

**Міністерство освіти і науки України
Академія педагогічних наук України
Українсько-канадський проект
«Демократична освіта»
Інститут вищої освіти**

ОСНОВИ ДЕМОКРАТІЇ

Посібник

**За загальною редакцією
доктора філософських наук,
професора Антоніни Колодій**

УДК 321.7.01 (075.8)
ББК 66.0я 73
О-73

Рекомендовано Міністерством освіти і науки України
Лист від 27.03.02 № 14/18.2-653

Друкується за рішенням вченої ради Інституту вищої освіти АПН України
Протокол № 2 від 4.03.02.

Редакційна колегія:

Дж. Перлін (Канада), В. Андрущенко, В. Волович, А. Горбачик, А. Колодій, С. Рябов

Рецензенти:

М. Михальченко, доктор філософських наук, професор
В. Савельєв, доктор історичних наук, професор
І. Яворський, доктор філософії (Канада)

Авторський колектив:

М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук, Н. Бровинська, І. Буркут, В. Вишняк, Е. Гансова, О. Дем'янчук, В. Заблоцький, Є. Кіш, А. Ковальова, О. Кокорська, В. Кокорський, А. Колодій, Л. Мищик, М. Некоз, Р. Павленко, Дж. Перлін, С. Речицький, О. Ручка, М. Свірін, І. Степаненко, О. Тягло, В. Фесенко, В. Фісанов, Є. Чернявська, М. Шаповаленко

Видання здійснено за сприяння Канадського Агентства Міжнародного Розвитку (CIDA).

Основи демократії: Навч. посібник для студентів вищ. навч. закладів /
Авт. колектив: М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін.; За заг. ред.
А. Колодій; М-во освіти і науки України, Ін-т вищої освіти АПН України,
Укр.-канад. проект «Демократична освіта», Інститут вищої освіти. –
К.: вид-во «Ай Бі», 2002. – 684 стор.

У посібнику висвітлено найактуальніші проблеми становлення й розвитку демократичного ладу. В ньому розповідається про сутність демократії, різноманітність уявлень про неї та еволюцію її реально існуючих форм. Значна увага приділена розкриттю принципів і цінностей демократії, передумов її становлення в сучасному світі, специфіки переходу до демократії в Україні; наголошується значення верховенства права, формування представницьких і інших демократичних інститутів, налагодження розвиненої, ефективної системи правосуддя. В книзі дається порівняльний аналіз утворення і діяльності політичних партій, організації й проведення виборів, форм групової політики, функціонування засобів масової інформації, ролі громадянської політичної культури й участі громадян у громадському й політичному житті. Проаналізовано принципи та методи, якими керуються уряди демократичних країн при проведенні економічної, соціальної, етнокультурної політики.

Посібник розрахований на тих, хто викладатиме та вивчатиме цілісний курс «Основи демократії», а також на широке коло викладачів, студентів, загалом – громадян України, які бажають поглибити свої знання з проблем демократії.

ISBN 966-96198-0-7

© Канадсько-український проект



*Міністр освіти і науки України, Президент АПН України,
академік НАН України, доктор філософських наук, професор*

Шановні колеги!

Вашій увазі пропонується перший в Україні навчальний посібник «Основи демократії», підготовлений в рамках Україно-Канадського Проекту «Демократична освіта», що розробляється Міністерством науки і освіти, Канадським Агенством Міжнародного Розвитку та Центром вивчення демократії Університету Квінз (м.Кінгстон, Онтаріо, Канада).

Видання цього посібника є подією знаковою. В Україні здійснюється комплекс реформ, спрямованих на утвердження незалежної держави, покращення добробуту населення, вдосконалення політичної системи, оновлення духовної атмосфери, зміцнення авторитету держави на міжнародній арені. Сутність цих реформ охоплюється поняттям демократії, в зміст якого в широкому розумінні ми вкладаємо реальне народовладдя, що утверджується в усіх сферах суспільного і державного життя народу.

Жити і працювати за законами демократії не просто. Шлях до демократії тернистий. Розвинені держави світу торували його століттями. Україна має пройти цим шляхом прискореними методами. Саме тому актуальним є навчання демократії, виховання демократичних навичок і вмінь, які кожна людина має сформувати в собі з дитинства, шкільної і студентської лави.

Як відповідь на потреби практики в українських школах і вузах впроваджуються уроки демократії, відповідні навчальні курси і практикуми. У 2001/2002 навчальному році експериментальне читання курсу «Основи демократії» було здійснене у провідних університетах держави. Цю практику ми маємо розширювати і поглиблювати. Демократичне мислення, ширше – демократична культура особистості є саме тим засобом, який олюджує модернізаційні процеси, сприяє нашому прискореному входженню в коло світових держав розвиненої демократії і культури.

Впровадження курсу «Основи демократії» здійснюється в межах реалізації Національної доктрини розвитку освіти України у XXI столітті – стратегічного документу, прийнятого Другим Всеукраїнським з'їздом працівників освіти України і затвердженого Указом Президента України Л.Д.Кучми. Навчальний посібник з основ демократії буде корисний всім, хто вивчає цей курс, шукаючи відповіді на одвічні запитання історії.

Василь Кремень

Від керівника Проекту

З виданням цього посібника та введенням курсу, для якого він призначений, Проект «Демократична освіта» досягнув однієї із своїх головних цілей. Символічно, що на цій важливій стадії виконання Проекту Міністром освіти і науки України є професор Василь Кремень. Адже Проект було започатковано саме за його ініціативою, коли він був головою департаменту гуманітарної політики в Адміністрації Президента України.

Хочу скористатися цією нагодою, щоб віддати данину професору Кременю за його проникливість у тому, що він поставив громадянську освіту в центр своєї освітньої політики. Включення окремого формулювання щодо громадянської освіти до нової доктрини розвитку освіти, проголошеної в жовтні 2001 року, є водночас дійовою й символічною демонстрацією відданості України ідеям демократизації.

Я хочу також подякувати й відзначити виключно важливу роль, яку відіграв професор В. П. Андрущенко в успіхові цього Проекту. Професор Андрущенко співпрацював з Проектом з 1998 року, коли він був Першим заступником міністра освіти. З того часу, як він очолив Інститут вищої освіти, він був дуже активно залученим до розвитку Проекту. Всі, для кого є важливим успіх Проекту, вдячні йому за лідерство та енергійну підтримку процесу підготовки й завершення посібника, а також за його зусилля, спрямовані на забезпечення широкого запровадження нового базового курсу з основ демократії.

Для мене особисто було надзвичайно приємно співпрацювати з професором Андрущенко задля досягнення спільної мети, і я сподіваюсь, що у нас ще буде можливість продовжити ці дружні та робочі стосунки в майбутньому.

***Керівник проекту «Демократична освіта»
Директор Центру вивчення демократії
Університету Квінз (Канада)
Джордж Перлін***

Передмова

Демократія може досягнути успіху лише там, де еліти й громадяни віддані її цінностям та розуміють її вимоги – тобто там, де існує демократична політична культура. Еліти повинні поважати діючі принципи демократичного процесу, дотримуватись верховенства закону та розуміти свої обов'язки народних представників, яких обирають громадяни і які є підзвітні громадянам. Громадяни мають знати як про можливості, так і про обмеження демократії, розуміти свою роль у демократичному процесі, розвивати в собі терпимість, бажання йти на компроміс, а також громадянську відповідальність, що є дуже важливим для життєздатності демократії.

Демократична культура не виникає миттєво, як тільки країна проголошує свою орієнтацію на демократичний розвиток. Її становлення передбачає набуття всіма членами суспільства звички думати й діяти по-демократичному, яка, у свою чергу, є наслідком глибокого розуміння природи демократії, прав та можливостей, які вона забезпечує, а також обов'язків, які вона накладає – і на громадян, і на лідерів. В старіших демократіях це розуміння формувалось протягом століть – через тривалий досвід життя в умовах демократичної практики. Цю форму практичної освіти неможливо повторити в нових демократіях, зате вони мають змогу скористатися уроками, які старіші демократії винесли зі свого досвіду, і включити ці уроки до своїх програм громадянської освіти.

Саме з цією метою 1998 р. було започатковано Українсько-Канадський проект «Демократична освіта», партнерами в розробці якого стали Міністерство освіти України, Канадське Агентство Міжнародного Розвитку та Центр вивчення демократії Університету Квінз (м. Кінгстон, Онтаріо, Канада). Головною метою проекту стала розробка базового курсу з демократії для українських коледжів і університетів.

Для цього необхідно було спочатку забезпечити доступ українських викладачів до міжнародного наукового й методичного доробку в цій галузі, що допомогло б їм підготувати освітню програму з демократії у відповідності до українських потреб. Отже, процес розпочався зі стажування чотирьох груп українських фахівців в Університеті Квінз у 1998 та 1999 роках. Саме вони й розробили програму нового курсу. Після цього було створено редакційну колегію проекту, яка зайнялася відбором українських викладачів, які мали підготувати навчальний посібник. Відбір авторів посібника проводився на конкурсній основі. Було отримано і прорецензовано незалежними експертами понад 70 пропозицій у вигляді планів-проспектів окремих розділів посібника. Авторам тих проспектів, які найкраще відповідали вимогам посібника і були схвалені рецензентами, було запропоновано підготувати тексти розділів упродовж шести місяців. Перші варіанти цих розділів знову було пе-

редано на рецензування редакторам-консультантам, на звітах яких базувались остаточні рішення редакційної колегії про включення матеріалів до книги.

Намагаючись поєднати отримані тексти в єдине ціле, редакційна колегія внесла певні структурні й змістові зміни до цих розділів, що дозволило створити остаточний варіант книги. Результатом цього процесу стало те, що, хоч окремі автори несли відповідальність за більшу частину певних розділів, матеріал з одного розділу часто переносився до інших розділів, скорочувався або доповнювався, внаслідок чого сформувалось колективне авторство.

На завершальній стадії створення посібника інші члени редакційної колегії звернулись до професора Антоніни Колодій з пропозицією забезпечити остаточне інтегрування тексту, структурувати його в окремі частини та по можливості надати розділам елементи єдиного стилю у викладі матеріалу. Таким чином, навчальний посібник та курс з основ демократії, для якого він підготовлений, відображають загальну думку групи українських науковців, які упродовж трьох років працювали над створенням навчального курсу, мета якого — допомогти студентам усвідомити свою роль демократичних громадян.

За задумом редколегії й авторського колективу, пропонуваній навчальний посібник може використовуватись студентами багатьох спеціальностей. Він зорієнтований на вивчення демократії під різноманітними кутами зору: історії, філософії, політології, соціології, правознавства та психології. Демократія концептуалізована в посібнику як система врядування, метою якої є втілення цінностей свободи, справедливості й рівності. Вона пронизує усі сфери суспільного життя, адже інститути та процеси політичної системи щільно пов'язані з системою соціальної організації, втіленої в інститутах громадянського суспільства та ринкової економіки.

Творці книги визначають демократію і як набір цінностей, і як метод урядування, що найкращим чином сприяє реалізації цих цінностей. Тому цей навчальний посібник — недвозначно нормативний. Його мета — забезпечити процес викладання основ демократії таким чином, щоб студенти спочатку мали змогу зрозуміти демократію як модель, а вже потім порівнювали б з нею фактичну дійсність демократії своєї та інших країн. Заради досягнення цієї мети, при викладі кожної теми реальність співставляється з нормативною моделлю демократії. За задумом творців посібника, це має допомогти студентам зрозуміти як можливості, так і обмеження демократії, спонукати їх сприймати демократичний процес як такий, що безперервно розвивається, та думати про методи, якими можна покращити демократію.

Редколегія та авторський колектив поділяють думку про цінність та переконливість порівняння в суспільних науках. Тому вони виходили з припу-

щення, що оцінюючи природу власної системи, студентам необхідно знати й розуміти досвід інших систем та усвідомити, наскільки різними методами вирішують країни світу однакові або дуже подібні проблеми. Посібник не надає переваги жодному з цих методів; він скорше намагається пояснити сильні та слабкі сторони кожного з них. Редактори й автори вважають, що, хоча й існують спільні цінності та робочі принципи, які визначають природу демократії, кожна країна швидше за все йтиме власним шляхом розвитку демократії.

* * *

Підготовку та публікацію посібника такого об'єму й складності неможливо було б здійснити так швидко без відданості та наполегливої праці багатьох людей. Ми дякуємо всім авторам, редакторам, консультантам та рецензентам за їх внесок до цієї книги.

Ми особливо хочемо подякувати нашим колегам з редакційної колегії, які несли основний тягар підготовки цієї книги на всіх етапах – професорам Антоніні Колодій, Володимирі Воловичу та Сергію Рябову, а також доценту Андрію Горбачику. Вони відданно та старанно виконували свої обов'язки, продовжуючи в той самий час нести повне навантаження своїх звичайних ролей як науковців та викладачів. Особливої подяки заслуговують професор Антоніна Колодій, яка виконала надзвичайно складне завдання зведення остаточних варіантів розділів у єдиний цілісний текст, та її колеги, які виконували роль літературних редакторів.

Є ще одна людина, якій ми особливо вдячні. Це Любов Марголіна, адміністративний директор Проекту «Демократична освіта», яка виконувала роль секретаря редакційної колегії, від імені редколегії підтримувала зв'язки з авторами та видавцем та надавала всю необхідну адміністративну підтримку для успішного завершення цього проекту. Ми хочемо особливо відзначити те, як віддано й ефективно вона виконує численні завдання, покладені на неї.

Нарешті, ми хочемо подякувати Канадському Агентству Міжнародного Розвитку (CIDA) за фінансову підтримку цього проекту та постійну підтримку з боку співпрацівників CIDA в Посольстві Канади в Києві та в штаб-квартирі CIDA в Канаді.

*Віктор Андрущенко,
Інститут вищої освіти АПН України, Київ*

*Джордж Перлін,
Центр вивчення демократії, Університет Квінз, Канада*

ВСТУП

Посібник «Основи демократії» висвітлює найбільш актуальні проблеми становлення й розвитку демократичного ладу. Редколегія та авторський колектив намагалися викласти поданий у ньому матеріал таким чином, щоб книгою могли користуватися як студенти, які тільки-но починають вивчення суспільних наук, так і ті, хто бажає певним чином поглибити свої знання з проблем демократії.

Враховуючи багатоманітність демократії, її здатність набувати нових рис в іншому культурному середовищі, у кожному розділі книги звернено увагу на стандарт (ідеальний тип) демократичних відносин в певній сфері суспільного життя, в загальних рисах окреслено його працюючу модель (чи декілька моделей, що діють, як правило, у західних країнах), розглянуто ті завдання, успіхи і проблеми, які існують в демократизації суспільного життя в Україні.

Для полегшення орієнтування в сукупності проблем, що розглядаються в розділах цієї об'ємної книги, її поділено на чотири частини.

У першій частині: «Сутність, передумови й поширення демократії у сучасному світі» (розділи 1-3) йдеться про природу демократії, різноманітність уявлень про неї та еволюцію її реально існуючих форм – від античної прямої демократії до сучасних ліберально-демократичних систем представницької демократії. У *першому розділі* йдеться також про суперечності, «пастки» і межі демократії. Значна увага приділена розкриттю основних принципів і цінностей демократії, таких як громадянство та громадянськість, невід'ємність прав людини, автономність особи та її право на приватне життя, людська гідність та інші. Розглянуто передумови становлення демократії в сучасному світі.

Наступні два розділи присвячено проблемам поширення демократії в контексті сучасних процесів глобалізації та ідеям і елементам демократії в історичній традиції України. З одного боку, демократія розглядається як одна з найвпливовіших тенденцій сучасного світового розвитку. З іншого боку, із залученням праць найвизначніших теоретиків сучасних глобальних процесів і демократизації, показується, що розширення сфери демократії – не прямолінійний процес. Він відбувається хвилеподібно, наростаючи та спадаючи під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників, які впливають на політичний розвиток окремих країн або цілих регіонів. Особливої уваги в цьому зв'язку заслуговує суперечливий, неоднозначно трактований феномен глобалізації.

Погляди різних вчених на сутність і наслідки глобалізації, її вплив на поширення та якість демократії розглянуто в *другому розділі*. Там же викладено основні ідеї теорії перехідних суспільств (транзитології), яка буде свої висновки на узагальненні досвіду переходів від недемократичних режимів

до демократії в різних державах світу (від Швеції і Туреччини до Латиноамериканських країн і держав Центральносхідної Європи). Розділ закінчується коротким аналізом специфіки переходу до демократії в Україні та інших, утворених на теренах колишнього СРСР, незалежних державах.

При всій важливості ознайомлення з теорією і практикою переходів до демократії в інших державах, успішність демократичної трансформації в Україні залежатиме насамперед від мобілізації власних ресурсів, вміння використати тих інтелектуальних та соціокультурних надбань попередніх століть, які є сприятливі для утвердження демократії, при нейтралізації тих ідеологічних догм, звичаїв і стереотипів, які гальмують або спотворюють демократичний розвиток. Про ці проблеми йдеться у *третьому розділі* посібника. Він присвячений елементам демократії в історичній практиці України та в теоретичних поглядах українських мислителів. Третій розділ, а разом з тим і вся перша частина посібника завершується вступним і тому неминуче побіжним оглядом розвитку української політичної свідомості і деяких реалій політичного життя сучасної України. Докладніший аналіз успіхів і невдач у становленні демократичного ладу в Україні подається у трьох наступних частинах книги – відповідно до тих заголовків, які узагальнено відображають аспект демократії, на якому зосереджено увагу в кожній із цих частин.

Частина друга книги, що охоплює **розділи 4-9**, називається «**Верховенство права та демократичні інститути**». Становлення демократії в будь-якій країні розпочинається зі створення системи владних інститутів у центрі й на місцях, які повинні забезпечити демократичне правління. Проте сучасна ліберальна демократія є дійовою, якщо забезпечує захист прав і свобод особи. Відповідно до цієї логіки у посібнику на чільне місце поставлені теми, пов'язані з утвердженням принципу конституціоналізму – основи формування правових держав, які на Заході поступово еволюціонували в бік усе ширшої демократії.

Певні традиції конституціоналізму має й Україна. Однак сучасні реалії українського конституціоналізму доволі суперечливі. Як показано в *розділі 4*, Конституція України 1996 р. – це суттєвий крок у розвитку української політичної та правової думки, в утвердженні принципів правової, соціальної, демократичної держави. Водночас, вона є типовим правовим документом перехідного суспільства, в якому важелі державної політики в низці випадків домінують над інтересами громадянського суспільства, правами і свободами індивіда. Реальний, органічний конституціоналізм (на відміну від декларативного) встановлюється лише з консолідацією демократії, усвідомленням елітою і громадянами пріоритетності прав і свобод особи.

У *п'ятому розділі* розглянуто права і свободи людини, зафіксовані великою кількістю міжнародних документів, ратифікованих парламентами демократичних країн. Їх логічне трактування є основним мірилом розвиненості лібе-

ральної демократії в тій чи іншій країні. В розділі показано особливості сучасного розуміння прав людини, наведено їх складну класифікацію, розкрито співвідношення прав та відповідальності громадянина, описано методи, національні й міжнародні механізми захисту прав і свобод людини, у тому числі й ті, що діють в Україні. Захистом прав людини нині опікуються міжнародні й національні правозахисні організації, основні з яких також охарактеризовані в цьому розділі.

Конституціоналізм, верховенство права, захищеність прав і свобод особи перетворюються з формальних у реальні лише там, де діє ефективна система правосуддя. Тому тему судової влади (*розділ 6*) свідомо поставлено відразу після конституціоналізму і прав людини. В той спосіб зроблено спробу ще раз наголосити на її надзвичайній важливості для молодих демократій. Деякою мірою це порушило узвичаєний порядок розташування тем, коли судову систему розглядають як третю гілку державної влади — після влади законодавчої і виконавчої. Не заперечуючи ні «триєдиної» сутності державної влади за умов демократії, ні важливості інших гілок влади, ми все ж таки хотіли підкреслити, що ця, остання в переліку гілка державної влади не є останньою за її роллю у становленні правової, демократичної держави і не мусить «за означенням» розглядатися після перших двох.

Є ще одна спонука до саме такого розміщення тем у цій книзі. Частина друга посібника структурована таким чином, що три її перших розділи (з 4 по 6) охоплюють близькі за значенням теми «правового блоку»: конституціоналізму, прав людини і судового захисту, тоді як наступні три розділи (з 7 по 9) висвітлюють проблеми державного та місцевого врядування на рівні представницьких і виконавчих структур та взаємодії між ними. У цих розділах розглянуто такі інститути як парламент, кабінет міністрів, інститут президентства, місцеві самоврядні структури та різні моделі їх організації і функціонування.

У розвинених демократичних країнах моделі державного правління формувалися століттями, тоді як у молодих демократіях вони впроваджуються на основі вивчення нагромадженого світового досвіду та оцінки тих реальних умов, за яких їм доведеться функціонувати в тій чи іншій країні. Щоб оцінити ефективність моделі державного правління, що її обрала Україна, зрозуміти вади й переваги тих чи інших пропозицій щодо її вдосконалення чи заміни, необхідно знати, які види інститутів державного правління випрацювала демократична практика, як вони взаємно пов'язані між собою, від чого залежить їхня успішна діяльність. Про це розповідається в *розділах 7-9*, у яких структура і функціонування законодавчої та виконавчої гілок влади, а також органів місцевого самоврядування розглянуті на прикладах існуючих моделей правління у стійких демократіях, а також у суспільствах, що трансформуються. Окрім того, тут висвітлено найбільш гострі проблеми

вибору та вдосконалення форми державного правління в Україні, підвищення відповідальності урядовців та чиновників, підкреслено важливість подолання корупції й інших правопорушень у діяльності державних службовців. Моделі регіонального й місцевого управління розглянуті під кутом зору вимог Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Третя частина «Громадянин, суспільство й демократія» (розділи 10-15) присвячена вивченню форм взаємодії особи та груп і організацій, до яких вона належить, із владними структурами демократичного суспільства. В *розділах 10-13* висвітлюється утворення та діяльність політичних партій, нормативний та організаційний бік проведення виборів, засади та форми групової політики, функціонування засобів масової інформації. Йдеться про всі ті структури й механізми, завдяки яким особа реалізує свій статус громадянина демократичного суспільства, заявляє про свої потреби та інтереси, висловлює своє ставлення (схвальне або несхвальне) до політики, що її проводить уряд. Важливу роль у реалізації громадянином своїх суспільних функцій, зазначається в розділі 13, відіграють вільні засоби масової інформації. Інформуючи суспільство про події у країні і в світі, вони підвищують обізнаність громадян щодо суспільних і політичних проблем, допомагають налагодити інтелектуальний зв'язок між ними й державою.

В *розділах 14* («Становлення громадянського суспільства») *та 15* («Легітимність влади і політична культура») стосунки особи, груп та спільнот із владою розглядаються в узагальненому вигляді — в рамках концепцій громадянського суспільства, громадянської політичної культури та їх впливу на легітимацію влади в державі. Тут показано, що відповідно до сучасних уявлень про демократію, має бути забезпечена автономність суспільства, яке через власні неформальні інститути має взаємодіяти з державою та політичними організаціями, сприяючи консолідації демократичних інститутів та запобігаючи зловживанням владою чи її узурпації окремими особами або структурами. Суспільство тут розглядається як сукупність різноманітних та суперечливих інтересів індивідів і соціальних груп, а демократія — як система, що забезпечує ефективне представництво та узгодження інтересів громадян, їхню громадську й політичну участь.

У *розділі 15* показано роль політичної культури й громадянської залученості для легітимації демократичної влади. Тут розглянуто сучасні типології легітимності та механізми легітимації влади, показано, що криза легітимності в перехідних суспільствах є типовим явищем, а усталення демократичного ладу настає у процесі і внаслідок подолання цієї кризи. Ставлення українських громадян до основних ліберальних цінностей, рівень довіри і підтримки громадянами демократичних реформ в Україні проілюстровано на матеріалах соціологічних опитувань, у тому числі й тих, що були проведені в рамках Проекту «Демократична освіта». Це стосується й інших розділів

третьої частини книги. У кожному з них основна увага зосереджена на українських проблемах, а громадянська участь і політична свідомість аналізуються на матеріалах соціологічних досліджень.

Четверта частина книги «Демократія і державна політика» (розділи 16-18) присвячена проблемам регулювання демократичними методами економічних, соціальних та етнокультурних відносин. В економічній і соціальній діяльності держави та в її здатності розв'язувати проблеми етнокультурного розвитку й національної консолідації проявляється ефективність демократичних урядів.

Першою в цій частині розглянуто тему економічної політики держави (розділ 16). В розділі висвітлені основні підходи до вироблення принципів і механізмів економічної політики, охарактеризовано сучасні теорії економічної ролі держави, моделі переходу до ринку, що сформувалися в інших країнах, дискусії вчених про економічну роль держави в Україні. Реформування державної власності й становлення ринкових відносин в Україні аналізуються під кутом зору їх значення для переходу до нової моделі господарювання, подолання економічної кризи, підвищення добробуту населення, а отже й зміцнення легітимності демократичної влади. В розділі підкреслено значення політики соціального партнерства в розв'язанні складних проблем зайнятості та безробіття. На основі досліджень українських економістів і західних експертів проаналізовані й такі гальмівні чинники економічного розвитку як тіньова економіка і корупція та їх прояви в Україні, окреслено перспективи звуження тіньового сектора економіки й подолання його негативних наслідків.

У розділі 17 розкрито тему соціальних обов'язків держави в процесі демократизації. Вона є особливо актуальною для України, яка відповідно до Конституції є правовою, соціальною, демократичною державою. Тут показано взаємозв'язок моделей сучасної демократії з різновидами соціальної політики в країнах Заходу, наголошено на необхідності внесення істотних змін у соціальну політику в Україні, проаналізовано особливості соціальної політики стосовно різних соціально-економічних та соціально-демографічних груп населення.

Одним з важливих напрямів державної політики є національна консолідація та створення сприятливих умов для розвитку усіх суспільних груп, що мають етнічні, мовні, культурні особливості і хочуть їх зберігати та розвивати. Про ці проблеми йдеться в розділі 18 «Демократія і багатоманітність національного». В ньому показано, що багатоманітність взагалі — невід'ємна властивість демократії, а національна, етнічна, культурна, мовна багатоманітність молодих демократій — це свідчення того, що демократичні цінності тут не просто декларуються, а й служить керівництвом до дії. В розділі проаналізовано сучасні підходи до розуміння націй і націоналізму, запропоно-

вано інтерпретацію послідовності стадій розвитку такого типу націй, якою є українська: від етнічної нації, через набуття нею політичних ознак до повномасштабної нації, яка органічно поєднує в собі культурні й політичні характеристики, володіє значним ступенем єдності та національного самоусвідомлення. Крім того, тут розглянуто проблему сумісності націоналізму й демократії, розвитку мов, наголошено на ролі толерантності як демократичного принципу оперування з національно-культурною багатоманітністю.

У *заключному розділі* «Перспективи демократії і система освіти (замість висновків)» ставиться проблема вдосконалення демократії шляхом широкого залучення громадян до прийняття державних рішень, забезпечення врахування думки народу при виробленні і здійсненні державної політики. У цьому зв'язку аналізуються теоретичні моделі елітарної, учасницької, дорадчої демократії; обговорюються шляхи підвищення обізнаності широкого загалу щодо суспільних проблем та його заінтересованості у їх розв'язанні; ставиться питання про роль освіти у формуванні громадянської культури й розширенні участі громадян у політичному процесі.

Для кращого засвоєння матеріалу, викладеного в посібнику, автори пропонують скористатися запитаннями для контролю, які є в кінці кожного розділу. Вони можуть бути використані як викладачем на заняттях, так і студентом для самоконтролю. Поглибити знання з теми, опрацювати ті її аспекти, які найбільше зацікавили студента або на які звернув увагу викладач, допоможуть списки рекомендованої літератури: вітчизняної та іноземної. Певна частина названих тут видань поки що мало доступна українському читачеві, але творці цього посібника сподіваються, що в міру економічного й духовного поступу України зростатимуть можливості її громадян користуватися надбаннями світової науки — через Інтернет та інші шляхи міжнародної комунікації. Крім того, серед наших теперішніх студентів напевне знайдуться люди, що зацікавляться дослідженням тих чи інших проблем демократії. Отже, вони повинні знати, з чого починати, які автори є найвідоміші в тій чи іншій ділянці знань про демократію.

В кінці посібника поміщено додатки, в яких наводяться цікаві висловлювання видатних людей про демократію, а також статистичний та соціологічний матеріал до декотрих розділів. Завершує книгу короткий словничок термінів (глосарій), що розкриває зміст понять, важливих для розуміння матеріалу посібника.

Над посібником працювали дуже багато людей з різних регіонів України. Книга в її остаточній редакції була написана авторським колективом у складі:

Марина Бессонова (Запоріжжя)
Олександр Бірюков (Київ)
Ніна Бровинська (Миколаїв)
Ігор Буркут (Чернівці)
Володимир Вишняк (Київ)
Емма Гансова (Одеса)
Олександр Дем'янчук (Київ)
Віталій Заблоцький (Донецьк)
Алла Ковальова (Луганськ)
Ольга Кокорська (Донецьк)
Валентин Кокорський (Донецьк)
Антоніна Колодій (Львів)
Лариса Мицик (Ніжин)
Микола Некоз (Запоріжжя)
Ростислав Павленко (Київ)
Джордж Перлін (Кінгстон, Канада)
Всеволод Речицький (Харків)
Олександр Ручка (Київ)
Олександр Тягло (Харків)
Володимир Фесенко (Харків)
Володимир Фісанов (Чернівці)
Євгенія Чернявська (Луганськ)
Марина Шаповаленко (Харків)
В написанні посібника також брали участь:
Сергій Бондарук (Луцьк)
Єва Кіш (Ужгород)
Михайло Свірін (Одеса)
Ірина Степаненко (Харків)

На різних стадіях роботи над книгою працювало багато інших людей, які зробили більш або менш вагомий внесок у її підготовку. Це Ігор Чарських (Донецьк), Володимир Скоблик (Ужгород), Анна Супруненко (Київ), Віктор Пасініченко (Харків), Ігор Полішук (Харків).

Не можна з вдячністю не згадати й тих учасників Проекту «Демократична освіта», які зробили свій внесок у розробку Програми курсу та в підготовку викладачів для читання пілотного курсу в університетах України в 2001-2002 навчальному році. Окрім тих із них, які водночас були й авторами чи редакторами посібника, хочемо особливо відзначити внесок Світлани Оксамитної, Любові Півневої, Наталії Стрельчук та інших. Редколегія висловлює щире подяку усім учасникам дискусій на семінарах і конференціях, що про-

водились у межах Проекту – за їхні ідеї щодо покращення посібника й курсу, за цінні зауваження та побажання. Ми також вдячні усім учасникам пілотного читання курсу з основ демократії – керівникам університетів та їх підрозділів, викладачам і студентам, які були першими, хто зрозумів важливість вивчення молодими українцями принципів та механізмів демократії і взяв участь у цьому загальноукраїнському експерименті. Сподіваємось на подальшу співпрацю.

* * *

Те, що посібник писали багато авторів, які представляють фактично усі регіони України, дало змогу показати сьогоdnішній рівень опрацювання проблем демократії українськими фахівцями, значна частина яких – молоді дослідники, що сформувалися як учені вже після утворення незалежної Української держави та обрання нею демократичного шляху розвитку. Водночас, такий склад авторського колективу викликав певні труднощі організаційного характеру. Враховуючи часові та інші обмеження, і авторам, і редакторам напевне не завжди вдавалося повністю реалізувати свої наміри. У цьому зв'язку редколегія просить вибачення у читача за можливу нерівність стилю та інші недоробки в подачі матеріалу і запрошує до спільної праці над удосконаленням посібника. Ми сподіваємось, що це перше і, в певному сенсі, унікальне для української системи освіти видання колективного, справді всеукраїнського посібника, покликаного сприяти формуванню громадянських якостей української молоді, матиме своє продовження.

Для покращення форми і змісту книги просимо надсилати свої зауваження та побажання на адресу:

Любов Марголіна

Адміністративний директор проекту «Демократична освіта»

Інститут вищої освіти АПН України

Вул. Бастіонна 9, кімн. 904

Київ 01014

Редколегія

Частина перша

**СУТНІСТЬ, ПЕРЕДУМОВИ
Й ПОШИРЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ
У СУЧАСНОМУ СВІТІ**



Частина перша – відправна. У ній читач розпочинає загальне знайомство з демократією. Можна констатувати, що демократія – це щось «занадто людське», з чим людство уже зжилося. В той же час демократію не можна ідеалізувати, як не можна ідеалізувати ні народ, ні кожну людину зокрема. Не в усіх країнах, які стають на шлях демократії, вона швидко набуває розвинених форм, але водночас нема країни, де б не існувало жодних елементів демократії або хоча б прагнення до неї. Демократія не є «винаходом» якоїсь нації чи якогось генія, вона – необхідна й органічна форма соціального буття, природної самоорганізації суспільства. Як суспільне явище демократія є загальним надбанням людства, і кожний народ зробив певний внесок у формування уявлень про демократію та шляхи, що ведуть до неї.

Отже, що таке демократія? Як вона поширюється в сучасному світі в умовах глобалізації? Які підстави та які перспективи в своєму поступі до демократії має Україна?



1. ЩО Є ДЕМОКРАТІЯ?

1.1. Витоки й сутність демократії

Століття, що минуло, було епохою грандіозних випробувань, яких зазнали засадничі цінності й принципи існування людської цивілізації. Водночас можна стверджувати, що саме завдяки цим цінностям, завдяки вірі у них людство витримало буремні, зламні періоди свого розвитку.

Серед таких ключових цінностей одне з перших місць, безумовно, посідає **демократія**. Для одних це символ віри, непересічний ідеал, для інших (особливо у перехідних суспільствах, де слова «демократія», «реформи» і «криза» стоять поряд) – ледь не головна причина усіх негараздів. Зрозуміло, що важко знайти істину у крайнощах. Та очевидно, що демократичні форми є конструктивними і рятівними, а прихильність до демократичних ідеалів надихає мільйони людей на дію.

Демократія у її сучасному розумінні винайдена і виплекана на Заході, але ніколи не була суто західним явищем. «Демократія народжується і вмирає на усіх широтах, отже, немає сенсу визначати її точні географічні координати», – зазначав свого часу південноафриканський вчений О. Сакс¹. Нині демократія є однією із основоположно суперечливих рис сучасної цивілізації, як, скажімо, прогрес науки або технології. Демократія дає людству широкі можливості, але вона ж породжує низку проблем. Та все ж поширення духу й цінностей демократії – це визначальна риса сучасності, один із виявів глобалізації цивілізаційних надбань.

Упродовж ХХ ст. демократія поширилася у планетарному масштабі. Вона є основою державного устрою більшості країн Європи й Північної Америки. Австралія (можна взяти у її найширшому контексті – разом з Океанією), ця країна-континент також міцно стоїть на демократичному ґрунті. Масштабні демократичні зміни відбуваються в країнах Південної і Центральної Америки, Азії й Африки. Нарешті, рубіж 80-90-х років знаменував собою швидкоплинну руйнацію комуністичних режимів у Східній Європі. Ці події були тісно пов'язані з процесом перебудови в СРСР, який мав по суті демократичну спрямованість. ХХ ст. наочно продемонструвало хиткість демократичних надбань, вразливість молодих демократій, їхню безпорадність і беззахисність перед викликами авторитаризму й тоталітаризму. Усе це примушує звернутися до з'ясування сутнісних засад демократії та її цінностей.

Власне, намагання відповісти на одвічне питання «Що є демократія?» – це один із способів буття демократії. Вона по-справжньому існує тільки тоді, коли ми дбаємо про неї, занепокоєні тим, що з нею відбувається, наскільки

¹ Сакс О. О моделах демократии // Курьер ЮНЕСКО. – 1992. – Апрель-май. – С. 23

ки вона вкорінена й захищена. Те, що ми думаємо про демократію, є формою її здійснення, випробуванням нею свідомості й моралі громадян. Наші намагання опанувати й зберегти дух демократії та громадянської гідності завжди передбачають поглиблену увагу до класичного її розуміння, до її витоків та перспектив.

1.1.1. Виникнення і зміст демократії

Слово «демократія» (буквально — народовладдя) походить від давньогрецького словосполучення, яким позначали державний лад, за якого вирішальна роль у прийнятті рішень і врядуванні належала народним зборам і голосуванню. Вважають, що вперше слово «демократія» пролунало з вуст афінського стратега Перікла: «Ми називаємо себе демократією, оскільки наше управління перебуває в руках багатьох, а не кількох»².

Незважаючи на те, що етимологія слова «демократія» немовби не викликає жодних питань, слід визнати, що це один із випадків, коли буквальний переклад слова не може сприяти розумінню суті, а іноді цьому навіть заважає. Скажімо, якщо це влада саме народу, то кого можна (треба) достеменно точно вважати цим народом? Який обсяг влади може взяти на себе народ? Над ким народ цю владу здійснює? Чи може взагалі належати влада народові? Отже, треба визнати, що слово «демократія» позначає не тільки й не стільки явище влади у його живій конкретиці, скільки складну проблему (а ще точніше — низку проблем), яку ніколи не можна розв'язати раз і назавжди.

Великий мислитель античності Арістотель розумів демократію (крайні форми якої не схвалював) як «такий устрій, коли вільнонароджені й неімущі, становлячи більшість, матимуть владу в своїх руках»³. Її засадою він вважав свободу, так само як засадою аристократії — доброчесність, а засадою олігархії — багатство⁴. З описаних Арістотелем більше ста політей⁵ збереглась лише одна — «Афінська політія». Тому маємо найбільш докладні відомості про функціонування демократії саме в цьому давньогрецькому полісі. Афіняни цінували і вміли берегти демократію і, дещо змінюючи форму, вона проіснувала тут (з двома короткочасними перервами, коли правили тирани) майже сто років — від середини V ст. до середини IV ст. до н.е.

У центрі міста-держави розташовувалася площа — агора, де мешканці Афін провадили торгівлю і де громадяни збиралися для вирішення своїх сус-

² Цит. за: Фукидид. *История*. — Ленинград, 1981. — VIII, 92, 11.

³ Арістотель. *Політика*. — Київ, 2001. — Кн. 4, III, 8-1290 в.

⁴ Там же. — Кн. 4, VI, 4-1294 а.

⁵ Політія — це, з одного боку, будь-яка форма державного правління в місті-державі — полісі, а з іншого — одна із досконалих форм демократичного правління, поміркована демократія, за якої влада перебуває в руках середнього класу. На відміну від крайньої демократії її високо цінував Арістотель (*там же*. — Кн. 4, VI, 9-1292 а; VI, 1-2-1292

пільних справ (на еклессію). Народні збори були найвищим органом державного правління, на яких вільні й рівноправні громадяни приймали рішення щодо найважливіших питань життя поліса. Своє ставлення до думок і пропозицій, які вносилися на розгляд зборів, вони висловлювали оплесками, вигуками, сміхом, а також голосуванням. Рішення, яке підтримувала більшість учасників зборів, вважалося прийнятним і обов'язковим для виконання громадою.

Участь громадян у суспільних справах не обмежувалася народними зборами. Народ брав участь в адмініструванні через постійно діючі управлінські установи. В Афінах їх було близько тисячі, серед них – рада 500, яка визначала порядок денний зборів. Деякі з цих установ заповнювалися через вибори, інші (таких було більшість) – шляхом жеребкування, причому кожен міг займати управлінську посаду тільки раз у житті.

Для громадянина Афін політика була природнім виявом суспільної активності, не відокремленим від решти життя. Поліс і його справи сприймалися ним як продовження власного «я», а не щось відчужене й далеке. Проте в Афінах, як і в будь-якій іншій державі, ідеал державного правління дещо розходився з реальністю, наповненою суперечностями і незгодами. Відомий американський політолог Р. Даль зазначає, що хоч участь громадян у суспільних справах тут була дуже високою, важко з певністю стверджувати про ступінь суспільної зацікавленості та участі у народних зборах різних суспільних прошарків. Неоднаковим був, очевидно, і їхній вплив на прийняття рішень.

Політика була жорстокою грою, у якій гору часто брали особисті амбіції, родинні й товариські інтереси, а незгодних піддавали десятилітньому ostracism. Є підстави думати, що збори відвідувала лише меншість громадян, а бідняки не мали на них істотного впливу. Окрім цього, саме громадянство було дуже обмеженим⁶. Навіть за часів найвищого розквіту демократії правами участі у народних зборах користувалися щонайбільше 40-50 тис. громадян, у той час коли в Афінах налічувалося 340-350 тис. мешканців. Жінки, раби і чужоземці були позбавлені права участі у суспільних справах. Та все ж це був перший досвід інституціалізованого, заснованого на законі, демократичного правління, до того ж узагальненого теоретично. Тому він став важливим загальнолюдьським здобутком, вихідним пунктом аналізу феномену демократії.

Існує серцевинний набір певних критеріїв, за допомогою яких можна зроби-ти висновок, наскільки в тих чи інших умовах розвинена демократія. До них належать елементи демократичного ладу, які існували вже в античні часи. Насамперед – це вільні громадяни, які є головними дійовими особами суспільного самокерування. Вони мають інтерес до суспільного життя, обізнані в ньому і власними силами та участю впливають на нього в тому напрям-

⁶ Dahl R. Democracy and its Critics. – New Haven: London, 1989. – P. 20-22.

мі, який вони вважають бажаним і правильним. Отже, недостатньо мати просто «населення», таких собі пересічних «мешканців», які ведуть відокремлене від усіх існування. Треба усвідомлювати, що без наявності вільних, гідних, таких, що поважають себе громадян, демократія по-справжньому відбутися не може. Становлення міцної і дійової демократії в нашій країні, втім, як і в умовах інших перехідних суспільств, є невіддільним від формування свідомого громадянства, почуття громадянського обов'язку й готовності діяти для його втілення.

А чи має хтось право змушувати нас бути по-справжньому громадянами? Хіба ми не можемо залишатися осторонь суспільного життя і не ставати отією юрбою на площі? Так, справді, немає такого закону, який би робив громадянську активність обов'язковою. Але якщо усі будуть розпорошені по своїх домівках і дбатимуть винятково про свої приватні інтереси, демократія перетвориться на фікцію, на примарне ніщо.

Другим елементом, що формує основи демократичного ладу, є визнання усіх громадян рівними й рівноправними. Кожен учасник демократичного процесу, будь-якої демократичної процедури повинен знати й визнавати принцип формальної рівності громадян. Кожен голос важить стільки ж, скільки й будь-який інший голос. Це не означає знеособлення й нехтування унікальністю окремої неповторної особистості. Для того, щоб демократія запрацювала й давала наслідки, спільнота повинна стати тим механізмом, який перетворить свідомість, волю й сумління (як почуття обов'язку) кожного громадянина на його голос, котрий він віддасть за рішення, яке вважатиме істинним, за особу, яку вважатиме найбільш гідною (досвідченою, мудрою, наділеною чеснотами). Демократія зрівнює, виокремлюючи в кожній багатоманітній і складній натурі суспільно зорієнтовану складову, громадянську сутність. І на момент вироблення спільного рішення кожен голос повинен бути однаково вагомим. Цей принцип наочно справедливий, його нема потреби доводити тим, хто отримав відповідне громадянське виховання. У процесі судочинства усі мають бути рівними перед законом.

Демократія дійова тоді, коли спирається на свідомих та активних громадян, які взаємно визнають гідність і значущість один одного, вважають кожного іншого громадянина рівним собі. Цей ззовні формальний принцип рівності є однією із фундаментальних моральних засад демократії. Визнанням рівності живиться альтруїзм (принцип, який свого часу обґрунтував визначний французький філософ О. Конт), котрий орієнтує людину на життя заради інших. Людина відчуває себе невід'ємною часткою суспільства і сприймає свою належність до нього як факт значущий і знаменний. Справді, глибокий сенс демократії полягає в тому, що вільний громадянин свідомо слугує товариству, громаді, громадянству. Тому послідовний та широкий демократизм передбачає і зумовлює патріотизм.

Третім важливим елементом демократичного устрою є повага до спільно прийнятих рішень і готовність сумлінно виконувати їх. В основі цього принципу лежить припущення (яке давно набуло характеру переконання), що рішення, прийняте внаслідок публічного обговорення, шляхом проголошення і зіставлення різноманітних альтернатив і пропозицій, найчастіше буває найбільш прийнятним, виваженим і таким, що відповідає здоровому глуздові. Спільна воля та спільні зусилля немовби допомагають подолати обмеженість і слабкість кожного окремо. Це надає особливої сили і значущості спільному рішення. На цьому ґрунтується один із засадничих принципів демократії – принцип влади більшості, коли загальнообов'язковим вважається рішення, за яке віддала свої голоси більшість тих, хто брав участь у голосуванні.

У сучасному розумінні поняття «більшість» – це множина меншин, інтегрована у певну політичну спільноту. Повага до прав меншості – одне із надбань сучасної демократії, коли громадяни переконані в тому, що нема іншої влади, ніж вони самі. Громадяни – основа демократії, вони живлять демократичний дух взаємною довірою й повагою до принципу рівності; спільна воля рівних перестає бути лише кількістю, вона стає виявом особливої якості – вищим законом (про що буквально наголошувало давньоримське прислів'я: «Воля народу – вищий закон!»).

Перелічені вище першоелементи демократії поєднуються і втілюються з відповідною повнотою у виборах, які є сутнісно важливою ознакою цього ладу. Без справжніх виборів про демократію неможливо вести мову, хоч демократія жодною мірою не зводиться до виборів і не вичерпується ними. Для демократії вибори – це «момент істини», волевиявлення вільних громадян, творення влади, уособлення самокерування, спроможність дорослих і самодостатніх людей адекватно розуміти свої справжні інтереси й захищати їх зі знанням справи.

Елементарною вимогою для здійснення істинного вибору є обізнаність громадян у тих справах, щодо яких приймається рішення. Саме тому свобода зборів і свобода висловлення власної думки набувають за демократії великого значення. Демократія нічого не варта без можливості звернутися до загалу, без переконливої риторики й критики, коли увазі громади пропонуються точки зору, аргументи, інформація – усе те, без чого важко прийняти правильне рішення. Тому демократія мусить затверджувати і підтримувати свободу слова, без якої неможливо вільно обговорювати нагальні потреби і знаходити оптимальні способи розв'язання проблем. За допомогою вільного слова і під його впливом формується й живе громадська думка – дійова сила демократії.

Та слово може використовуватися і на шкоду демократії, особливо, коли владу отримують некомпетентні й нечесні люди. В полісній Греції провідни-

ків (лідерів) називали демагогами, тобто тими, хто веде народ. Проте в умовах крайньої демократії, коли «влада належить простолюдіві, а закони не мають верховенства», демагоги дістають змогу зловживати словом. Підлаштовуючись під народні бажання, писав Арістотель, вони подекуди ставали могутніми, а роль державних інституцій зводилася нанівець⁷. Тому слово «демагог» згодом набуло негативного значення і ним почали називати цинічних пройдисвітів, які, маніпулюючи словами, обманюють народ. Але й народ часом добровільно погоджується на те, щоб бути обманутим, охоче вислуховує пропозиції демагогів і підтримує їх.

Отже, перелічені елементи демократії створюють певний її образ, який можемо зафіксувати, давши таке початкове визначення. **Демократія — це суспільне самоврядування, яке здійснюють рівноправні громадяни через безпосередню участь в обговоренні й вирішенні громадських справ шляхом вільного вибору (голосування).**

Демократія заснована на прагненнях людей, що роблять вільний вибір, а не на спущеній згори меті. Якщо ж хтось (партія, вождь) накреслює мету, до якої маси «прямують колонами», то це не демократична, а авторитарна система. Громадянин за демократії не повинен уникати можливості й необхідності чинити вільний вибір. Функції вибору і самовизначення становлять основу особистості; людина вільна обирати й не може ухилитися від необхідності вибору. В одному з найперших новаторських підручників з основ демократії (який, до речі, мав ще й влучну назву «Демократія під запитанням») С. Соловейчик писав: «Сутність і сімь демократичної влади в тому, що вона і не є владою у звичному розумінні слова. В умовах демократії найбільша влада належить не державі, не органам і організаціям, а людині. Але це влада не над людиною, а над самим собою. Управління собою»⁸.

Такий підхід передбачає насамперед соціальний зміст, соціальну спрямованість демократії. Мається на увазі те, що демократія виникла й існує як намагання і можливість для людей вирішувати свої справи власними силами. Демократія — це насамперед суспільне самоврядування, самокерування, самостійність (тут важливо підкреслити метафоричність слова «самостійність» — стояти міцно, тримаючись на своїй силі, дотримуючись власної правди і слідуючи власному вибору). Це система, яку А. Лінкольн визначав як «правління народу, через посередництво самого народу, для народу».

1.1.2. Особливості сучасної демократії

Первинну, істинну форму демократії (саме в такому випадку демократія найповніше реалізує та виявляє свою сутність і своєрідність) визначають як пряму й безпосередню демократію. Вона отримала таку назву через те, що

⁷ Арістотель. Політика, IV, 4, 5, 6-1292 а.

⁸ Соловейчик С. Демократия пол вопросом // Новое время. — 1992. — №30. — С. 51.

громадянин має змогу прямо і без будь-яких посередників впливати на стан справ, виявляти свою волю, висловлювати власну думку. Незважаючи на усі зміни, які відбувалися у світі упродовж тисячоліть, демократія зберігає цю просту і знаменну сутність – вона завжди має бути справою громадян, які наділені почуттям відповідальності й обов'язку, прагнуть і вміють володіти собою та власним життям.

У найбільш яскравій, розвиненій і навіть теоретично обґрунтованій формі пряма (безпосередня) демократія знайшла втілення в античній полісній демократії, котру, як уже мовилося, небезпідставно вважають історично останньою формою «справжнього», тобто класичного народовладдя, для означення якого виник і сам термін «демократія». Стародавні філософи Платон, Арістотель, Сенека, Цицерон та інші (від часів Стародавньої Греції до кінця XVIII ст.) під демократією розуміли особливу форму організації державної влади, коли останньою володіють не окремі люди (або ж одна особа), а усі громадяни.

Проте з часом умови політичного життя, насамперед величина й тип тієї політичної одиниці, до якої застосовувалися демократичні методи врядування, змінилися. У стародавніх полісах (зокрема, в Афінах) на народні збори приходило декілька десятків тисяч громадян і це, напевно, була та природна кількісна межа, не переступивши яку, люди могли збиратися разом і відносно конструктивно працювати⁹. Нині існують сотні мегаполісів, де мешкають мільйони людей, які ніколи не зберуться на загальні збори. Вони спроможні тільки проголосувати, та й то раз на декілька років, за когось, хто їх представлятиме у певних державних органах, або за якесь рішення (як на референдумі). У складному сучасному світі пряма (безпосередня) демократія як основний механізм володарювання стала недосяжною.

Повернення до демократії у Новий час характеризувалося втратою нею одних рис і набуттям інших. «...Право суб'єктивної свободи, – зазначав Г. Гегель, – є поворотним і центральним пунктом відмінностей між *античністю* й *Новим часом*»¹⁰. Саме воно витворило новий тип ліберальної (від лат. *liberalis* – вільний), плюралістичної (від лат. *pluralis* – множинний) та представницької демократії. Зміна уявлень про демократію, її поєднання з цінностями раннього, класичного лібералізму відбулися, проте, не відразу. Хоч уже з XVII ст. (від часу укладення між європейськими державами Вестфальської угоди 1648 р.) головними суб'єктами міжнародних відносин були виз-

⁹ Далеко не в кожному полісі панувала демократія, поширеними були аристократії й олігархії, монархії й тиранії (режими особистої влади узурпаторів). Та й у тих випадках, коли в полісі існувала демократія, вона нерідко виявлялася хиткою, враженою різними вадами та відхиленнями.

¹⁰ Гегель Г. В.-Ф. Основи філософії права. – Київ, 2000. – С.115-116. Гегеля не можна вважати демократом, але він був прихильником конституційної монархії і сформулював багато важливих ідей щодо функціонування правової держави і громадянського суспільства.

нані суверенні, територіально організовані політичні одиниці — національні держави, все ж прихильники демократичного устрою продовжували пов'язувати його з невеликими за розміром утвореннями на зразок стародавнього поліса чи міст-республік пізнього середньовіччя. У своїй знаменитій праці «Суспільний договір» (1762) Ж.-Ж. Руссо стверджував, що для того, щоб спільна воля громадян була врахована, вони мають безпосередньо брати участь у законодавчому процесі. Отже, демократична держава повинна бути невеликою територіально, завдяки чому громадяни зможуть збиратися разом для вирішення спільних справ.

Та вже з кінця XVIII ст. чільне місце в уявленнях про демократію посіли ліберальні цінності прав та свобод особи, конституціоналізму й законності. Демократія і права людини утворили універсальне ядро конституційної держави, різноманітні варіанти якої завдячують своїм походженням американській і французькій революціям¹¹. Отже, уявлення про демократію на деякий час (в XVII-XVIII ст.) розійшлися з уявленнями про ліберальну конституційну державу (з виборним представницьким урядом, свободою економічного та політичного вибору, правовою захищеністю особи), щоб знову зійтися в XIX ст. у концепції ліберальної представницької демократії, якій властиві такі риси:

- представництво народом своєї суверенної влади не через безпосередню участь у прийнятті рішень, а через обрання своїх представників, насамперед у законодавчі структури. Без цього винаходу демократія в сучасних великих і складних суспільствах була б неможливою;
- використання механізмів партисипаторної (від англ. participate — брати участь) та прямої демократії на загальнодержавному рівні тільки при розв'язанні найістотніших для існування держави та її політичного устрою проблем, як-от: прийняття або затвердження конституцій, зміна території держави, приєднання до міжнародних союзів тощо. На нижчих рівнях врядування пряма демократія застосовується ширше — у вигляді референдумів та плебісцитів з багатьох питань життя громад і регіонів та прямих зібрань й участі у самоврядних органах;
- визнання як норми строкатості суспільного життя, неминучості протиборства інтересів і навіть конфліктів та вироблення завдяки цьому механізмів соціального й політичного плюралізму, що забезпечують узгодження інтересів і врегулювання конфліктів;
- узаконеність опозиції і конкурентність у боротьбі за здобуття владних позицій, що безпосередньо впливають з плюралізму та боротьби інтересів як рис сучасної демократії;

¹¹ Див.: Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность: Московские лекции и интервью. — Москва, 1995. — С. 60.

- гарантія прав і свобод людини, які забезпечують ступінь особистої свободи, якої не знала антична демократія і якої не могла дати громадянам полісів їхня участь у прийнятті рішень. Саме ця риса зумовила назву сучасної демократії як ліберальної;
- широке громадянство і високий рівень участі населення в політиці, які передбачають максимальне зниження або й зняття цenzів (майнового, вікового, статевого, освітнього, осідлості) і залучення раніше суспільно пасивних груп населення до громадянської участі;
- вільна преса та інші ЗМІ, які відіграють вирішальну роль у політичній комунікації, утворюючи осердя сучасного демократичного процесу¹².

Упродовж другої половини XIX ст. та всього XX ст. демократія стала поняттям, яке вмістило в собі універсальний і всеохоплюючий зміст, систему поглядів та ідеологію. Її ототожнюють з низкою ліберальних цінностей і проєктивних ідеалів (таких, які істотно впливають на реальність і сприяють змінам). До них можна віднести захищеність меншості, серйозність (не «декоративність») боротьби за владу, відкритість, автономність, співучасть у прийнятті рішень, досягнення більшої соціальної рівності тощо. Ці риси уточнюють сучасні уявлення про демократичний ідеал, розуміння сутності демократичного правління як певного вияву верховенства народу та його права контролювати й змінювати уряд.

1.1.3. Аспекти й різновиди демократії

Демократичні інститути і процеси. Головними аспектами демократії є демократична практика (в її інституційному та процесуальному вимірах), ідея та ідеал демократії, демократичні цінності й демократична ідеологія (як нормативний вимір демократії). Поняття інститут, інституція (від лат. *instituere* – встановлювати, засновувати) у суспільних науках найчастіше вживається для означення сталих, загальноновизнаних форм суспільної практики, що забезпечують соціальну та політичну стабільність. Це і норми, і владні структури, і громадські організації, якщо їх розглядати під кутом зору певної сукупності стійких правил або загальноновизнаних, повторюваних процедур. Інститути демократії можуть бути формальними (офіційно схваленими, зареєстрованими, узаконеними) та неформальними (такими, що функціонують на основі моральних, соціальних норм і звичаїв). Перші є визначальними для політичної демократії, а другі переважно пов'язані з її соціальними виявами. Партія, президентство, вибори, референдум, кредитна спілка – це приклади **демократичних інститутів**. Теорія інституціоналізму стверджує, що саме в тих суспільствах, де соціальне життя інституціоналізоване, де люди звикли діяти згідно із загальноприйнятими, хоч і неписаними

¹² Про ці та інші риси сучасної демократії див.: Dahl R. *Democracy and its Critics*. – New Haven; London, 1989. – P. 214-220.

правилами та дотримуватись усталених процедур, легко приживаються і швидко стають дійовими формальні демократичні інститути. А саме з їх створення розпочинається утвердження демократії в країнах, де раніше панували недемократичні режими.

Демократична практика, як мовилося вище, виступає у двох формах: політичній (як спосіб організації та здійснення державної влади й управління) та соціальній (як залученість громадян до вирішення суспільних справ, їхнє самоврядування та вплив на державну політику). Сукупність дій соціальних акторів в обох цих сферах, спрямована на здобуття чи втримання влади та на втілення курсу демократичної політики, становить **демократичний процес**. Йдеться про виявлення й задоволення потреб та інтересів, урегулювання конфліктів, подолання криз, реформування певних суспільних відносин, здійснення державної політики за участю і під контролем народу. Важливим у демократичній діяльності є не тільки здійснення політики та формування владних інститутів, а й обмеження влади. Своїм постійним втручанням і громадянським контролем люди сприяють її соціальному спрямуванню, стоять на заваді її злякисному переродженню, змушують враховувати свої інтереси при проведенні державної політики (економічної, соціальної, освітньої тощо). Отже, якщо інститути демократії допомагають утримувати суспільну систему в певному, якісно визначеному стані, то демократичний процес як сукупність видів і форм політичної діяльності, що розгортається в часі, має своїм наслідком перманентні зміни: розвиток (прогрес), або деградацію (регрес).

Роблячи акцент на демократичному процесі, ми виокремлюємо в ньому специфіку процедур вироблення і прийняття рішень. Прагматизм демократичних форм (у цьому репрезентує себе раціональна демократія) дає змогу приймати рішення шляхом відбору, осмислення й обговорення різних можливих варіантів (в англійській мові усі ці дії позначаються одним вагомим словом – *deliberation*). Раціонально прийняті рішення виражають спільну волю і це надає їм більшої значущості¹³.

З демократичної практики в усій її багатоманітності поступово кристалізується демократична ідея. Демократія стає цінністю, виникає переконаність у тому, що демократичний спосіб розв'язання суспільних проблем є не тільки можливим, а й бажаним. Люди розуміють, що в усіх своїх виявах демократія сприяє соціальній творчості, пошукові більш адекватних і прийнятних умов існування. Вона виступає як соціальний експеримент, як спо-

¹³ До речі, демократичне обговорення (колегіальність) може бути елементом і не зовсім демократичної системи управління. Скажімо, на військовій нараді під час обговорення надається можливість висловитися присутнім, починаючи з наймолодшого за званням. З одного боку, молодший не відчуває тиску "керівної думки", з іншого – керівник наради має змогу на основі процесу обговорення провести поточну селекцію остаточного рішення і підбити підсумок.

сіб запровадження суспільних інновацій. Маючи на увазі цю властивість демократії, іноді говорять про демократію, що стимулює розвиток. В умовах посткомуністичного існування демократизація сприяє оновленню усіх сфер соціального буття, тому можна сказати, що це важлива сила трансформації суспільства.

Демократичні інститути і процеси є умовою процвітання й добробуту. Економічна свобода сприяє економічному зростанню, економічній ефективності й розвитку. Це ж стосується політичної демократії і ступеня залученості громадян до суспільних справ¹⁴. Все це дає підставу говорити про демократію як загальне благо або принаймні як умову такого блага. Вона є також втіленням спільної волі і розуму, суспільної моралі. Демократичний лад – необхідна умова недопущення тиранії, гарант захисту прав і свобод громадян, вільного самовизначення, самовираження і розвитку особистості, встановлення правової рівності, моральної автономії людей, мирного розв'язання соціальних проблем на засадах загальної згоди (консенсусу) й обмеження примусу.

Нормативні аспекти демократії. Під впливом демократичних умов життя формується певний світогляд, який визначається як демократична ідеологія – впорядкована система демократичних цінностей, уявлень і переконань, згідно з якою люди можуть і мусять розв'язувати суспільні справи через посередництво власної участі, залучення до суспільного життя, обізнаності й поінформованості щодо суспільних справ і проблем. У цьому виявляється нормативний аспект демократії. Щоправда, демократична ідеологія рідко фігурує як цілісна й самодостатня система поглядів, підпорядкована узагальненню, обґрунтуванню та класифікації усіх цінностей демократії. Найчастіше вона є складовою інших (дуже різноманітних) ідеологічних систем, у межах яких ідеал демократії набуває своєрідних відтінків.

Ідеал і розмаїття концепцій демократії. Під ідеалом демократії розуміють той сучасний її стандарт, згідно з яким оцінюють демократичність різних форм врядування. Він є відправною точкою для «будівництва» різних концепцій (в теорії) і різних моделей (на практиці) демократичного ладу. В уяві

¹⁴ Американський соціолог М. Олсон у дотепній формі показав, що найбільш сприятливим для економічного зростання є демократичне правління. Він окреслив такий зв'язок між цими явищами: кожен із членів демократично обраного представницького уряду сплачує податки і тому, визначаючи їх рівень, враховує не лише необхідність максимізації доходів держави, а й власні інтереси та інтереси своїх виборців, яких він взявся представляти в уряді і від яких залежить його подальша політична кар'єра. Як наслідок, податковий прес зменшується, економічне становище платників податків поліпшується, а це сприяє інтенсифікації їх вільної економічної діяльності, свободу якої демократичний уряд не обмежує. Отже, за інших рівних обставин демократія пришвидшує економічне зростання й підвищення добробуту (див.: Olson M. Dictatorship, Democracy and Development // American Political Science Review.- 1993.- Vol. 87.- No. 3 (September).

різних категорій людей (вчених, політичних діячів, пересічних громадян) зміст його – різний. Одні вбачають найбільшу цінність демократії в залученні громадян до самоврядування, інші – в гарантуванні прав і свобод людини, ще інші – в можливості ненасильницької зміни уряду й ефективного врядування. Залежно від того, як люди уявляють собі демократичний ідеал, що найбільше цінують та на чому акцентують у понятті демократії, залежить їхня прихильність до певних концепцій чи певних різновидів демократії.

Ті, хто розглядає демократію як духовне й моральне явище, що сприяє реалізації людської гідності й самостійності, фактичному втіленню в життя різноманітних прав людини, говорять про **демократію, засновану на правах**. Близьким до цього є розуміння демократії як форми захисту прав, за допомогою якої людина протистоїть утискам і дискримінації, зазіханням на свободу. Маючи на увазі ці риси, ведуть мову про **захисну демократію**.

Оскільки йдеться про плюралістичне суспільство та необхідність врахування й узгодження інтересів різноманітних суспільних груп на основі закону, то великого значення набуває процедурний аспект демократії. Ті, хто вбачають у демократії насамперед вироблений людством механізм (процедуру) раціонального опрацювання і прийняття рішень, апелюють до **процедурної демократії**. Вона виступає як ефективний інструмент досягнення згоди (порозуміння). Різні соціальні суб'єкти проголошують власні інтереси, рівноправний статус яких потребує відповідної уваги до кожної групи таких інтересів. Зіставлення точок зору і прагнень у підсумку дає змогу досягти згоди. Як свідчить досвід, участь груп інтересів в обговоренні спірного питання завжди знижує потенціал конфліктності, навіть тоді, коли наприкінці чиїсь інтереси втілилися не повною мірою. І навпаки, нехтування чиєюсь участю (навіть, якщо інтереси при цьому не утискуються) сприймається болісно.

Якщо процедурна демократія розглядається як інструмент у руках політичних еліт, які з її допомогою досягають ефективного управління суспільством, то йдеться про **елітарну демократію**. Її ідеалом є правління змінюваних, відкритих еліт, над якими маси здійснюють контроль за допомогою виборів. За будь-яких обставин керувати державою, на думку прихильників цієї концепції, мають еліти на основі законів і чітко визначених процедур (конкурентності, чесних виборів, проведення дебатів з ключових питань політики тощо). Демократичні процедури повинні визначати також міру та форми участі пересічних громадян у політиці (переважно зводячи їх до участі у виборах). Таку позицію прихильники елітарної демократії пояснюють необхідністю уникнути ірраціональних впливів невідготовленого до врядування народу, а також тим, що еліта (правляча верхівка, верхній шар політичного класу) зазвичай має демократичніші, ніж маси, погляди.

Речником елітарної демократії був відомий австрійський економіст і соціолог Й. Шумпетер. Близька до його поглядів позиція К. Поппера, схильно-

го інтерпретувати сутність представницької демократії насамперед як механізм, що дає змогу громадянам змінювати уряд без кровопролиття і виправляти помилки в керівництві суспільством, допущені попереднім урядом. Наголос, на думку К. Поппера, потрібно робити не на народоправстві, яке завжди є ілюзорним, а на правлінні закону, який якраз і стверджує безкровний розпуск уряду простою більшістю голосів. Це не означає, зазначає вчений, що більшість завжди має рацію або що вона, як правило, має рацію; але правління більшості – кращий з існуючих способів здійснення влади¹⁵.

Антиподом концепції демократичного елітаризму є концепція **учасницької (партисипаторної) демократії**, яка зосереджує увагу на громадянській участі. Вагомий внесок в її опрацювання зробили Б. Барбер, К. Пейтмен, М. Вольцер. Вони наголошують на єдності соціальних і політичних аспектів демократії, на значенні громадської залученості й громадянської доброчесності, поділяючи погляд Т. Джефферсона, що якщо громадяни недостатньо освічені, щоб «здійснювати управління із виваженою поміркованістю, слід не відбирати в них владу, а плекати в них поміркованість»¹⁶. Прихильники цього підходу, безперечно, мають рацію в тому, що демократія, на відміну від багатьох інших форм і різновидів організації влади, передбачає втягування громадян у клопіт і турботи, небезпеки, стреси і негаразди, пов'язані з управлінням суспільними справами. Демократія потребує постійного піклування і свідомої зосередженості громадян на її захисті.

Конкуренцію між елітарною демократією, що заснована на визнанні особливого статусу і привілеїв лідерів та еліт (і відповідно неспроможності чи недоцільності перетворення народу на носія влади), демократії для певної обмеженої кількості людей (середньовічний цех, шляхетський стан тощо) та масовою демократією, яка передбачає вибори знизу та рівноправну участь усього громадянства, можна простежити упродовж історії розвитку демократії. В умовах Нового часу поступово відбувається експансія масової демократії, але водночас – і перетворення її на маніпулятивну, де змістовне наповнення демократичних форм поступається місцем формі, зовнішнім ефектам, режисурі з боку тієї ж еліти. Тому варто підкреслити, що осердя демократії за будь-яких умов становить саме свідома активність громадян. Якщо такої активності нема, жодні зусилля еліти й окремих ватажків неспроможні демократизувати суспільство.

¹⁵ Треба, однак, мати на увазі, що ця проста більшість не є первинним джерелом влади, адже для того, щоб внести, наприклад, зміни до Конституції, потрібна кваліфікована більшість у 2/3 або 3/4 голосів. Отже, народ може правити державою тільки кваліфікованою більшістю (див.: Поппер К. Демократия и народоправие // Новое время. – 1991. – № 8. – С. 41-43).

¹⁶ Див.: Енциклопедія політичної думки / За ред. Д. Міллера та ін. – Київ, 2000. – С. 102-103.

Як і будь-яка інша форма, сучасна ліберальна демократія не є повним втіленням демократичних ідеалів, а лише деяким наближенням до них. Вона містить суперечності, слабкі місця та вади. Їй, зокрема, властива суперечність між представництвом та конкуренцією різних інтересів і необхідністю прийняття єдиних компетентних рішень. Ліберальна демократія не забезпечує активної повсякчасної участі громадян у державному управлінні, іноді вона породжує тенденцію до тривалого відчуження народу від влади. Ліберальна демократія не сприяє вирівнюванню становища громадян, а інколи й поглиблює нерівність. Проте вона здатна, за умови доброго функціонування її інститутів, забезпечити відповідальність еліти перед народом, досягнення компромісів у процесі узгодження суперечливих інтересів, а також, що не менш важливо, ефективне управління на основі закону. Сучасна демократія характеризується насамперед як представницька. Та попри це тенденція до розширення політичної участі громадян триває, і мусимо визнати: кожен з нас належить до певних груп і спільнот, повноцінне існування яких може бути забезпечене тільки через безпосередню демократію, через зацікавлену та повсякденну громадянську участь. Це стосується хоча б місцевого самоврядування, належності кожної людини до сусідської спільноти, що утворюється внаслідок спільного проживання на одній вулиці, в одному під'їзді, в межах одного кварталу, одного села, селища або міста.

1.1.4. «Природність» демократії

Розглянувши витoki, зміст і призначення демократії у світлі сучасних знань, можна констатувати, що демократія виникла з повсякденної соціальної практики і супроводжує людей з давніх часів, несучи на собі глибокий відбиток того, якими є люди, що її поцінують, підтримують і застосовують, або, навпаки, зневажають. Як суспільне явище демократія формувалася природним шляхом, через поступовий розвиток суспільства, його рух до більш розвинених і досконаліх форм.

Ідеї рівності, спільна участь в обговоренні й виробленні рішень мали велику силу в громадах, що творили живляче середовище повсякденного існування й становлення демократії в стародавні часи. Громада давала змогу вислухати й зіставити різні думки, іноді – усі можливі точки зору. Колективна думка не уявляла сили більш зваженої і досвідченої, ніж громада (община, мир, коло). Колективне «тіло» народу століттями плекало переконання, що вироблена спільними зусиллями думка, прийняте усім загалом рішення не можуть бути хибними. Тому спільно ухвалені рішення – це найвищий авторитет¹⁷. Народні збори були немовби своєрідним ритуалом, що сприяв на-

¹⁷ Наприклад, силу спільно прийнятих рішень, вільний громадський дух жителів Карпат у давні часи, а також їхні змагання за збереження первісних форм громадського самоврядування в художній формі показано в повісті І. Франка «Захар Беркут». Основна ідея твору, зазначає І. Франко в передмові до нього, хвилює сучасних, живих людей, а,

родженню й утвердженню спільної волі. Згодом виникала потреба зробити знайдені демократичні форми і процедури більш усталеними і міцними, дати ідейне обґрунтування доцільності демократії.

Коли ми кажемо, що виникнення й подальший розвиток демократії мали «природний характер», то це не означає, що вона утверджується ледь не автоматично, поза волею і свідомою участю людей. Як і інші надбаня людства, демократія є наслідком зусиль і боротьби тих, хто вбачав у ній дещо, що заслуговує на подальше збереження і відтворення. Та все ж мусимо визнати, що в демократичних формах правління є щось таке, що відповідає людській природі. Саме це «щось» і було запорукою того, що жодні спроби сплюндрувати демократію і скасувати її повністю ніколи не були цілковито успішними. Демократія допомагає виховати, виплекати й розгорнути вільну людську особистість і тільки вона створює справжні життєві шанси для більшості людей. Усі інші, недемократичні форми суперечать прагненню людини до самостійності й свободи, деформують її волю і пригнічують гідність.

Говорячи про «природність» демократії, про її відповідність людській природі, маємо на увазі насамперед те, що демократія дає змогу людині реалізувати інтерес до суспільного життя, втілити в життя глибоко притаманну кожній особистості потребу (у декого – жагу) суспільного визнання. За допомогою демократії людина втілює здатність впливати на стан справ і перебіг подій у державі, усвідомлювати власні інтереси як органічну складову інтересів суспільних. У своїй глибинній основі жива демократія містить здорову потребу людини до спільної «гри» із проблемами й варіантами їх розв'язання, із промовами й гучним схваленням (чи обуренням), риторичним мистецтвом і несподіваним виявом чистішої (а іноді – власної) мудрості, зваженості та дотепності. Отже, погодимося із Д. Д'юї, який писав: «Основа демократії – це віра у здібності людської природи, віра в інтелект людини і в силу накопиченого спільного досвіду людей. Це віра не в те, що усе це наявне у довершеному вигляді, але у те, що, якщо сприяти, це може зростати і бути спроможним генерувати дедалі більшою мірою розвиток знань і мудрості, необхідних для скерування спільних дій»¹⁸.

Демократію важко або й неможливо знайти десь у взірцевому вигляді. Як і кожна інституція, збережена людьми, демократія несе на собі відбиток людської обмеженості й недосконалості, непослідовності й недалекоглядності. Це типово «людська інституція», на якій позначаються будь-які явища, всі притаманні людині вади. Водночас треба визнати, що феномен де-

значить, і сама є живою і сучасною (див.: Франко І. Захар Беркут. Образ громадського життя Карпатської Русі в XIII віці // Зібрання творів: У 50 т. – Київ, 1978. – Т. 16. – С. 7-154). Роль громад у розвитку американської демократії розкрито у праці А. де Токвіля "Про демократію в Америці" (Київ, 1999. – С. 63-70).

¹⁸ Цит. за: Кожокин Е.М. Государство и народ: От Фронды до Великой французской революции. – Москва, 1989 – С 155-156

мократії має всепроникний, планетарний характер. Її елементи зберігалися й жеврili за умов найжорстокіших тираній і деспотій. Адже кожна влада, хоч би якою антидемократичною вона була, потребувала живлення і «виправдання» демократичними формами. І хоч це могло бути лиш уподібненням, свого роду пародією на демократію, можна констатувати, що не існує життєспроможної й усталеної політичної влади, яка б відверто нехтувала народом, його здатністю і потребою у самокеруванні.

Будь-яка влада і будь-який володар намагаються отримати вотум довіри людей, спертися на гучну і невідпорну підтримку багатотисячних натовпів. Завдяки масовій участі і великим можливостям маніпулювання людьми з боку влади демократію дуже легко імітувати, штучно «клонувати», адже ніні нема проблеми з тим, щоб інсценувати «всенародні вибори», «масове обурення» або таку ж масову «підтримку». Але люди потребують реальної демократії і завжди відчують обман, навіть якщо звідусіль лунає, що демократія вже «вкорінилася».

1.1.5. Пастки, загрози й межі демократії

Слабкості й вади демократії. Тлумачення демократії і ставлення до неї здавна було й донині залишається важливим критерієм, за допомогою якого роблять висновки про зміст і скерованість того чи іншого суспільного руху або політичної партії. Мало хто зараз наважується відверто нехтувати демократією. Саме тому можна зустріти безліч імітацій і підробок під демократію. Опоненти демократії використовують нею ж створені можливості для послаблення демократичного потенціалу суспільства. А тому, міркуючи про сутність демократії, не можна обминути питання про межі і труднощі, пастки, слабкості та небезпеки демократичних інституцій.

Було б неправильно говорити про усе це тільки як про «викривлення» і «збочення» якихось «істинних» форм демократії. Треба навчитися бачити у недоліках будь-якого явища продовження відповідних достоїнств. Так, участь народу надає демократичним формам популістського, поверхневого й «вульгарного» характеру. Як кажуть, дуже часто народ обирає не кращих, а таких, який він сам. Народ не можна ідеалізувати, і він знає це. Дуже часто трапляється так, що виборці після завершення голосування вважають, що їхня участь у «політиці» на цьому припинилася і що треба чекати наступних виборів. Багато маніпуляцій і зловживань приховано в «машині голосування». Вміла організація обговорення і вдало побудована технологія голосування дає змогу крок за кроком втілити таке рішення, яке категорично неможливо провести під час відвертого й чесного голосування. Отже, по-справжньому демократичний процес завжди непередбачуваний і не обов'язково гарантує прийняття найбільш розумних і доцільних рішень.

Демократія, як жодна інша політична форма, несе у собі ризик і невизначеність. Як в умовах ринку не завжди «виграє» підприємець, найкорисніший для споживача, так і в умовах демократії на виборах часто виграють не найбільш гідні і делікатні особи, а інколи й відверті пройдисвіти. Нерідко послідовне дотримання процедур демократії виглядає «знушенням над здоровим глуздом», абсурдом. Скажімо, парламентські слухання можуть тривати годинами, днями і тижнями, і пересічний громадянин починає вважати усе це безглуздою «говорильнею». Він починає прагнути «простих» й «ефективних» рішень, «твердої влади» і ладен підтримати будь-якого нового диктатора, який обіцяє легке розв'язання усіх проблем. А отже, демократії можуть загрозувати самі... громадяни.

Вади й недоліки демократії дають змогу досить легко її імітувати. **Імітативна, маніпулятивна, або псевдodemократія** покликана маскувати авторитарний режим і створювати враження, немовби то народ насправді є джерелом влади й підтримує той чи інший існуючий режим. Крайнощі маніпулятивної демократії виявляються в таких потворних формах, як голосування під дулами автоматів, відвертий шантаж і залякування виборців, підкуп та інші форми «фабрикування» волі громадян. У той же час усім (навіть визнаним і розвиненим) формам демократії властиві елементи імітації й маніпулятивності — залежно від того, наскільки громадяни ухиляються від справжньої повсякденної участі у справах. Такі імітаційні форми здебільшого розраховані «на експорт», але в сучасних умовах розвитку засобів масової інформації мало кого можуть ввести в оману.

За умов демократії не виключені такі явища, як зловживання владою й корупція. Ці явища (як і усі інші політичні злочини) існували задовго до того, як демократія поширилася і затвердила себе в світовому масштабі. Тривають вони і зараз. Їхнє існування не виправдано пов'язується саме з демократією. Нема підстав говорити, що демократія створює особливі передумови для аморальності та корупції влади. Навпаки, за умов розвитку справжньої демократії виникають основи для обмеження масштабів зловживань, для переслідування можновладних злочинців (які в умовах інших режимів ніколи б не постали перед судом) згідно із законом.

Межі демократії. Демократія не є засобом розв'язання усіх проблем життя. Є такі сфери, де повинна домінувати обізнаність і компетентність, а іноді — жорстка і конкретна воля однієї особи. Тому толерантність до недемократичних установ, стверджує професор Пенсильванського університету Е. Кеннеді, часто виступає як умова виживання демократичного уряду.

Жодної демократії не може бути за надзвичайних ситуацій, коли треба блискавично прийняти і здійснити рішення, від якого залежить життя і безпека людей. Такі ситуації передбачені в конституціях і законодавстві усіх демократичних країн. У будь-якому випадку треба погодитися, що надзвичай-

ний стан є станом тимчасовим і обмеженим, після якого відновлення нормального способу існування є необхідністю.

Демократичні рішення мінімізуються в умовах, коли треба чітко визначити конкретну особу, яка несе управлінську або фінансову відповідальність. Зокрема, це стосується економічної сфери. Складно вимагати демократичності й відкритості банківської діяльності. Сучасне виробництво у більшості випадків також побудоване як жорстка ієрархія, де віддаються однозначні накази згори донизу і передбачається чітке їх виконання. Хоча пересічні робітники можуть залучатися до обговорення тих чи інших питань поліпшення процесу виробництва (і це практично завжди сприяє вдосконаленню роботи), економіка за своєю природою є авторитарною системою, в якій принципи рівності і довіри не можуть не бути різко обмеженими. Таким же обмеженим у своїй демократичності є процес освіти й виховання. Якщо, наприклад, надати надмірну свободу підопічному, то він, не виключено, намагатиметься мінімізувати своє навантаження.

Нічим не обмежена демократія перестає бути справжньою демократією і перетворюється на суспільний безлад, що тягне за собою злочинність, руйнацію та інші небезпеки. Недарма американський учений М. Олсон, стверджуючи, що для економічного зростання найбільш сприятливим є демократичне правління, все ж додає: але за умови, що демократичний уряд гарантує не нижчий від деспота рівень особистої безпеки громадян та захист їхньої власності¹⁹. Водночас певні елементи демократії можуть застосовуватися, даючи плідні наслідки, в усіх сферах суспільства.

Отже, здебільшого демократичні засоби й процедури прийнятні і результативні під час формулювання проблеми, вироблення рішення і визначення параметрів його реалізації. Коли ж ідеться про конкретику управління, про виконавчу дисципліну і «тактику», то жорсткість і конкретність стають на місце невизначеності й багатоманітності. За демократії людина є господарем ще неприйнятого рішення, а щодо прийнятого вона залишається слухняним виконавцем.

1.2. Основні цінності сучасної демократії

Що таке цінності? Це, за визначенням соціологів, загальні ідеї, які допомагають людям відрізнити добре від поганого, бажане від небажаного і формулювати на цій підставі суспільні орієнтири та принципи поведінки²⁰. Як уже зазначалося, демократія в сучасну епоху сама собою є важливою й загально визнаною цінністю. Але вона утверджується й набирає справжньої сили тільки за умови, що люди знають, за що вони поцінують демократію,

¹⁹ Див.: Olson M. Dictatorship, Democracy and Development // American Political Science Review.- 1993.- Vol. 87.- No. 3.

²⁰ П. С. Пилипчук, «Сучасна демократія: сутність, передумови й поширення»

чого хочуть досягти і що захишатимуть. Ці основоположні риси демократії перетворили її на соціальну цінність в уяві людей ХХ ст. і можуть бути охарактеризовані як демократичні цінності. Демократичні цінності – це те, заради чого демократію варто захищати, це уособлення її значущості і життєдайності, її привабливості для мільйонів людей, те, завдяки чому демократія здобуває нових прихильників в усьому світі.

Існує чимало загальноновизнаних цінностей, які, здається, не пов'язані зі світом політики і демократії. Взяти хоча б такі основоположні цінності, якими є людське життя, здоров'я, кохання, сім'я, спілкування. Неможливо уявити, щоб умови суспільного існування (політичне оточення, соціально-психологічний клімат) не впливали на повсякденне життя людини, її приватне буття, родинний побут, увесь її життєвий світ. Отже, якщо ми говоримо про специфічні непересічні цінності демократії, то маємо на увазі людське існування в усій його повноті і багатоманітності.

Громадянство і громадянськість. Ядро демократії становлять громадянство і громадянськість. Вони означають не тільки (і не стільки) формальну належність людини до держави, політико-юридичний зв'язок із її структурами, скільки розвиненість соціальної свідомості й індивідуальної гідності, спроможність людини усвідомлювати власні інтереси і захищати їх зі знанням справи та з урахуванням інтересів усього суспільства.

Громадянин, його життя і здоров'я, його гідність і чесноти – найголовніше для демократії. Сила суспільства і його міць складається саме з освічених і організованих громадян, які шанують силу спільного існування, спільного рішення і відповідної дії. Безсилля і відчай окремого громадянина, його зневіра у власних силах є небезпечною річчю, адже демократія не може і не повинна нехтувати кимось окремим заради примарних інтересів цілого. Громадянство як суспільна роль і громадянськість, як сукупність рис, суспільних якостей виконувача цієї ролі уособлює саме дійовий, активний характер соціального буття людини, намагання бути в центрі тих важливих подій, що впливають на життя, визначають майбутнє.

Проте, чи може людина впливати на суспільне життя, якщо вона мешкає у великому місті або селі, розташованому за тисячі кілометрів від столиці? Хіба не зрозуміло, що від пересічної людини не залежать (або залежать дуже мало) рішення цих «високих» посадовців? Ці недвозначні запитання передбачають невтішно песимістичну відповідь: «Так, не залежать...». Але тільки в тому випадку, якщо демократія розуміється винятково як спосіб устрою держави. В умовах такої «державної демократії» для більшості громадян участь у суспільних справах вичерпується їхнім періодичним голосуванням під час виборів.

Однак по-справжньому демократичне громадянство виявляє себе (мусить виявляти) в самоорганізації і самоврядуванні на всіх рівнях життя – у сту-

дентському й учнівському самоврядуванні, у профспілковому й правозахисному рухах, у діяльності різноманітних неурядових організацій, що становлять громадянське суспільство, якого не існує, якщо немає справжніх громадян. У демократичному суспільстві людина є істотою вільною і сама визначає мету, сенс і ритм свого існування. Ніхто не може змусити вільного громадянина присвятити себе чомусь такому, що він вважає не вартим уваги, таким, що не має значення. Але така відстороненість і свобода самовизначення не передбачає, що громадянин може взагалі залишити напризволяще сферу суспільного життя — хоч би якою багатоманітною і складною вона була, і хоч би яким «неосвіченим» та «непідготовленим» він себе вважав. Ніхто не може замінити окремого громадянина у його (саме його) громадянській активності. «Без мене народ неповний», — зауважив свого часу російський письменник А. Платонов.

Демократія потребує свідомого й активного залучення громадян до суспільного життя і без цього вона не може відбутися. Застереігаючи від романтизованого бачення демократії, Е. Бенеш писав: «Передусім демократія означає працю, працю велику, головним чином малопомітну, працю систематичну, наполегливу, постійну і напружену»²¹. Громадянство, розвинений громадянський стан є цінностями, бо вони підносять людину, цивілізують її, формують порядок, заснований на свободі й відповідальності.

Компетентність і відповідальність. Компетентність громадянина — це його знання про те, які існують способи відстоювання прав, свобод, захисту власних інтересів, це та цінність, яка забезпечує життєздатність і стійкість демократичного ладу. Готовність і бажання діяти передбачають відповідальність: усвідомлення того, що «дорослий стан» (а демократія орієнтує людину на те, що вона мусить долати інфантильність, споживацьку налаштованість, надії на патерналізм і опіку) — це обов'язок повною мірою відповідати за прийняті рішення і вчинені дії. У компетенцію громадянина входить увесь спектр його суспільного існування, усе те, що творить мережу соціальних відносин.

Компетентний громадянин мусить бути обізнаний з усіма тими справами, які можуть вимагати його безпосереднього втручання. Треба знати, за допомогою яких законів, механізмів і процедур можна вплинути на ті чи інші структури влади заради відстоювання власних інтересів, яким чином можна висловити своє прихильне ставлення до якогось факту суспільного життя або ж, навпаки, виявити своє обурення і протест. Підтримання компетентності — це постійне піклування про те, щоб бути поінформованим й освіченим, щоб нічого суттєвого і значущого не відбувалося поза твоєю власною увагою та участю. Компетентність громадянина — це його громадянська пильність, розуміння того, що «споживацьке» ставлення до надбань і цінностей демократії можуть призвести до їх втрати.

²¹ Бенеш Э. Демократия сегодня и завтра // Вопросы истории. — 1993. — № 1. — С. 107.

Свобода. З достеменною точністю важко визначити сутність цього явища, проте кожен добре відчуває, коли його свобода утискується або зводиться нанівець. Глибокі міркування щодо сенсу свободи належать І. Берліну: «Фундаментальне розуміння свободи — це свобода від ланцюгів, від ув'язнення, від поневолення іншими. Все решта — розширення цього сенсу, якщо не метафора. Той, хто хоче бути вільним, прагне усунути перешкоди; боротися за особисту свободу означає прагнути покласти край втручанню, експлуатації, поневоленню з боку людей, чії цілі відрізняються від твоїх. Свобода, принаймні у політичному розумінні, пов'язується з відсутністю залякування чи домінування...»²².

Пояснюючи сутність понять «негативної» та «позитивної» свободи, І. Берлін тлумачить першу як свободу від гноблення, від втручання інших (про що якраз і йдеться у наведеному уривку), а другу — як свободу панування над самим собою, свободу робити вибір згідно з власними уподобаннями, свободу самовиявлення. Негативна свобода **досягається звільненням** від гноблення, рабства, залежності. Вона забезпечується наданням формально юридичних прав і ставиться понад усе в класичному лібералізмі та в сучасних лібертаризмі й консерватизмі. Свобода ж позитивна **використовується для** розвитку особистих здібностей, реалізації прагнень. Для її досягнення потрібно мати певні соціально-економічні, політичні й культурні умови. Інакше годі й казати про свободу вибору. Її значення найбільше підкреслюється в соціал-демократизмі та соціальному (егалітарному) лібералізмі. Представник егалітарного лібералізму ще на початку 60-років ХХ ст. К. Макферсон закликав лібералів переорієнтуватися з ідеалів негативної свободи та формально-юридичної рівності на позитивну свободу й ідеал рівних можливостей розвитку кожної особистості. Адже в цьому, на його думку, полягає головна мета всіх ліберальних свобод. «Ми повинні, — зазначав К. Макферсон, — оцінити мету вище, ніж засоби, і надати перевагу добру перед користю»²³.

Проте ці два вияви свободи (як і дві основні демократичні цінності — рівність та свобода) часто суперечать один одному, аж до взаємного заперечення. І у житті буває складно знайти їх гармонійне поєднання. Негативна свобода підтримує автономність, індивідуалізм і нерівність, позитивна, навпаки, — соціальність, комунітаризм (англ. communitarianism, від community — громада, спільнота) і більшу соціальну рівність. Надмірний акцент на негативній свободі призводить до ігнорування проблем бідності й нездатності значної частини громадян скористатися правами та свободами через матеріальну незабезпеченість, суперечить принципіві однакової свободи для всіх. А надмірний акцент на соціальній рівності загрожує індивідуальній свободі. Особливо наочно це довело правління комуністів у колишньому СРСР та інших країнах, де під марксистськими гаслами «свободи для» («блага» й усе-

²² Берлін І. Чотири есе про свободу. — Київ, 1994. — С. 52.

²³ Macpherson C. B. *The Real World of Democracy*. — Toronto, 1965. — P. 54-55, 62-63.

бічного розвитку людини) була знищена «свобода від» (гніту репресивної тоталітарної системи та нав'язуваної нею ідеології), а громадяни перетворилися на «гвинтики» бездушної партійно-державної машини.

Простір свободи – це своєрідний Всесвіт, у якому людина належить сама собі і може приймати будь-які рішення, які стосуються її. Л. Колаковський визначає свободу саме як «сферу людської діяльності, в якій суспільна організація нічого не забороняє й нічого не наказує, відтак у цій сфері люди можуть вибирати те, що хочуть, не наражаючись на репресії»²⁴. Питання, однак, полягає в тому, наскільки великою є ця сфера, та чим (і ким), а також у який спосіб вона може бути обмежена.

Мінімально необхідне обмеження свободи одного громадянина, згідно з ідеологією лібералізму, визначається потребою захисту свободи іншого громадянина. У випадку порушення цих меж вступає в дію закон, який накладає обмеження і відновлює порушену свободу. Тому в основу правових відносин у процесі їх поступового розвитку був покладений імператив свободи. «Підґрунтя права, – зазначав Г. Гегель, – є взагалі духовне, а його найближче місце й висхідна точка – воля, яка вільна; тим-то її субстанцію й визначення становить свобода; система права – це царство здійсненої свободи, світ духа, породжений ним самим, мовби другою натурою... Право стосується свободи, це найповажніше й найсвятіше в людині, що вона сама, оскільки це має бути зобов'язуючим для неї, мусить знати»²⁵. Г. Гегелю належить також теза про те, що в громадянському суспільстві кожен для себе – мета, і що розумні тільки ті закони і державні устрої, які відповідають природі людини та її уявленню про власну свободу. Також найскладніше знайти такі соціальні форми, які робили б свободу рівною для всіх, що є, за Дж. Роулзом, основним ідеалом сучасного ліберального суспільства і головною вимогою справедливості. Досягненнями в запровадженні (в окремих країнах – доволі успішному) таких форм пояснюється успіх і популярність західної соціал-демократії як сучасної альтернативи лібералізму в розумінні свободи й демократії.

Неможливо довести, що демократія створювалася спеціально для того, щоб відстоювати й поширювати свободу особи. Упродовж багатьох століть первісна демократія була ефективним засобом соціальної адаптації, підтримання цілісності і життєздатності людських спільнот. І найчастіше вона досягала своєї мети шляхом обмеження свободи, підкорення окремих індивідів інтересам соціального цілого. Але згодом поступово виокремилася особистість, людина усвідомила значущість свого (і будь-якого) «Я». Свобода почала усвідомлюватися як ключова цінність, без якої усі інші втрачають сенс. Демократія справедливо може вважатися таким устроєм, за якого най-

²⁴ Колаковський Л. Міні-лекції на максі-теми / Пер з польськ. Р. Харчук. – Київ, 1999. – С. 98.

²⁵ Гегель Г. Філософія права. – М., 1991. – С. 100.

менш утиснена і найлегше може бути досягнена свобода. Але – і це варто підкреслити особливо – на варті свободи повинні стояти самі громадяни.

Конституція і конституціоналізм. Для того, щоб визначити межі свободи й відповідальності, уникнути надмірних моральних претензій, повинна існувати якась «надлюдська» інстанція, яка не залежала б від чийхось особистих уявлень і уподобань, від чиеїсь окремої волі чи сваволі. Саме таку інстанцію уособлює закон і особливою мірою – Конституція. Її призначення – чітко визначити принципи соціального співіснування людей у демократичному суспільстві. Непорушність конституційних засад дає змогу зробити соціальний порядок і соціальну свободу незалежними від того, який саме президент стоїть на чолі держави або яка партія здобула більшість у парламенті. Конституція, звичайно, не є констатацією існуючого становища (тому нема сенсу говорити, що та чи інша конституція «відповідає» чи «не відповідає» дійсності), а є своєрідним «проектом», тим дороговказом, на який орієнтуються законодавці та громадяни загалом.

Саме тому правова держава повинна визнавати право свободи, адже як організація, що піднімається над усіма громадянами, не поглинаючи їх, правова держава є нічим іншим, як системою свободи. Оскільки в правовій державі права і свободи людини оцінюються вище, ніж владні прерогативи, остільки призначенням Конституції є насамперед забезпечення вільного життя індивідів. Конституція покликана обмежувати владу уряду й охороняти право власності як основу вільного суспільства.

Права і свободи людини є такою цінністю демократії, яка репрезентована в усіх її формах і процедурах. Саме для захисту і реалізації цієї цінності існує демократія. Демократія має сенс тільки з огляду на те, що людина (будь-яка, кожна) виступає носієм певних невідчужуваних прав і свобод, навіть за умови, коли багато хто з громадян нехтує цими правами, зневажає їх і вважає розмову про них «балачками». Конституційний правовий порядок є такою системою відносин, за якої всім надається найбільша з можливих свобода самодіяльності і самовизначення. Недарма єдиним моральним принципом, що уможливив розвиток сучасної цивілізації, Ф. Гаєк називає принцип індивідуальної свободи, коли індивід у своїй активності керується правилами справедливості, а не зовнішніми командами. Отже, колективні правила поведінки, що надмірно обмежують індивіда, не повинні існувати у вільному суспільстві.

Свобода совісті. Ліберальна демократія породила й затвердила як одну із основних своїх цінностей свободу совісті й віротерпимість, а деякою мірою й сама була породжена нею. Бо історично свобода совісті (визнання того факту, що найвищим суддею щодо вірування і переконання людини є її совість) була тим здобутком Реформації, який викликав великий здвиг у людській свідомості і з часом спричинився до формулювання й конституційного затвердження інших ліберальних прав та свобод.

З огляду на руйнівні наслідки релігійних війн у Європі перші кроки у цьому напрямі були зроблені ще в XVI - на початку XVII ст. У цей час з'явилася революційна на той час ідея вивести питання релігії і віри з-під опіки влади, визнати їх справою людини, її самовизначення. Одним із перших документів, у якому проголошувалися такі ідеї, була «Декларація віри», надрукована англійськими баптистами 1611 р. Вона стверджувала принцип, згідно з яким влада не повинна втручатися в релігійні справи підданих. У 1614 р. представники цієї ж деномінації оприлюднили інший документ – «Апологію свободи совісті», а в 1644 р. баптисти наважилися відкрито заявити, що політична влада є некомпетентною в питаннях віри.

Значущість і важливість віротерпимості обґрунтовувалася найвизначнішими мислителями XVII-XVIII ст. У праці «Цивільна та духовна влада» (1674) та в «Нарисі про толерантність» (1667) Дж. Лок намагався відповісти на запитання, чому християнство, яке проповідує любов як найвищу цінність, спричинилося до низки кривавих воєн, розмірковував про те, як можна уникнути цього в майбутньому. Він закликав до відокремлення сакрального (святого) та секулярного (світського) суспільств, які є втіленням відмінностей Неба і Землі – двох найвіддаленіших і навіть протилежних світів. Цивільна влада, стверджував Дж. Лок, не повинна втручатися у релігійні справи, бо вона не компетентна в питаннях душі та віри. Переслідування з релігійних мотивів, аргументував свою думку мислитель, є безпідставним, бо віра залежить від внутрішнього переконання людини й не підлягає примусові.

До перших апостолів ідеї свободи совісті та загальної віротерпимості належить П. Бейль, автор «Історичного і критичного словника» (1697), перевиданого у 1697-1741 рр. одинадцять разів. У Франції «Трактат про віротерпимість» написав 1763 р. Ф. Вольтер.

На початку XX ст. визначний український правник і політолог Б. Кистяківський зазначав, що серед «невід'ємних, безпосередньо притаманних людині прав на першому місці стоїть свобода совісті. Вся сфера думок, переконань і вірувань повинна бути безпосередньо недоторканою для держави. Звідсіля постає визнання релігійної свободи, тобто свободи вірувати і не вірувати, змінювати релігію, створювати свою власну релігію й об'являти себе не належним до жодного віровизнання; сюди ж треба занести свободу культів, тобто право для всіх віровизнань справляти своє богослужіння»²⁶. Важливе значення цієї цінності полягає в тому, що демократія дає змогу знаходити й ефективно використовувати форми нормального співіснування громадян, які дотримуються різних релігійних уподобань або ж узагалі є атеїстами. Демократичні принципи в їх сучасному розумінні виводять питання віри з «фокусу» моральних вимог, які можуть ставитися до громадянина з

²⁶ Кистяківський Б.О. Вибране / Пер. з рос. Л.Г. Малишевської. – Київ. 1996. – С. 244.

боку суспільства. Релігійні вподобання та переконання людини визнаються цариною індивідуального вибору, куди не може втручатися ні держава, ні інші люди.

Нині принципи свободи совісті знайшли відображення в міжнародних документах з прав людини, конституціях демократичних держав. Але міжрелігійні та міжконфесійні протиріччя, сутички і конфлікти не відійшли безслідно у минуле. Ще й сьогодні релігійні екстремісти і фанатики намагаються засобами терору домогтися своєї мети, здолати «опонентів» (найчастіше — просто знищити їх). Це змушує демократію шукати гідну й адекватну відповідь на такі виклики.

Свобода слова, вільні засоби масової інформації і громадська думка. Для того, щоб громадянин міг реалізувати себе як головний агент (актор) демократичного суспільства, необхідна наявність певних чинників і умов, які також становлять (і репрезентують) основні цінності демократії. Це — свобода слова, контекст якої створюють вільні в своїх діях і захищені законом ЗМІ, котрі дають змогу громадянам бути по-справжньому обізнаними зі станом справ у країні. Через ЗМІ людина може висловити своє судження стосовно тієї чи іншої суспільної проблеми, того чи іншого політичного діяча.

Громадська думка — наслідок свободи слова. Адже спільне судження стає можливим тільки тоді, коли люди можуть вільно, не боячись покарання або стягнення, виявляти своє істинне ставлення до тих чи інших подій, інституцій, діячів тощо. В умовах свободи висловлювання, наявності опозиції виникає так звана публічна сфера, або сфера відкритості, яку відомий німецький філософ і соціолог Ю. Габермас визначив як сферу «згуртованих у публіку приватних осіб». На певному етапі розвитку ліберальної демократії вони починають усвідомлювати себе супротивником, контрагентом державної влади і змушують її легітимізувати громадську думку, а з часом — навіть піднести її до рангу інституції²⁷.

Зародження простору відкритого публічного спілкування найшвидше відбулося в Англії — ще до початку XVIII ст., де уже на той час набув сили парламентаризм як елемент представницької демократії, виникла й узаконилася політична опозиція, якій потрібна була невідконтрольна державі преса, здатна підтримувати й формувати опозиційні настрої. З часом в усіх ліберально-демократичних країнах раціонально-критичні дебати громадян з приводу суспільних проблем, а також аргументи, що народжувались у цих дебатах, почали формувати авторитетну основу для прийняття політичних рішень, а громадськість та її думка перетворилися на важливий чинник політики.

Нині, за визначенням Дж. Кіна, публічна сфера — це «особливий тип просторових відносин між багатьма людьми, зазвичай поєднаними певними

²⁷ Див.: Габермас Ю. Структурні переговори у сфері відкритості. Дослідження категорії громадянське суспільство. — Львів, 2000. — С. 68, 70- 71.

засобами комунікації (телебачення, радіо, телефон, факс, супутниковий зв'язок, електронна пошта та ін.)»²⁸. Між ними виникають певні суперечки та конфлікти, пов'язані з владними відносинами та політичною діяльністю. В ці суперечки втягуються всі учасники спілкування. Як наслідок, відбувається десакаралізація владних відносин і виникає можливість вести дискусію, викривати шахрайство, стимулювати те, про що У. Еко сказав: «Трясти світ, аби він не заснув».

Отже, свобода слова, вільні ЗМІ — одна з найбільших цінностей демократії. Проте, як і будь-яка інша свобода, вона ж може існувати без обмежень. Уявімо ситуацію, за якої преса може не тільки «казати усе», а й «казати усе безкарно» (чинити наклепи на людей, брехати тощо). За нею ми побачимо виникнення нової тиранії²⁹. Цей приклад наочно показує, наскільки важко втілювати принципи свободи, у тому числі й свободи преси та інших ЗМІ у життя.

Умовою існування демократії і засобом виявлення суспільної (громадської) думки є соціологія з її методами опитування, спостереження тощо. Справжня соціологія дає змогу неупереджено й об'єктивно відстежувати коливання суспільних настроїв, робити висновки про прихильність громадян до тих чи інших цінностей. Вивчення громадської думки іноді виокремлюють у самостійний розділ соціології, називаючи його демоскопією, тобто спостереженням за народом. Демократично налаштована влада завжди потребує докладної інформації про настрої народу, про ставлення громадської думки до політики, яку здійснює влада. А головне, соціологія допомагає самому народові створити адекватне, таке, що відповідає дійсному станові справ, уявлення про самого себе.

Людська гідність. Усвідомлення кожним особистої значущості, власної людської місії, унікальності, самобутності й невичерпності — це одна із докорінних чеснот демократичного світогляду і водночас один із наших громадянських обов'язків. Громадянин — носій гідності та її захисник. Тому через посередництво цієї категорії можна (і треба) визначати як демократію, так і громадянина. Гідність — складова авторитету громадянина, його самоповаги й поваги до інших. А повага до людини є умовою виховання і вкорінення поваги до суспільства.

Кожна людина — неповторне творіння, і це потрібно усвідомлювати й цінувати, розвивати й відповідально застосовувати в житті, розуміючи, що гідність є породженням і умовою свободи. По-справжньому гідною може бути тільки вільна людина. Гідність змушує громадянина діяти, ставати на заваді

²⁸ Кін Дж. Громадянське суспільство. Старі образи, нове бачення / Пер. з англ. О. Гриценко. — Київ, 2000. — С.161-162.

²⁹ Эдельман Б. Гласность, свобода печати // 50/50: Опыт словаря нового мышления / Под общ. ред. М.Ферро, Ю.Афанасьева. — Москва, 1989. — С.500-501.

порушенням принципів і основ демократичного ладу, протидіяти будь-яким утискам свободи. Тоталітарні режими найбільше не терплять саме цієї людської риси, відчуваючи, що вона несе їм занепад. Тому найбільш стійкі та мужні люди, що не дозволяють розтоптати свою людську гідність, стають ворогами і жертвами цих режимів. Таких людей в Україні чимало. Це В. Стус, П. Григоренко, В. Марченко та інші славні провісники неминучого навернення України на шлях свободи й демократії. Один із українських шістдесятників, обнадієних політичною «відлигою», В. Симоненко свого часу писав:

Ти знаєш, що ти – людина.

Ти знаєш про це, чи ні?

Усмішка твоя – єдина,

Мука твоя – єдина,

Очі твої – одні.

Вважається, що розвинене усвідомлення власної гідності є основою індивідуалізму у позитивному його значенні: «Індивідуалізм... вчить визнавати нескінченно гідність і цінність людської особистості»³⁰. На відміну від суспільств минулого і тоталітарних режимів ХХ ст., де людина розчинялася в примусовій однорідності і мусила слідувати одній-єдиній істині, в нинішніх демократичних суспільствах кожен може створити і творить власне неповторне «Я», знаходить своє життєве призначення, реалізує себе й свої здібності.

Гідність може існувати тільки в контексті інших гідностей (гідності інших людей). При цьому повага до іншого і його визнання ґрунтується не на якихось утилітарних міркуваннях (поважати «за щось» або «заради чогось»), а виключно на тому, що людину поважають як таку, шанують у ній людське, визнаючи належність до людського роду – смертного, але спроможного на безсмертні справи, здатного залишати за собою «нетлінні сліди»³¹.

Повага до людської гідності вимагає глибоко вкоріненої в суспільстві терпимості (толерантності), визнання невідчужуваних прав за всіма людьми, хоч би йшлося про звинувачуваних, засуджених, навіть невинуватих рецидивістів. Культивування гідності й толерантності цивілізує суспільство, звеличує людину, розкріпачує її. Саме на це повинна бути великою мірою скерована громадянська освіта, усе, що спрямоване на розвиток особистості та її людської гідності.

Моральна автономія. Гідність людини передбачає визнання й забезпечення її моральної автономії. Це означає, що людина здійснює своє само-

³⁰ Струве П.Б. Мистика державной власти // Новое время. – 1992. – № 11. – С.58.

³¹ Арендт Г. Становище людини – Львів 1999 – С 31

визначення вільно й неупереджено, користуючись власним розумінням щастя й добра. Ніхто не може пред'явити людині невинуватих та примусових моральних претензій, що суперечать її власному переконанню й совісті. Ніхто не може вплинути на ідеологічні, релігійні або інші вподобання людини. Це сфера її вільного вибору. Визнати за членами суспільства їхню моральну та практичну автономність означає забезпечити їм статус непідвладності. Саме цій меті слугує більшість записаних у Конституції прав і свобод. Отже, всі законодавчі акти, що ґрунтуються на економічній і політичній доцільності, повинні визнаватися правомірними лише тією мірою, якою вони не суперечать конституційному статусові непідвладності.

Приватність, невтручання в особисте життя. Сфера, у якій людина має змогу визначати власне життя й існувати незалежно від інших, називається приватним (особистим) життям. Право на невтручання в приватне життя, «усамітнення», збереження «таємниці» приватної сфери позначають примхливо-витонченим англійським словом *privacy*. Приватність передбачає гарантії невтручання інших (як окремих людей, так і держави) у справи, що не стосуються публічної діяльності людини, в приватну сферу, єдиним господарем якої є сама людина.

Приватність особистого життя, як і недоторканність особи — цінності, що органічно впливають із суті демократії. Було б дивним міркувати про можливість громадянської участі в демократичному процесі без визнання спроможності людини самостійно керувати власним життям. Це означає, що в демократичній правовій державі закон боронить людину і коло її спілкування від стороннього інтересу (таємниця телефонних розмов, листування, заборона фотографувати без дозволу людини тощо). На ведення оперативного підслуховування або перлюстрації надається відповідний дозвіл правоохоронних органів, якщо це потрібно для розкриття тяжких і небезпечних злочинів та притягнення злочинців до відповідальності.

Важко з достеменною точністю й вичерпністю визначити, що саме (і в яких межах) є приватним життям. Вважається, що ця сфера охоплює ті ситуації або дії, стосовно яких кожен мусить керуватися власним вибором (кохання, подружнє життя, родинні відносини, хвороби, дозвілля та ін.). Та існує думка, що в цьому понятті треба вбачати не лише повсякденність, а й уособлення суверенітету індивіда, важливе соціальне надбання, «якому постійно загрожують соціальні і політичні катаклізми, а також величезні можливості контролю й управління, які з'являються в процесі технічного прогресу»³².

Простір, який охоплюється приватним життям, визначається не тільки світоглядними і правовими чинниками. Важливе значення мають матері-

³² Мари Н. Частная жизнь // 50/50: Опыт словаря нового мышления / Под общ. ред. М.Ферро, Ю.Афанасьева. — Москва, 1989. — С.153-155.

альні умови, передусім такі, як житло та робота. Спільне перебування декількох людей в одній кімнаті зменшує приватність або й зводить її нанівець. На приватне життя впливає характер виконуваної людиною роботи (тривалість робочого дня, виснажливість чи творчий характер праці тощо). Адже від цього залежить наявність вільного часу та його наповнення. Громадянська активність немовби зменшує простір приватного життя, але разом з цим вона сприяє виборюванню нових можливостей для повноцінного й незалежного існування.

Громадянська асоціація. Демократія є соціально-орієнтованою (тобто спрямованою на спільноту, суспільство) формою світогляду. Вона орієнтує людину на стійкий і свідомий інтерес до соціального життя, на усвідомлення власних інтересів і пошук шляхів їх втілення (захисту). Зазвичай людина не буває самотньою у тих чи інших вимірах свого соціального існування. Демократія ж послідовно передбачає і виходить з того, що людина налаштована на взаємність, відповідальність, сумлінне ставлення до громадянських обов'язків. Ціннісні виміри демократії органічно включають в себе цінності людської (громадянської) асоціації. Демократизм ґрунтується на повазі до громадянської думки, спільного рішення, громадянського порядку і соціальної згоди. Асоціативні (комунітарні) цінності становлять міцну етичну основу демократичного існування. Йдеться про солідарність, довіру, взаємну підтримку, готовність спільно й узгоджено діяти для захисту соціальних інтересів тощо.

Соціальна солідарність і довіра покладені в основу ідеї «відкритого суспільства», де не існує штучних і невинуватених перешкод для вільного існування й самоствердження людини в будь-яких сферах соціальної діяльності – у праці, творчості та ін. Відверта людина – одна з умов такого відкритого суспільства, як і демократії взагалі. Відвертість означає тут не стільки психологічну властивість характеру особистості, скільки необхідну громадянську чесноту, умову демократичного порядку. Якщо громадяни не вміють відверто і публічно обговорювати спільні соціальні проблеми, вади і недоліки суспільних відносин, то демократія стає примарною.

Соціальний порядок. Це універсальна цінність будь-якого суспільства. Мається на увазі, що більшість людей хотіли б жити в умовах стабільності, впорядкованості й безпеки. Але специфіка соціального порядку в умовах демократії полягає в тому, що він досягається не за рахунок ліквідації розбіжностей і багатоманітності, властивої живому соціальному організмові. Демократія – це постійно діючий, але впорядкований (законами, процедурами, громадянською зваженістю, обізнаністю і досвідом) конфлікт. Це один із парадоксів, яким живиться демократія. В ній постійно жевріє конфлікт, іноді він набуває значних масштабів (зокрема, під час виборів), але від цього суспільство у підсумку тільки виграє. Принаймні проблеми не заганяють-

як всередину і не набувають злякано прихованого характеру. Отже, культура конфлікту є важливим здобутком демократії.

1.3. Передумови демократії

1.3.1. Класифікація передумов демократії

В основі первинних форм демократії лежав багатоманітний досвід життя усіх народів. Однак не всюди демократична традиція змогла успішно реалізуватися у життєво спроможні форми і чинні структури. В одних країнах демократія розвивалася по висхідній і вкорінилася відносно швидко та безболісно, а в інших вона утверджувалася через драматичні конфлікти, кризи та інші негаразди.

Як правило, передумови демократії поділяються на об'єктивні внутрішні, що характеризують ситуацію (економічну, культурну, соціопсихологічну), яка складається в тій чи іншій країні у процесі історичного розвитку та спонукає її стати на шлях демократії і більш чи менш успішно рухатися по ньому; об'єктивні зовнішні, які вказують на вплив геополітичного становища і міжнародних відносин на вибір державою напряму розвитку та на її спроможність перейти до демократії, на значення процесів глобалізації, що впливає на внутрішню та зовнішню політику держави, створює певне середовище, в якому здійснюється демократизація; суб'єктивні причини, пов'язані зі свідомими діями людей (насамперед інтелектуальної та політичної еліти), які демонструють певний ступінь розуміння проблем, що постали перед країною, й можливостей їх розв'язання за допомогою демократичних механізмів, виявляють політичну волю й вміння керувати процесом переходу до демократії.

На суб'єктивних чинниках утвердження демократії наголошують здебільшого представники так званого процедурного підходу. Це в основному дослідники-транзитологи, які спеціалізуються на процесах переходу від недемократичних режимів до демократії в сучасну епоху (Г. О'Доннелл, Ф. Шміттер, Х. Лінц, А. Пршеворські та ін.). Сам предмет їхнього дослідження – вибір демократичних інститутів та процес їх «вживлення» у найрізноманітніші умови конкретних країн – спонукає цих дослідників акцентувати увагу насамперед на тому, як поводить себе, що робить та наскільки підготовлена до цієї роботи політична еліта різних країн. Транзитологи підкреслюють важливість правильного вибору стратегії й тактики демократичних змін, послідовності та обґрунтованості рішень і дій людей, що ініціюють демократизацію, свідомий вибір ними тих чи інших моделей політичної поведінки, процедурних норм та організаційних форм нових політичних інститутів.

До об'єктивних внутрішніх передумов демократичного розвитку належать: економічні (економічне зростання і достатньо високий рівень добробуту, приватна власність, ринкові відносини (наявність агентів ринку та їх правова захищеність), соціальні (наявність доволі чисельного середнього класу, розвиток громадянського суспільства, «соціальний капітал»), культурно-психологічні (певний рівень масової освіченості, громадянська політико-правова культура, достатньо високий рівень моралі, демократична соціокультурна традиція).

Називають й інші чинники, такі як високий рівень індустріалізації та урбанізації, раціоналізація й індивідуалізація масової свідомості тощо. Як передумови демократії всі вони не діють автоматично, а їх комбінація неоднакова в різних країнах. Деякі з цих чинників з'являються паралельно зі становленням демократичних інститутів, інші просто бажані, вони пришвидшують та полегшують становлення демократії. Розвинена, стійка демократія у будь-якій країні неможлива за їх відсутності. Принаймні так стверджують представники структурного підходу до розуміння цієї проблеми – С. Ліпсет, Г. Алмонд, С. Верба, Д. Растоу та ін.

1.3.2. Економічні передумови демократії

Рівень економічного розвитку. У заможному й процвітаючому суспільстві громадянин свідомо, із почуттям власної гідності й поваги до інших людей може брати участь у суспільному житті, отримуючи задоволення від виконаного обов'язку, від впливу на перебіг суспільно значимих подій. А в кризово-фрагментованому суспільстві людину поглинають клопоти фізичного виживання й вона уникає участі у розв'язанні суспільних проблем. Важко сказати, яким саме у кількісному вимірі має бути достатній для демократії добробут. Очевидною є залежність між рівнем економічного розвитку і демократією. Якщо на карті світу відзначити держави з високим рівнем доходу на душу населення, то вона мало відрізнятиметься від карти, на якій будуть позначені сучасні ліберально-демократичні держави³³. А у тих країнах, де зростає бідність і незахищеність значних верств населення, важко розраховувати на політичну стабільність взагалі і на стійкий розвиток демократії зокрема.

Ще Г. Гегель писав про руйнівний вплив бідності на людську особистість, а разом з тим і на стан громадянського суспільства, якщо бідняки становлять у ньому значний прошарок. З бідністю, втратою роботи тощо «взаємопов'язана нездатність сприйняття й споживання подальших свобод і особливо духовних переваг громадянського суспільства», зазначав філософ³⁴. Бідність позначена «аморальністю, убогством, фізичним та етичним занепа-

³³ Про це див.: Democracy and Growth. Why voting is good for you // The Economist. – 1994. – August 27. – P. 15-17.

³⁴ Гегель Г. В. Ф. Основи філософії права. Київ, 2000. С. 205.

дом». Вона відриває людей від участі в житті корпорацій, що є другою сім'єю для членів громадянського суспільства, й призводить «до втрати почуття права, правоти й честі існувати за рахунок власної діяльності й роботи...»³⁵. Саме це, а також обурення проти багатих, уряду тощо, як і відчуття несправедливості, вважав Г. Гегель, робить бідних голотою, здатною до соціально деструктивних дій і злочинності.

Ефективними, стійкими є економічні системи, що освоюють нові технології і забезпечують постійне зростання виробництва й добробуту населення, засновані головним чином на приватній власності та ринкових методах господарювання. І те, й інше науковці одноставно та безспідставно відносять до передумов демократії. В Україні, як і в інших країнах посткомуністичного ареалу, процеси створення приватновласницького ринкового господарства й життєздатної демократичної системи відбуваються одночасно, взаємно підсилюючи (чи послаблюючи у випадку невдачі) один одного й становлячи основний зміст посткомуністичної трансформації.

Форми власності й демократія. Сучасна демократія немислима без особистої свободи громадян, запорукою якої є, згідно з теорією лібералізму, приватна власність і ринкові відносини. Разом вони становлять систему вільного підприємництва, будь-який відступ від якої, на думку Ф. Гаєка, призводить до рабства. Справді, історія не дає прикладів виникнення демократичних режимів без приватної власності й ринкових відносин. Проте кореляція між власністю, ринком і формою здійснення державної влади і управління не є простою та однозначною.

Власність – один із найістотніших видів відносин між людьми, що визначає їхній суспільний статус і соціальні можливості, у тому числі й можливість участі в управлінні суспільством³⁶. У соціально-економічній літературі власність прийнято розглядати в двох аспектах – юридичному й економічному. Як юридична категорія, власність розкривається через поняття володіння й користування засобами виробництва та іншим майном і фінансами. З економічної точки зору сутність того чи іншого типу власності можна пояснити лише через функціонування певної системи господарювання, за якої кожній формі власності відповідають певні механізми регуляції економічних процесів.

Існує різна класифікація власності. Найбільш проста поділяє її на державну й недержавну. Остання включає приватну й колективну власність у різних формах. З позицій дослідження передумов демократії найбільший інтерес становить питання про політичний вплив державної та приватної форм

³⁵ Гегель Г. В.-Ф. Основи філософії права. – Київ, 2000. – С. 205.

³⁶ Ще Арістотель обґрунтовував утвердження різних видів державного правління (олігархії, політії, демократії та їхніх різновидів) чисельністю різних верств населення поліса, що відрізнялися між собою тим, якою власністю (майном) вони володіли.

власності. Першу зазвичай розглядають як перешкоду, а другу — як необхідну передумову демократії, хоч взаємозв'язок форм власності та державного правління не завжди однозначний.

Рання форма **державної власності** (насамперед на землю і воду) виникла в межах так званого азійського способу виробництва, притаманного державам Стародавнього Сходу. Основоположна роль держави в забезпеченні суспільства засобами для існування спричинилася тут до гальмування приватновласницького сектора і виникнення східних деспотій, яким була властива необмежена теократична влада правителя (царя, фараона, падишаха), розквіт бюрократії, відсутність свобод і придушення особистості.

Виникнення інституту **приватної власності** пов'язують зі Стародавньою Грецією, зокрема з реформами афінського правителя Солона, який узаконив свободу заповітів і скасував боргове рабство. Завдяки цьому були зняті перешкоди для передачі власності у спадок, розширилася верства вільних мешканців поліса. Приватна власність, крім цього, як більш ефективна економічно, сприяла швидшому розвиткові виробництва і виникненню широких верств заможного та середньо забезпеченого громадянства. Разом ці чинники уможливили утвердження й відносно тривале існування демократії в афінському полісі³⁷.

Приватний сектор продовжував розвиватися в античному Римі. Римське законодавство заклало правові підвалини приватної власності, що були успадковані європейськими країнами, особливо з настанням Нового часу. Якщо антична форма власності мала обмежений характер, не поширювалася на всі суспільні стани³⁸, а в епоху середньовіччя панувала система умовної власності з притаманними їй відносинами феодальної ієрархічної залежності, то з настанням Нового часу в західних країнах виникли відносини необмеженої приватної власності. Вона ґрунтувалася на товарному виробництві, відносній рівності і свободі приватних осіб як суб'єктів економічної діяльності. Необмежена приватна власність з її гаслом вільного виробництва й вільного просування товарів на ринки (без втручання держави) стала необхідною передумовою утвердження тих моделей демократії, які й отримали назви ліберальної, представницької та захисної.

Згодом власність зазнала істотної еволюції. Замість панування індивідуальної приватної власності окремої особи з'явилася **акціонерна власність**. Найбільшого поширення акціонерні товариства набули з другої половини

³⁷ Реформи Солона, що розпочалися 594 р. до н. е., були перервані правлінням тиранів. Однак вони започаткували процес реформування давньогрецького суспільства, який був продовжений Клісфеном (508-500 рр. до н. е.) і Періклом (закон про афінське громадянство 451 р. до н. е.). У 444-429 рр. до н. е. Перікл установив систему демократичної влади в Афінах.

³⁸ Значна частина населення Греції і Риму — раби, — не тільки не володіли власністю, а й самі були об'єктами власності рабовласника.

XIX ст. Цьому сприяло розширення та ускладнення підприємницької діяльності, потреба у великих капіталах, професійних керівниках (менеджерах) тощо. Зі створенням товариств з обмеженою відповідальністю процес утворення акціонерних товариств прискорився. У цей час акціонерна власність стала панівною при організації компаній. Вона не тільки забезпечила значну економічну ефективність, а й призвела до децентралізації капіталів та залучення великої кількості вкладників, сприяючи тим самим збільшенню середніх верств суспільства, перетворенню їх у власників. Ці процеси позитивно позначилися на розширенні та зміцненні соціальної основи демократії.

На сучасному етапі розвитку акціонерних товариств влада перейшла від акціонерів-власників до найманих керівників (менеджерів), організаційна структура корпорацій ускладнилась. Утворилися надвеликі фірми – транснаціональні корпорації³⁹. Це, звичайно, знижує демократичний потенціал акціонерної власності. Крім цього, нині існує тенденція до підвищення ролі державної власності, яка, з одного боку, сприяє вирівнюванню соціальних можливостей людей і розширенню соціальних аспектів демократії, а з іншого – несе в собі загрозу домінування державно-бюрократичного апарату та обмеження у зв'язку з цим свободи особи, яка є основою сучасної демократії.

Крайню форму одержавлення власності і повну залежність особи від держави (перетворення людини на «гвинтик» антигуманної державної машини) продемонстрували тоталітарні режими XX ст. – фашистський та комуністичний, жертвами яких стали десятки мільйонів людей. Саме ці режими є пересторогою людству, тому що показують, до чого може призвести позбавлення людини основи її незалежності – приватної власності.

Експерименти з колективними формами власності. Для XX ст. характерним було поширення колективної, або групової власності, яка є спільною для певної кількості людей і, на відміну від приватної власності акціонерів, не підлягає поділові між членами колективу. Певні різновиди колективної власності панували на ранніх етапах розвитку суспільства у вигляді громадської (общинної) власності. Їм відповідали первісні форми демократії із соціальною рівністю членів, значною роллю народних зборів тощо. Згодом не раз робилися спроби відродити колективну форму власності шляхом створення різноманітних об'єднань з метою економічної діяльності. Членів таких об'єднань, крім економічних інтересів, могла єднати спільна ідея – здебільшого релігійна або соціальна⁴⁰.

³⁹ Вони володіють багатомільярдними капіталами, а їхні підприємства, що випускають широкий спектр товарів, розташовані у багатьох країнах.

⁴⁰ У Європі кооперативний рух у різних сферах економічної діяльності (збут, кредитування, виробнича діяльність) отримав розвиток ще в XVIII ст. В Україні найбільшого розмаху він набув наприкінці XIX – на початку XX ст.

Особлива форма колективної власності була реалізована в колишньому СРСР у вигляді так званої колгоспної власності. Будучи формально кооперативною, вона підлягала жорсткій державній регламентації, і саме держава була реальним розпорядником виробленого членами колгоспів продукту. Тому обидві ці форми, задумані начебто як два види суспільної власності – загальнонародної й групової (колгоспно-кооперативної), в реальному житті, а не на папері, перетворилися в специфічну «апаратну» власність державних та партійних чиновників, які були її справжніми володарями.

На Заході спроби використати можливості колективної власності відновилися у другій половині ХХ ст. У вільних ринкових економіках на деяких підприємствах працівники почали володіти певною частиною акцій без права їх продажу⁴¹. Така власність спочатку довела свою ефективність у системі малих підприємств, переважно сфери обслуговування, де зайнято не більше ніж 20 осіб. Йдеться про адвокатські контори, страхові товариства тощо. Проте з другої половини 80-х років передача акцій працівникам фірм у США охопила не лише дрібні й середні, а й деякі дуже великі підприємства. Так, транснаціональна компанія «Проктор енд Гембл» передала працівникам 20% акцій на суму мільярд доларів, «Полароїд» – 22% вартістю 300 млрд доларів. Найчастіше у власність працівників передають від 9 до 20% акцій.

Використання колективної власності працівників деякими провідними фірмами є свідченням того, що вона має вагомі позитивні сторони. Зокрема ця форма власності сприяє розширенню так званої **виробничої демократії** і чудово узгоджується з ідеями **демократії участі**. Вона поліпшує психологічний клімат на підприємстві й підвищує мотивацію до праці робітників, а отже, і її продуктивність⁴². Проте колективна власність має чимало опонентів, які вважають, що вона малоефективна⁴³ і суперечить принципам вільного суспільства.

⁴¹ Для позначення таких підприємств часто застосовують термін Employee stock-ownership plan (ESOP), що перекладається як план акціонерної власності робітників. Парадоксальним фактом є поширення ESOP у США – державі, де експерименти з колективною власністю традиційно закінчувалися невдачею і де впродовж останніх десятиліть неоконсервативна хвиля всіляко заохочувала розвиток приватної ініціативи. У 50-ті роки каліфорнійський юрист і банкір П. Келсо висунув ідею участі трудящих в акціонерному капіталі. Законодавче оформлення його ідей розпочалося у 1974 р. з ініціативи голови сенатського фінансового комітету Р. Лонга. Усього було видано 22 законодавчі акти, які визначили принципи й умови створення ESOP.

⁴² Коли працівники стають власниками акціонерного капіталу і дістають право на участь в управлінні, колективно-договірні відносини адміністрації підприємства й робітників розвиваються в напрямі від конфронтаційності до співпраці. Крім цього, ESOP надає працівникам унікальну можливість для навчання основам бізнесу, виховує заповзятливість і зменшує плінність робочої сили.

⁴³ Адже прийняття колективних рішень акціонерами – тривалий та дорогий процес, а дбають вони насамперед про власні інтереси, які часто вступають у суперечність із перспективами розвитку фірми, яка повинна нести істотні витрати для збереження

Колективна робітнича форма власності використовується також у суспільствах, що здійснюють перехід від недемократичних режимів до демократії й від одержавленої, командної економіки до приватновласницької, ринкової. Тут колективна власність робітників може запроваджуватися з політичних та ідеологічних міркувань – задля послаблення напруженості в трудових відносинах і подолання відчуження працівників від власності⁴⁴. Однак опоненти зазначають, що з її допомогою швидше можна досягти зворотного ефекту. Адже передача власності, створеної зусиллями всього суспільства, в руки працівників окремих підприємств (особливо найбільш прибуткових) некоректна. Нерівні шанси володіння власністю можуть сприйматися рештою суспільства як несправедливість і призвести до посилення соціальної напруженості, яку прихильники колективних підприємств саме і прагнули згладити.

Приватна власність, особливо середня, а також деякі форми акціонерної (як різновиду приватної) і колективної (групової) сприяють демократії як самі собою (забезпечена людина має більше підстав і шансів для того, щоб у суспільних справах також покладатися на себе), так і тому, що майже завжди йдуть поряд з ринковими відносинами, які формують навички у людей та морально-психологічні якості, сприятливі для самоврядування, громадянської зацікавленості й ініціативи. Вони потребують свободи й підтримують її.

Ринкові відносини та демократія. «Невидима рука ринку» (що діє за допомогою своїх основних елементів – попиту, пропозиції, ціни) вважається найвідповіднішим механізмом регулювання економічних відносин у суспільстві приватних власників, принаймні від часів А. Сміта⁴⁵. Вона ж найбільшою мірою сприяє свободі особи взагалі, і в політичних аспектах зокрема. За умови вільної конкуренції економічна влада розпорошена серед широкого кола приватних осіб, між якими формуються відносини суперниць-

⁴⁴ Інколи це робиться навіть згідно з рекомендаціями західних експертів. Останні, шоправда, ставлять вимогу, що, наприклад, робітникам має бути надано не більше ніж 20% акцій, збережено пріоритет пільгового продажу перед безкоштовною роздачею акцій тощо. Мета цих застережень – зменшити негативні наслідки колективної власності.

⁴⁵ У працях "Теорія моральних почуттів" (1759) та "Дослідження про природу і причини багатства народів" (1776) А. Сміт показав позитивний вплив підприємницького, ринкового господарства як на економіку, так і на мораль суспільства. Відзначивши певний негативний вплив гонитви за багатством та кар'єрою на моральні якості людей, А. Сміт, проте, пов'язав з ринком формування громадянського (цивільного) суспільства і загалом становлення сучасної цивілізації. Систему вільного ринку, описану А. Смітом, сучасні автори (наприклад, Кемпбелл Р. Макконнелл та Стенлі Л. Брю у підручнику з макроекономіки) називають економікою "чистого" капіталізму, або капіталізмом епохи вільної конкуренції. На противагу цій економіці тоталітарні режими ХХ ст. створили "чисту" модель так званої централізовано-планової, або командної економіки, яка мала подолати стихійність та несправедливість ринкових механізмів, а насправді тільки довела свою економічну неефективність та руйнівний вплив на свободу особи й демократію.

тва, змагальності, конкурентної боротьби. Рушієм є особистий, приватний інтерес, здійснення якого пов'язане з реалізацією товарів і послуг. У такий спосіб приватне підприємництво пов'язане із задоволенням інтересів інших економічних суб'єктів. Ринок забезпечує ефективність господарської діяльності та економічне зростання, а отже, підвищує добробут людей. А заможні громадяни, як уже мовилося, – добра основа демократичного ладу.

Водночас соціальний ефект ринку неоднозначний. З одного боку, зростання загального багатства сприяє поліпшенню становища всіх членів суспільства, а з іншого – недосконалість конкуренції (досконалою вона може бути лише як «ідеальний тип», тобто в теорії), велика роль кон'юнктури тощо призводять до того, що винагорода й успіх часто є справою випадку. Соціальне розшарування виштовхує значну частину людей на узбіччя суспільного життя, перетворює їх на «голоту». Становище значних мас людей особливо погіршується, коли ринкова економіка зазнає циклічних криз, які супроводжуються безробіттям, інфляцією тощо. В ХІХ ст., як періоді розвитку ринкової економіки в найбільш чистому вигляді, соціальні протести найманих робітників набули масового характеру, наслідком чого було виникнення марксизму та інших соціалістичних теорій, які, серед іншого, заперечували й «буржуазні» свободу та демократію.

Спонтанний розвиток суспільства з ринковою економікою призводить до надмірної нерівномірності розподілу життєво необхідних благ, значного соціального розшарування, про недоліки якого писали Арістотель, Г. Гегель, не кажучи вже про К. Маркса та його послідовників. Отже, хтось має дбати про створення рівних можливостей (навіть заради економічного прогресу), а також про забезпечення тих членів суспільства, які з тієї чи іншої причини непрацездатні, бідні чи безробітні. Економічною відповіддю на це стало створення різноманітних змішаних систем.

У «чистій» ринковій економіці закладений механізм її самозаперечення й саморуйнування. Зі зростанням концентрації виробництва на зміну вільній конкуренції прийшов монополізм великих фінансових і виробничих об'єднань – трестів з новими правилами економічної діяльності, спрямованими на отримання надприбутків, фактично не зароблених грошей. Тому в економіку втрутився уряд, спочатку з метою захисту і посилення конкуренції (саме на це спрямовувалося антитрестівське законодавство), а пізніше з метою розв'язання соціальних проблем. Розпочався процес переростання ринкової економіки в змішану, або сучасну ринкову економіку. Якщо «чиста» ринкова економіка передбачала мінімальний державний вплив – захист приватної власності і формування певного правового середовища, то в сучасній ринковій (тобто змішаній) економіці держава бере на себе відповідальність за рівень життя та соціальні можливості людей, щоправда, в різних країнах керуючись різними принципами.

Переорієнтація держав на більшу соціально-економічну відповідальність відбулася під впливом вимог з боку громадянського суспільства, здатного за ринкових умов організовуватися та впливати на політичні рішення. Тому деякі політологи стверджують, що в демократичних країнах існує певна аналогія між економічною та політичною системою, яку можна виразити поняттями економічного та **політичного ринків**. На економічному ринку люди виступають у ролі виробників, з одного боку, та споживачів — з іншого. Економічний ринок забезпечує зростання багатства, але також породжує та поглиблює нерівність. Політичний ринок запроваджує деяку компенсацію цієї нерівності, забезпечує рівновагу інтересів та справедливість. Люди виступають на ньому як громадяни і змагаються за вплив на владні структури. Спільне між обома ринками (що, власне, і робить їх ринками) те, що вони є способами розстановки пріоритетів і здійснення вибору.

Однак цінності, які потрібні людям для діяльності на теренах політичного ринку, не завжди збігаються, а часом протилежні тим, які формуються на економічному ринку. Для того, щоб демократична система була дійовою, стверджує Е. Кеннеді, люди повинні мати цінності, сформовані поза межами ринку.

Найголовніші напрями (як позитивні, так і негативні) впливу економічного ринку на розвиток демократії такі:

- ринок сприяє економічному зростанню, підвищенню рівня добробуту, а добробут забезпечує стійкість демократичних інститутів;
- ринок привчає людей до самостійного вибору пріоритетів та відповідальності і тому є важливим для формування самостійної, відповідальної, здатної до розв'язання суспільних справ особистості;
- як сфера укладання рівноправних угод між партнерами і досягнення компромісів ринок є важливим чинником формування ідей рівноправності, здатності до компромісів і толерантності;
- за своєю природою ринок є сферою, яка породжує й підтримує нерівність, залишаючи частину людей поза межами достойного існування, тому виникає потреба компенсації цієї нерівності політичними засобами, що й забезпечує «політичний ринок», суб'єкти якого (принаймні частина їх) виступають з позицій соціальної справедливості;
- ринок є сферою егоїзму, реалізації приватних та вузькогрупових інтересів. Звідси впливає потреба протиставлення йому на політичному ринку цінностей суспільного інтересу та солідарності, які формуються в межах і за допомогою інститутів громадянського суспільства.

При всій суперечливості впливів ринку, за його повної відсутності сучасна демократія, з апеляцією до свободи особи, порозуміння й толерантності

стає неможливою. Ринок сприяє комунікації – вільному, широкому й безперешкодному спілкуванню, обміну думками, отриманню інформації, добровільному укладанню контрактів тощо. А демократія передбачає узгодження багатоголосих і різнобарвних інтересів та досягнення згоди (консенсусу) щодо шляхів, способів і ступеня задоволення цих інтересів. Це робиться за участю самих зацікавлених сторін, що йдуть на взаємні поступки й компроміси. Реальний ринок, як і практична демократія, не виключає конфліктів, обману, втрат і розчарувань. Проте вони створюють конкурентне середовище, а воно своєю чергою забезпечує умови для автономності людини, можливості чинити вибір і зберігати свободу, живить множинність (плюралізм) соціального буття.

1.3.3. Соціокультурні передумови демократії

Громадянське суспільство. Це ще одна підвалина демократичного ладу, але водночас і вияв соціальної демократії та свободи. Під поняттям «громадянське суспільство» зазвичай розуміють **автономну (стосовно держави), самоорганізовану й саморегульовану сферу публічного життя, в якій громадяни створюють асоціації, спілки та інші об'єднання задля задоволення власних потреб і захисту своїх інтересів.** Важливим наслідком розвиненості такої сфери є формування **соціального капіталу та громадянської політичної культури**, які підвищують інтенсивність і поліпшують якість громадянської участі та запобігають зловживанню владою. Дещо перефразувавши одного із провідних дослідників громадянського суспільства Е. Геллнера, можна стверджувати, що громадянське суспільство – це множинність соціальних інститутів, які мають прямий вихід і слугують підставою політичних інститутів і політичної діяльності. Там, де існує розвинене громадянське суспільство, люди позитивно сприймають правові норми і добровільно їм підкоряються; вони мають розвинене почуття обов'язку та відповідальності перед іншими людьми і суспільством у цілому і створюють сприятливе соціальне середовище для функціонування демократичних політичних та правових інститутів.

Описуючи епоху ранньої індустріалізації, що витворила громадянське суспільство, Е. Геллнер подає його виникнення як соціальний варіант природної селекції. Громадянське суспільство з'явилося на світ внаслідок щасливого збігу обставин (включно з описаним М. Вебером впливом протестантської етики). У своїй сукупності ці обставини спонукали людей до збагачення не заради задоволення й розкошування, а заради інвестування, а отже – до мобільного й інноваційного соціуму, зорієнтованого на економічний приріст. Його економічна і навіть військова перевага змусила інші суспільства піти тим же шляхом⁴⁶. Водночас тут сформувався особливий тип

⁴⁶ Gellner E. Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals. – London, 1994. – P. 74.

особистості – «модульна людина», яка поєднує індивідуалізм з різними формами солідарності та взаємодопомоги, добровільно входить до асоціацій і виходить з них, а також з власної ініціативи дотримується правил добросесної поведінки. Саме вона стала творцем громадянського суспільства і перших ліберальних демократій. «Добросесність як мета держави чи державної політики, напевне, є руйнівною для свободи, – зазначає Е. Геллнер. – Добросесність, що добровільно практикується між людьми, які досягають між собою згоди, може бути великим благом для Громадянського Суспільства, або навіть його суттєвою передумовою»⁴⁷.

На ранніх стадіях розвитку громадянське суспільство асоціювалося насамперед з економікою. Адже саме тут індивіди були незалежними суб'єктами суспільної діяльності і, покладаючись на механізми ринкової саморегуляції, домагалися якомога меншого втручання держави у свої справи. Проте з часом, десь від XVIII ст., поряд з економікою з'явилася інша сфера суспільного життя – **публічне неполітичне спілкування** з власною громадською думкою. Усі справи, що вважались об'єктом громадської зацікавленості, були визнані сферою громадської активності, в яку також не повинна втручатися держава. Публічна сфера поділилася на дві – політичну і громадську (сферу відкритості)⁴⁸. З того часу побутує переконання, що «саморегульована економіка і громадська думка є тими двома шляхами, якими суспільство може дійти до деякої єдності... поза межами політичних структур»⁴⁹. Саме вони надають йому стійкості і здатності захищати свої інтереси перед владою.

При значних розходженнях у тлумаченні суті громадянського суспільства різними дослідниками усі вони сходяться в тому, що громадянське суспільство можуть творити лише вільні і рівні індивіди, права яких захищені конституцією і законами, а також створені ними добровільні асоціації, зорієнтовані на громадські справи, разом з вільною пресою, що обслуговує їхні інтереси і є для них засобом комунікації й самовираження. Саме вони творять структуру громадянського суспільства, незалежність якого від держави відносна, як відносним є поділ суспільства на окремі сфери. Держава створює правове поле, в якому взаємодіють суб'єкти громадянського суспільства (окремі особи та їх об'єднання). А громадянське суспільство своїм тиском знизу, своєю активністю та ініціативністю змушує державу діяти в його інтересах, водночас звільняючи владні структури від невласливих їм і небезпечних для демократії функцій регулювання повсякденного життя людей.

⁴⁷ Ibid. – P. 77.

⁴⁸ Яким чином це відбувалося та яку роль сфера відкритості відігравала в подальшому розвитку демократії, докладно висвітлив Ю. Габермас, передусім у праці "Структурні перетворення у сфері відкритості. Дослідження категорії громадянське суспільство" (Львів, 2000).

⁴⁹ Taylor Ch. Invoking Civil Society // Contemporary Political Philosophy. An Anthology / Ed. by R. E. Goodin, Ph. Pettit. – Oxford, 1997. – P. 73.

Важливість громадянського суспільства для демократії, взагалі для формування цивілізованих відносин між людьми спричинилася до того, що багато визначних філософів, соціологів та політологів писали про його сутність і суспільне значення: від Лока до Гегеля і Габермаса, від Фергюсона до Токвіля і Патнема⁵⁰. Поступово склалося декілька напрямів вивчення взаємозв'язку громадянського суспільства й демократії. Серед них одним із найплідніших є той, що досліджує соціокультурні впливи мережі громадських асоціацій, формування у їхніх межах громадянських чеснот та соціального капіталу. Його започаткував французький дослідник А. де Токвіль книгою «Демократія в Америці» (1832), у якій вперше показав тісний зв'язок і в певному розумінні – тотожність громадянського суспільства та демократії. А. де Токвіль довів, що громадські асоціації, зайняті розв'язанням повсякденних «малих» проблем, формують місцеві й особисті свободи, створюють необхідне для демократії активне соціальне поле, поширюють дух солідаризму, терпимості та кооперації, а також створюють ситуацію наявності «пильного громадського ока», що повсякчас стежить за владою⁵¹.

Ці ідеї А. де Токвіля сучасні дослідники застосували до аналізу утвердження і стабільного функціонування демократії за різних соціальних умов, сформулювавши концепції політичної громадянської культури та соціального капіталу.

Засновники концепції політичної культури як чинника демократії Г. Алмонд і С. Верба визначають її як сукупність психологічних орієнтацій людей щодо політичних об'єктів. У праці «Громадянська культура» (1963) автори запропонували типологію політичних культур та дійшли висновку, що найсприятливішою для демократії є громадянська, або цивільна, політична культура⁵². Її домінування робить людей компетентними, впевненими у власних силах, наділеними почуттям своєї громадянської значущості, спроможності впливати на політику держави. Громадянська культура є культурою участі і підтримки з критично позитивним ставленням громадян до політичної системи, розумінням, що ідеальної влади не буває, але погана влада – це, як правило, наслідок поганої здатності громадян поставити її в належні рамки і здійснювати контроль над нею. Така культура цінує поміркованість, толерантність, взаємну довіру та вміння співпрацювати. Тому вона є надійною підставою стійкості демократичного ладу.

⁵⁰ Про розвиток ідеї громадянського суспільства див.: Колодій А. Історична еволюція громадянського суспільства та уявлень про нього (формування ідеалу) // *І.* – 2001. – № 21. Громадянське суспільство. – С. 6-33.

⁵¹ Токвіль А. де. Про демократію в Америці. – Київ, 1999. – С. 412-418.

⁵² Див.: Almond G., Verba S. *The Civic Culture*. – Princeton, 1963. У праці проаналізовано конкретно-соціологічний матеріал та зроблено теоретичні висновки щодо особливостей політичної культури п'яти різних з точки зору політичної традиції країн: Великої

Розвитком токвілівських ідей про вплив асоціативного життя на звичаї, мораль і політичне життя суспільства та концепції громадянської культури стала праця Р. Патнема «Творення демократії. Традиції громадської активності в сучасній Італії» (1994), у якій автор показав залежність ефективності демократичних інститутів у регіонах Італії від наявності (на Півночі) або відсутності (на Півдні) цивільних громад, здатних продукувати соціальний капітал⁵³. З часу виходу цієї книжки концепція соціального капіталу набула великої популярності. До компонентів соціального капіталу належать: мережа горизонтальних зв'язків між індивідами, норми взаємності та довіра, навички колективних дій, почуття причетності до суспільних справ, обов'язку та відповідальності перед іншими людьми або, інакше кажучи, громадянськість.

Важливим складником соціального капіталу (і рисою, що засвідчує панування громадянської культури) є довіра, зокрема генералізована, тобто така, що поширюється на людей, котрі не знають один одного, і стосується усіх співгромадян та суспільних інститутів. Довіра підвищує здатність членів суспільства до плідного спілкування і взаємодії.

Справляючи внутрішній та зовнішній вплив, соціальний капітал, з одного боку, формує особистість як члена громади, а з іншого — надає громадянських рис спілкуванню та взаємодії людей у межах політичної спільноти. Це відбувається завдяки тому, що людські почуття та думки оновлюються, серця набувають шляхетності, а інтелект розвивається лише в процесі спілкування людей між собою⁵⁴.

Отже, коріння соціального капіталу криється в асоціативному житті цивільних громад, а верхівка його сягає ефективної діяльності демократичних політичних інститутів. Як члени суспільства люди творять мережу спілкування і власні моральні якості, а як громадяни (уже в політично-правовому сенсі) застосовують їх, беручи участь у виборах, захищаючи власні права та свободи і формуючи через своїх представників правове поле власної громадянської діяльності. Зворотний вплив політичної участі на громадську активність також існує. Однак важко уявити «стрибок» у політику соціально пасивної людини. Громадське (соціальне) життя ближче до кожної особи, багатше формами, починаючи від найпростіших, і в ньому може знайти місце кожна, як завгодно мало підготовлена людина. Тому його соціалізуючий вплив, первинний порівняно з політикою, і може розглядатися як передумова демократичного врядування.

Мораль і правосвідомість як чинники демократії. Виключно важливе значення має наявність відносно усталених норм моралі й законності, які

⁵³ Патнам Р.Д. Творення демократії. Традиції громадської активності в сучасній Італії / Пер. з англ. — Київ, 2001.

⁵⁴ Токвіль А. де. Про демократію в Америці. — С. 417.

стають на заваді брутальному насильству, та шанобливе ставлення до них громадян. Якщо люди звикли зневажати закон, якщо вони не довіряють йому, то демократія перетворюється на формальність. Так само важливим є моральний статус людини — повага до неї сприяє демократії, а зневага — заперечує її. Іншими словами, якщо мораль суспільства утверджує високу цінність людської особи, людського життя, то і демократія в ньому матиме більші шанси, ніж у суспільстві, де життя людини не цінується, де панує звичка розв'язувати проблеми, вдаючись до сварки або бійки. Отже, не буде перебільшенням стверджувати, що демократія має яскраво виражені моральні корені, які живляться етикою взаємності і людинолюбства, солідарності та кооперації. Якщо таких коренів нема, то немає і духу демократії.

Національний характер і національний менталітет. На утвердження демократії впливають і такі чинники культурно-психологічного плану, як національний характер і національний менталітет. Ці поняття мають безліч тлумачень і їх можна визначити як стійкі структури свідомості, що впливають на поведінку людей і визначають вибір того чи іншого вчинку. Мова може вестися, наприклад, про схильність діяти імпульсивно і радикально або повільно й поверхово, про звичку звертатися при розв'язанні проблем до насильства або, навпаки, досягати компромісів. Національний характер та менталітет формуються під впливом політичних відносин минулого. Так, перебування нації в колоніальному становищі негативно позначається на її менталітеті. Негативні риси характеру формуються і в умовах тоталітарного режиму. Потрібен тривалий досвід діяльності в умовах свободи й панування права, щоб у національному характері з'явилися такі риси політичної культури, як терпимість, готовність до співпраці з тими, хто думає інакше, повага до прав меншості тощо.

Чинники, що заважають утвердженню демократії, такі ж багатоманітні, як і фактори, що цьому сприяють. Загалом можна сказати, що перешкодою є відсутність будь-якої із перелічених передумов демократії: достатнього рівня добробуту та освіченості, приватної власності й ринку — усього того, що робить людей незалежними й упевненими в собі, громадянського суспільства й соціокультурних навичок, умінь та ставлень, які формуються в його межах, розвиненої загальної та правової культури й моральності.

Висновки

Отже, демократія визначається як форма суспільного самоврядування, яку здійснюють рівноправні громадяни, котрі беруть безпосередню участь в обговоренні й вирішенні суспільних справ (пряма демократія) або уповноважують на це своїх представників (представницька демократія). В обох випадках визначальну роль відіграють вільний вибір і голосування.

Упродовж тривалого існування (а корені демократії сховані в глибинах історії) демократія розвивалася і продовжує розвиватися шляхом залучення до соціального життя дедалі більшого загалу.

Нині демократія перетворилася на політичну форму, яка найбільш відповідає природі людини й нормальному станові суспільства.

Демократія стала однією із докорінних ознак сучасної цивілізації, а її поширення є одним із провідних векторів світового розвитку.

Демократія не належить до систем, які функціонують «автоматично», самі собою. Жива сила й енергія демократичного способу життя мусить бути репрезентована громадянами. Саме в їхній гідності і взаємовідносинах втілюються усі цінності й чесноти демократії.

Демократія в її живому втіленні в десятках країн сучасного світу, з їхнім розмаїтим соціальним та культурним контекстом істотно відрізняється (і завжди відрізнялася) від того, що можна було б назвати ідеалом демократії. Проте є низка її корінних рис та принципів, за відсутності яких державний лад не може вважатися демократичним: участь народу у створенні органів влади та в контролі за ними; більша або менша залученість громадян до прийняття політичних рішень; громадянство і громадянськість, конституціоналізм, особиста свобода, людська гідність, моральна автономія особи, приватність і невтручання в особисте життя, компетентність і відповідальність, вільні засоби масової інформації, соціальний порядок та інші.

Для розвитку демократії необхідна сукупність передумов: об'єктивних і суб'єктивних; економічних, соціальних і культурних. Найважливішими з них є: наявність приватної власності на засоби виробництва і ринкових економічних відносин; розвиненість громадянського суспільства — системи автономних соціальних інститутів, за допомогою яких громадяни задовольняють власні потреби і захищають свої інтереси; соціальний капітал і громадянська політична культура; наявність відносно усталених норм моралі й законності; певний тип національного характеру й менталітету.

Порівняльний аналіз процесів демократизації в сучасному світі засвідчує, що значно легше стати на шлях демократичного розвитку, ніж досягнути успіху в ньому. Та поки що не виявлено якоїсь «формули демократії», за допомогою якої можна було б визначити «ступінь готовності» тієї чи іншої країни до вкорінення демократичного ладу.

Країни не однаково володіють чинниками та спонуками, які сприяють розбудові демократичних засад суспільства, але зачатки демократичного устрою можна знайти в історичних формах життя практичного кожного народу.

Контрольні запитання

1. Яким змістом збагатилося поняття демократії з часів античного світу? Це було псуванням «справжньої» демократії чи, навпаки, прогресом демократії?
2. Які елементи (принципи) демократичного ладу ви вважаєте найголовнішими? Які з них наявні сьогодні в Україні?
3. Які перешкоди на шляху демократії наявні сьогодні в Україні?
4. Чому не може існувати ідеальної демократії?
5. Які існують форми демократії? Прихильником якої з них ви себе вважаєте?
6. Пастки, небезпеки і хвороби демократії: як громадянин може виробити імунітет проти усього цього?
7. Кажуть, що авторитаризм та демократія є немовби двома полюсами влади. Немає такої влади, яка була б виключно авторитарною, як нема і такої, яка була б взірцем демократії. А чи не містить і сама демократія в собі ці два полюси? В чому полягає авторитаризм демократії? Якою мусить бути «демократична демократія»?
8. У чому Ви вбачаєте межі демократії?
9. Які з цінностей демократії здаються Вам **найбільш привабливими**? Які протиріччя вони містять у собі?

Література

Основна

1. Арістотель. Політика. – Київ, 2000.
2. Арндт Г. Становище людини / Пер. з англ. М. Зубрицької. – Львів, 1999.
3. Арон Р. Демократия и тоталитаризм / Пер. с франц. – Москва, 1993.
4. Берлін І. Чотири есе про свободу / Пер. з англ. – Київ, 1994.
5. Даль Р. О демократии / Пер. с англ. А.С. Богдановского; Под ред. О.А. Алякринского. – Москва, 2000.
6. Драгоманов М. Швейцарська спілка. – Київ, 1907.
7. Каменская Г.В. Генезис идей демократии // Социс. – 1994. – № 4.
8. Надель С. Рыночная экономика и экономическая демократия // **Мировая экономика и международные отношения.** – 2000. – № 1.

9. Невичерпність демократії: Видатні діячі минулого і сучасності про вільне, демократичне суспільство і права людини. – Київ, 1994.
10. Поппер К. Відкрите суспільство та його вороги. – Київ, 1994. – Т. 1.
11. Поппер К. Демократия и народоправие // Новое время. – 1991.- № 8.
12. Складові демократії / Пер. з нім.; За ред. Д. Геттінг, В.Д. Міхаелі. – Київ, 1993.
13. Dahl R.A. Democracy and its Critics. – New Haven; London, 1989.
14. Pateman K. Participation and Democratic Theory. Cambridge etc., 1991.

Додаткова

1. Бенеш Э. Демократия сегодня и завтра // Вопросы истории. – 1993. – № 1, №3.
2. Бердяев Н.А. О сверхдемократии // Новое время. – 1992. – № 51.
3. Геллнер Э. Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники. – Москва, 1995.
4. Институты самоуправления: Историко-правовое исследование / В. Г. Графский, Н. Н. Ефремова, В. И. Карпец и др. – Москва, 1995.
5. Кістяківський Б.О. Вибране. – Київ, 1996.
6. Ковлер А.И. Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории. – Москва, 1990.
7. Констан Б. О свободе у древних в ее сравнении со свободой у современных людей // Полис. – 1993. – № 2.
8. Корнієнко В. Республіка, яку ми обираємо: ідеальна політика чи політичний ідеал? // Віче. – 2000. – № 10.
9. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: Сравнительное исследование / Пер. с англ. – Москва, 1997.
10. Паренти М. Демократия для немногих / Пер. с англ. – Москва, 1990.
11. Рябов С.Г. Політологічна теорія держави. – Київ, 1996.
12. Салмин А.М. Современная демократия. – 2-е изд. – Москва, 1997.
13. Турен А. Тернистый шлях демократії // Кур'єр ЮНЕСКО. – 1990. – № 10.
14. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность: Московские лекции и интервью. – Москва, 1995.
15. Digital Democracy: Policy and Politics in the Wired World. – Toronto; Oxford; New York, 1998.

2. ДЕМОКРАТІЯ В ГЛОБАЛЬНОМУ КОНТЕКСТІ

2.1. Поширення і «якість» демократії в сучасному світі

Від виникнення демократії у стародавній Греції і до початку III тис. н.е. відбулася кардинальна зміна локуса (від лат. *locus* – місце) демократії – територіальних меж того політичного утворення, на яке поширюються її інститути та цінності: від міста-держави до національної держави і до транснаціональних об'єднань⁵⁵. Процес демократизації, що розпочався у XIX ст. у країнах Західної Європи та Північної Америки, у XX ст. набув глобального виміру. Найдинамічніше демократія розвивалася після II світової війни, а також наприкінці 80 - на початку 90-х років XX ст. Останній період пов'язаний з радикальними політичними змінами в державах Південної й Центрально-Східної Європи та колишнього СРСР.

Швидкий процес поширення демократії в сучасному світі призвів до того, що на світовій арені з'явилися держави, які багато в чому не відповідають усталеним уявленням про ліберально-демократичний лад. Це насамперед стосується так званих молодих демократій, у яких процес становлення демократичних інститутів ще не завершився. Вони не лише мало схожі на західні зразки демократичного устрою, а й різняться між собою як типом, так і розвиненістю демократичних інститутів. Тому одним із способів класифікації сучасних демократичних суспільств є поділ їх на «вільні країни», де панують принципи ліберальної демократії, а демократичні інститути стійкі й розвинені, та країни з неповною, або електоральною демократією, де участь громадян у політичному процесі обмежена в основному виборами.

Електоральні демократії мають конституції і формально створені на їхній основі інститути демократії. Формування урядів відбувається на підставі регулярних виборів. Проте і система державного правління, і соціальний статус особи істотно відрізняються від ліберальних демократій. Найголовніша відмінність полягає в тому, що в ліберальних демократіях інститути демократії виступають як необхідні механізми гарантування громадянських прав і свобод, котрі є самоцінністю. Натомість в електоральних демократіях панує ставлення до громадянських свобод як до засобу, що забезпечує нормальний перебіг виборчого процесу та мінімальну участь населення в ньому.

За даними міжнародної правозахисної організації «Freedom House», яка проводить щорічні моніторинги рівня свободи й демократії у більшості або й в усіх країнах світу, наприкінці 2000 р. у світі налічувалось 192 країни, 120 із них були ідентифіковані як такі, що мали електоральну демократію, тобто уряди в них формувалися шляхом виборів. У 86 країнах панував ліберально-демократичний лад (вони були визнані вільними).

⁵⁵ Про це див.: Даль Р. Зміна меж демократичних правлінь // *І.* – 2001. – № 21. – С. 34-47.

Таблиця 2.1

Зростання кількості електоральних та ліберальних демократій у світі

Рік	Кількість електоральних демократій	Кількість вільних держав (ліберальних демократій)	Загальна кількість країн, включених до моніторингу
1990	76	65	165
1991	91	76	183
1992	99	75	186
1993	108	72	190
1994	114	76	191
1995	117	76	191
2000	120	86	192

Примітка: Таблиця складена за: <http://www.freedomhouse.org> (Freedom in the World 2000-2001).

Відомості про розширення сфери демократії протягом останнього десятиліття ХХ ст., наведені табл. 2.1, засвідчують, що на тлі збільшення кількості електоральних демократій загалом зростає кількість ліберально-демократичних режимів.

Рівень досягнутої свободи «Freedom House» визначає шляхом з'ясування питання про те, чи не порушуються права громадян у тій чи іншій країні, чи справді виборці вільно переобирають еліту, чи наявна політична конкуренція, чи інституціалізована опозиція тощо. Оцінка здійснюється за 7-бальною шкалою, де 1 бал – наявність найвищого рівня свободи, а 7 балів – найменший рівень свободи. Країна, яка в цілому досягла показника 2,5 балів, є вільною; від 3 до 5,5 – частково вільною; понад 5,5 – не вільною. Кількість вільних держав (ліберальних демократій) зросла з 42 (29,0%) у 1972 р. до 86 (44,8%) у 2000 р. Значно збільшилася й кількість частково вільних держав: з 36 (24,8%) до 59 (30,7%), у той час коли кількість не вільних держав зменшилася з 67 (46,2%) до 47 (24,5%)⁵⁶.

Розширенню сфери демократії в останній чверті ХХ ст. особливо сприяло падіння авторитарних та тоталітарних режимів у країнах Латинської Америки, Південної та Центрально-Східної Європи, а також у державах колишнього СРСР. Завдяки переходу великої кількості країн на шлях демократичного розвитку співвідношення сил у світі радикально змінилося на користь демократії, а процес її поширення, охопивши усі континенти, набув справді глобального масштабу. У табл. 2.2 показано, як вільні, частково вільні та не вільні держави світу, а також електоральні демократії розподіляються за

⁵⁶ Кількість проаналізованих за цей період країн було збільшено з 145 до 192.

континентами. До уваги взято два головні виміри – політичні права (8 показників стосовно політичної участі, наявності та дій опозиції, змагальності при здобутті й здійсненні влади тощо) та основні громадянські права (13 показників). Ці виміри корелюють між собою в основному позитивно, хоч повного збігу між ними нема.

Таблиця 2.2

Розподіл політичних режимів за континентами світу у 2000 р.

Континент	Всього країн	Рівень досягнутої свободи							
		вільні країни		частково вільні країни		не вільні країни		електоральна демократія	
		к-ть	%	к-ть	%	к-ть	%	к-ть	%
Африка	53	9	17	25	47	19	36	21	40
Центрально-Східна Європа	27	11	41	10	37	6	22	19	70
Америка	35	23	66	11	31	1	3	31	89
Азія	39	18	46	10	2	11	28	23	59
Західна Європа	24	24	100						
Близький Схід	14	1	7	3	21	10	71	2	

Примітка: Таблиця складена за: <http://www.freedomhouse.org> (Freedom in the World 2000-2001).

2.2. Консолідовані, проміжні та псевдодемократії

Однією з найпоширеніших концепцій сучасної демократії, яка дає змогу визначати розвиненість демократичного ладу в різних країнах, є концепція поліархії. За словами її автора, американського політолога Р. Даля, її мета – акцентувати увагу на реальних досягненнях, а не на нормативних ознаках демократії.

Поліархія (від гр. *polys* – багато і *archein* – влада, джерело) – це сучасна консолідована плюралістична демократія, у якій найвищі посадові особи, що керують державою, змушені модифікувати свою поведінку таким чином, щоб перемогти на виборах у політичному змаганні з іншими кандидатами, партіями і групами. Найголовніше, що відрізняє поліархію не тільки від не-

демократичних систем усіх видів, а й від більш ранніх маломасштабних демократій – це вражає розширення індивідуальних прав, які забезпечують високий рівень особистої свободи⁵⁷. За підрахунками визначного теоретика сучасної демократії А. Лійпхарта, 1980 р. у світі налічувалася 21 стабільна поліархія, а саме: Австралія, Австрія, Бельгія, Канада, Данія, Фінляндія, Франція, ФРН, Ірландія, Ісландія, Ізраїль, Італія, Японія, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Швеція, Швейцарія, США, Велика Британія. Це ті країни, де ліберальна представницька демократія проіснувала неперервно 50 і більше років (з кінця другої світової війни). Крім цього, було 30 інших (нестабільних і таких, що існували недовго) демократій. Разом вони охоплювали приблизно 37% населення земної кулі. Стабільні демократії характеризуються високим ступенем відповідальності урядів перед своїми виборцями (уряди відгукуються на вимоги і враховують преференції тих суспільних груп, за допомогою яких вони прийшли до влади). Дії урядів перебувають «у відносно тісній відповідності з бажаннями відносно великої кількості громадян протягом тривалого часу»⁵⁸.

Дослідники перехідних процесів розглядають демократизацію насамперед як утвердження всеохоплюючої, чесної політичної конкуренції та високої політичної участі громадян у регулярних і законних виборах, а наявність громадянських і політичних свобод вважають тим підґрунтям, яке сприяє консолідації демократичного режиму, забезпечує поєднання в ньому політичної конкуренції з політичною участю. Консолідація означає набуття демократією легітимності як на рівні мас, так і на рівні еліти, завдяки чому вона вкорінюється настільки глибоко, що її занепад стає малоімовірним. Для неконсолідованих демократій, у яких новостворені владні інститути нестійкі, а політична культура населення містить багато стереотипів, несумісних із принципами ліберальної демократії, шлях до такого стану є довгим і непростим.

Враховуючи рівень і напрям розвитку сучасних теорій демократії, далеко не в кожному конкретному випадку можна однозначно відповісти на запитання – є якась країна демократичною чи ні. У цьому випадку доречніше вести мову про ступінь демократичності та про перешкоди на шляху до консолідованої демократії. Зміцнення молодих демократій вимагає тривалого часу, впродовж якого деякі з них можуть зазнати краху, інші ж перетворяться на сучасні розвинені поліархії. **Проміжна форма демократії** означає саме це: незавершеність процесу демократизації й невизначеність його результату. Країна зберігає можливість як трансформуватися в ліберальну демократію, так і знову повернутися до тієї чи іншої форми недемократичного режиму.

⁵⁷ Dahl R. *Democracy and its Critics*. – New Haven; London, 1989. – P. 218-220. Стислий виклад концепції див.: Політологія / За ред. А. Колодій. – Київ, 2000. – С. 401-402, 406-407.

⁵⁸ Lijphart A. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. – New Haven; London, 1984. – P. 37-38.

Але є й такий тип перехідних режимів, які не досягають навіть мінімального рівня демократії. Це так звані **псевдодемократії**. За наявності формальних атрибутів демократії – конституції, легально діючих опозиційних партій тощо – у них відсутні такі показники реального демократизму, як непередбачуваність результатів виборів і можливість відсторонити від влади правлячу партію в результаті відносно чесних виборів.

Режим псевдодемократії відрізняється від авторитаризму тільки наявністю легалізованої опозиції у вигляді політичних партій. Однак велика їх кількість жодною мірою не свідчить про повну репрезентованість населення на політичному полі. Навпаки, низька якість політичних партій (серед них переважають карликові, «кишенькові») виключає частину населення з електорального процесу і створює сприятливі умови для контролю владної еліти за перебігом виборчого процесу та його результатами, а отже, й для збереження нею владних позицій. Тобто, результат демократичних процедур є наперед відомим: біля владного керма залишаються ті ж люди, що були до виборів.

Отже, вивчаючи сучасні процеси демократизації, потрібно усвідомлювати різницю між такими якісно відмінними різновидами демократичних режимів:

- розвиненими, стабільними демократіями Заходу – зі стійкими політичною системою й економікою;
- молодими, але консолідованими демократіями країн Центрально-Східної Європи та деяких інших регіонів;
- неконсолідованими, фасадними чи псевдодемократіями у значній кількості держав посткомуністичного простору й більшості балканських країн.

2.3. Поняття, чинники та соціально-політичні наслідки глобалізації

Сутність глобалізації. Становлення демократії в країнах сучасного світу відбувається під могутнім впливом складних та неоднозначних процесів глобалізації, які мають як своїх палких прихильників, так і не менш затятих противників. Виступи антиглобалістів можна було спостерігати наприкінці ХХ - на початку ХХІ ст. у різних куточках світу, передусім у країнах розвинутої демократії (Великій Британії, Німеччині, Франції, Канаді). Та найрадикальнішим антиглобалістським викликом і загрозою демократії стали атаки терористів у Нью-Йорку й Вашингтоні 11 вересня 2001 р. Аналітики відзначали, що їх наслідки можуть зайти настільки далеко, що не лише змінять розстановку політичних сил на міжнародній арені, а й спричиняться до обмеження прав людини в розвинених демократичних країнах⁵⁹.

⁵⁹ Про складні й неоднозначні зв'язки світового тероризму з проявами і наслідками глобалізації, а також про місце України в сучасному світі див.: Дзюба І. Україна перед сфінксом майбутнього: Лекція в Університеті «Києво-Могилянська академія», 15

Отже, спробуємо з'ясувати, що таке глобалізація і як вона впливає на демократію в сучасному світі.

Ще декілька десятиліть тому слово «глобалізація» було мало вживаним, а процеси, які воно позначає, переважно йменувалися «інтернаціоналізацією». Під це поняття підводили різноманітні процеси виходу суспільного життя в усіх його вимірах (економічних, політичних, культурних, конфесійних та інших) за межі окремих країн і регіонів. У такому розумінні глобалізація розпочалася давно. Її початковими формами були торгівля та завоювання нових територій, а їхнім підґрунтям – здебільшого економічні чи інші матеріальні інтереси. Вони стимулювали зміни в міжнародному праві, впливали на релігію й культуру⁶⁰.

Існують різні періодизації цього процесу. Та хоч би до якого періоду ми відносили зародження й перші кроки глобалізації-інтернаціоналізації, безсумнівним залишається факт, що приблизно 500 років тому цей процес вступив у нову фазу розвитку. Її настання пов'язане з відкриттям і освоєнням Нового світу, створенням британських колоній у Північній Америці. Саме тут розпочалося поширення ліберальних та демократичних цінностей, а також їх втілення в життя в більш чистому вигляді, ніж це було можливе в Європі. Отже, відбулося не лише територіальне розширення старих держав, а й утворення політичних одиниць з домінуванням певних культурних цінностей.

Поступово територіальні завоювання та мілітарні шляхи інтернаціоналізації поступалися місцем торговельним і фінансовим. Тісну взаємозалежність розвинених країн світу продемонструвала Велика депресія 30-х років ХХ ст., що охопила цілі регіони й загальмувала розвиток торгівлі, простимулювавши водночас появу низки тоталітарних режимів. Фінансові та економічні кризи 70-х років ХХ ст. засвідчили ще більшу взаємозалежність країн та регіонів. З того часу стало очевидним, що логіка комерції й капіталу придушила інертність політики та започаткувала нову епоху великих суспільних змін, які незабаром було названо глобалізацією.

Поняття «глобалізація» в науковий обіг увів американський вчений-економіст Р. Робертсон у 1985 р., але й сьогодні попри свою популярність воно залишається одним із найдискусійніших у суспільній науці. Тлумачення цього поняття в словниках та енциклопедіях, як і в індивідуальних дослідженнях дуже залежить від специфіки тієї галузі знань, у контексті якої його розглядають, у той час коли явище, яке ним позначається, є настільки універсальним, що, вочевидь, вимагає міждисциплінарного підходу.

⁶⁰ Деякі вчені вважають, що в такому сенсі глобалізація розпочалася не менше ніж 5 тисяч років тому і пов'язують її з першими завоюваннями людьми нових територій. На думку інших, початки глобалізації слід вбачати в торговельних зв'язках між Тулузою й Китаєм у Х ст. Ще інші пов'язують глобалізацію з промисловою революцією, відносячи її початки до середини ХVIII ст.

Широке, можна сказати, історико-філософське визначення глобалізації пропонує російський учений М. Чешков. На його думку, глобалізація – це «процес поєднання різноманітних компонентів людства у процесі його еволюції на противагу процесові диференціації людства». Головним продуктом цього процесу є «глобальна спільнота людства – буття й свідомість людства як продукту антропосоціогенези, яка набуває різноманітних історичних форм»⁶¹. Зазначаючи, що глобальна спільнота як така сформувалася протягом останніх 200 років, вчений усе ж зазначає, що упродовж останніх двох десятиліть глобалізація, особливо економічна, відбувалася надзвичайно інтенсивно. Особливість її останньої хвилі, що триває приблизно чверть століття, відзначають також інші дослідники⁶². Саме до цього періоду найчастіше й застосовують термін «глобалізація».

У соціологічних працях її трактують як багатосторонній процес взаємного пов'язування структур, культур і суб'єктів у світовому масштабі, розмивання географічних меж соціокультурних норм, як інтенсифікацію соціальних відносин у світовому масштабі та посилення взаємозалежності суб'єктів. Усі ці визначення своєрідно віддзеркалюють важливі аспекти багатоаспектного явища глобалізації.

Якщо спробувати виокремити те загальне, що є у різних визначеннях глобалізації, то її можна визначити **як процес кількісного зростання та інтенсифікації політичних, економічних, соціальних, правових, культурних зв'язків і стосунків держав світу, усе більшої інтеграції людства.**

Наслідком глобалізації є зростання багатопланової взаємопов'язаності і взаємозалежності людства. Стрімкість зближення країн і континентів завдячує нині насамперед новим технологіям, досягненням у електроніці та інших передових галузях науки. Використання супутникового зв'язку, фак-

⁶¹ Див.: Чешков М. Глобалізація: сутність, сучасна фаза, перспективи // Ї. – 2001. – Ч. 19. Глобалізація, Європейський Союз та Україна. – С. 178. Представляючи людство як глобальну спільноту, вчений виділяє в її розвитку такі етапи: протогобалізація – від неолітичної революції до Осьового часу (початок I тисячоліття нашої ери); зародження глобальної спільноти – від Осьового часу до епохи Просвітництва й індустріальної революції (тобто XVIII - початок XIX ст.); формування глобальної спільноти – останні 200 років до кінця нашого століття.

⁶² Американський політолог Р. Робертсон починає історію глобалізації з XV ст. і ділить її на 5 періодів: зародкова фаза – XV - середина XVIII ст.; первісна фаза – середина XVIII ст. - до 1870 р.; фаза пристосування – 70-ті роки XIX - середина 20-х років XX ст.; фаза боротьби за гегемонію – середина 20-х років - кінець 60-х років XX ст.; фаза невизначеності – 60-ті - 90-ті роки XX ст. Глобалізація, згідно з цим поглядом, фактично охоплює період визрівання і розповсюдження капіталізму в усьому світі, набираючи обертів з технологічним розвитком. Суперечливість її впливу на розвиток людства в останні десятиліття XX ст., наявність негативних наслідків отримали назву "невизначеності", яка виявляється в поступовому зниженні позитивного потенціалу глобалізації (аж до загрози скорочення демократичних прав і свобод у країнах Заходу) і наростання суперечливого розмаїття подальшого розвитку людства.

су, інтернету, сотових телефонів зробило світ набагато тіснішим. Як зазначають вчені-футурологи з Римського клубу, розвиток передових технологій у сфері комунікації служить однією з головних і найпотужніших складових глобалізації, яка створила передумови для виникнення інформаційного суспільства.

Поява інтернету прискорює процеси глобалізації, але також поглиблює нерівність між країнами у сфері інформаційного забезпечення та здатності впливати на зміст і обсяг інформаційних потоків. Так, з 200 млн осіб, які користуються новими технологіями, лише 0,4% мешкає у Східній Європі та СНД і 0,04% – у Південній Азії⁶³. Розвиток сучасних засобів комунікації дає змогу країнам, що є провідними в цій галузі, контролювати потік і зміст інформації мало не в усьому світі. Виникають гігантські транснаціональні медіа-корпорації з величезними надприбутками. Процес конгломерації цих корпорацій з комп'ютерними мультимедіа й телекомунікаційними компаніями призводить до подальшої інтернаціоналізації виробництва їхньої продукції та виникнення транснаціональних мультимедіа-імперій. Їх власники зосереджують у своїх руках величезну економічну, фінансову і політичну владу. Наприклад, Р. Мердок, який очолює концерн «News International» у Великій Британії, володіє також пакетами акцій ЗМІ в Австралії та США, «телевізійний магнат» С. Берлусконі володіє великими пакетами акцій італійських газет і телевізійних компаній Гейтса, Тернера та ін.

Вони виступають головними агентами сучасного етапу глобалізації поряд з такими суб'єктами транснаціональної економічної діяльності, як Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, Всесвітня торговельна організація, різноманітні регіональні об'єднання, багатонаціональні корпорації (яких є понад 60 тис.), інституційні інвестори (страхові та пенсійні фонди), мегаполіси з їхніми центрами ділової й політичної активності (Лондон, Нью-Йорк, Мілан, Москва, Токіо). Інтенсифікації глобальних зв'язків сприяють уряди країн Великої сімки, міжнародні неурядові організації та окремі індивіди (Дж. Сорос, Б. Гейтс).

Наслідки глобалізації. Вплив глобалізації на світову спільноту суперечливий: розв'язуючи одні проблеми, вона породжує інші. В галузі економіки

⁶³ До речі, в Україні інтернетом користується тільки 5,4% населення (День. – 2001. – 7 серпня). За даними ЮНЕСКО, у 1988 р. 30 найбідніших країн зовсім не мали газет, тоді як у 30 інших виходило тільки по одній газеті. А Японія має 125, США – 1687 щоденних газет. Середній показник для Європи – 39, а для Африки – лише 3 газети на країну. Середній світовий показник щодо радіоточок – 330 на 1000 осіб. В економічно розвинених країнах він досягав 911, а в бідних – 142 на тисячу осіб. У 34 країнах зовсім не було телебачення. Середній світовий показник – 137 телевізорів на тисячу осіб. У багатих країнах він становить 447 телевізорів на тисячу осіб, у найбідніших – 36 телевізорів на тисячу осіб. Країни, що розвиваються, мали всього 4% комп'ютерів від їх загальної кількості у світі, 75% усіх телефонних апаратів належало 9 найбагатшим країнам.

глобалізація, з одного боку, розмиває кордони між світовим центром та периферією, а з іншого – породжує нові форми нерівності та відчуженості. Підвищуючи рівень розвитку значної кількості країн, вона водночас консервує, а то й збільшує відстань між бідністю та багатством у світі⁶⁴.

Завдяки економічній інтеграції і сучасним комунікаційним технологіям виникають нові рівні взаємозалежності, що руйнують кордони національних держав та уніфікують соціокультурні і регіональні особливості народів. Внаслідок інтенсифікації глобального інформаційного та торгово-промислово-фінансового обмінів нівелюються відмінності культур, що, з одного боку, поліпшує взаєморозуміння, а з іншого – сприяє зростанню негативного впливу маскультури. Тому деякі вчені вважають, що інформаційний вибух є найбільшою загрозою демократичним інститутам. Національна держава позбувається можливості представляти контингенти виборців, організованих за територіальною ознакою. Інститути й організації громадянського суспільства, що будувалися навколо демократичної держави, втрачають своє значення, перетворюючись на «порожню шкаралупу», що дедалі менше відповідає потребам людей⁶⁵.

Глобалізація посилює розрив між технологічно розвиненими і технологічно відсталими державами за умов швидкого розвитку науки, інформаційних технологій. І це при тому, що розрив у технологіях долати складніше, ніж розрив у капіталі, а, отже, він є найнегативнішим явищем сучасності. Інша річ, що багато з охарактеризованих вище сучасних явищ і проблем супроводжують глобалізацію, співіснують з нею і не обов'язково породжуються нею. Сучасність не зводиться до глобалізації, хоч остання й прискорює та рельєфніше висвітлює як позитивні, так і негативні процеси.

Складність, суперечливість, стрімкість глобалізації породили серед пересічних громадян та й серед політиків, вчених і громадських діячів чимало побоювань і міфів щодо її впливу. З одного боку, процеси глобалізації сприймаються як фатальні й неминучі (вони настільки універсальні й односпрямовані, що нівелюють усі відмінності, вестернізуючи та американізу-

⁶⁴ Плодами глобалізації користуються насамперед багаті країни. У 1969-1989 рр. частка 20% багатих країн у світовому валовому внутрішньому продукті збільшилася з 70% до 83%, у той час коли частка 20% бідних країн зменшилася з 2,3% до 1,4%. Глобалізація співіснує з диференціацією рівнів добробуту у світі, а в деяких випадках і посилює її. 10% населення з найвищими доходами одержують у 50 разів більше, ніж 10% найбідніших. За даними Всесвітнього банку, у 1985-2000 рр. кількість людей – членів бідних родин в Азії скоротилася з 805 до 435 млн, у Латинській Америці – з 75 до 60 млн осіб, а в Центральній і Південній Африці зросла з 180 до 265 млн осіб. У світі 1,3 млрд людей не мають доступу до чистої питної води, 880 млн дорослих людей не вміють читати і писати, 770 млн не можуть заробити на достатню кількість їжі, 800 млн живуть в умовах абсолютної убогості, щорічно з 140 млн народжених дітей 14 млн помирають з голоду (див.: Pro et Contra [Москва]. – 1999. – № 4. – С. 110-111).

⁶⁵ Castells M. The Power of Identity. – Oxford, 1997. – P. 355.

ючи світ, долаючи крайні відмінності у розвитку країн), з іншого — як далеко не всесильні, такі, що здатні відступити, наштотхнувшись на протидію національних цінностей, і спричинити ще глибшу економічну диференціацію та культурну відчуженість між окремими країнами, між Північчю і Півднем, між цивілізаціями.

Для більшого унаочнення суперечливості наслідків сучасної глобалізації зведемо їх у дві колонки однієї табл. 2.3.

Таблиця 2.3

Глобалізація: головні тенденції розвитку на межі XX-XXI ст.

Позитивні наслідки	Негативні наслідки
<p>Зростання кількості та поліпшення якості товарів на світовому ринку.</p> <p>Бурхливий прогрес розвитку інформаційних технологій, в результаті якого зменшується собівартість продукції та знижуються ціни на значну частину товарів масового попиту (наприклад, поширення використання комп'ютерів та мобільних телефонів).</p> <p>Створення нових робочих місць, головним чином у невиробничій сфері завдяки розвитку інформаційних технологій.</p> <p>Підвищення життєвого рівня у більшості регіонів світу, рівня писемності, продовження середньої тривалості життя.</p> <p>Внаслідок інтенсифікації глобального інформаційного обміну відбулося прискорення та поліпшення взаєморозуміння між представниками як націй-держав, так і різних культур і цивілізацій.</p> <p>Знищення стереотипів щодо способу життя, що розділяли різні соціальні верстви населення.</p> <p>Поширення свободи, правової захищеності особи і демократії.</p>	<p>Світова економіка стала більш взаємопов'язаною, через що негативні наслідки вмиють перетинають кордони націй-держав.</p> <p>Збільшення соціоекономічного розриву між багатою Північчю та бідним Півднем, між багатими і бідними верствами населення.</p> <p>Зростання динаміки міграційних потоків, що має негативні наслідки: від зростання злочинності до поширення епідемій.</p> <p>Посилення економічного і, що особливо важливо, політичного впливу транснаціональних корпорацій на уряди націй-держав та міжнародні організації.</p> <p>Погіршення стану навколишнього середовища. Надмірна концентрація власності у секторі ЗМІ та панування на ринку інформації кількох великих мультимедійних корпорацій.</p> <p>Зростання негативного впливу стандартизованої маскультури, що загрожує культурному розмаїттю; виникнення вкрай радикальних субкультур.</p> <p>Втрата перспективи національною державою, з якою традиційно пов'язують ліберальну демократію.</p>

В оцінці впливів глобалізації сформувалося декілька течій: від дуже оптимістичних до повністю песимістичних. Серед відомих західних вчених цілком оптимістично сучасні світові процеси оцінює Ф. Фукуяма. У 1990 р. він написав «Кінець історії», в якій проголосив торжество ліберальної демократії у світі у зв'язку із закінченням ідеологічного протистояння. Через десять років по тому Ф. Фукуяма заявив, що за цей час не сталося нічого такого, що змінило б його переконання. Глобалізація, на його переконання, має винятково позитивний вплив, бо вона дає бідним країнам шанс швидко розвинутиися. «Світ інтегрується завдяки розвитку технології, торгівлі й інвестиціям, завдяки обміну думками, який стимулює економічне зростання і створює підвалини для поширення демократії. Там, де розвивається економіка, неминуче поширюється демократія. Саме цей різновид прогресу – єдиний створює шанс розвитку для бідних країн»⁶⁶.

Оптимістичні оцінки слушно підкреслюють неминучість глобалізації, її зв'язок з головним напрямом суспільного поступу. Водночас вони є дещо однобічними, оскільки не пояснюють, звідки й чому постав антиглобалістський рух, чому деякі політологи стверджують, що уявлення про політичні тенденції в сучасному світі надто поверхові, якщо не підкріплюються знанням про діяльність транснаціональних корпорацій та обладки фінансових магнатів наднаціонального рівня.

Більш реалістичним є погляд американського політолога і державного діяча З. Бжезінського. Декілька років тому він також вказував на значний позитив у процесах глобалізації, зазначаючи, що «на відміну від світу, який роздирали ідеологічні конфлікти упродовж більшої частини ХХ ст., нині існує глобальний, принаймні риторичний, консенсус, який передбачає чотири вельми загальні принципи:

- люди повинні жити у самоврядних суспільствах, заснованих на верховенстві права;
- мир у світі має ґрунтуватися на повазі до суверенності народів, а не на гегемонії;
- найефективнішою економічною системою є вільний ринок;
- науки мусять бути доступними для всього людства»⁶⁷.

Та водночас З. Бжезінський визнає, що демократія і свобода перемогли лише в деяких країнах світу, а «глобальна ієрархія влади» не дає змоги всім однаковою мірою скористатися плодами глобалізації. «Фінансова криза у Східній Азії та постійні злидні завдають серйозних клопотів, тоді як глобальні демографічні тенденції підсилюють вражаючу нерівність, коли йдеться про тривалість життя й рівень охорони здоров'я»⁶⁸.

⁶⁶ Фукуяма Ф. Глобалізація безконечна // *І.* – 2000 – № 19. – С. 36.

⁶⁷ Бжезінський З. Демократія перед лицем глобалізації: Виступ на колоквиумі Кастельгандольфо влітку 1998 р. // *І.* – 2000. – № 19. – С. 42-43.

Песимістичний погляд щодо можливого розвитку сучасного світового співтовариства висловив професор Гарвардського університету С. Гантінгтон⁶⁹, відповідаючи на ідею «кінця історії» Ф. Фукуями. Не можна заспокоюватися після закінчення ідеологічного протистояння двох систем (соціалізму й капіталізму), стверджує С. Гантінгтон; світ залишається багатоманітним, однак тепер головна лінія політичних розмежувань проходитьиме вздовж культурно-цивілізаційних, а не ідеологічних кордонів. Різниця у культурах може спровокувати не менш жорстке протистояння, навіть довести до зіткнення цивілізацій.

Політичні впливи глобалізації. Глобальний розвиток породжує дві взаємопов'язані, але ворожі одна одній тенденції в політичному житті, про які ще в середині 90-х років ХХ ст. писав Б. Барбер. Перша – це протестний сепаратистський рух проти світової інтеграції, одним із виявів якого є ісламський джихад. Друга – це прагнення до всеохоплюючої інтеграції, до уніфікації виробництва й споживання, культури і розваг, навіть зовнішнього вигляду і психології людей. За висловом Б. Барбера, це прагнення перетворити сучасний світ на «мак-світ» (у якому панують «макдональдзи», «макінтоші» та інші «маки»). Обидві тенденції – антидемократичні. Джихад здійснює кривавий пошук ідентичності, мак-світ розвиває безкровну економіку прибутку, мимоволі долучаючись до якої, кожен стає споживачем та позбувається почуття громадянськості, яке є іманентним для будь-якої демократичної держави⁷⁰.

Постає питання щодо напрямів впливу глобалізації на поширення демократії в сучасному світі. Один із них стосується долі національної держави і національно-державного суверенітету. Глобальний рух капіталу, фінансові й інформаційні потоки, виходячи з-під контролю національної держави, впливають на внутрішнє політичне життя країни, обмежують державний суверенітет. Національна держава потрапляє в пастку транснаціональних зв'язків, у яких переважають непідвладні їй міждержавні та глобальні сили, і стає нездатною визначати власну долю⁷¹. Отже, процес економічної глобалізації призводить до позбавлення держави її регулятивних функцій, особливо за умов інтенсивної комерціалізації засобів масової інформації та динамізму транснаціональних інформаційних потоків.

Під цим оглядом глобальне поширення демократії потребує зміцнення національної держави, бо як стверджують деякі політологи, «немає держави – немає й демократії». Якщо ліберальну демократію розглядати в поєднанні з територіальною національною державою як тією політичною фор-

⁶⁹ Хантінгтон С. Зіткнення цивілізацій // Філософська і соціологічна думка. – 1996. – № 1-2. – С. 17-23; Huntington S. P. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. – New York, 1997.

⁷⁰ Barber B. Jihad vs McWorld. – New York, 1995. – P. 224.

⁷¹ Held D. Democracy and the Global Order. – Cambridge (Great Britain) 1995. – P. 92.

мою, в якій вона виникла і до якої добре припасована, то саме в умовах глобалізації її розвиток стає проблематичним. Тобто правомірно виникають запитання: а чи не слугує глобалізація розпадові чи трансформації нації-держави, а разом з нею й ліберальної демократії? Чи не буде остання замінена сурогатом, видимістю, імітацією демократії за умови тиранічного замаскованого впливу глобальних економічних та інформаційних монстрів?

Інше запитання, що постає в епоху інтенсивної глобалізації – яким чином можна узгодити ефективне демократичне управління з транснаціональним масштабом сучасної економічної організації? Як уже мовилося, зв'язок між ринком, приватною власністю та демократією далекий від автоматичного й лінійного. Репресивні режими не дуже квапляться зрікатися влади, і у цьому їх часто підтримують бізнесові структури – як іноземні, так і внутрішні. Це особливо стосується країн зі стратегічними ресурсами, такими як нафта чи алмази. У багатьох країнах (наприклад, Перу, Зімбабве, Малайзії та ін.) відбувається укладення ганебних союзів між урядом та бізнесом, що загрожують свободі й демократії. У посткомуністичних країнах, таких як Росія чи Україна, також є чимало випадків, коли державна влада, нібито проводячи ринкові й демократичні реформи, насправді задовольняє великі приватні інтереси на шкоду свободі та демократичному розвитку, потурає олігархізації не лише економіки, а й політики.

Отже, можна зробити висновок, що глобалізація:

- викликає інтенсивну взаємодію і тісну взаємозалежність націй-держав, які утворюють сучасну світову систему;
- стимулює поширення демократичних цінностей завдяки посиленню взаємозв'язку і взаємозалежності між країнами світу, зникненню (чи принаймні значному зменшенню) перешкод для розповсюдження інформації⁷²;
- сприяє зростанню міжнародних організацій і багатосторонніх механізмів для контролю й забезпечення всіх стандартів безпеки над територіями транснаціональних дій – від телекомунікацій до функціонування атомних електростанцій;
- посилює роль наднаціональних міжнародних організацій за рахунок влади націй-держав, які часом бувають нездатні розв'язувати як внутрішні, так і зовнішньополітичні проблеми.

⁷² Як зазначає професор університету Квінз (Канада) Дж. Перлін, «для демократичної системи немає нічого важливішого, ніж свобода поширення інформації та ідей. Наявність такої свободи є ключовою умовою, необхідною для забезпечення відповідальності політичної еліти за її дії і надання громадянам можливості зробити правильні висновки щодо переваг та вад різних кандидатів на відповідальні посади в органах державного управління та альтернативних варіантів дій уряду» (див.: Крос К., Гакет Р. Політична комунікація і висвітлення новин у демократичних суспільствах. Перспективи конкуренції. – Київ, 2000. – С.5).

Процеси глобалізації творять ланцюг послідовних процесів, що мають як позитивні, так і негативні наслідки: взаємодія – взаємозалежність – універсалізація – демократизація – глокалізація – демократія.

Послаблення націй-держав, у межах яких виникла і умовам яких відповідала ліберальна демократія, ставить під загрозу майбутнє останньої. Негативний вплив на демократичні перспективи має зростання анархічно-екстремістських та фундаменталістських рухів, що є зворотним боком тих численних проблем, які породжує, стимулює або просто не може розв'язати глобалізація.

Глобальні хвилі демократизації. Незважаючи на суперечливий вплив глобалізації на політику, поки що у світі розгортається всесвітній процес переходу до демократії. Він відбувається нерівномірно, з припливами і відпливами, які поширюються на якусь одну країну, а якщо спрацьовує так званий демонстраційний ефект, охоплюють низку країн, які в один і той же час починають активно розвивати демократичні механізми, а потім так само спонтанно згортають їх. Така хвильова пульсація демократизації у світовій практиці дала поштовх розвиткові концепції «третьої хвилі» демократизації, яка була викладена американським вченим С. Гантінгтоном у статті «Демократична третя хвиля» та книзі «Третя хвиля: Демократизація наприкінці ХХ сторіччя» (1991). У цих працях підкреслюється хвилеподібний і глобальний характер демократичних змін, а «хвиля демократизації» визначається як «сукупність переходів від недемократичних до демократичних режимів, що відбуваються протягом певного проміжку часу, за умови, що кількість таких переходів значно перевищує кількість здійснених за той же час переходів у протилежному напрямі»⁷³.

Перша хвиля демократизації (1820-1926) означала поширення парламентаризму, багатопартійних систем і загального виборчого права насамперед у країнах Західної Європи та Північної Америки. Зворотна хвиля (1926-1942) принесла тоталітаризм у різних його формах: фашизм, сталінізм, нацизм – і повернення низки країн до авторитарних форм правління. У період першої хвилі налічувалося 29 демократій, у період зворотної хвилі 12 країн відійшли від демократії.

Друга хвиля демократизації (1942-1962) характеризувалася перемогою над фашизмом, антиколоніальними рухами і розвалом колоніальної системи, модернізацією країн, що звільнилися від колоніальної залежності, включно з процесом певної демократизації у деяких із них. У цей час існувало 36 демократій. Зворотна хвиля (1960-1975) означала встановлення авторитарних диктатур у низці країн. Від демократії відійшли 6 країн.

Третя хвиля демократизації (розпочалася у 1975 р. і триває дотепер) ознаменувалася падінням авторитарних режимів у Греції, Португалії, Іспанії

⁷³ Huntington S. Democracy' Third Wave // Journal of Democracy. – 1991. – Spring. – P. 13.

(відповідно 1974, 1975, 1977 рр.). Потім вона охопила Латинську Америку та низку країн Азії. Тут на шлях демократії стали Домініканська Республіка, Гондурас, Перу, Туреччина, Філіппіни, Південна Корея. Нарешті справа дійшла до країн радянського блоку. Комуністичні режими зазнали краху спочатку в Південній та Центрально-Східній Європі, а потім і в республіках Радянського Союзу. І хоч деякі дослідники вже висловлюють думку про настання спаду (зворотного руху) третьої хвилі демократизації⁷⁴, у більшості країн, котрі покінчили з недемократичним розвитком після 1974 р., демократія досягла значних успіхів. У цей період існувало приблизно 40 демократій, а 4-5 країн відійшли від демократичного процесу.

Дослідники дискутують з приводу національних та історичних особливостей демократизації, часових рамок та кількості країн, які стали демократичними під час першої, другої та третьої хвиль демократизації, проте вони сходяться в думках стосовно того, що головним у цих хвилях є поява і випробування сучасних інституціональних ознак демократії: парламентаризму, багатопартійних систем, загального виборчого права, розподілу влади тощо⁷⁵.

За період після другої світової війни, який охоплює другу й третю хвилі демократизації, перехід від недемократичних режимів до демократії здійснювали такі групи країн (без країн посткомуністичного переходу) із властивими їм особливостями:

1. Західна Німеччина, Японія, Італія після 1945. Вони мали не тільки передумови демократії, а й досвід функціонування її інститутів у попередній (дототалітарний) період. Відновлення демократії відбувалося під контролем і за підтримки зовнішніх (окупаційних) сил з використанням матеріальної допомоги (найбільш відомий план Маршалла). Завдяки цьому політика демократизації та маркетизації економічного життя здійснювалася одночасно і майже безболісно. Успіхові реформ сприяли й інші фактори: наявність часу, необхідного для змін; поступовість заміни старої еліти новою; поступовість відновлення зруйнованих економік при повільному зростанні очікувань населення.

2. Іспанія, Португалія, Греція після 1974 р. Ця група країн усувала диктаторські режими в суспільствах, які також були знайомі і з демократією, і з ринковою економікою. Відбувався «договірний» перехід: старі й нові еліти досягли компромісу з приводу умов передачі влади. За таких обставин Іспанії та Португалії знадобилося трохи більше ніж 10 років, щоб перейти до консолідованої демократії.

⁷⁴ Див. докладніше: Даймонд Л. Прошла ли «третья волна» демократизации? // Полис. — 1999. — №1. — С. 23.

⁷⁵ Докладно про глобальне крокування, поширення й поглиблення демократії на різних континентах протягом двох останніх століть див.: Potter D., Goldblatt D., Kilon M., Lewis P., eds. Democratization. — Cambridge, 1997.

3. Країни Латинської Америки мали значну кількість перерваних трансформацій, зворотних рухів від демократії до диктатури, навіть після тривалих періодів економічного зростання. Поляризована соціальна структура, невисокий рівень освіченості, відсутність навичок діяльності в рамках демократичних процедур, особливості соціальної психології й політичної культури – усе це не сприяло стійкому утвердженню демократії в країнах цього регіону. Саме вони дають найбагатший матеріал для узагальнень щодо найрізноманітніших видів деградації демократичних інститутів, а також виникнення «змішаних» режимів (напів- та псевдодемократій)⁷⁶.

Кожна хвиля демократизації зумовлювалася дією сукупності факторів, але вони не мали такого глобального характеру, як фактори третьої хвилі. Причому однією із найістотніших її передумов, як вважає С. Гантінгтон, були економічні невдачі тоталітарних та авторитарних режимів, рівно ж як і глобальне економічне зростання 60-х років ХХ ст., що позначилося на піднесенні рівня життя, освіти (саме в цей період стався великий стрибок у подоланні неписьменності), а також на збільшенні чисельності міського середнього класу. Дослідник відмічає позитивну кореляцію між рівнем економічного розвитку і наявністю демократії.

Важливим здобутком третьої хвилі демократизації є її теоретичне узагальнення, що втілилось у **концепцію демократичного переходу**, яка пояснює умови, стадії та дає класифікацію типів трансформації сучасних недемократичних режимів у напрямі до демократії. Вона є інструментом порівняльного вивчення проблем і перспектив розвитку суспільств, що демократизуються, до яких належить і Україна.

2.4. Теорія і практика сучасних переходів до демократії

Моделі демократичних переходів. Вчені, що аналізували трансформаційні процеси кінця 70 - початку 80-х років ХХ ст. в країнах Латинської Америки, ввели в науковий обіг термін **демократичний перехід** (transition to democracy). Звідси й назва напряму, який вивчає перехідні суспільства, – транзитологія. Після краху комуністичних режимів його методологію було перенесено на країни Південної та Центрально-Східної Європи, а також нові незалежні держави, що утворилися на теренах колишнього СРСР. Транзитологи

⁷⁶ Азійські держави – Південна Корея, Тайвань, Гонконг, Сінгапур, а також певною мірою Таїланд, Малайзія й Індонезія, з одного боку, засвідчують здатність у минулому відсталих країн до швидкого самостійного розвитку й зростання, а з іншого – слугують певним доказом можливості успішного реформування економіки при збереженні авторитарних режимів. Своєрідний шлях трансформації суспільних відносин, поки що без демократизації, демонструє й Китай. Використовуючи капіталістичні інвестиції у великих масштабах, країна домоглася високих темпів економічного розвитку при збереженні політичного контролю в руках комуністичної партії, яка допускає деяку свободу економічної діяльності без політичної лібералізації.

стверджують, що, враховуючи хвилеподібне наростання демократії, її припливи та відпливи, ніхто не може з упевненістю прогнозувати, якими будуть наслідки переходу в кожному окремому суспільстві. Проте саме демократизація є свідченням успішності переходу, уособленням його змісту й мети.

Беручи до уваги усі три хвилі демократизації, вчені виділяють три моделі переходу від недемократичних режимів до демократії.

Класична лінійна модель (Велика Британія, Швеція). Їй властиве поступове обмеження абсолютної монархії та розширення прав громадян і парламенту; поступове збільшення гарантії особистих прав — спочатку громадянських, потім політичних і, нарешті, соціальних; розширення виборчого права і поступове витіснення виборчих цензів; перетворення парламенту у вищий законодавчий орган і здійснення ним контролю за діяльністю уряду.

Циклічна модель (країни Латинської Америки, Азії, Африки). Демократичні й авторитарні форми правління по черзі змінюють одні одних — чи то шляхом військових переворотів, чи зусиллями правлячих еліт. Причиною таких коливань є слабкість демократичних традицій та незрілість інших внутрішніх передумов демократії в цих країнах.

Діалектична модель (Іспанія, Португалія, Греція). Вона передбачає стрімке падіння авторитарних режимів і встановлення життєздатної демократії за відносно короткий проміжок часу. Цьому сприяє зрілість внутрішніх передумов демократії (високий рівень урбанізації, індустріалізації, високий освітній рівень населення, численність міського середнього класу, раціоналізація й індивідуалізація масової свідомості як культурна передумова демократії тощо).

Усі ці моделі переходу до демократії передбачають певні зміни, без яких демократизація взагалі неможлива. Універсальними вимогами успішного переходу до демократії є:

- утвердження чи розширення сфери приватної власності та формування ринкових відносин;
- створення середнього класу й умов для соціальної мобільності;
- широкі інвестиції в освіту й розвиток науки;
- формування громадянського суспільства;
- гарантії прав людини й створення системи їх захисту;
- поділ політичної влади на законодавчу, виконавчу і судову, чітке розмежування їхніх повноважень;
- політичний плюралізм;
- розгалужена система вільної політичної комунікації.

Стадії демократичного переходу. Більшість транзитологів відзначають циклічність процесів переходу до демократії. І хоч стадії, які вони виділяють, дещо різняться назвами та тривалістю, все ж послідовність змін, їхня спрямованість та динаміка доволі схожі.

Тривалий час популярною була модель демократичного переходу, запропонована американським політологом Д. Растоу. Порівнюючи переходи до демократії у Швеції (з 1890 р. до 1920 р.) і Туреччині (з 1940 р. до 1960 р.), він виділив три фази політичних змін: **підготовчу фазу**, у процесі якої загострюються конфлікти між основними соціальними і політичними силами; **фазу прийняття рішень**, коли досягається компроміс між політичними акторами щодо нових, демократичних правил політичної гри; **фазу звикання** (закріплення здобутків), за якої демократичні інститути набувають стійкості, а демократичні зміни стають незворотними. Запорукою успішної демократизації Д. Растоу вважав комбінацію об'єктивних чинників: національної єдності, мінімально необхідного рівня економічного розвитку, наявності соціальної диференціації суспільства та політичного протистояння основних соціальних груп і політичних акторів.

Інші дослідники підкреслюють значення конкретної політичної й історичної ситуації, співвідношення політичних сил, яке складається на час переходу. Деякі з них (наприклад, А. Пшеворський) надають ключового значення правильно обраній стратегії і тактиці демократичних перетворень. Процес демократичного переходу, згідно з уявленнями цих дослідників, розпадається на дві фази: лібералізацію і демократизацію⁷⁷.

Фаза лібералізації є своєрідним стартовим майданчиком для демократичних змін. Вона розпочинається кризою легітимності авторитарного чи тоталітарного режиму та кризою ідентичності всередині правлячих еліт, яка зазвичай закінчується їх розколом. Водночас змінюється баланс сил між правлячими групами й опозицією на користь другої, в результаті чого зростає рівень свободи у суспільстві. Саме в цей період відбувається звільнення політ'язнів і повернення політемігрантів, послаблюється політична цензура, надається певна свобода засобам масової інформації, встановлюється свобода слова і розширюються можливості її організованого виявлення, визнається деяка автономність громадських (насамперед професійних) організацій, частково відновлюються гарантії прав людини, з'являються перші ознаки терпимості щодо політичної опозиції.

У результаті напруженої політичної боротьби між правлячою й опозиційною елітами уже в період лібералізації може виникнути «дозована демокра-

⁷⁷ Ф. Шміттер та Г. О'Доннелл до цих двох фаз додають ще третю – фазу ресоціалізації, під час якої відбувається освоєння громадянами демократичних цінностей і правил гри та поступове їх включення до нової політичної системи, тобто формується громадянство демократичного суспільства. В концепції Д. Растоу цій фазі фактично відповідає стадія звикання, а в концепціях інших авторів – стадія консолідації демократії, яка здебільшого виводиться ними за межі переліченого періоду.

тія» і нові правила «політичної гри», що служать сходинкою для подальших процесів демократизації. Але так само можливий і інший розвиток подій. Жорстке протистояння між владою й опозицією без розв'язання проблем, що найбільше турбують пересічних громадян, може призвести до катастрофічного падіння довіри населення до всіх соціальних інститутів. Наслідком цього можуть стати або ослаблення впливу владних інститутів, анархізація чи навіть, як висловлюються деякі політологи, «балканізація» суспільного життя, або реванш старої еліти, яка може повернутися до відомих їй методів «наведення порядку» і відновити жорстке авторитарне правління.

Фаза демократизації відрізняється інституціональними змінами в політичній системі. На цьому етапі з'являються такі демократичні інститути, як політичні партії, виборча система, які дають змогу формувати органи влади демократичними методами. Впровадження демократичних процедур відкриває шлях до влади для нової, демократичної еліти й супроводжується висуненням реформаторських груп на владні позиції. Водночас прагнення оволодіти владою та контролювати ресурси вступає в суперечність із бажанням нової еліти довести свою демократичність і в той спосіб легітимізувати себе всередині країни й за її межами. Це змушує реформаторські сили йти на певний, хоча б мінімальний компроміс із поміркованими силами старої правлячої еліти.

Ключовою умовою успішності другої фази демократичного переходу є здатність старої та нової еліт досягти тривісного компромісу, який стосується оцінки недавнього минулого країни, головної мети і напряду подальшого розвитку суспільства, правил «політичної гри» на конкретному етапі.

Два основні етапи демократичного переходу — лібералізація та демократизація — виділяються змістом трансформаційних процесів, що є доміантними на кожному з них. Водночас ці процеси тісно взаємопов'язані й взаємозумовлені. Тому лібералізацію й демократизацію можна також розглядати як два тісно переплетені аспекти переходу до демократії, без завершення яких не може утвердитися повноцінний, консолідований ліберально-демократичний режим. Без гарантованої свободи індивідів і соціальних груп, яку вони отримують у процесі лібералізації, демократизація може мати лише формальний характер. А без повноцінних демократичних процедур, які створюють ситуацію змінюваності правлячих еліт та їхньої відповідальності перед народом, вона може перетворитися в щось маніпулятивне й вигідне лише тим, хто був обраний до вищих органів державної влади.

Політичний розвиток різних країн дає чимало прикладів, коли лібералізація та демократизація здійснювалися незалежно одна від одної або принаймні їх впровадження відбувалося далеко не однаково успішно⁷⁸. Саме це пос-

⁷⁸ Політика лібералізації може проводитися завдяки і відповідно до ціннісних орієнтацій правлячих еліт і не переростати в демократизацію. І навпаки, демократизація без

лужило причиною того, що в транзитології прийнято виділяти вільні країни і країни з електоральною демократією. Такий поділ є спрощеним відображенням тієї складної мозаїки «гібридних» політичних режимів, які можуть утворитися в реальному житті внаслідок спроб демократизувати ті чи інші системи недемократичного типу. Залежно від співвідношення та інтенсивності процесів лібералізації й демократизації режими, що виникають у перехідних суспільствах, набувають таких форм:

- автократії, за якої відбуваються дуже повільні процеси лібералізації й демократизації;
- лібералізованого авторитаризму (диктабланда), коли лібералізація відбувається без демократизації;
- плебісцитарної демократії, за якої процес демократизації не супроводжується належним рівнем лібералізації (такі режими часто встановлюються в результаті військових переворотів);
- народної демократії: лібералізація має низький рівень (як і за плебісцитарної демократії), але рівень демократизації значно вищий;
- обмеженої політичної демократії (демократура), що має достатньо високі шанси трансформації у напрямі як поліархії, так і соціальної демократії, народної демократії тощо.

Отже, здійснення лібералізації та демократизації не завжди гарантує перетворення недемократичного режиму в демократичний. Небезпека зворотного руху або певного «замороження» цих процесів завжди існує.

Теорія консолідованої демократії. Попри найнеймовірніші «зигзаги» перехідних процесів, кінцевою метою і очікуваним результатом реформування усіх елементів політичної системи завжди залишається створення режиму консолідованої, тобто стійкої демократії. Процес консолідації демократичного режиму містить два важливі компоненти: ціннісний (досягнення консенсусу стосовно набору політичних процедур) та інституційний (створення владних структур, що вбирають у себе інтереси конкуруючих політичних сил).

підкріплення її правовими гарантіями залишається фасадною вивіскою і не приводить до заміни еліт при владі. І лібералізація, й демократизація можуть використовуватися елітами, що правлять за певних типів авторитарних режимів, для зміцнення своїх позицій. Наприклад, здійснюючи часткову лібералізацію і віддаючи якусь частку влади на користь опозиції, правлячі еліти послаблюють соціальну напругу та створюють **напівконкурентний авторитаризм**. Жорстке авторитарне правління може бути свідомо замінено політикою «декомпресії», коли владна еліта йде на діалог з опозицією, щоб керувати невдоволенням і незадоволеними, а потім знову звернутися до ще жорсткіших методів правління. Можлива також так звана **тупикова лібералізація**, коли фундаментальні права й свободи можуть бути надані індивідам і групам в обмін на їхню пасивність під час виборчих кампаній, в обмін на мовчання і невимогливість стосовно правлячих еліт.

Консолідована демократія існує, якщо:

- на рівні поведінки жоден із значних суб'єктів національних, соціальних, економічних, політичних відносин не використовує вагомі ресурси задля утворення недемократичного режиму і не вдається до насильства чи іноземного втручання задля розколу держави;
- на рівні суспільних орієнтацій (громадської думки) більшість громадян упевнена, що демократичні інститути та процедури є найбільш прийнятним способом управління суспільством, а підтримка антидемократичних сил у суспільстві незначна або вони більш-менш ізольовані від демократичного процесу;
- на конституційному рівні державні та недержавні політичні сили, що діють у рамках певної державної території, на рівні практичної діяльності засвідчують свою готовність розв'язувати конфлікти лише на основі конституції, законів та правових процедур, які самі є наслідком демократичного процесу.

Отже, **консолідація демократії** – це процес перетворення випадкових домовленостей та умовних рішень, що виникають між політичними елітами у період демократичного переходу, у стійкі норми відносин суперництва і співробітництва між головними дійовими особами політичного процесу. Консолідований демократичний режим гарантує громадянам, що конкуренція за місце у владній ієрархії або за здійснення політичного впливу буде чесною та передбачуваною.

Найочевиднішим свідченням досягнення такого стану є наявність згоди щодо політичних процедур – виборів президента, парламенту, зміни уряду, прийняття політичних і управлінських рішень; приходу до влади нового уряду в результаті вільного волевиявлення народу; отримання урядом важелів управління для вироблення нової стратегії; відсутності фактів передачі функцій законно створеними органами виконавчої, законодавчої і судової влади іншим органам тощо.

Демократія консолідується, коли вона сама себе зміцнює, коли всі задіяні політичні сили вважають за необхідне підпорядкувати свої інтереси й цінності новоствореним демократичним інституціям, навіть якщо це й не гарантуватиме їм особистого успіху.

Досвід демократичних змін у різних країнах засвідчує, що далеко не завжди політичні еліти здатні тривалий час зберігати відданість демократичним інститутам та процедурам. Інколи вони обирають або повернення до авторитарного режиму, або так званий недемократичний шлях до демократії. Останній виявляється в тому, що нівелюються змагальність і конфлікт, правляча еліта намагається контролювати публічне обговорення проблем, цілеспрямовано спотворює принципи свободи і рівності громадян.

Великий вплив на поведінку еліт мають тип попереднього режиму та пов'язані з ним структурні фактори, набутий у попередній період політичний досвід, усталені моделі поведінки та орієнтації населення, історичні традиції народу. Свої особливості має поведінка еліт та мас у країнах посткомуністичного переходу, що накладає відбиток на його перебіг та результати.

Особливості посткомуністичної трансформації. Як і будь-якому іншому переходові до демократії, посткомуністичній трансформації притаманна постановка мети лібералізації та демократизації і наявність певного руху в їх напрямі, проте відсутні гарантії досягнення цієї мети. Ймовірність успішного завершення переходу залежить як від особливостей посткомуністичного переходу як такого, так і від специфічних умов окремих країн⁷⁹.

На початкових стадіях переходу поширеним було спрощене уявлення про можливості демократичних змін у країнах, де раніше панували комуністичні режими. Певні ілюзії поділяли як політичні еліти цих держав, так і представники політичного істеблішменту на Заході. Вважалося, наприклад, що на всі перетворення знадобиться близько 5 років, після чого розпочнеться поступова консолідація демократичних режимів. На практичному рівні це тривалий час віддзеркалювалося у політиці МВФ, США, які, бувало, надавали підтримку досить одіозним фігурам, що оголошували себе захисниками демократії та гарантами конституцій.

З. Бжезінський на всі фази посткомуністичної трансформації виділяв від 9 до 30 років, визначаючи послідовність змін у політичній, правовій, економічній сферах та способи підтримки цих змін західними країнами (табл. 2.4).

Країни, які йдуть попереду інших у процесах посткомуністичної трансформації, загалом вписуються в прогноз З. Бжезінського. Остання, третя фаза, передбачає консолідацію демократії зі встановленням відповідної політичної й правової культури. На цей рівень нині вийшли Чехія, Угорщина, Польща, Словенія, Балтійські та деякі інші держави. Їх відносять до країн з консолідованою демократією. Більшість посткомуністичних країн перебувають на другій фазі переходу – демократизації. Частина з них мають позитивну динаміку і добрі перспективи у найближчі 10 років завершити виконання її завдань і вступити в третю фазу. Однак є й такі, що не вийшли за межі першої фази – лібералізації або навіть згорнули свій рух у напрямі демократичних і ринкових змін.

⁷⁹ Про особливості посткомуністичного переходу в Україні і його теоретичного освоєння див.: Бистрицький Є. Політична філософія посткомунізму: горизонти методології // Політична думка. – 1995. – № 1. – С. 3-12; Політологія посткомунізму. Політичний аналіз посткомуністичних суспільств. – Київ, 1995.

Таблиця 2.4

Фази посткомуністичної трансформації (за З. Бжезінським)⁸⁰

Ознаки			
політичні	правові	економічні	допомога Заходу
Перша фаза (1-5 років) Політична мета – зміни. Економічна мета – стабілізація			
Основи демократії Вільна преса Кінець однопартійної держави і поліцейської системи Перші демократичні об'єднання і рухи за зміни	Усунення невинного державного контролю	Лібералізація цін і припинення дотацій Кінець усупільненого виробництва Безсистемна приватизація	Стабілізація грошової одиниці Термінові кредити та допомога
Друга фаза – 3-10 років Політична мета – від змін до стабілізації. Економічна мета – від стабілізації до перетворень			
Нові конституція та виборчий закон Вибори Децентралізоване регіональне самоврядування Стала демократична коаліція – нова політична еліта	Законодавча (нормативна) база відносин власності і підприємництва	Банківська система Мала і середня приватизація Демоніполізація Поява нового класу власників і підприємців	Інфраструктурні кредити Технічна (управлінська) допомога Торговельні преференції та доступ до ринків Початок іноземних інвестицій
Третя фаза – 5-15 і більше років Політична мета – закріплення змін. Економічна мета – стабільне піднесення			
Утворення стабільних демократичних партій Встановлення демократичної політичної культури	Виникнення незалежних судових органів та встановлення правової культури	Велика приватизація Сформоване капіталістичне лобі Виникнення культури підприємництва	Значні іноземні інвестиції Вступ до основних органів Заходу (ЄС, НАТО тощо)

⁸⁰ Політологія посткомунізму. – С. 106.

Приблизне уявлення про сучасне ранжування посткомуністичних країн, їхні успіхи в реформуванні економіки та політичної системи дають показники «Freedom House» за 2001 р. (табл. 2.5)⁸¹.

Таблиця 2.5

Результати посткомуністичного переходу у 2000-2001 рр.

Рейтинг демократичного розвитку	Демократичні бали	Економічні бали	Рейтинг економічного розвитку	Економічні бали	Демократичні бали
Консолідовані демократії			Консолідовані ринкові економіки		
Польща	1,44	1,67	Польща	1,67	1,44
Чеська Респ.	1,81	2,00	Угорщина	1,92	1,94
Угорщина	1,94	1,92	Естонія	1,92	2,00
Словенія	1,94	2,50	Чеська Респ.	2,00	1,81
Латвія	1,94	2,50	Словенія	2,08	1,94
Литва	1,94	2,75	Латвія	2,50	1,94
Естонія	2,00	1,92	Литва	2,75	1,94
Словаччина	2,25	3,25	Словаччина	3,25	2,25
Болгарія	3,06	3,50			
Хорватія	3,25	3,58			
Перехідні уряди			Перехідні економіки		
Румунія	3,31	4,00	Болгарія	3,50	3,06
Македонія	3,75	4,58	Хорватія	3,58	3,25
Молдова	3,94	4,00	Вірменія	3,58	4,56
Албанія	4,13	4,17	Грузія	3,75	4,19
Грузія	4,19	3,75	Румунія	4,00	3,31
Україна	4,44	4,33	Молдова	4,00	3,94
Вірменія	4,56	3,58	Киргизька Респ.	4,00	5,13
Росія	4,63	4,17	Албанія	4,17	4,13
Югославія	4,63	5,33	Росія	4,17	4,63
Боснія	4,94	5,50	Україна	4,33	4,44
Киргизька Респ.	5,13	4,00	Казахстан	4,50	5,56
Таджикистан	5,44	5,50	Македонія	4,58	3,75
Казахстан	5,56	4,50	Азербайджан	4,92	5,56
Азербайджан	5,56	4,92	Югославія	5,33	4,63
			Боснія	5,50	4,94
			Таджикистан	5,50	5,44
Консолідовані автократії			Консолідовані державні економіки		
Узбекистан	6,50	6,17	Узбекистан	6,17	6,50
Білорусь	6,56	6,25	Білорусь	6,25	6,56
Туркменистан	6,94	6,50	Туркменистан	6,50	6,94

⁸¹ Див.: Nations in Transit. 2001. Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States/ Ed. by A. Karatnycky, A. Motyl and A. Schnitzer. —

Експерти з «Freedom House» нарахували (можливо, підійшовши до питання занадто оптимістично) 10 консолідованих демократій і 8 консолідованих ринкових економік. Консолідованих автократій (країн, що зійшли зі шляху лібералізації й демократизації) налічується 3 – Узбекистан, Білорусь, Туркменистан. Усі вони мають одержавлені економіки. Решта країн належать до перехідних систем на різних стадіях лібералізації й демократизації, успіх і перспективи яких вимірюються кількістю отриманих балів⁸².

На основі таблиці можна зробити висновок, що економічні й політичні зміни у більшості країн відбуваються синхронно: консолідована демократія, як правило, відповідає сформованим ринковим відносинам і навпаки. Це доводить як пов'язаність цих двох аспектів суспільних відносин, так і те, що «подвійність трансформації» (необхідність одночасної зміни економічних і політичних інститутів) не справила негативного впливу на більшість країн⁸³. Нечисленні відхилення від цього правила свідчать, що справи в політичній сфері загалом просуваються трохи краще, ніж в економічній. Це стосується й України, яка посідає 16 місце (з 27) за рівнем розвитку демократії і 18 – за рівнем розвитку ринкових відносин. На жаль, обидва показники ставлять її на позицію нижче середнього рівня – ближче до автократій, ніж до консолідованих демократій.

Більш ніж десятирічний досвід посткомуністичного переходу засвідчує, що успіхи та невдачі в здійсненні країнами лібералізації та демократизації не є випадковістю. Вони зумовлені низкою причин, на перше місце серед яких аналітики ставлять відмінності у спадщині тоталітарного минулого. На думку аналітика «Freedom House», американського політолога та українознавця О. Мотиля, країни, що застрягли в стані перехідної невизначеності, а також ті, в яких уже утвердилися недемократичні режими, «майже не мали до здобуття незалежності жодних демократичних, ринкових, правових інститутів та громадянського суспільства». Тому, утворивши свої держави, вони не мали компетентних, підготовлених еліт, здатних справитися з «неосяжними, якщо не неможливими завданнями створення демократії, ринку, правових відносин та громадянського суспільства водночас і мали їх виконати за умов економічної розрухи та широкого зубожіння народу»⁸⁴.

⁸² Нагадаємо, що 1 бал дорівнює повному розвитку демократії та ринку, а 7 балів – повній нерозвиненості тих же ознак.

⁸³ Це підтвердило думку тих дослідників, які писали про демократизацію та економічну лібералізацію як про паралельні, взаємно підсилюючі зміни, підкресливали успішне співіснування політичних та економічних реформ у значній кількості країн (див.: Geddes B. Challenging the Conventional Wisdom; Armijo L., Biersteker Th., Lowenthal A. The Problems of Simultaneous Transitions // Journal of Democracy. – 1994. – Vol. 5. – No. 4 (October). – P. 104–118, 161–175).

⁸⁴ Motyl A.J. Ten Years after the Soviet Collapse: Persistence of the Past and Prospects for the Future // Nations on Transit. – 2001. – P. 38–39.

Серед країн, що найбільше відстали у становленні демократії та ринкової економіки, переважають ті, які утворилися на теренах колишніх багатонаціональних держав – СРСР (за винятком країн Балтії) та Югославії. Якщо в другому випадку найголовнішим стримуючим фактором можна вважати наслідки воєнних конфліктів, то в першому – перешкоди для глибшої трансформації мають комплексний характер. До головних особливостей посткомуністичних переходів на пострадянському просторі, що зіграли певну гальмівну роль у процесах демократизації, можна віднести:

- значно більший масштаб змін (порівняно з переходами в країнах Латинської Америки та інших регіонах світу): до реформ в економічній, політичній і соціальній сферах суспільства, в усіх пострадянських країнах, окрім Російської Федерації, додалися ще й завдання становлення національних держав і творення політичних націй;
- нереволюційний характер переходу та його наслідок – збереження старою елітою владних позицій;
- формування нового капіталістичного класу переважно з представників колишньої комуністичної номенклатури, яка, перебуваючи при владі, здійснювала розподіл державної власності;
- відсутність внутрішнього капіталу і співпраця номенклатурної еліти з мафіозними й кримінальними структурами, результатом чого стала поява корумпованої бюрократичної держави і розвиток паразитизму;
- невисокі професійні та моральні якості правлячого класу: його неготовність розв'язувати складні, паралельно існуючі проблеми у різних сферах суспільного життя, діяти в рамках формально існуючих демократичних інститутів і законів, дотримуватися прозорих правил політичної гри тощо;
- погіршення економічного та соціального становища пересічного громадянина, несправдження його завищених очікувань щодо зростання добробуту.

Наслідком була поява в низці країн гібридних режимів, з доволі невизначеними перспективами щодо утвердження в них консолідованої демократії.

Особливості та перспективи демократичного переходу в Україні. Більшість проблем, що виникають у країнах посткомуністичного переходу, притаманні й Україні. Найбільш негативний вплив тут справив спосіб трансформації (вимушена адаптація старих політичних еліт до необхідності здійснення реформ, їх «вростання» в нові відносини та «вживлення» в ці відносини норм і стереотипів поведінки комуністичного минулого), склад, професійні та моральні якості політичних акторів (головних дійових осіб) переходу.

Відмінності в якості прибалтійських, слов'янських та центральноазійських еліт у колишньому СРСР з усією очевидністю виявилися ще в 1989-1991 рр., зокрема під час роботи з'їзду народних депутатів. Перші були більш рішучими й принциповими, виступали проти неправди й лицемірства, звичних для правлячих кіл у колишньому СРСР, дотримувалися чіткої прозахідної орієнтації, виявляли готовність до швидких і суттєвих змін в економіці й політиці своїх країн.

Більшість політичної еліти України, навпаки, демонструвала доволі високий ступінь відданості старому режимові. І у наступний час вона частково зберегла свої переконання, певною мірою маскуючи їх заради пристосування до нових умов⁸⁵. Власні інтереси не спонукали цю групу до запровадження радикальних змін, проте вибудовані нею відносини поки що не є усталеним політичним режимом, а становлять проміжну форму з невизначеним, але ймовірно демократичним фіналом⁸⁶.

До способу переходу і типу еліт як стримуючих чинників трансформації в Україні додалось і особливе нагромадження завдань, які доводилось розв'язувати цим непідготовленим і мало зацікавленим елітам. Йдеться про багатомірність здійснення інституційних перетворень, яка породжує низку суперечностей і ускладнює перехід⁸⁷. Термін «почетвірна трансформація» політолог з Великої Британії Т. Кузьо вжив саме стосовно України. Як країна постколоніальна (сперечатись можна тільки про характер, тип її колишнього колоніального статусу) вона мусить будувати не тільки державу, а й політичну націю, консолідуючи народ у межах однієї держави, яка в минулому була розділена поміж сусідами. Через нерозв'язання цієї проблеми, зазначає Т. Кузьо, можуть зазнати невдачі й усі інші⁸⁸. Отже, поєднання чотирьох завдань: перетворення економіки, політичної системи, державне будівництво та національна консолідація, кожне з яких вимагає надзвичайної концентрації суспільної енергії, можна вважати однією з об'єктивних причин повільного просування реформ в Україні.

⁸⁵ Невеликі вкраплення колишніх дисидентів та інших реформаторів не змінили ситуацію. З одного боку, вони виступали носіями тієї ж психології, але зі знаком «мінус», а з іншого – були «приручені» або ж «викинені» з великої політики господарями ситуації.

⁸⁶ Аргументи щодо перспектив проміжних «паразитичних» режимів див.: Motyl A.J. "Ten Years after the Soviet Collapse" // *Nations on Transit*. – 2001. – P. 40-43.

⁸⁷ Політологи описали її як потрійну, або почетвірну трансформацію. Потрійність полягає в одночасній демократизації, маркетизації і державному будівництві; четвертий вимір змін – національне будівництво. Про це див.: Kuzio T. *The National Factor in Ukraine's Quadruple Transition* // *Contemporary Politics*. – 2000. – Vol. 6. – No. 2 (June) – P. 141-164; Offe C. *Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe* // *Social Research*. – 1991. – Vol. 58. – No. 4. – P. 180.

⁸⁸ Kuzio T. *Ukraine: A Four-Pronged Transition* // Taras Kuzio, ed. *Contemporary Ukraine. Dynamics of Post-Soviet Transformation*. – Armonk (N.Y.). 1998. – P. 165-180; Kuzio T. *The National Factor in Ukraine's Quadruple Transition* // *Contemporary Politics*. – 2000. – Vol. 6. – No. 2 (June). – P. 141-164.

Водночас труднощі переходу-демократизації зумовлені низкою особливостей історичного шляху України та соціально-культурних рис її громадянства. На одне з перших місць тут варто поставити відсутність національного досвіду державотворення й керівництва державними справами. Через відсутність власної держави в Україні не сформувалися групи підготовлених реформаторів, здатних пропонувати альтернативні моделі розвитку й спонукати суспільство до їх обговорення та якнайшвидшого впровадження, як це було, наприклад, у Польщі. Польський реформатор Л. Бальцерович зазначав, що можливість радикальної та швидкої економічної реформи («шокової терапії») у посткомуністичних країнах обмежувалася коротким періодом «екстраординарної політики» (відразу по втраті комуністами влади). Там же, де старі еліти зберегли свої позиції, такий шанс було втрачено⁸⁹. Це дуже яскраво описує ситуацію в українському суспільстві, яке виявилось приреченим на повільне виплутування зі своїх проблем.

Крім цього, належність українського народу до різних держав у минулому затримала формування національної єдності та національної самосвідомості, поглибила відчуття меншовартості. Домінування ж комуністичної ідеології впродовж семи останніх десятиліть перед здобуттям незалежності сформувало конфронтаційну політичну культуру з притаманними їй рисами етатизму й егалітаризму.

На відміну від країн Східної або Центральної Європи на більшій частині території України (окрім західних областей) було повністю знищено не лише приватну власність, а й уявлення про неї як ознаку цивілізованості. Навички вести приватний бізнес перебували в зародковому стані, їх треба було набувати, починаючи з чистого аркуша. Це зумовило сильну залежність економічної трансформації від політики держави й від правлячої еліти та її курсу на реформування суспільства.

Не можна скидати з рахунку й роль зовнішніх чинників. У випадку України найбільше значення мали підтримка Заходу (більш або менш сприятлива, а в окремих випадках і зовсім неадекватна) та «російський фактор»: економічна залежність від колишньої метрополії, її намагання втримати Україну в «євразійському просторі», втручання у виборчі кампанії тощо. Активне політичне дистанціювання України від Росії (з метою зберегти незалежність) за відсутності західних інвестицій (знову ж таки через повільні й непослідовні реформи) призвело до стійкого й дуже глибокого падіння виробництва та соціального зубожіння.

Зовнішньополітичні чинники не є головними з точки зору успішності переходу. Проте, оцінюючи поступ України до ринку й демократії, слід враховувати, що намагання молоді держави самоствердитися на міжнародній

⁸⁹ Balcerowicz L. Understanding Postcommunist Transitions // Journal of Democracy. — 1994. — Vol. 5. — No. 4 (October). — P. 75-89.

арені, відокремитися від колишньої метрополії (у буквальному й переносно-му значеннях) вимагає значних витрат енергії, які в іншому випадку могли б бути спрямовані на внутрішні трансформаційні потреби.

Той проміжний режим, що виник в Україні внаслідок дії означених умов та чинників, поки що не став демократичним на ділі. Радше, його можна розглядати як формально демократичний. До нього можна застосувати різні назви: ілліберальний або, як пише Б. Осадчук, бюрократичний авторитаризм; непогано підходять назви «електоральна» чи «делегативна демократія». Її риси описав учений-транзитолог Г. О'Доннелл на прикладі країн Латинської Америки⁹⁰. Та незалежно від назви, реальність в Україні є такою, що суспільство має політичні інститути, які за формальними ознаками цілком демократичні, але визначені конституцією та законами процедури їх функціонування постійно порушуються. Перебіг парламентських та президентських виборів засвідчує недотримання політичними елітами демократичних норм у реальній, а не декларованій політичній діяльності. За фасадом демократичної і ліберальної риторики ховається стійка тенденція збереження стану невизначеності на тривалий час.

Поведінці великої частини української владної еліти властиві риси, протилежні до сумісних з демократією. Це — непублічність, непрозорість, зорієнтованість переважно на особисті (сімейні, кланові, групові), а не суспільні інтереси. Як інструмент регулювання суспільних відносин інститути державної влади в Україні є слабкими. А це непрямом підсилює інші посередницькі структури та зв'язки, які ведуть до заміщення громадянських стосунків негромадянськими. Основними перешкодами консолідації демократії в Україні, як і в інших країнах колишнього СРСР, є слабкість політичних інститутів, недемократична поведінка еліти, недостатня політична участь населення. Подолання цих перешкод вимагає часу. Неабияке значення для успішного завершення демократизації матимуть успіхи економічного реформування, а також геополітичні фактори: просування НАТО на Схід, політика міжнародних фінансових організацій та урядів найбільш розвинених країн Заходу, політична ситуація в сусідніх державах тощо.

Спірним питанням української демократизації залишається можливість використання української історичної традиції та надбань політичної думки дототалітарного періоду у процесі творення політичної нації і правової демократичної держави.

⁹⁰ Її сутність — у неготовності громадян брати відповідальність на себе та в їхній схильності шукати «рятівника» в особі всенародно обраного президента чи іншої політично відповідальної фігури. Люди виступають за демократію, але по суті зводять її до виборів, займаючи в усьому іншому вичікувальну позицію (див.: O'Donnell G. Delegative Democracy // Journal of Democracy. — 1994. — Vol. 5. — No. 1 (January).

Висновки

В умовах глобалізації й завдяки їй з середини 70-х років ХХ ст. розпочала-ся третя хвиля демократизації. Глобалізація має суперечливі впливи на впровадження демократичних інститутів та процедур у країнах «третьої хвилі». Зростаюча взаємозалежність світового співтовариства, з одного боку, сприяє модернізації країн, що відстали у своєму розвитку і не оволоділи досягненнями сучасної цивілізації, а з іншого – вона підсилює ризик дестабілізації, позбавляє або зменшує можливість країн, що модернізуються та стають на шлях демократизації, знайти самобутні моделі розвитку.

Перехід-демократизація має певні фази, які проходить кожна країна, що демократизується. Але тривалість цих фаз та їхня результативність залежать від сукупності внутрішніх та зовнішніх умов, за яких відбувається перехід до демократії. Тому внаслідок демократизації можуть народжуватися різноманітні конфігурації електоральних демократій, що мають дуже мало спільного з ліберальною демократією.

Незважаючи на очевидність переваг ліберальних цінностей і західних моделей демократії, становлення демократій у державах, що утворилися на теренах колишнього СРСР та в інших країнах, які перебували в зоні його впливу (колишній «соціалістичний табір»), наштовхується на непередбачені труднощі. Перехід до демократії виявляється не таким легким і безболісним, як уявлялося на початкових стадіях цього процесу. Вчені не виключають, що в перспективі будуть знайдені нові форми політичних взаємодій і суспільного врядування, які істотно відрізнятимуться від тих, що вже існують у країнах Заходу або відомі з історії.

Україна за роки незалежності здійснила як певні ліберальні, так і демократичні реформи, однак поки що не пододала ситуації перехідної невизначеності. Розвиток політичної системи можливий як у бік реальної демократії, так і в бік авторитаризму. Більшість українознавців схиляються однак до того, що українське суспільство, попри значні структурні й культурні перешкоди, має значні підстави для просування до режиму консолідованої демократії.

Контрольні запитання

1. Що таке глобалізація та які існують підходи до її аналізу?
2. Як впливає глобалізація на розвиток демократії та її форми?
3. У чому полягає сутність концепції «третьої хвилі» демократизації та хто її автор?
4. Перелічіть та розкрийте зміст основних фаз демократичного переходу.

5. Які існують моделі переходу до демократії?
6. У чому полягає сутність консолідації демократії?
7. Що таке електоральна демократія? Чим вона відрізняється від консолідованої ліберальної демократії?
8. Охарактеризуйте особливості посткомуністичної демократизації.
9. У чому полягають особливості переходу-демократизації в Україні та якими є його результати?

Література

1. Бжезінський З. Демократія перед лицем глобалізації: Виступ на колоквіумі Кастельгандольфо улітку 1998 р. // *Ї*. – 2000. – № 19.
2. Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире / Пер. с англ. – Санкт-Петербург, 2001.
3. Глобалізація, Європейський Союз та Україна (Тематичний номер часопису «*Ї*») // *Ї*. – 2000. – № 19.
4. Даймонд Л. Прошла ли «третья волна» демократизации? // *Полис*. – 1999. – №1.
5. Конончук С., Ярош О. Розвиток демократії в Україні: 1999 рік. – Київ, 2000.
6. Політологія посткомунізму. Політичний аналіз посткомуністичних суспільств. – Київ, 1995.
7. Пршеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке / Пер. с англ. – Москва, 2000.
8. Пршеворский А. Переходы к демократии // *Путь*. – 1993. – № 3.
9. Растоу Д. Переходы к демократии: попытка динамической модели // *Полис*. – 1996. – № 5.
10. Симон Г. Трансформація в Росії та Україні після падіння комуністичного режиму: спільне та особливе // *Політична думка*. – 2000.
11. Томенко М. Реальні та удавані конфлікти в українській владі // *Політична думка*. – 1997. – №1.
12. Фадеєв Д.А. От авторитаризма и демократии: закономерности переходного периода // *Полис*. – 1992. – № 1-2.
13. Фукуяма Ф. Глобалізація безконечна // *Ї*. – 2000. – № 19.

14. Фукуяма Ф. Конец истории? // Вопросы философии. – 1990. – № 3.
15. Фрідмен Т. Л. Лексус і оливкове дерево. Зрозуміти глобалізацію. - Львів, 2002.
16. Хантінгтон С. Зіткнення цивілізацій // Філософська і соціологічна думка. – 1996. – № 1-2.
17. Чешков М. Глобалізація: сутність, сучасна фаза, перспективи // Ї. – 2001. – № 19.
18. Huntington S. The Clash of Civilisations and Remaking the World Order. – New York, 1996.
19. Huntington S. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieths Century. – Norman; London, 1991.
20. Linz J., Stepan A. Problems of Transition and Consolidation in Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. – Baltimore; London, 1996.
21. Nations in Transit. 2001. Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States/ Ed. by A. Karatnycky, A. Motyl, A. Schnitzer. – Washington, 2001.
22. O'Donnell G., Schmitter P. Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. – Baltimore; London, 1986.

3. ДЕМОКРАТИЧНА ТРАДИЦІЯ В УКРАЇНІ

3.1. Елементи демократії в історії України

Ефективне впровадження демократичних інститутів у сучасній Україні потребує об'єктивного аналізу елементів демократії в політичній свідомості і культурі українського народу, їх відображення в політичній думці і політичній традиції. Створений істориками XIX - початку XX ст. романтизований міф про «одвічний демократизм» української нації не дозволяє досягнути усієї багатомірності й суперечливості політичної практики України впродовж століть (від Київської Русі і козаччини до революційних змагань 1917-1920 рр., «радянської демократії» та досвіду посткомуністичної трансформації), в якій виявлялися як демократичні, так і авторитарно-монархічні та тоталітарні тенденції. Та все ж, якщо кожен народ, як уже мовилося, має у своїй історії певні елементи демократичного самоврядування та підстави їх актуалізувати у сучасну епоху, то українці також (і тим більше!) зобов'язані акцентувати у своїй історії те, що працює на сьогоднішній день, допомагає не опускати руки, розв'язуючи найважчі «вузли» переходу до демократії.

Розвиток демократичної традиції в Україні порівняно з країнами Заходу мав свою специфіку. По-перше, перервність державницького процесу, чергування в українській історії періодів політичного піднесення і занепаду зумовлювали «хвилеподібність» розвитку цієї традиції. Справжні злети демократичної думки та спроби втілити її досягнення у політичну практику припадали, головне, на епохи визвольних змагань та зростання суспільної активності. По-друге, демократична ідея в Україні завжди підпорядковувалася соціальній та національній ідеям. В умовах тотального зубожіння і безправ'я українського народу, тривалої відсутності власної державності і панування інонаціональних авторитарних режимів концепції демократичного врядування та ліберальних прав і свобод видавалися утопічними і не мали широкої підтримки. Лише коли розгортався процес соціальної емансипації, коли форми національної державності набували реальних обрисів, демократичні ідеї знаходили суспільний резонанс і переходили у площину практичної реалізації.

Незважаючи на несприятливі історичні умови й відставання України від світових здобутків демократії, у переломні періоди історії, часи національного відродження і політичного піднесення українське суспільство засвоювало, розвивало, а часом і застосовувало на практиці демократичні ідеї своєї епохи. Український народ проявляв свободолюбність, повагу до людської гідності і значну міру демократизму. Він ніколи не полишав свідомості своєї спорідненості з вільним світом і прагнення активної політичної творчості в контексті прогресу європейської цивілізації.

Політична спадщина Київської Русі. Перші прояви демократизму в житті українського народу деякі дослідники знаходять уже в найдавніші часи. Практика ранніх племінних союзів, породжена родоплемінним устроєм життя, знайшла відбиток, на їхню думку, в певних рисах державного ладу, звичаїв та права Київської Русі. Це – схильність до індивідуальної свободи, народоправство у публічному житті (народне віче, вибір князя, укладання договору з ним, існування поряд з центральною владою місцевого самоврядування), зародки федеративного устрою (удільні князівства в межах однієї держави) тощо⁹¹. Однак ці романтизовані уявлення виглядають дещо спрощеними у світлі сучасної історичної науки.

Київська Русь як державне утворення розвивалася на пограниччі впливу західної і східних (Візантія і кочовий Степ) цивілізацій. Останні мали патримоніальний характер, за якого державна влада, економічні ресурси, культура – все було монополією володаря (князя), котрий управляв суспільством за допомогою бюрократичного апарату. За княжої доби Русь не змогла витворити стабільної еліти, яка поряд з князем здатна була виконувати владні функції. Князь концентрував у своїх руках усю законодавчу й виконавчу (адміністративну) владу, призначав усіх урядників. «Про громаду ми не знаємо нічого аби вона іменувала адміністраційних або яких інших урядників, або їх скидала», окрім того, звичайно, що в дрібних сільських громадах мусили бути виборні «старці» чи «старости»⁹².

Останнім часом піддано перегляду погляди істориків на соціальну природу та роль віча: про його екстраординарність, з одного боку, та про демократизм, з іншого. Застосувавши нові методи аналізу джерел, що описують суспільне життя в регіонах Київської Русі, Т. Вілкул дійшла висновку, що віча як такі не були подіями, хоча їх описи, згідно з літописною традицією того часу, використовувались для оцінки певних політичних колізій, акцентували увагу на проявах нелояльності до князя тощо. Склад віча у більшості випадків був сталим, а судячи зі свідчень джерел про місткість площ, на яких відбувалися віча, та деяких інших фактів, навряд чи вони могли мати всенародний характер. Дослідниця показує, що у вічах брала участь насамперед соціальна верхівка суспільства: бояри, частина отроків та людей-купців. Не існувало чіткого поділу між дружиною князя та вічем⁹³. Отже, в кращому випадку віче було певним корективом княжо-дружинного управління, але воно не було самостійним органом демократичного впливу.

⁹¹ Див., наприклад: Політологія: Курс лекцій / За заг. ред І. Дзюбка. – Київ, 1993. – С. 28.

⁹² Грушевський М. Історія України-Руси: В 11 т., 12 кн. – Київ, 1993. – Т. 3: До року 1340. – С. 225.

⁹³ Див.: Вілкул Т.Л. Віче в Давній Русі у другій половині XI-XIII ст. / Рукопис дисертації на здобуття ступеня кандидата історичних наук. – Інститут історії НАН України. – Київ, 2001. – С. 99-105.

Елементи демократизму, згідно з сучасним розумінням істориків, у суспільно-політичній практиці Київської Русі були невиразні. Демократичний потенціал держави залишався незначним навіть тоді, коли Галицько-Волинське князівство перетворилося на могутню державу, модель управління якої відповідала тогочасним європейським зразкам, а суспільне життя з часом акумулювало елементи магдебурзького права та західної юридичної практики.

Політична думка епохи становлення й розвитку давньоруської держави зафіксована у таких визначних пам'ятках культури, як «Руська Правда» Ярослава Мудрого (1015-1016, 1072), «Слово про закон і благодать» митрополита Іларіона (1037-1050), «Ізборник» Святослава Ярославовича (1076), «Повчання дітям» Володимира Мономаха (1099), «Повість минулих літ» (1113), «Слово о полку Ігоревім» (1185), «Слово про загибель Руської землі» (1230) та ін. Ці твори є джерелом для поглиблення знань про реальний процес суспільно-політичного життя наших пращурів. Вони вказують на ті давні витoki української ментальності й культури, що дійшли до нас крізь віки. Для суспільно-політичної думки часів Київської Русі характерні патріотизм, гуманізм, демократизм, убоління за біди, що випадали на долю країни у зв'язку з міжкняжими розбратами, татарською навалою та іншими трагічними подіями. Однак немає підстав говорити про систематичний розвиток у Київській Русі політичної і правової теорії. Як і в більшості середньовічних держав, тут було відсутнє науково-теоретичне осмислення понять людської свободи, народовладдя тощо. Вживання терміна «політика» стосовно процесів, що відбувалися у Київській державі, дуже умовне: політики як такої – в її демократичному розумінні, – тут не було. Натомість діяло воєнізоване князівське державне правління, яке спиралося передусім на силу, а не на право. Ні християнство, ні мораль, ні правові норми ще не стали на Русі тією основою, яка б забезпечила стабільне функціонування великої держави на демократичних засадах.

Демократична традиція українства в XIV-XVI ст. У цей час Західна Європа переживала епоху Відродження. Вона характеризувалася зверненням до античної культури, яке перепліталось з національним відродженням; увагою до особи, її індивідуального життя; секуляризацією суспільної свідомості, прагненням людей до активного і творчого життя на землі. Ренесансна доба посилювала інтерес до світоглядно-філософських проблем, утверджувала гуманістичні погляди на політику. У політичних теоріях на перше місце виходить держава, що стає джерелом морального життя людей. Возвеличується світ земних, світських, політичних явищ і справ. У новій світській державі гуманістична політика виступає насамперед як політика, обмежена правом. Ця визначальна засада набула неперехідного значення для наступних століть: у XVII-XVIII ст. вона трансформувалась у концепції правової держави і розподілу влад, які стали фундаментом для інтенсивного розвитку західноєвропейської політики аж до нині.

Розвиток подій на українських землях мав свою специфіку. З XIV ст. більша частина українських земель перебувала у складі Великого Литовського князівства, а згодом – Речі Посполитої. Якщо до Першого Литовського Статуту 1529 р. на цих землях зберігалися найсуттєвіші риси суспільного устрою Київської Русі, то з політичним піднесенням польської шляхти напередодні Люблінської унії 1569 р. розпочалося форсоване копіювання польської моделі – так званої шляхетської демократії, за якої королівська влада обмежувалася двопалатним сеймом та постійно діючою королівською радою; шляхті гарантувалися громадянські права і свободи. Українська аристократія пішла шляхом пристосування до існуючої структури Речі Посполитої і сприйняття цінностей польсько-шляхетської політичної культури.

Н. Яковенко зазначає, що свої корпоративні інтереси українська шляхта ставила вище, ніж народні: «Польща досягла шляхетської рівності набагато раніше, і зоря цього ідеалу принадно світила русько-литовській знаті, чия жорстку залежність від вищих влад польські сеймові красномовці називали «литовською неволею»⁹⁴. «Вестернізація» українських земель внаслідок їх входження під юрисдикцію Польської Корони мала суперечливі наслідки. Зростала можливість, з одного боку, для західних культурних впливів – ренесансу й реформації, з іншого – для проникнення польського землеволодіння в Україну, національно-релігійних утисків і втрати українською елітою національної ідентичності.

Починаючи з XV ст., в українських землях спостерігається стрімкий прогрес культури і освіти, хоча ні вищих, ні навіть середніх освітніх закладів тоді ще не було. Вагомим внеском у загальноєвропейську скарбницю гуманістичної думки стала творчість українських гуманістів І.Верещинського, М.Смолницького, К.Саковича, І.Потія, С.Почаського.

Визначним українським мислителем ренесансної доби був С. Оріховський-Роксолан (1513-1566). Сам він називав себе сином «українського (руського) народу польської держави», навчався у Краківському університеті, а потім продовжив освіту у найпрестижніших університетах Європи, був знайомий з визначними італійськими гуманістами. Його трактат «Напучення королеві польському Сигізмунду Августу», в якому заперечувалося походження влади і держави від Бога, підпорядкування світської влади духовній, став вагомим кроком до звільнення політичної науки від теології⁹⁵.

⁹⁴ Яковенко Н.М. Українська шляхта з кінця XIV - до середини XVII ст. (Волинь і Центральна Україна). – Київ, 1993. – С. 267.

⁹⁵ Твори С. Оріховського-Роксолана, у тому числі й знамените «Напучення королеві польському Сигізмунду-Августу», українською мовою опубліковані у: Українська література XIV-XVII ст. – Київ, 1988. – С. 88-166 Див. також: Литвинов В.Д. Проблема государства в трудах Станислава Ореховского // Отечественная общественная мысль эпохи средневековья. – Київ, 1988. – С. 241.

С. Оріховський один з перших у Європі розпочав розробку ідеї природного права. У «Напученні» він писав, що король є «найвищим майстром у республіці» і водночас – «сторожем королівства», він повинен здобути прихильність підданих, без якої «влада королів неміцна і нетривала». Важливе місце у трактаті посідали проблеми ефективного функціонування державної влади: функції сенату, повноваження судової влади, унормування відносин між світською та духовною владами. По суті, окреслювалася ідея розподілу влад, яка у західноєвропейській політико-правничій літературі на повну силу зазвучала лише через одне-два століття.

До рівня здобутків західноєвропейської політико-юридичної думки підносяться постулати С. Оріховського, викладені в розділі «Що в державі більше: закон чи король?». Ми вирости не у володіннях Нерона, зазначав мислитель, «наші предки виховували нас так, щоб ми знали, що король вибирається для держави, а не держава існує задля короля». Найкращим державним устроєм стає той, у якому «закон є душею і розумом держави». Ідея верховенства закону мала неперехідне значення для розвитку демократичної правосвідомості українського народу.

Ця ідея, як і низка інших постулатів і висновків із «Напучень», ставить цей трактат у ряд із найглибшими політичними творами західного середньовіччя. Розвиваючи теорію природних прав людини, а також обстоюючи принцип розмежування гілок державної влади та унормування їхньої діяльності за допомогою права, С. Оріховський став першим вітчизняним теоретиком гуманістичної політики і свободи: у розгорненій і систематизованій формі він вказав на її засади, головний стрижень, яким вважав закон, законслухняність та правопорядок. Однак загалом його концепція була теоретичним осмисленням політико-правової практики Речі Посполитої, обґрунтуванням засад шляхетської станової демократії, яка не передбачала громадянських прав і свобод для нижчих станів, а тим більше їхньої участі в управлінні державою.

Берестейська унія (1596), сприйнята основною частиною українців як новий наступ Польської Корони на духовну свободу, спричинилася до активізації релігійної боротьби. Ідеї Реформації в Україні віддзеркалилися у гостро полемічній (Х. Філалет, І. Вишенський, В. Суразький та ін.) та культурно-освітній (С. та Л. Зизанії, Ю. Рогатинець, К.-Т. Ставровецький) течіях політичної думки XVII ст. – дивовижного плетива консервативно-традиціоналістських та демократичних ідей, серед яких найбільшою демократичністю вирізнялися твори Х. Філалета.

Другою течією української політичної думки періоду Реформації була культурно-освітня (братська). Братства фактично заклали основи українського просвітництва, виступали активними суб'єктами в організації справи національного і духовного відродження у другій половині XVI - у XVII ст.

Поряд з поширенням реформаторських ідей братчики здійснювали безпосередню політичну агітацію у формі відозв, листівок, прокламацій, що є цікавими пам'ятками національної політичної публіцистики. Ставлячи за мету гуманістичне виховання молоді, братства активно готували учнів до участі у громадсько-політичному житті, підтримуючи, зокрема, учнівське самоврядування.

Загалом політичні погляди представників обох вказаних течій започаткували той загальнодемократичний напрям політичної думки, який упродовж декількох століть, аж до кінця XVIII ст., разом із боротьбою за національну свободу покликаний був протистояти церковній теократії та автократії світської влади.

Демократичні традиції козацько-гетьманської доби. Козацька доба в історії України починається наприкінці XV ст., у часи надзвичайно важкі для українського народу, позбавленого своєї державності, незалежності, землі, і тривала до другої половини XVIII ст., коли було зруйновано Запорозьку Січ. Епоха козаччини залишила глибокий слід у народній пам'яті, істотно вплинула на менталітет нації, систему цінностей, соціальних, державно-політичних, національних, конфесійних та індивідуально-особистісних уявлень про ідеали правди, справедливості, гідності.

Причинами виникнення козацтва, як зазначав М. Грушевський, були поневолення й закріпачення українських селян, запровадження уніатства, ополчення населення, захоплення українських земель польськими феодалами. Сам факт появи козацтва в південних степах був реакцією на постійну татарську загрозу, яку Річ Посполита нездатна була усунути. Комбінуючи різні впливи і спираючись на засади минулого, Запорозька Січ намагалася прийти до власне українського політичного устрою. М. Грушевський визначив його як «християнську козацьку республіку».

Війську Запорозькому Низовому справді були притаманні деякі риси демократичної республіки. Тут не існувало феодальної власності на землю і кріпацтва; панувала формальна рівність між усіма козаками (право користування землями та іншими угіддями, участі у радах та ін.). Усі органи управління були виборними, їх діяльність контролювалася Січовою радою (колом). Характер громадських взаємин і навіть обряд обрання старшини свідчив про глибоко вкорінений демократизм козацької спільноти.

Однак козацька демократія не спиралася на міцний правничо-політичний фундамент: запорожці керувалися не писаними законами, а «стародавнім військовим звичаєм, словесним правом і здоровим глуздом». У внутрішніх законах і звичаях Січі чується відлуння архаїчних норм і традицій (прийняття рішень не більшістю, а методом загальної згоди, коли опонентів могли просто ліквідувати фізично; заборона допуску жінок до місця перебування

колективу тощо). Слушною видається думка Н. Яковенко, що фундаментальні засади козацької спільноти (рівність та примат колективної волі і колективних інтересів) більше нагадували модель архаїчних корпоративних союзів та чоловічих воїнських братств, пов'язаних взаємною клятвою⁹⁶.

Не вдалося уникнути козакам і абсолютистських владних тенденцій. Присягнувши отаманові, вони в усьому йому підкорялися. Отаман поєднував у своїх руках військову, адміністративну, судову та духовну владу, а під час війни мав абсолютну владу над усіма її учасниками.

Отже, Запорозька Січ була своєрідною перехідною моделлю між професійною общиною й повноцінною державою, суть якої полягала у самоврядній структурі народної самооборони та господарській формі самовиживання в умовах вакууму державної влади та постійної воєнної небезпеки. Низка внутрішніх вад та несприятливі зовнішні впливи не дозволили цій перехідній моделі перерости у нову якість, однак вона стала ескізом української державності, народженої у процесі національної революції середини XVII ст.

Козацько-гетьманська державність XVII ст. була, з одного боку, результатом колективного генія народу, що привів у рух політичні традиції козаччини, а з іншого — цілеспрямованої діяльності Б. Хмельницького та його прибічників по створенню нових форм суспільної і державної організації, певної ієрархії владних відносин, перетворенню українського уряду на суб'єкт міжнародних відносин. Державі Б. Хмельницького вдалося поєднати два малопоєднувані принципи: строгу військову централізацію і народовладдя. Вона мала бути організована на конституційній виборній основі; гетьман ставав главою усього народу (а не тільки козацтва) і відповідальним перед ним. Верхівку владних структур становила генеральна старшина, яка утворювала при гетьмані Старшинську раду.

Хоч назва держави ототожнювалася з поняттям Військо Запорозьке, у цей час відбулися зміни у відроджених формах державності: козацька адміністрація цілком замінила польську і перетворилася на загальнодержавний постійний уряд. Розвинені форми міського (магдебурзького) та шляхетського (земського) самоврядування з традиційною виборною ротацією мали компенсувати усунення шляхти і міщан від державного управління. До того ж міжстанові бар'єри були вельми еластичні, тож утвердилася *de facto* всестановна рівність з розподілом функціональних обов'язків станів без законодавчого закріплення привілеїв будь-якого з них. Разом з частковою виборністю козацьких владних інститутів це надавало козацькій державі стихійно-демократичного характеру.

З погляду громадських стосунків найважливішим було те, що навіть тодішня, нерозвинена форма демократизму формувала вільну і незалежну лю-

⁹⁶ Яковенко Н.М. Нарис історії України з найдавніших часів до кінця XVIII століття. — Київ, 1997. — С. 117.

дину. Цей унікальний досвід творення держави силами простих людей (справді «від коренів трави») треба поважати, не перебільшуючи при тому його життєздатності та універсального значення. Адже козацький демократизм виявився нетривким.

З часом у козацької старшини прокинувся смак до «золотої» шляхетської свободи, розпочалося закріпачення селян і зазіхання на права міщан. Недемократичною виявилася політика гетьманської держави в національно-релігійній сфері. Ліквідувавши дискримінацію православних, вона почала обмежувати релігійні права інших, що не могло забезпечити громадянської злагоди у багатоетнічній Україні. Гетьманщина дедалі виразніше реалізовувала принципи «козацько-старшинської», вузькостанової демократії, яка не враховувала і не захищала інтересів ширших верств українського народу.

Основою нового ладу був інститут полкової влади, яка стосовно гетьманської влади поступово зміцнювалася і водночас придушувала елементи народо-довладдя. Потроху ця влада ставала самовладною і безвідповідальною до полочан, яким раніше належало право обирати полковників, вирішувати основні питання полкового життя. Генеральна старшина і сам гетьман теж надавали перевагу авторитарним методам правління. Виникала суперечність між виробленими столітньою історією козацтва республіканськими принципами і зумовленим тогочасною екстремальною ситуацією принципом абсолютної влади – військової диктатури. Це розхищувало інституційні основи суспільного устрою України, послабило козацьку демократію і, зрештою, в останній чверті XVII ст. закінчилося капітуляцією української старшини перед Москвою.

Оцінюючи минулу козацьку демократію в Україні, визначний мислитель М. Драгоманов схилився до особливого поцінування громадської самоорганізації як противаги державній владі. У праці «Пропащий час. Українці під Московським царством (1654-1876)» він шкодує за тим, що старі українські самоврядні звичаї були витіснені з життя під впливом московського самодержавства раніше, ніж вони встигли вкорінитися в народній свідомості на основі не лише традиції, а й новочасної політичної науки. Критично розглядаючи Переяславські статті, згідно з якими Україна підпорядкувалася Москві в часи Б. Хмельницького, М. Драгоманов зазначав, що в цих статтях були «добрі зерна такого устрою громадського, до котрого також прямують скрізь освічені люде»⁹⁷. «Статті» мали забезпечити: збереження козацьких, міщанських і шляхетських прав, вольностей і майна; право українців самим вирішувати, хто до якого стану має належати; збереження власної судової системи з виборністю суддів; збереження права обирати гетьмана і урядовців різного рівня; право безпосередніх зносин з іншими країнами⁹⁸.

⁹⁷ Драгоманов М. Пропащий час. Українці під Московським царством (1654-1876) // Вибране. – Київ, 1991. – С. 569.

⁹⁸ Сергійчук В. Статті Богдана Хмельницького та їх доля // Наука і суспільство. – 1990. –

Цей демократизм, за словами М. Драгоманова, козаки намагалися, але не зуміли зберегти, тому що необачно залишили непорушним «самодержавне право царя над землею і підданими». «Однако, як порівняти і ті права, які вимовили собі козаки у царя московського, з тим безправ'ям, яке було у государстві московським, то усе-таки не можна не сказати, що устрій козаччини був більш подібен до устрою теперішніх вольних держав європейських, так званих конституційних, ніж московське царство і теперішня російська імперія». І немає сумніву, що якби Україна втрималась як незалежна держава, то попри неминучість деякого звуження виборності та народоуправства через зміцнення влади чиновників та панів, навряд чи була б повністю зламана «старосвітська звичайна вольність». Вона ще не була, але з часом би стала «вкорінена в народ наукою, котра б показала, що іменно так і треба людям зоставатись вольними, та правитись тільки виборними». Цього однак не сталося, бо думкам про свободу, «котрі росли вже в Європі вкупі з наукою і звідти переходили й до нас, тепер поставлений був тин царською та чиновницькою самоволею»⁹⁹.

Незважаючи на посилення абсолютизму у політичному житті Російської імперії, козацькі демократичні республіканські традиції не зникли. Незабаром на зламі століть, вони заявили про себе документом, який М. Драгоманов вважав найвищим виявом тогочасного антимонархічного лібералізму — «Конституцією прав і свобод Запорозького Війська», укладеною 5 квітня 1710 р. між новообраним гетьманом України П. Орликом і його виборцями та запорозькими козаками. Конституція П. Орлика віддзеркалювала високий рівень політичної грамотності української старшинської еліти, її сприйнятливість до європейської ліберальної думки та здатність до розвитку і застосування надбань. Цей документ також засвідчував усвідомлення українською громадсько-політичною думкою необхідності політичної і національної незалежності та прийняття власних державних актів.

Якщо Конституція стосувалася в основному внутрішнього устрою України, то два інші документи П. Орлика — «Вивід прав України» та «Маніфест» були спрямовані на міжнародне визнання України «вільним князівством», рівноправним членом європейської спільноти. П. Орлик неодноразово апелював до ідеї народного суверенітету: «...Московські насильства не дають ніякого законного права москалям щодо України. Навпаки, козаки мають за собою право людське й природне, один із головних принципів котрого є: Народ завжди має право протестувати проти гніту і повернути уживання своїх стародавніх прав, коли матиме на це слухний час»¹⁰⁰. Це написано приблизно за 65 років до прийняття «Декларації незалежності США» і май-

⁹⁹ Драгоманов М. Пропащий час. — С. 574.

¹⁰⁰ Див.: Гетьман Пилип Орлик. Вивід прав України // Вивід прав України — Львів, 1991. — С. 46-47; Маніфест Пилипа Орлика від 4 квітня 1712 р. // Голос України. — 1991 — 2 листопада.

же за 80 років до прийняття французької «Декларації прав людини і громадянина», – документів, що також спиралися на ідеї народного суверенітету і природних прав людини.

Демократичними ідеями сповнена і суспільно-політична концепція українських просвітників XVIII ст. Я. Козельського, С. Десницького, П. Лодія, В. Каразіна та ін. Виходячи із теорії природного права і суспільного договору, українські просвітники осмислювали категорії рівності, свободи, власності крізь призму нових суспільних умов – буржуазного суспільства. У центр розробленого українськими просвітниками світського «юридичного світогляду» було поставлено людину як самоціль: особиста свобода і юридична рівність мали виступати основою суспільного буття особи. Проте елементи демократичного світогляду українства не знайшли втілення у політичній практиці XVIII ст., яка розвивалася в руслі зміцнення абсолютизму та активізації імперських тенденцій з боку Росії.

Проблеми демократії в українській суспільній думці XIX ст. З перших десятиліть XIX ст. в умовах кризи феодально-кріпосницької системи і розвитку капіталістичних відносин на українських землях почало поширюватися ідейне волелюбство – своєрідний український лібералізм. Міцніла суто українська народна традиція з її прагненням до індивідуальної свободи й рівноправності в суспільному житті. Вплив ідей Французької революції, західноєвропейських філософських систем та ліберально-просвітницькі тенденції царювання Олександра I сприяли відродженню національної свідомості. В історичних працях 20-40-х років XIX ст., особливе місце серед яких посідає «Історія Русів» (питання про її авторство досі залишається нез'ясованим), з'явилися перші ознаки зародження стихійного лібералізму на національному ґрунті.

Вершиною демократичної думки першої половини XIX ст. стала доктрина Кирило-Мефодіївського братства, до якого належали Т. Шевченко, М. Костомаров, П. Куліш, В. Білозерський, М. Гулак, О. Навроцький, П. Маркович та ін. Вони були добре обізнані з передовою думкою західних учених і філософів і в той же час розуміли почуття і прагнення українського народу, з якого вийшли¹⁰¹.

Доктрина кирило-мефодіївців була викладена у «Книзі буття українського народу», написаній М. Костомаровим. У ній вони закликали всіх слов'ян здійснити християнський заповіт і поширити заснований на ньому суспільний лад на весь світ. Для цього пропонувалося утворити демократичні суверенні республіки та об'єднатися у своєрідний конфедеративний (з певними елементами федерації) союз, жити «нерозділимо і несмісимо», знищивши кріпацтво й абсолютну монархію в Росії. Братчики виступали за ліквідацію

¹⁰¹ Недаремно більшість його членів були засуджені, як мовилось у вирокі, «за неумеренную любовь к Украине».

станових відмінностей між людьми, проповідували ідеї не лише правової, а й соціальної рівності. Враховуючи і певною мірою ідеалізуючи демократичні чинники української історії, члени братства вважали Україну найбільш придатною для згуртування слов'ян навколо ідеї демократичного панслов'янського союзу, вбачали саме в цьому її історичну місію.

Отже, основу суспільно-політичної концепції Кирило-Мефодіївського братства становлять народний месіанізм і демократизм. Саме демократизм, на думку М. Костомарова, був головним, найціннішим надбанням українського народу. Що ж до типу держави, то М. Костомаров згодом писав, що вони хотіли утворити федерацію з демократичними інститутами, «аналогічними тим, що є у Сполучених Штатах». Проте деякі дослідники вважають, що він інтерпретував поняття «федерація» дещо інакше, ніж сучасні політологи, апелюючи до слов'янської історичної традиції, зокрема до «федеративного принципу Давньої Русі», що виявлявся більше в рисах культурної та етнічної спорідненості, аніж політико-правової спільності¹⁰².

Ідеологія Кирило-Мефодіївського братства дала новий імпульс до формування українського ліберального світогляду, важливу роль у подальшому розвитку якого відіграли громади – суспільні об'єднання інтелектуалів, що мали на меті за допомогою просвіти широкого загалу готувати ґрунт для еволюційного переходу на європейський шлях розвитку. З громадівських об'єднань вийшли визначні українські науковці та політичні діячі – В. Антонович, М. Драгоманов, С. Подолинський.

У першій громаді, що утворилася в Київському університеті, визначну роль відігравав В. Антонович – історик, народник і демократ, прихильник ідеї демократичної рівності і політичної свободи, народоправства і федералізму. Політичний світогляд В. Антоновича сформувався під впливом праць французьких енциклопедистів та ідей Кирило-Мефодіївського братства. Крізь усе своє життя вчений проніс ідею служіння українському народові.

Особливе місце у розвитку демократичної течії української політичної думки XIX ст. посідав М. Драгоманов. Вихідними точками його політичної програми були ідеї конституціоналізму і політичної свободи в поєднанні зі свободою особистості й повагою людської гідності. М. Драгоманов виступав за політичну децентралізацію й широке місцеве самоврядування як засіб подолання конфлікту між державою і суспільством, вважаючи демократію можливою лише за умови надання широким масам змоги брати безпосередню участь у здійсненні влади та впливу на неї.

Шлях досягнення Україною незалежності М. Драгоманов вбачав у федерації, але не національній, а політично-територіальній з наданням національностям широкої автономії в питаннях культури. Відома драгомановська

¹⁰² Див.: Потульницький В. А. Теорія української політології: Курс лекцій. – Київ, 1993. – С. 63.

формула розв'язання національного питання: «Космополітизм в ідеях і цілях, національність в ґрунті і формах культурної праці», — підкріплювалась актуальною й дотепер думкою про те, що всі народи, які живуть в Україні, «мусять мати в усьому рівне право й однакову волю з українцями»¹⁰³. Першим серед українських мислителів М. Драгоманов поставив національну свободу у безпосередню залежність від політичної свободи та рівня освіченості громадян. А знаменита його фраза, що політика вимагає чистих рук, стала домінантою руху значної частини української інтелігенції.

Демократичними ідеями пройняті політичні погляди іншого великого українського письменника, поета і громадсько-політичного діяча І. Франка. Його суспільно-політична концепція ґрунтувалася на принципі громадської демократії. Майбутній устрій, вважав І. Франко, «буде базуватись на якнайширшій самоврядуванні общин, повітів і країв, складених з вільних людей і поєднаних між собою вільною федерацією, що ґрунтується на солідарності інтересів»¹⁰⁴. В основі концепції І. Франка — безумовний пріоритет особистості над державою, «повна політична воля і рівність кожної людської одиниці, забезпечення її людських прав». Полемізуючи з теорією «народної держави» німецьких соціал-демократів, мислитель застерігав, що там, де особистість поступається перед інтересами держави, щезають «власна воля і власна думка» кожного індивіда, виховання людини перетворюється на «духовну муштру», а сама «народна держава» — на «величезну народну тюрму»¹⁰⁵. І. Франко був прихильником «національної демократії». Він обстоював ідею національної самостійності України, критикуючи під цим кутом зору ідеї територіального автономізму М. Драгоманова (якого загалом дуже цінував), застерігав від небезпеки марксистської доктрини «пролетарського інтернаціоналізму», що «краде душі» і відвертає народи «від праці на рідному ґрунті».

Демократизм періоду революцій та відновлення державності в Україні. Початок ХХ ст. був одним із найдинамічніших періодів української політичної історії. Революційний процес в Російській імперії позначився зростанням кількості та поживленням діяльності політичних об'єднань українців, піднесенням їхньої політичної свідомості. Багато українських політичних партій (УСДП, УНДП, УСП, РУП, УДП, УДРП та ін.) у своїх програмах у цей час висунули вимоги прийняття конституції, запровадження парламентаризму, громадянського самоврядування, гарантування демократичних прав і свобод. Їхня діяльність готувала ґрунт для розгортання революційної політичної творчості мас на шляху боротьби за незалежну демократичну Українську державу. В Галичині в цей час, окрім партій та участі представників

¹⁰³ Драгоманов М. Чудацькі думки про українську національну справу // Вибране. — Київ, 1991. — С. 469.

¹⁰⁴ Франко І. Програма галицьких соціалістів // Зібрання творів: У 50 т. — Т. 45. — Київ, 1985. — С. 452.

¹⁰⁵ Франко І. Що таке поступ // Зібрання творів: У 50 т. — Т. 45. — Київ, 1985. — С. 340.

народу в парламентській діяльності, широкого розмаху набув рух за утворення громадських спілок та асоціацій для розв'язання найрізноманітніших проблем українства: від розвитку економіки до мистецтва.

Період національно-демократичної революції 1917-1920 рр. супроводжувався пошуком форм і засобів формування української державності, зусиллями, спрямованими на побудову громадянського суспільства, гострим суперництвом різних суспільних сил, чисельних політичних партій, що домагалися права бути речниками сподівань і прагнень народу. Створена у березні 1917 р. Центральна Рада на чолі з М. Грушевським у своїй державотворчій діяльності дотримувалася демократичних принципів і традицій. Аналіз її досвіду, глибинних тенденцій, соціальних завдань і стратегічних перспектив розвитку демократії в Україні вимагає насамперед вивчення політичної спадщини М. Грушевського та політико-правових документів революційної доби.

Головним суб'єктом соціальних змін М. Грушевський вважав народ. При всій невизначеності цього поняття воно є сутністю усієї демократичної традиції та демократії як політичного ладу й водночас найадекватніше віддзеркалює специфіку тогочасного українського соціуму – нерозвинену соціальну структурованість і невизначеність основних класів громадянського суспільства. Відповідно завдання політичної організації (Центральної Ради, зокрема) М. Грушевський вбачав у пробудженні самоорганізаційних процесів у народі¹⁰⁶. На початках революційного руху він дещо ідеалізував соціальну гармонійність українства та його здатність до «громадянської солідарності», дійшовши вже навесні 1918 р. щодо цього майже протилежних висновків. Проте й надалі вчений категорично відкидав думку про природне «недержавництво» українського народу та наголошував на значному потенціалі його соціальної творчості.

Велике значення має розробка М. Грушевським проблеми національно-історичної ідентичності українського народу та його національної самосвідомості, визначення чинників їх формування (спільний історичний шлях розвитку, етнічне походження, мова та самоусвідомлення своєї належності до певної культурно-етнічної спільноти). Основні теоретичні засади концепції М. Грушевського збігаються із сучасними розробками цих проблем. Наголос на важливості самоусвідомлення приналежності до певної спільноти і навіть на праві вільного вибору національності засвідчує демократичний підхід М. Грушевського до національного питання, який втілювався і в основах етнополітики української держави. Національне питання М. Грушевський розглядав у контексті загального демократичного процесу в Україні, а Центральна Рада задекларувала принцип «громадянського націоналізму» – демократичний принцип формування сучасних національних держав.

¹⁰⁶ Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. – Київ, 1991. – С. 9.

М. Грушевський послідовно обстоював політику національної злагоди та гармонії: «Повнота національного життя, котрої ми добиваємося для українського народу, не повинна затопляти інших народностей і обмежувати їх змагання до свobodного розвитку своєї культурної і національної стихії»¹⁰⁷.

Універсали Центральної Ради звернені не лише до українців, а й до усіх, «хто живе на Україні», до «братів-громадян Української землі»; вони закликають українську демократію до злагоди та порозуміння з демократією інших національностей. Конституція Української Народної Республіки декларувала принцип «національно-персональної автономії», гарантувала всім націям «право на впорядкування своїх культурних прав у національних межах»¹⁰⁸. Центральна Рада і проголошена нею Українська Народна Республіка, незважаючи на нестачу політичного досвіду у їхніх лідерів, стали важливою віхою демократичного поступу України, перед усім світом заявили про українців як про політичну націю.

Демократичні ідеї у політичній думці України I половини ХХ століття. Поширенню ліберальних ідей та ідей верховенства права у першій чверті ХХ ст., особливо в період відродження української державності в 1917-1920 рр. сприяли фундатори Української академії наук В. Вернадський, М. Туган-Барановський, А. Кримський, а також активний учасник розбудови системи національних освітніх та наукових установ в Українській Народній Республіці, визначний правознавець і соціолог Б. Кістяківський. Вони поєднували глибокий патріотизм з широкою, європейського рівня освіченістю і намагалися надати відновленій Українській державі правових засад, цивілізованості й демократизму. Однак поразка революції 1917-1920 рр. спричинилася до того, що на зміну ліберальній моделі правової держави прийшли різноманітні течії націоналізму, в яких провідними були ідеї незалежної соборної демократичної держави, а питання про її внутрішній устрій – підпорядкованими. Проте чимало течій українського націоналізму репрезентували й намагалися розвивати демократичну традицію в українській політичній думці. Це певною мірою стосувалося державницько-націоналістичного напрямку, політичним кредо якого були погляди М. Міхновського, викладені у праці «Самостійна Україна»¹⁰⁹, а головню – національно-демократичних напрямів в українському русі 20-30-х (УНДО) та повоєнних років ХХ ст.¹¹⁰

¹⁰⁷ Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. – Київ, 1991. – С. 103.

¹⁰⁸ Див.: Конституція Української Народної Республіки // Республіканець. – 1992. – № 3. – С. 90.

¹⁰⁹ Конституційний проект М. Міхновського визначав Україну як «спілку вільних і самоправних земель», що функціонує на засадах народоправства. В ньому фіксувався принцип розподілу влад (законодавча – двопалатний парламент, виконавча – президент, – і судова), широкий спектр демократичних прав і свобод громадян, зокрема певні права національних меншин, що живуть в Україні (див.: Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української конституції. – Київ, 1993. – С. 60-66).

¹¹⁰ Лише в теорії «чинного» націоналізму Д. Донцова (який дехто називає «інтегральним», хоч далеко не всі з цим погоджуються) загальнолюдському розумінню свободи протиставлена ідея боротьби, експансії і насильства, а ліберальному демократизму –

Внеском у розвиток теорії демократії є також ідеї визначного представника **консервативно-державницького** напрямку В. Липинського, який опрацював теорію української трудової монархії, заснованої на засадах спадкового гетьманства і станової представницької влади. Її теоретичним підґрунтям була концепція так званої класократії, що передбачала співпрацю еліт (аристократії) різних класів, нагадуючи в деяких аспектах теорії елітарного представницького правління¹¹¹.

Систему правління класократичної аристократії В. Липинський розглядав як відкриту політичну структуру, що забезпечувала реальний плюралізм ідей і поглядів різних угруповань, можливість переходу влади від однієї аристократичної групи до іншої і постійно поповнювалася за рахунок «кращих людей» від усіх суспільних класів. Проте В. Липинський не бачив жодної користі в міжпартійній боротьбі і створив схему врядування надпартійних органів державної влади.

Особливістю консервативної позиції В. Липинського було те, що він відкидав демократію як метод організації влади, але не заперечував її як свободи, приділяючи багато уваги проблемам особистості. Для нього людина – не просто член суспільства і держави, а насамперед самостійна і самоцільна вартість. Тому питання етики й моралі вчений ставив вище за інтереси держави і нації. В. Липинський наголошував на консолідуючій ролі релігії, відстоюючи принцип рівноправності всіх релігій і конфесій.

Теорія В. Липинського – це консервативна концепція правової держави, де всі гілки влади незалежні і взаємно врівноважені, права особи захищені конституційно, законодавчо визнане і гарантується рівноправне становище представників усіх етнокультурних та віросповідних груп. Поряд з цим існує спадкова влада гетьмана як стабілізуючий та впорядковувачий чинник, як засіб подолання анархічної стихії, яка, на думку В. Липинського, немало нашкодила під час революційних подій 1917-1920 рр.¹¹²

Слабкі спалахи демократизму мали місце у творчості окремих представників соціалістичного та націонал-комуністичного напрямів. Вони виявлялися у питаннях національного самовизначення, федералізму, самоврядування, а також в романтизовано-утопічних уявленнях про гармонійний соціальний устрій майбутнього. Йдеться про праці і діяльність В. Винниченка,

¹¹¹ Див.: Липинський В. Листи до братів-хліборобів (про ідею й організацію українського монархізму). Писані 1919-1926 рр. – Відень, 1926.

¹¹² Можна погодитися з думкою М. Горелова, що В. Липинський був демократом настільки, наскільки національна демократія відповідала інтересам побудови незалежної України. Переконаність у тому, що саме гра в демократію спричинилася до краху державницької ідеї, була причиною критики В. Липинським цієї форми державного устрою. Позитивним елементом національного консерватизму В. Липинського була ідея політичної інтеграції на основі територіального патріотизму як засобу творення незалежної національної держави.

М. Хвильового, представників тих політичних течій, які боролися з «перегинами» більшовизму. Це «боротьбисти», «укапісти», «шумськісти», «волобуєвці», що спричинилися до зміни національної політики більшовиків, яка на короткий період уможливила «українізацію». «За десять років «українізації» (1923-1933), – зазначає Я. Грицак, – українці перетворилися на структурно повноцінну, зурбанізовану і сконсолідовану націю – тобто набрали всіх тих характеристик, яких їм так бракувало під час революції 1917-1920 років. Вони вступали у ХХ століття як модерна нація»¹¹³.

Особливості розвитку демократичної традиції українського народу в період «радянської демократії». Упродовж наступних десятиріч у розвитку української демократичної думки визначились два спрямування. Одне з них репрезентувала українська політична еміграція, а інше проклало собі шлях в умовах радянської «соціалістичної демократії». Вони не тільки мали свою специфіку, а й значною мірою протистояли одне одному.

У строкатій палітрі політичних поглядів української еміграції ліберально-демократичну течію у міжвоєнний період уособлював Державний центр Української Народної Республіки в екзилі (С. Петлюра, В. Маркусь, Я. Рудницький та ін.). В основі політико-ідеологічної діяльності Центру була відданість парламентарно-республіканським та демократичним традиціям, неприйняття популярних на той час тоталітарних політичних концепцій, орієнтація на досягнення Україною самостійної демократичної державності.

Особливо значним був внесок І. Лисяка-Рудницького у розвиток демократичної традиції. У працях «Між історією і політикою», «Нариси з історії нової України» та ряді інших вчений послідовно відстоював самостійницьку ідею побудови незалежної Української держави, ліберальний плюралістичний характер якої мав ґрунтуватися на визнанні принципів представницького народовладдя, верховенства закону та гарантіях громадянських прав. Завдання демократичної еміграції щодо радянської України І. Лисяк-Рудницький вбачав у збереженні і розбудові повноцінного українського суспільства поза межами батьківщини, заповненні лакун у культурному процесі в УРСР, а також у тому, щоб бути «духовним містком між Україною і навколишнім світом»¹¹⁴.

Серед діячів національно-визвольного руху, які істотно вплинули на його демократизацію після Другої світової війни, почесне місце посідає І. Багрянний, який рішуче протидіяв намаганням окремих націоналістичних організацій монополізувати право на висловлення національної ідеї та українського патріотизму. Понад усе він був переконаний, що той різновид націоналізму, ідейні засади якого засновувалися на ксенофобії, догматизмі, антидемократизмі, мав зійти з політичної арени.

¹¹³ Грицак Я. Нарис історії України. Формування модерної української нації ХІХ-ХХ століття. – Київ, 1996. – С. 175.

¹¹⁴ Лисяк-Рудницький І. Історичні есе: У 2 т. – Київ, 1994. – Т. 2. – С. 90.

Складна еволюція політичних поглядів соціаліста-письменника і одного з провідних діячів Центральної Ради В. Винниченка в еміграції йшла від «федерації російської республіки й участі у ній України як рівного з іншими державного тіла» до повної державної незалежності і завершилася твором «Заповіт борцям за визволення» (1949). У ньому звучало розчарування в ідеях соціалізму, оскільки їх носії створили найжорстокішу систему терору і насилля, протиставлення цій системі соціально-політичної програми створення так званої «колектократії» — системи всебічної гармонії всіх людей на планеті, ідеї якої співзвучні «теорії конвергенції» 50-60-х рр. ХХ ст.¹¹⁵

В Україні за роки панування радянської тоталітарної системи політична думка і політична наука не лише не просунулися вперед порівняно з концептуальною спадщиною дореволюційної доби та еміграції, а й значною мірою деградували, уособившись у догматичній теорії «наукового комунізму», що мала обґрунтовувати переваги «соціалістичної демократії». Однак «соціалістичної демократії» не було ні доктринально (оскільки відкидався універсальний принцип політичної рівності та свободи, проголошувалася диктатура одного класу, заперечувалися принципи поділу влад, соціального й політичного плюралізму, загальногромадянського консенсусу та інші здобутки світової демократичної думки), ні реально (на практиці була встановлена диктатура партійно-державної номенклатури). Тотальний контроль з боку держави унеможлилював розвиток громадянського суспільства, демократичної політичної та правової культури, деформував суспільну свідомість.

Під час хрущовської «відлиги» на захист національної й людської гідності та особистої свободи виступили дисиденти з середовища «шістдесятників»¹¹⁶. «Шістдесятництво», — зазначає один з представників цього руху, нині академік НАН України І. Дзюба, — можна розуміти і у вузькому, власне адекватному значенні: як рух «незгідних» і «дисидентів», але можна і в ширшому — як поступове розширення простору невдоволеної станом речей і відповідальної за майбутнє України думки — в усіх сферах життя. У цьому ширшому сенсі «шістдесятництво» не скінчилося з придушенням дисидентства в результаті репресій 1965 і 1972 років. Воно тривало в інших формах у 70-ті - 80-ті роки»¹¹⁷.

Дисиденти апелювали до записаних у Конституціях СРСР та УРСР особистих і національних прав, наголошували на тому, що головним суб'єктом конституційного права є не партія або держава, а громадяни. Правові аспекти їхнього мислення і діяльності особливо посилювалися після утворення Ук-

¹¹⁵ Винниченко В. Заповіт борцям за визволення. — Київ, 1991.

¹¹⁶ Про їхню діяльність див.: Касьянов Г. Незгодні. — Київ, 1995; Курносів Ю. Боротьба за ґратами (соціальне обличчя та форми змагання українських в'язнів сумління у 1960-х - 80-х роках) // Другий міжнародний конгрес українців Львів, 22-28 серпня 1993 р. / Доповіді і повідомлення. Історія, ч. II. — Львів, 1994. — С. 138-142.

¹¹⁷ Дзюба І. Україна перед сфінксом майбутнього // Сучасність. — 2001. — С. 80.

раїнської Гельсінської групи (9 листопада 1976 р.), яка мала слідкувати за дотриманням у країні підписаного керівництвом Радянського Союзу в Гельсінкі Заключного документа Народи з питань безпеки і співробітництва в Європі (1975), в якому містилися зобов'язання сторін не допускати порушень прав людини. Українська Гельсінська група закликала до відновлення в Україні справжнього конституціоналізму, до перетворення політичних прав і свобод із декларативних на реальні¹¹⁸.

Ідеї українських дисидентів-правозахисників переважно були ліберально-демократичними. Наприклад, звернення Української Гельсінської групи «До країн-учасниць Белградської наради» 1977 р. вимагало забезпечення інтелектуальної свободи в Україні, без якої неможливий суспільний прогрес. Група закликала приділяти більше уваги правам людини та її духовній свободі, відкрити державні кордони, створити умови для вільного обміну інформацією, скасувати цензуру й заборонити смертну кару. В одному з табірних листів політв'язнів О. Тихого і В. Романюка зазначалося, що українці – один із найбільш волелюбних, демократичних за способом життя, працьовитих і миролюбних народів світу. Тому в майбутній незалежній Україні кожна людина повинна вільно й необмежено користуватися громадянськими, соціальними та політичними правами¹¹⁹.

Діяльність дисидентів, насамперед правозахисний рух, послужили «добрим засівом під ті важливі політичні зміни, які пережила Україна у 1985-1991 рр.»¹²⁰. Вони стали вагомим складником демократичного поступу України.

3.2. Проблеми розвитку демократії в сучасній Україні

Створення інституційної основи незалежної Української держави. Як стверджують політологи, які займаються демократичними переходами, до найістотніших (вихідних) передумов демократії належить наявність стійкої й легітимної політичної одиниці, в кордонах якої можуть виникати й розвиватися демократичні інститути. Інакше кажучи, хоч би якою великою цінністю була для нас демократія, все ж її утвердженню має передувати формування держави, легітимність якої не ставиться під сумнів її громадянами. Важливим чинником є також формування національної єдності й загальнонаціональної ідентичності, які надають державному утворенню ознак цілісності й достатньої для демократичного функціонування єдності, а громадянам – почуття відповідальності за свою державу та той політичний лад, який у ній утверджується.

¹¹⁸ Українська суспільно-політична думка в ХХ ст: Документи і матеріали. – Нью Йорк, 1983. – Т. 3.

¹¹⁹ Там же.

¹²⁰ Грицак Я. Нарис історії України. – С. 297.

Кінець 80-х - початок 90-х років ХХ ст. у політичному житті України, як і в житті інших республік колишнього СРСР, характеризувався, з одного боку, процесами лібералізації тоталітарного режиму та відродженням різноманітних форм громадської активності, а з іншого – виявами кризи легітимності радянської імперії й бурхливим наростанням національно-визвольних рухів. Саме в цей період утворилася мережа громадсько-політичних організацій, товариств, клубів, що забезпечували поступ країни від тоталітарної однопартійності до демократії. Їх увінчало створення у 1989 р. Народного Руху України – наймасовішої і найвпливовішої громадсько-політичної організації, що зіграла значну роль у боротьбі за незалежну Українську державу та в її подальшій демократизації. Ще до здобуття незалежності демократичні сили, об'єднані в Демблок на чолі з НРУ, здобули на виборах до Верховної Ради УРСР у березні 1990 р. 27 % депутатських мандатів і утворили першу парламентську опозицію до комуністичної більшості, названу Народною Радою. До неї увійшло 125 депутатів.

Народна Рада розгорнула активну діяльність з підготовки проекту Декларації про державний суверенітет України, що була прийнята 16 липня 1990 р. Декларація проголосила верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території, недоторканість і незмінність кордонів, право народу України на володіння, користування національним багатством, самостійне створення банкової, цінової, фінансової, митної і податкової систем, право мати власні Збройні Сили, власні внутрішні війська та органи державної безпеки. В Декларації підкреслювалося, що у своїх відносинах з іншими республіками та при розгляді питання про підписання нового союзного договору у межах СРСР Україна керуватиметься принципами рівноправності, взаємоповаги і невтручання у внутрішні справи.

Оскільки статті нового Союзного договору, який готувався в цей час у Москві, не узгоджувалися зі статтями Декларації, Верховна Рада України, йдучи на канікули у червні 1991 р., не підтвердила своєї згоди на його підписання, відклавши розгляд договору на вересень. Фактично такий крок означав відмову України від участі у призначеній на 20 серпня церемонії вступу усіх республік в «оновлений союз». Це стало одним із найголовніших поштовхів до створення в Москві так званого Державного комітету з надзвичайного стану, недолугі спроби якого відновити тоталітарні методи керівництва за умов широкого розгортання демократичних і національно-визвольних рухів тільки пришвидшили остаточний розвал СРСР, на території якого утворилось 15 незалежних держав. Більшість із них обрали демократичний шлях розвитку, пізніше продемонструвавши різні можливості й різну міру готовності пройти його до кінця.

24 серпня 1991 р. Надзвичайна сесія Верховної Ради України прийняла Акт проголошення незалежності України, що утверджував повну державну

незалежність України. Для підвищення легітимності цього акту 1 грудня 1991 р. було проведено Всеукраїнський референдум, на якому 90,9% виборців, що взяли участь у голосуванні, підтримали рішення Верховної Ради. Однотимчасно з референдумом відбулися вибори першого Президента України. Перемогу на них одержав тодішній Голова Верховної Ради Л. Кравчук, набравши 61,59% голосів.

Відповідно до нового статусу України в Конституцію колишньої УРСР були внесені істотні зміни і доповнення, які змінили структуру органів державної влади та взаємовідносини між ними. Було прийнято демократичний закон про громадянство, згідно з яким усі, хто постійно жив на території України і не заперечував проти набуття українського громадянства, отримали статус громадянина України. Було затверджено державний прапор, малий герб та гімн України; створені служба безпеки, національна гвардія, прикордонні війська, митна служба. На основі нових законів розпочалася розбудова національної економіки, створення фінансово-кредитної, грошової, податкової систем. Отже, протягом 1990-1991 рр. український народ, що упродовж століть прагнув до самостійності, запровадження політичного ладу відповідно до своїх цінностей та уявлень, нарешті самовизначився, створивши незалежну державу, що продовжила розпочатий ще СРСР у час горбачовської «перебудови» перехід до демократії.

Попри відсутність політичного досвіду й інші вади української політичної еліти, уже в перші роки незалежності вона зуміла показати й деякі позитивні з точки зору руху до демократичних інститутів і процедур сторони. Звичайне для посткомуністичних країн протистояння між президентом і парламентом в Україні жодного разу не вилилося у відкритий збройний конфлікт на кшталт жовтневих подій 1993 р. у Москві. Навіть за умов небезпечного загострення ситуації в Криму уряд не спокусився на силові методи її розв'язання. Незважаючи на гостру політичну боротьбу між прибічниками Л. Кравчука і Л. Кучми під час виборів 1994 р., передача президентської влади відбулася мирним шляхом.

Стрижнем державотворчого процесу протягом першої половини 90-х років ХХ ст. був конституційний процес, що мав забезпечити утвердження стійкої системи державної влади, національної правової системи, законності й правопорядку. Він започаткований ще 1990 р. прийняттям Декларації про державний суверенітет та створенням Верховною Радою у жовтні 1990 р. Комісії з розробки нової Конституції України, а завершився прийняттям нової Конституції України у червні 1996 р.

Розгортання конституційного процесу ускладнювалось сповільненим виробленням науково обґрунтованої моделі майбутнього суспільно-політичного устрою, протистоянням гілок влади та непримиренною боротьбою навколо питань законодавства різних політичних сил. Певного консенсусу

було досягнуто в червні 1995 р., коли між гілками влади був укладений Конституційний договір про основні засади розподілу влади в державі. Це засвідчило здатність політичної еліти до демократичних методів виходу з конфліктних ситуацій. Але подальша робота над проектом Конституції знову виявила низку спірних питань: статус Республіки Крим, державна мова, державна символіка, приватна власність, розподіл владних повноважень. Узгоджувальним комісіям усе ж вдалося дійти згоди і 28 червня 1998 р. Конституція була прийнята.

Основний Закон проголосив Україну демократичною, соціальною, правовою державою. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека були визначені найвищими цінностями. Політично-правові ідеали, які обґрунтовували, пропагували, до яких прагнули кращі уми України упродовж попередніх століть, набули конституційної сили. Проте для їх неухильного практичного втілення необхідно було (і залишається донині) ще багато чого зробити: і з точки зору функціонування влади, яка має ділами підтвердити свою згоду на самообмеження (за будь-яких обставин діючи у строгій відповідності до Конституції й законів), і з точки зору громадянського суспільства, яке повинно домагатися цього від влади.

Конституційне закріплення основних інститутів і принципів демократії – лише один із необхідних кроків на шляху демократизації. Для завершення переходу потрібно здійснити комплекс заходів, спрямованих на консолідацію демократії, утвердження принципів і процедур демократичної практики.

Ідеологічна сегментованість перехідного суспільства. Одним із чинників стабільного й динамічного розвитку суспільства може стати ідея, яка об'єднує усі суспільні групи і спрямовує їх до спільної мети. На початку державного будівництва ця роль відводилася національно-державницькій ідеї з огляду на те, що в умовах кризи, не знаходячи можливості для повної самореалізації, народ закономірно звертається до нетлінних національних цінностей. Крім цього, на хвилі національної ідеї до влади прийшло перше покоління політиків, які ефективно виявили себе у справі протистояння імперській комуністичній доктрині. Проте надалі з'ясувалось, що національна ідея може виступати як традиційна апеляція до комплексу таких ідей, як самостійність, соборність, патріотизм самобутність тощо; як ідея відкритості України європейським ліберально-демократичним цінностям, від яких вона була насильно відлучена; як бачення України в якості пограниччя між Сходом і Заходом з акцентом на перспективності для неї синтезу кращих досягнень обох цивілізацій; як нова система цінностей, своєрідна субкультура, створена молодим поколінням громадян України на основі власного соціального досвіду, набутого під впливом гримас «дикого ринку» й американізованої культури.

Аналіз цього спектра тлумачень національної ідеї мав би здійснюватися під кутом зору їхньої придатності для певних політичних сил, а також того, чи можуть вони слугувати матеріалом для конструювання «ідеології на завтра». На жаль, національна ідея в Україні так і не переросла в ідеологію, тобто в систему регулятивних установок суспільного життя з відповідним механізмом її впровадження. Не відбулося вчасного перенесення акценту з «незалежності від...» на «незалежність для...» Владна еліта, що складалася здебільшого із представників колишньої комуністичної номенклатури, не зуміла легітимізувати себе в очах представників різних регіонів і різних суспільних груп і не захотіла скористатись об'єднавчим потенціалом загалом чужої для неї національної ідеї.

У рамках стратегічного вибору України – створення демократичного суспільства європейського типу – складовими її суспільного ідеалу мали б виступати державна самостійність, внутрішньополітична стабільність, громадянське суспільство, всебічний розвиток особистості. Цей ідеал як єдине ціле поділяють далеко не всі в Україні: для одних неприйнятною є європейська модель демократії, для інших – суверенітет України, треті схильні абсолютизувати стабільність, яка часто-густо ототожнюється з тоталітарним «порядком». А тому в ідеологічній сфері, поряд з національно-демократичними ідейними переконаннями, що сприймаються їх опонентами як радикальний націоналізм і все ще перебувають у стані «оборони», поки що прослідковується декілька негативно забарвлених різновекторних орієнтацій:

- деідеологізований і часто безпринципний прагматизм тієї частини суспільства, для якої гроші, а не держава й цивілізоване суспільство, є вищою метою діяльності;
- апологія досвіду радянського минулого, ностальгія найбіднішої частини суспільства за гарантованими державою стабільністю і добробутом;
- посилене творення національного міфу: не знаходячи у сучасному і майбутньому джерел національної консолідації, національно зорієнтовані романтики поринули в історичне минуле, народжуючи міфи про «найдавніше» походження українців, їхню месіанську роль тощо;
- механічне та некритичне перенесення на національний ґрунт ідей, які акумулювали досвід економічного та політичного розвитку інших країн.

Ідеологічний плюралізм, що в умовах стійких демократій є невід'ємною ознакою громадянського суспільства, в Україні поки що спричиняє підвищену конфронтаційність політичних організацій, надмірне подрібнення політичного спектра та невміння об'єднуватися заради великого, знехтувавши малим.

Про сучасний стан суспільної свідомості й відповідної їй поведінки В. Кремень та В. Ткаченко пишуть як про розкол, що проймає не лише іде-

ологію, а й усі форми життєдіяльності, не даючи змоги подолати етап перехідного суспільства¹²¹. «Порушення ідеалів і системи цінностей радянського періоду, вакуум конструктивної державницької ідеології за відсутності соціальних передумов розвитку демократичної особистості (яка мала б внутрішні потреби в державності і переймалася б відповідним ступенем відповідальності за неї) – все це безумовно свідчить про нагальну потребу суспільства в новій ідеології як дійовому, століттями перевіреному засобі його збереження від катастрофічного розвалу»¹²².

Багатопартійність, політична еліта та громадянське суспільство в перші роки незалежності. Важливим аспектом (і показником) становлення сучасної представницької демократії є формування багатопартійної системи як механізму акумуляції інтересів та їх упорядкованого транслявання на верхні шаблі суспільної піраміди. Якщо виходити із кількісних показників багатопартійності, то Україна нині справляє враження дійсно демократичної держави. Проте поки що українська багатопартійність є недостатньо зрілою, про що свідчить нелегкий шлях до створення у Верховній Раді структурованих правлячої та опозиційної (чи опозиційних) партійних коаліцій, які могли б забезпечити відповідальність владних структур перед народом.

Однією з причин повільного «дозрівання» українських партій є загальний стан політичної еліти. Хоч постання України як незалежної держави – це результат боротьби поколінь українського народу за свою незалежність, а не наслідок збігу щасливих обставин¹²³, саме конкретні обставини, за яких Україна здобувала незалежність «зумовили суперечливий характер і виявили внутрішню слабкість Української держави, оскільки мирний характер національної революції не супроводжувався адекватним оновленням структур влади»¹²⁴. Україна отримала у спадщину комуністично-тоталітарну номенклатуру, якій після серпня 1991 р. вдалося рекрутувати до своїх лав більшість конформістських лідерів колишньої контреліти, вчасно змінити комуністичні гасла на «національно-демократичні» й адаптуватися до нових історичних умов.

Щя «дифузія влади» різко обмежила потенціал радикальних реформ, можливості ефективної діяльності демократичних інститутів, покликаних стимулювати демократичний поступ суспільства. Сучасна владна еліта України не зацікавлена у зростанні соціально-політичної активності «низів», оскільки це загрожує її панівному статусові і можливості контролювати розподіл і

¹²¹ Див.: Кремень В., Ткаченко В. Україна: шлях до себе. Проблеми суспільної трансформації. – Київ, 1998. – С. 222.

¹²² Там же. – С. 221.

¹²³ Ці обставини, як зазначає І. Дзюба, то лише «пусковий механізм» нагромадженої енергії самоствердження" (Дзюба І. Україна перед сфінксом майбутнього // Сучасність. – 2001. – С. 81).

¹²⁴ Там же.

перерозподіл власності. Водночас низький інтелектуальний і культурний рівень значної частини номенклатури, нестача професіоналізму і досвіду соціального маневрування та її низька зацікавленість саме в демократичних змінах поглиблюють відчуженість еліти від мас, породжуючи зневіру в успіхові реформ й уповільнюючи рух до ринку та демократії.

У зв'язку з цим з особливою силою постає проблема становлення громадянського суспільства та пов'язаного з ним переходу від системи тотального державного контролю і патронату до системи ефективного соціального партнерства, підтримання балансу існуючих інтересів у суспільстві. Найскладнішою в цьому процесі є не стільки трансформація колишніх чи створення нових організаційних структур і правових норм, скільки зміна соціально-політичних позицій людей, способів політичного мислення й поведінки, а разом з цим – переосмислення функцій і новостворених елементів громадянського суспільства як умови демократії й свободи.

Підґрунтям і однією з ознак громадянського суспільства є ринкова економіка із властивим їй плюралізмом форм власності та вільною конкуренцією. На її основі виростають соціальна структурованість суспільства, реальна багатопартійність, не директивно сформована громадська думка і, найголовніше, вільна особа з розвиненим почуттям громадянськості та власної гідності. Формування цих ознак в Україні тільки розпочалося.

Українське суспільство розпочало рух до усвідомлення себе як розмаїтості, нехай ще не органічної та цілісної. Поки що процеси самоідентифікації верств, формування властивих їм інтересів, визначення ставлення одна до одної є джерелом соціальної напруженості й конфліктогенності. Ця тенденція зберігатиметься, аж поки не набуде усталених рис стратифікація суспільства, а специфічність становища окремих верств не стане загальноновизнаною.

Важливою умовою соціальної стратифікації виступає легалізація й реабілітація приватного начала в житті людей (передовсім приватної власності). Нагромаджений досвід переконує в марності пошуку досконалої, єдино справедливої схеми приватизації, а надто спроб повністю унеможливити зловживання з боку тих, хто ці процеси здійснює. Стрижнем концепції приватизації в Україні має стати формування елементарної культури володіння приватною власністю та її використання. Громадянське суспільство покликане забезпечувати цивілізований розвиток ринкових відносин, пом'якшувати зіткнення численних приватних устремлінь. Адже ринок – це не змога торгувати всім і скрізь, як це було на початку 90-х років ХХ ст., а насамперед – система інститутів, зокрема і громадських (асоціації підприємців, товариства споживачів тощо).

Вагомим чинником формування громадянського суспільства є вільні й альтернативні вибори та незалежні засоби масової інформації. Сучасна Ук-

раїна має доволі широку мережу ЗМІ, відповідно зростає й диференціюється їхня аудиторія. Однак недостатньо високий професійний рівень багатьох видань, теле- та радіопередач, їхня однобічна (замовна) політизованість та необ'єктивність призводять до низького рівня впливовості на становлення культури громадянськості, а ступінь довіри до них залишається незначним.

Поряд з політичними партіями важливу роль у формуванні й існуванні громадянського суспільства відіграють професійні об'єднання громадян (насамперед, профспілки) як виразники фахових корпоративних інтересів. Проте вони, за невеликим винятком, також не дуже швидко перетворюються зі слухняної «школи комунізму» на самостійну структуру репрезентації та захисту інтересів трудящих. Однак ті з них, які звільнилися від опіки держави і не потрапили у інші «лещата» залежності, показують себе реальною силою, здатною впливати на політичні процеси в країні. Розвиток громадянського суспільства є вирішальним напрямом його демократичної трансформації, передумовою соціальної стабільності й відповідального врядування.

Інтелектуально-духовна сфера сучасної України також переживає глибокі й доволі болісні трансформації. Ситуація перехідного суспільства разом з очевидною недосконалістю реформаційних процесів породжують феномен «культурного шоку», дезорієнтованості масової свідомості, підвищують конфронтаційність суспільства, загрожують новій владі втратою легітимності. Постає проблема формування виваженої та послідовної державної політики в цій сфері, створення гнучких механізмів адаптації людини до умов, що змінюються, і надання їй змоги розкрити свій творчий потенціал.

«Економічний вимір» української демократизації і політика. Напередодні розпаду СРСР, за оцінками деяких західних аналітиків, Україна нібито мала найкращі шанси для швидкого і порівняно легкого переходу до демократичного суспільства та ринку¹²⁵. Про те, що це не зовсім так, написано уже чимало¹²⁶. Однак, на референдумі багато українців голосували за незалежність, сподіваючись насамперед на швидке економічне піднесення. Ейфорія швидкого й кардинального розв'язання всіх проблем перехідного періоду незабаром минула. Почала виявлятися слабкість підпертя справи політичної самостійності економічними аргументами. Президент Л. Кравчук показав свою неспроможність очолити ефективні реформи і під тиском різних політичних сил, у тому числі й антидержавницьких, змушений був погодитись на дострокові вибори, на яких зазнав поразки¹²⁷.

¹²⁵ Corbet J., Gummich A. The Soviet Union at the Crossroads. – Frankfurt, 1990. – P. 11.

¹²⁶ Див., наприклад: Бутейко А. Без ілюзій // Голос України. – 1995. – 4 жовтня; Дзюба І. Україна перед сфінксом майбутнього // Сучасність. – 2001. № 12 – С. 81.

¹²⁷ Відсутність виваженої загальнодержавної програми змін призвело до глибокої економічної кризи в Україні. Низький рівень ринкового професіоналізму і відданості обраній меті ринкових та демократичних перетворень, разом з відсутністю єдиного розколом у суспільстві зробили неминучим різкий спад виробництва і с

У жовтні 1994 р. новообраний Президент Л. Кучма проголосив нову соціально-економічну стратегію, яка виходила з формули «прискороного реформування як єдиної умови й основного засобу виходу із кризи та набуття економічної стабілізації». Пакет запропонованих заходів передбачав лібералізацію цін і торгівлі, масову приватизацію, земельну реформу, суворий монетаризм. Однак практична реалізація програми в умовах зростаючої корупції та не завжди виправданих політичних зіткнень, низького рівня правосвідомості й відданості владної еліти суспільним інтересам у кращому випадку була недостатньо послідовною і не досягла бажаних наслідків.

Ситуація перехідної невизначеності зберігалась. Повільність у створенні правової бази економічних реформ стримувало ділову активність, а недосконалий механізм соціального захисту робив тягар реформ непосильним для значної частини населення. Широкомасштабна приватизація здебільшого спрямовувалася «тіньовими» та управлінськими структурами (спочатку «червоним директором») таким чином, щоб отримати максимальний зиск для себе. Інші прошарки населення не були структуровані, не усвідомлювали ні власних групових інтересів, ні засобів їх захисту спільними зусиллями. Тому вони були відсунуті на узбіччя соціально-економічних процесів. Натомість вирости «олігархи», які монополізували розподіл економічних ресурсів і виробництво та домоглися вирішального впливу на політику держави. Саме на їх вимогу було відправлено у відставку Кабінет Міністрів на чолі з В. Ющенком, — перший успішний уряд в історії незалежної України, якому у 2000 р. вдалося повернути економічну ситуацію на краще.

Хоч економічне зростання 2000–2001 рр. не привело відразу до значного підвищення рівня життя пересічного українського громадянина, воно вселило певну надію, свідченням чого стали результати парламентських виборів 2002 р. Докладніше про це, як і про інші аспекти становлення демократичного ладу в Україні йтиметься у наступних розділах книги.

Висновки

Ретроспективний огляд української історичної традиції та політичної думки свідчить, що попри входження до тоталітарних і авторитарних держав, у питомих українських формах життя було чимало елементів демократизму. В Україні є власна традиція розвитку демократичних ідей і ліберально-конституційних теорій. Отже, вона має що відроджувати й до чого апелювати. Інша справа, що на самій лише традиції, та ще й такій, що не раз переривалася, змінюючись темними періодами панування деспотичних режимів, сучасну демократичну державу збудувати неможливо. Потрібне залучення досвіду інших країн, оволодіння теоретичними здобутками людства, піднесення громадянської освіченості й людської гідності багато в чому зневіреного наро-

ду. Демократична й громадянська освіта — один із засобів руху в цьому напрямі.

Певний досвід демократичного розвитку Україна набула протягом останнього десятиліття. Перші здобутки державотворення виявилися, однак, суперечливими. Маємо певні позитивні зрушення — запроваджено власні атрибути державності (кордони, громадянство, державну символіку, власну грошову одиницю), створено Збройні Сили, трансформовано старі елементи держави та розбудовано нові за формою — демократичні структури влади. Водночас виявилися слабка скоординованість та відсутність єдності у діях різних гілок влади, неефективність державного контролю за виконанням прийнятих рішень, корупція та протекціонізм, низька кваліфікація професійних політиків, відсутність у них навичок беззастережного підпорядкування законам та самообмеження владних амбіцій і, як наслідок, прогресуюче падіння авторитету влади в очах народу.

Становлення демократії в Україні передбачає розв'язання комплексу проблем, спрямованих на досягнення основної мети — перетворення «уламку імперії» на самодостатню, саморегульовану систему із сучасною формою державного правління, пануванням закону, гарантованими правами й свободами людини, громадянською залученістю населення до вирішення суспільних справ.

Україна не мала потужних перехідних структур, створених на основі опозиційних комуністичному режимові угруповань (на зразок Громадянського форуму у Чехословаччині), які б перебрали на себе певні владні повноваження, тож реформування здійснювалося без належного контролю з боку суспільства, що й уможливило рецидиви авторитарних (або навіть тоталітарних) тенденцій. Водночас зберігається перспектива їх подолання та поступового виходу держави із ситуації перехідної двозначності.

Нині Україна, за оцінками аналітиків, перебуває приблизно посередині шляху між протодемократією й авторитаризмом. Вона належить до «частково вільних» країн, з деяким погіршенням показників в останні два роки. Проте боротьба за демократію триває. Суспільний механізм багатогранний, а його трансформація — процес складний і тривалий.

Контрольні запитання

1. Дайте оцінку інтелектуально-політичної спадщини Київської Русі.
2. У чому полягає специфіка українського Відродження? Проаналізуйте погляди українських гуманістів у контексті розвитку демократичної ліберально-демократичної думки.
3. Дайте оцінку демократичних елементів у політичній практиці Запорозької Січі та Гетьманщини.

4. Охарактеризуйте політичний ідеал Кирило-Мефодіївського товариства.
5. Визначте теоретичні джерела та зміст політичної концепції М. Драгоманова. Порівняйте драгомановський лібералізм із західноєвропейським та вкажіть на специфіку тлумачення українським мислителем проблем конституціоналізму.
6. Проаналізуйте демократичні ідеї в суспільно-політичній спадщині І. Франка.
7. Охарактеризуйте погляди М. Грушевського на проблеми державотворення і демократії в Україні.
8. Ознайомтеся з рекомендованою літературою, присвяченою еміграційній українській суспільно-політичній думці міжвоєнної доби, дайте оцінку внеску української еміграції в розвиток демократичної традиції в Україні.
9. Виходячи з аналізу політичних традицій і сучасного досвіду демократизації в Україні, сформулюйте свою позицію щодо критики В. Липинським демократії та дайте оцінку його концепції «класократичної монархії».
10. Визначте основні проблеми в суспільно-політичному розвитку українського суспільства у 20-х - на початку 30-х рр. ХХ ст. і дайте оцінку феномену «націонал-комунізму» в Україні.
11. Яке місце посідає в українській демократичній традиції дисидентський рух?
12. Назвіть і проаналізуйте основні, з Вашої точки зору, проблеми розвитку демократії в сучасній Україні. Що може дати демократична освіта для їх розв'язання і зміцнення демократії в державі?

Література

Основна

1. Антонович В. Про козацькі часи на Україні. — Київ, 1991.
2. Вивід прав України. — Львів, 1991.
3. Винниченко В. Відродження нації — К., 1990. — Т. 1-3.
4. Грицак Я. Нарис історії України. Формування модерної української нації ХІХ-ХХ століття. — Київ, 1996.
5. Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. — Київ, 1991.
6. Дзюба І. Україна перед сфінксом майбутнього: Лекція в Університеті «Києво-Могилянська академія», 15 жовтня 2001 р. // Сучасність. — 2001. — С. 70-84

7. Драгоманов М.П. Вибране. – Київ, 1991.
8. Ісаєвич Я. Україна давня і нова. Народ, релігія, культура. – Львів, 1996.
9. Кістяківський Б. Вибране. – Київ, 1996.
10. Костомаров М.І. Закон Божий (Книга буття українського народу). – Київ, 1991.
11. Кремень В., Ткаченко В. Україна: шлях до себе. Проблеми суспільної трансформації. – Київ, 1998.
12. Липинський В. Листи до братів-хліборобів (про ідею й організацію українського монархізму). Писані 1919-1926 рр. – Відень, 1926.
13. Лисяк-Рудницький І. Нариси з історії нової України. – Львів, 1991.
14. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку. – Київ, 1998.
15. Попович М. Нарис історії української культури. – Київ, 1999.
16. Потульницький В.А. Історія української політології. – Київ, 1992.
17. Потульницький В.А. Теорія української політології: Курс лекцій. – Київ, 1993.
18. Субтельний О. Україна: Історія. – Київ, 1991.
19. Угода та Конституція Пилипа Орлика // Літературна Україна. – 1990. – 12 липня.
20. Українська державність у ХХ столітті: Історико-політологічний аналіз. – К., 1996.
21. Українська суспільно-політична думка в ХХ ст.: Документи і матеріали. – Нью Йорк, 1983. – Т. 1-3.
22. Франко І. Зібрання творів: У 50 т. – Київ, 1984-1986. – Т. 44-48.
23. Яковенко Н.М. Нарис історії України з найдавніших часів до кінця ХVІІІ століття. – Київ, 1997.

Додаткова

1. Бойко О.Д. Україна 1991-1995 рр.: Тіні минулого чи контури майбутнього?: Нариси з новітньої історії. – Київ, 1996.
2. Великий українець: матеріали з життя та діяльності М. С. Грушевського. – Київ, 1992.
3. Грушевський М. Історія України-Руси: У 2 т., 12 кн. – Київ, 1991.

4. Грушевський М. Початки громадянства: (Генетична соціологія). – Відень; Прага, 1921.
5. Іванченко І. Дисидентський рух на Україні 60-80-х рр. // Етнонаціональний розвиток України: Терміни, визначення, персоналії. – Київ, 1993.
6. Кармазіна М.С. Ідея державності у політичній думці (кінець ХІХ - початок ХХ ст.) – Київ, 1998.
7. Касьянов Г. Українська інтелігенція 1920-30-х років: Соціальний портрет та історична доля. – Київ; Едмонтон, 1992.
8. Кирило-Мефодіївське товариство: У 3 т. – Київ, 1990.
9. Копиленко О.Л. «Українська ідея» М. Грушевського. Історія і сучасність. – Київ, 1991.
10. Кресіна І.О., Кресін О.В. Гетьман Пилип Орлик і його Конституція. – Київ, 1993.
11. Крип'якевич І. Історія України. – Львів, 1990.
12. Крупницький Б. Гетьман Пилип Орлик. – Київ, 1991.
13. Кухта Б.Л. З історії української політичної думки. – Київ, 1994.
14. Лисяк-Рудницький І. Історичні есе: У 2 т. – Київ, 1994.
15. Мицик Ю. Політичні концепції Богдана Хмельницького // Доба Богдана Хмельницького (До 400-річчя від дня народження великого гетьмана): Збірник наукових праць. – Київ, 1995.
16. Пріцак О. Історіософія та історіографія Михайла Грушевського. – Київ; Кембридж, 1991.
17. Смолій В.А. Феномен українського козацтва в загальноісторичному контексті // Український історичний журнал. – 1991. – № 5.
18. Смолій В.А., Степанков В.С. Українська державна ідея ХVІІ-ХVІІІ століть: проблеми формування, еволюції, реалізації. – Київ, 1997.
19. Яворницький Д.І. Історія запорозьких козаків. – Київ, 1990. – Т. 1-2.

Частина друга

**ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА
ТА ДЕМОКРАТИЧНІ ІНСТИТУТИ**



Конституціоналізм, верховенство права, захищеність особи, наявність ефективної системи правосуддя – ці поняття, що стали в сучасному світі синонімами стійкої демократії, є темою цієї частини. Становлення демократії в будь-якій країні розпочинається зі створення системи владних інститутів у центрі й на місцях, які повинні забезпечити демократичне правління. Це парламент, кабінет міністрів, інститут президентства, певні органи місцевого самоврядування, суди. Їх створюють, запроваджуючи в життя Конституцію та закони, що узгоджуються з нею. Щоб зробити правильний вибір додатних для конкретної країни владних інститутів, щоб уміти впливати на них, «примушуючи» їх діяти в інтересах усього суспільства, потрібно знати, які види інститутів випрацювала демократична практика, як вони взаємно пов'язані між собою, від чого залежить успішність їх впровадження.



4. КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ

4.1. Конституція та її призначення

Походження конституції. Одним з найважливіших принципів ліберальної демократії є конституціоналізм. Він полягає в тому, що норми писаної конституції мають найвищу в державі юридичну силу порівняно з іншими джерелами права. Теоретико-політична концепція конституціоналізму проросла з теорії природного права як антитеза феодалній тиранії і як ідейне обґрунтування правління, обмеженого конституцією, обґрунтування необхідності визначених юридичних меж верховної державної влади, кордону між нею та правами й свободами громадян. З ідей конституціоналізму вросли поняття конституції держави, конституційного правління. Ідея конституційної законності передбачає, що будь-яка нормовстановлююча діяльність у державі повинна відбуватися відповідно до конституції; будь-яка правова норма, видана відповідним державним органом, набуває юридичної чинності тільки тоді, коли вона не суперечить приписам конституції. Відповідність законів та інших нормативних актів конституції забезпечується державними інституціями конституційного нагляду.

Термін «конституція» (від лат. *constitutio* — установлення) виник багато років тому. Проте ідея конституціоналізму, практика прийняття основного закону держави й закріплення основ її організації та правового статусу особи в ній зародилася у Новий час, в епоху становлення капіталізму. Перші ідеологи конституціоналізму розглядали конституцію як особливий закон, що має обмежувати державну владу, зберігати демократичний лад, захищати права та свободи громадян. Отож, конституціоналізм можна розцінити як засіб реалізації ідей і цінностей демократії та свободи, як політико-правове забезпечення демократії. У практичній площині конституціоналізм полягає у підпорядкованості правової системи держави особливому (основному) закону — конституції.

Попри демократичне ество конституції її, буває, приймають і за тоталітарних режимів. Однак таку конституцію не можна назвати справжньою (органічною). В юридичній науці її називають фіктивною або нереальною, бо вона має нормативну спрямованість, протилежну до функцій органічної конституції, заперечує цінності й принципи ліберальної демократії. Здебільшого фіктивна конституція конститує не демократію, а диктатуру, не політичну свободу, а партійну монополію, не ринок, а жорстко централізовану, регульовану, розподільчу економічну систему.

Історичний розвиток ідеї та практики конституціоналізму складався з декількох етапів. Перший з них охоплював період з кінця XVIII ст. до закін-

чення першої світової війни; другий – період між двома світовими війнами; третій – від закінчення другої світової війни до кінця 80-х років ХХ ст.; четвертий (сучасний) – започатковано на рубежі 80-90 років ХХ ст. Його пов'язують з падінням тоталітарних режимів у країнах радянського блоку, початком політики суспільних змін.

Укорінення ідеалів та принципів конституціоналізму в цих країнах часто стикалося з чималими проблемами, супроводжувалося тривалими дебатами й політичною боротьбою з приводу змісту й букви основного закону держави. Ключова проблема конституціоналізму посттоталітарних країн і, зокрема, Основного Закону України полягає в тому, що на час припинення тотально-го домінування марксистської ідеології тут майже не існувало світоглядних, політичних, процедурних тощо передумов для конституційних змін у сферах суспільних відносин, самоврядування, економічної діяльності. Перехідні суспільства потребують принципово нових юридичних механізмів для забезпечення стратегії політичних змін на демократичних, ринкових засадах. Різні країни по-різному будують ці механізми, багато питань і досі залишаються відкритими.

Роль конституції у правовій системі суспільства. Ідея вищого закону, який визначає зміст і букву звичайних законів держави, не є новою. На думку Дж. Лока, закони, що керують людьми, поділяються на три види – божественні, цивільні та закони громадської думки («доброго імені»). У ХVІІІ ст. ця ідея прочитувалася в концепції права Божого, або права Природи і Розуму. Переконання у тому, що певний вищий закон має бути позитивно сформульований на папері, належить північноамериканським колоністам. Звертаючись до «Мейфлауерського договору», укладеного європейськими переселенцями до Америки 1620 р., американський політолог Б. Данем доводить, що це було історично першою формою правової організації життя громадянського суспільства. Так виникла ідея писаної конституції, яка вперше в історії втілилася у прийнятті Конституції США 1787 р. Відтоді вважається, що конституція демократичної держави виражає суверенну волю народу, захист і здійснення якої забезпечується існуванням незалежного суду, механізмами поділу влади, системою стримування і противаги.

Ідея універсального конституційного права, тобто публічних норм, що виростають з органічних потреб самого життя й призначені регулювати його колективні, державні форми, склалася в англосаксонському світі як загальна вимога індивідуальної свободи, виборності державних лідерів, права народу контролювати державні й громадські справи. Ця ідея, на думку Ф. Гаєка, передбачає широке суспільне усвідомлення того, що політична влада має діяти відповідно до певних універсальних, органічних принципів, що політичних керівників обирають громадяни, аби вони робили те, що вважає правильним народ, а не те, чого хочуть вони самі¹. Англійська неписана

конституція, що виходила з ідеї верховенства права, була, на думку Дж. Сарторі, лише формалізована в американській писаній конституції. Народившись з традицій парламентського права, ідея і практика конституціоналізму в Західній Європі та Америці сприяли юридичному забезпеченню демократії в універсальній формі².

Конституція та громадянське суспільство. Однією із давніх ліберальних ідей Заходу, на яку спирається конституціоналізм, є ідея про те, що державна влада має діяти в межах, визначених і дозволених їй вільними громадянами. Отож, **конституцію слід вважати головним правовим документом не стільки держави, скільки громадянського суспільства.** За умов конституціоналізму не держава повинна навчати громадян належній поведінці, а громадяни мають вказувати державі на необхідне для них спрямування її діяльності. В протилежному випадку, за словами Г. Спенсера, вільні громадяни отримують під виглядом конституції ефективний засіб зниження стандартів їхньої свободи³.

Держава у своїх діях не повинна обмежувати свободу громадян, навіть тоді, коли це стосується питань національної безпеки. Як переконував В. фон Гумбольдт, за умов органічної системи демократії одним із потужних чинників безпеки є гарантування громадянам тієї свободи, яка невід'ємно належить їм. Конституційні стандарти захисту свободи й недоторканості особистості від самого початку передбачали захист підприємництва, приватної власності та недопущення обмежень свободи слова навіть з метою охорони громадського порядку чи запобігання заколотіві.

Якщо розуміти право як джерело управлінських зв'язків, що узгоджують поведінку людей, забезпечують справедливість, уможливають розв'язання конфліктів, то конституційні імперативи можуть бути оцінені як основоположна стратегія цілісного існування суспільства, забезпечення демократії та свободи. Ще Ж.-Ж. Руссо писав, що конституція складається із сукупності політичних законів, що визначають ставлення суверена (народу) до держави. Тобто конституція — це закон, що визначає фундаментальне ставлення громадянського суспільства до держави. Поява перших конституцій означала, що громадяни підпорядковуються не спільній конкретній меті (як це було у «суспільстві-асоціації»), а єдиним абстрактним правилам, які можуть забезпечити простір для широкої свободи й різноманітності. Ліберально-демократичне правління означає встановлення за допомогою конституції правової основи законності, юридичної граматики дій політично вільної людини.

Конституція — це кодекс юридичних принципів, необхідних і достатніх для оптимальної організації і здійснення політичного життя. Їх ухвалення й дотримання дає змогу якомога повніше втілювати інтереси людей. Ще Дж.

² Sartori G. *Democratic Theory*. — Westport, 1973. — P. 291

³ Spencer H. *The Man Versus the State*. — Indianapolis, 1981. — P. 252.

Лок вбачав у конституції «початковий і верховний акт суспільства», який передує іншим позитивним законам і залежить виключно від народу. Саме тому конституція в його розумінні повинна бути надійно захищена від частих і неповажних змін підпорядкованою народові парламентською владою⁴.

У забезпеченні демократії і прав людини вбачає призначення конституції Ю. Габермас. А К. Поппер вважав можливим змінювати конституцію лише за умови, що це не становитиме загрози для її демократичного змісту. На думку Ф. Гаєка, конституція – це документ, що організує поділ влади відповідно до найважливіших сфер політичного управління, а Д. Брайс розумів її як правовий інструмент, що визначає структуру, компетенцію і види політичної влади, взяті в сукупності із загальним механізмом державного управління. А. Шлезінгер називав конституцію документом, який відображає фундаментальні цінності, тенденції і звичаї нації, що завжди залишаються унікальними і не можуть бути легко замінені. Р. Арон виділяв таку властивість конституції, як регламентування правил соціальних конфліктів, визначення основ громадянської єдності, встановлення межі для марнославних прагнень людей. Та найсуттєвішою ознакою конституції він вважав обмеження урядової компетенції, заради чого державі має бути заборонено виступати позивачем та суддею одночасно, належить встановити чесні правила конкуренції та боротьби за владу, визнати незалежний від уряду статус органів, що ухвалюють рішення з питань стосунків держави та особистості. Введення конституційного правління вимагає також попереднього розмежування держави та суспільства, публічної та приватної сфер, економічної і політичної влади⁵.

Як зазначив у 1821 р. суддя Верховного Суду США Д. Маршалл, народ творить конституцію, і тільки народ може її змінити. Це витвір власної волі народу і він існує виключно завдяки підтримці народу. Це означає, що конституція встановлює повноваження уряду і водночас обмежує їх, щоб захистити особисті права людини і сприяти загальному добру.

Один із найавторитетніших сучасних політичних філософів Дж. Роулз вбачає у конституції зібрання правил справедливої політичної процедури, форму інкорпорації рівних для всіх політичних свобод, за допомогою яких громадяни відкрито здійснюють своє призначення. Найважливішим конституційним завданням вчений вважає правове закріплення свободи думки як передумови загальної інформованості. Разом з тим він висловлює сумнів щодо доцільності конституційного визначення правил розподілу у сфері економіки. Стверджуючи, що влада народу вища, ніж влада уряду, Д. Роулз розцінює конституційне правління як вищий тип правління, здійснення якого не повинно доручатися законодавчим або судовим органам. Тобто від-

⁴ Локк Дж. Сочинения: В 3 т. – Москва, 1988. – Т. 3. – С. 355.

⁵ Ferrajoli L. Democracy and the Constitution in Italy // Political Studies. – 1996. – Vol. 44. – P. 460

повідальними перед народом за дотримання конституції мають бути всі три гілки влади⁶.

Більшість сучасних дослідників конституціоналізму визнають думку, висловлену ще Арістотелем, про те, що головним призначенням конституції є обмеження політичної влади, встановлення неухильних принципів її діяльності. П. Гольбах називав конституцію «вузечкою для керманичів і народів». Американською традицією є розуміння конституції як акта, в якому «народ вказує урядові, що той може робити». На думку фахівців, таке розуміння конституції орієнтує на ефективне самоврядування і громадянську рівність, на підтримку цих принципів знизу, від «коріння трави».

Втім, часто можна зустріти й таке розуміння конституції, відповідно до якого вона є не знаряддям обмеження держави громадянським суспільством, а, навпаки, сукупністю правових положень, що визначені органами держави, упорядковують їх функціонування і компетенцію, а також позицію індивіда стосовно державної влади⁷. Іноді конституцію вважають сукупністю правових норм вищого рангу, що регулюють устрій держави, принципи її організації, форму й структуру, а також її стосунки з громадянам. В такому випадку конституція є лише пактом або ще гірше – ультиматумом, який переможна влада висуває тим, хто їй програв.

Аналізуючи тоталітарну, передусім радянську, конституційну теорію і практику, слід зазначити, що вони сформувалися на основі давньокитайської легістської традиції, згідно з якою закон тлумачиться як інструмент управління «нижчими» з боку «вищих». У радянській теорії права конституція визначалася як юридичне моделювання соціальних процесів, інструмент політики правлячого класу. Конституції приписувалася роль нормативної моделі ідеальної дійсності. Суспільні відносини в радянській системі політичних координат здійснювалися відповідно до волі держави (що цілком підпорядковувалася комуністичній партії) за допомогою нею ж створених законів, а конституція виступала знаряддям моделювання соціальної дійсності.

Втім, радянські конституції та конституції країн Заходу, будучи несхожими до протилежного, усе ж мають спільну рису – претензію на раціональне конструювання світу політики та державного устрою. В цьому віддзеркалюється загальний раціоналізм епохи Модерну, властиве йому припущення, буцімто суспільство можна конструювати й регулювати неначе механізм. Отож, не дивно, що тривалий час Конституція США та більш пізні європейські конституції сприймалися такими ж науково раціоналістичними, як приміром, фізика І. Ньютона. Наслідком цього стало встановлення парадигми юридичного позитивізму, поширення серед політичної еліти переконан-

⁶ Rawls J. Political Liberalism. – New York, 1993. – P. 232, 337.

⁷ Еллинек Г. Общее учение о государстве. – Санкт-Петербург, 1907. – С. 371.

ня, що тільки адміністративна ієрархія здатна забезпечити соціальний порядок і прогрес. З приводу цього Г. Арендт зазначила, що якщо правління законів сприймається як правління мудрості, то правління за допомогою декретів виглядає правлінням розуму⁸.

Певному подоланню юридичного позитивізму сприяла можливість порівнювати вітчизняну практику конституціоналізму з європейською та північноамериканською, участь західних експертів у розробці основних законів посттоталітарних країн. Зокрема, прикладом відмови від доктрин конституційного позитивізму слугує поширене в американській юридичній практиці заперечення ідеї суверенітету парламенту. Конкретизуючи уявлення про органічну конституцію, Ф. Гаєк зазначав, що за своєю природою вона покликана обмежувати живу (персоніфіковану) владу і захищати закон. За своєю функцією конституція має бути рішучим обмежувачем будь-якої державної влади за допомогою права, яке створює умови для самоорганізації громадянського суспільства. Іншими словами, конституція є своєрідною правовою угодою щодо принципів загального обмеження влади.

Проте, самих лише добрих конституційних текстів ще недостатньо, щоб досягти відповідності вимогам органічного конституціоналізму. Поширеною проблемою є те, що новаторський буквою основний закон держави не забезпечується належним механізмом реалізації на рівні поточного законодавства, конституційні права і свободи людини часто-густо переобтяжені обмеженнями й застереженнями, надто вузькими є гарантії незалежності суду, не завжди послідовно здійснюється принцип поділу влади. Приміром, у Конституції України виглядають негативно «подвоєння» функцій виконавчої гілки влади через віднесення її до компетенції і уряду, і Президента та надмірна повноважність влади й невизнання її залежності від громадянського суспільства.

Суттєвими ознаками громадянського суспільства вважаються право власності та свобода договору. Звідси впливовість уряду, його схильність до тотального контролю над суспільством мають бути врівноважені конституційним захистом вільнодіючих індивідів. Конституція є обмежувачем будь-якої влади, зокрема демократичної. Адже там, де демократичні інститути не стримуються владою конституції, виникає так звана тоталітарна демократія (Б. Гаврилишин) або гіпердемократія (Х. Ортега-і-Гассет). Щоб уникнути цієї загрози, основний закон держави не повинен перетворюватися на сукупність конкретних правил, а має бути широкою правовою угодою про принципи взаємодії суспільства та держави. Органічні конституції передбачають обмеження державної влади, здійснення стратегії, що дає змогу здоровому глузду громадськості (*public reason*) контролювати надмірні соціальні емоції (*public passions*).

⁸ Arendt H. *The Origins of Totalitarianism*. – New York, 1973. – P. 244

Що ж стосується правил прийняття основних законів, то вищий «кодекс справедливості», як іноді називають конституцію, бажано приймати спеціальними представницькими (установчими) зборами, які в політичному розумінні мають стояти вище, ніж парламентські збори. Адже конституція, як наслідок стратегії демократії, повинна мати пріоритет перед звичайними законами як результатом оперативної (повсякденної) демократії.

Конституція у її відношенні до свободи. Гарантування свободи — найважливіше завдання органічної конституції. Адже саме свобода є відправною точкою усіх людських прагнень та ініціатив, універсальною передумовою творчої активності людського життя. Прагнення людей до свободи — це те, що по-справжньому об'єднує їх у громадянське суспільство. Гарантуючи свободу, конституція забезпечує автономний від держави статус індивіда і громадянського суспільства в цілому. Отже, конституційні фундаментальні права мають захищати індивідуальну свободу від будь-якого свавілля, зокрема парламентського.

Сучасне розуміння ліберального конституціоналізму потребує чіткого визначення меж урядової компетенції за допомогою конституції. Як інструмент обмеження політичної влади держави республіканська конституція має забезпечувати свободу і залежність усіх тільки від закону, тобто юридичну рівність.

Традиція конституційної охорони свободи започаткована британським парламентом, який «Актом про толерантність» (1689) визнав свободу совісті. У Північній Америці правовий захист свободи совісті також поклав початок конституційній охороні основних індивідуальних прав і свобод. Континентальний Конгрес у Філадельфії 1774 р. визнав, що всі люди є рівними, незалежними і мають природжені права, які держава не може у них відібрати.

Називаючи свободу вочевидь бажаною метою суспільства, Б. Гаврилишин зазначає, що навряд чи можливо статистично обчислити реальний обсяг свободи в тій чи іншій країні⁹. Проте у розвитку права саме імператив свободи є найбільш незаперечним. А. Швейцер з цього приводу наголошував, що людство мусить приступити до пошуку такого значення права, в основі якого лежала б єдина грандіозна світоглядна ідея. Слід відновити невід'ємні людські права, що забезпечують кожному максимальну свободу індивідуальності, людські права, захищають життя і гідність індивіда від будь-якого зазіхання¹⁰. Визнати за членами суспільства їхню автономію і суверенність — означає визнати їхній статус не абсолютної підвладності. Саме цьому покликана слугувати більшість зазначених у конституціях прав та свобод. Отже, всі конкретні законодавчі акти, що можуть спиратися на економічну й політичну доцільність, повинні визнаватися правомірними залежно від того, чи не суперечать вони конституційному статусові непідвладності особи.

⁹ Гаврилишин Б. Дороговкази в майбутнє — Київ, 1993 — С 207

¹⁰ Швейцер А. Благоговение перед жизнью — Москва, 1997 — С 90

Конституційний правовий порядок є такою системою відносин, за якої усім надається найбільша з можливих свобода самодіяльності й самовизначення. Як стверджував талановитий український правознавець Б. Кістяківський, «право — це свобода зовнішня, відносна, зумовлена громадським середовищем. Проте внутрішня, більш абсолютна духовна свобода можлива лише за умови існування свободи зовнішньої, остання ж є найкращою школою для першої»¹¹. Ф. Гаєк називає єдиним моральним принципом, що уможливив розвиток сучасної цивілізації, принцип індивідуальної свободи, коли індивід у своїй активності керується правилами справедливості, а не зовнішніми командами.

Конституціоналізм як самообмеження влади. Правова держава має визнавати право кожного на свободу, адже як організація, що вивищується над громадянами, не поглинаючи їх, вона є нічим іншим, як конституційною системою свободи. В цьому контексті набуває особливого значення ідея Дж. Віко про необхідність створення у суспільстві навмисно дезорганізованих (цілком неупорядкованих) судів, які б протидіяли експансії державної організації. Через те, що у правовій державі права й свободи людини поцінуються вище, ніж владні прерогативи уряду, призначенням конституцій є не месіанське піклування, а забезпечення вільного життя індивідів. Насамперед — індивід та його права, а вже потім — держава та її права, навчав Пілон. Отже, функціональне призначення органічної конституції полягає в тому, щоб обмежувати владу уряду в інтересах особистості, охороняти право власності як основу вільного суспільства.

Звуження державного, бюрократичного регулювання за умов демократії не повинно означати аномії, правового нігілізму й анархії. Конституційний порядок, зберігаючи певну міру спонтанності, органічної неупорядкованості, все ж має бути порядком. Йдеться про своєрідний «поліцентричний порядок», що встановлюється через дозвіл громадянам необмежено взаємодіяти один з одним за власною ініціативою, підкоряючись лише законові, який є рівним для всіх. Жодна конституція не може бути цілком тотожною реальному життю, яке значно різноманітніше і варіативніше, ніж будь-яка юридична модель. Прагнення ж детально регламентувати усю множину суспільних відносин статтями писаних законів характеризує поліційну державу (Б. Кістяківський).

Принцип і практика самообмеження ліберальної демократії вважаються одними з найбільших досягнень сучасного конституціоналізму. Його реалізація дає змогу групам, що перебувають у меншості, у деяких випадках не підкорятися волі більшості. Навіть маргінальним групам надається політичне представництво, а в окремих випадках — і право вето.

¹¹ Кістяковский Б. В защиту права // Вехи. — Москва, 1990. — С. 137.

Політичну справедливість дедалі частіше тлумачать як конституційне встановлення мінімально необхідного обсягу влади керівників при одночасному гарантуванні підвладним захисту від зловживань влади. Йдеться не про те, щоб позбавити офіційну владу її прерогатив, а про їх розподіл між багатьма функціонерами, коли кожен отримує лише частину політичного впливу.

Незважаючи на найвищу юридичну силу, непорушність і «непіддатність» примхам життя, будь-яка конституція не може бути вища ніж саме життя. «Якими сліпими є ті, хто думає, ніби можна зберегти установи, конституції, закони, живий дух яких зник і які не відповідають більше правам, потребам і поглядам людей; що форми, якими більше не цікавляться розум і почуття, досить могутні, щоб і надалі служити об'єднанню народу»¹², зазначав Г. Гегель.

Чи можемо ми нині розв'язувати міжнародні проблеми й долати глобальні виклики на основі моделей, уже апробованих в окремих країнах? Ці моделі різняться між собою не стільки змістом, скільки формою. Деякі з них, як-от у США або Франції, закріплюють президентську форму правління, інші – парламентську республіку (більшість західноєвропейських країн). Однак усі вони гарантують політичну свободу індивідів, стабільність демократичного політичного режиму. Зокрема, в ст. 89 Конституції Франції 1958 р. та ст. 139 Конституції Італії 1947 р. зазначається, що республіканська форма правління не може бути предметом конституційного перегляду. Перехідні положення Конституції Італії 1947 р. забороняють відновлення фашистської партії в будь-якій формі. У ст. 148 Конституції Литви 1992 р. записано, що Литовська держава є демократичною республікою, і що ця норма може бути змінена лише в тому випадку, якщо за це проголосує не менше ніж три чверті громадян Литви. Ст. 5 Конституції Чехії 1992 р. закріплює положення про те, що політична система країни заснована на принципі вільної конкуренції політичних партій, які шанують основні принципи демократії і відмовляються від застосування сили як засобу утвердження власних інтересів. Статтею 13 Конституції Польщі 1997 р. заборонено створювати партії націоналістичного, фашистського, комуністичного спрямування, методи і практика яких є тоталітарними.

4.2. Джерела українського конституціоналізму

Конституція П. Орлика. Одним із перших прикладів українського конституціоналізму вважається Конституція П. Орлика (1710). Вона стала результатом колективних законотворчих зусиль гетьмана Орлика та близької йому козацької старшини, відобразивши головні політичні й правові ідеї того часу. Викладені у порівняно короткому документі, вони були наслідком тривалого розвитку України, реальним свідченням демократичної свідомос-

¹² Гегель, Г В -Ф Политические произведения – Москва. 1978. – С. 50.

ті українського народу, його політичної культури. З політичної точки зору Конституція П. Орлика цікава тим, що демонструє визнання її творцями ідеї політичної циклічності. Констатуючи вічну мінливість політичної долі держав, Конституція засвідчувала переконаність її авторів у позитивних якостях принципів самоврядування за моделлю козацького військово-політичного утворення – Війська Запорозького. Організація влади в Конституції 1710 р. будувалася на основі виборності гетьмана і колегіального відправлення влади генеральною старшиною, городовими полковниками і генеральними радниками. Сесії Генеральної ради передбачалося проводити не менше трьох разів на рік. Гетьман міг приймати найважливіші політичні рішення лише за згодою найближчого політичного оточення.

Водночас Конституція 1710 р. не в усьому повторювала політичні традиції Запорозької Січі. До нових підходів належали: більш стала гетьманська влада (Конституція не передбачала обов'язкового щорічного обрання та підзвітності гетьмана); незалежний військовий генеральний суд для розв'язання конфліктів між гетьманом і парламентом; розподіл між державними фінансами і гетьманськими грошима.

Конституція 1710 р. встановлювала низку гарантій проти сваволі і зловживань з боку влади. Вся службова іноземна кореспонденція гетьмана оголошувалася відкритою також для вищих посадових осіб. Визнавалося право петицій з приводу порушення прав і вольностей козаків. Генеральним старшинам, полковникам і радникам гарантувалася свобода відкритої критики дій гетьмана. Заборонявся одноособовий розгляд гетьманом карних і цивільних справ. Останні підлягали юрисдикції Генерального суду. Гетьману наказувалося наглядати за розумною обмеженістю податків і зборів. Конституція 1710 р. передбачала створення виборних посад генерального скарбника, урядників і полковників. І хоч практичного застосування Конституція П. Орлика не мала, все ж вона залишилася яскравим правовим документом, символом української політичної незалежності.

Політико-правові та конституційні ідеї в Україні у другій половині XIX - першій третині XX ст. Перші спроби перенести досягнення західної політичної думки з питань конституціоналізму на український ґрунт були здійснені в середині XIX ст. М. Костомаровим, ідеологом Кирило-Мефодіївського братства. З точки зору розвитку українського конституціоналізму важливими були спроби М. Костомарова застосувати західні політичні концепції до аналізу української ситуації¹³. Київську традицію свободи й індивідуалізму він протиставляв московській традиції авторитаризму й підпорядкування особистості колективу. Під впливом М. Костомарова братчики підтримували перспективу утворення спілки слов'янських республік на зразок давньогрецьких держав або США, з єдиним конгресом і президентом, єди-

¹³ Докладніше див.: Потульніцький В. Історія української політології. – Київ, 1992.

ною грошовою системою, загальною зовнішньою політикою, армією і поліційними силами.

Теоретичне ж оформлення концепції українського федералізму здійснив М. Драгоманов, якого конституціоналіст і ліберал Б. Кістяківський назвав першим «послідовним конституціоналістом» у Росії. Спираючись на українську та європейську ліберальну спадщину, М. Драгоманов обґрунтував власну програму політичних реформ для Російської імперії з гарантіями свободи для України, визначивши «золоту середину» між національним і загальнолюдським началами та шлях до її забезпечення через конституціоналізм, федералізм, політичну свободу, права людини. У листі до І. Франка він так формулював розуміння основних засад свого світогляду: «Принципи сучасної всесвітньої цивілізації найбільш відповідні поступові: лібералізм в його найпослідовнішій формі, федералізм – в справах державних, демократизм – в справах соціальних з найтвердішою гарантією – асоціацією в справах економічних, раціоналізм – в справах письменництва, наукових»¹⁴.

Держава у творах М. Драгоманова постає як вільна спілка (федерація) локальних самоуправ, центральна влада якої – двопалатна система на зразок американського конгресу – лише доповнює розгалужену систему самоврядних органів. На відміну від інших конституційних систем Європи, він будував власну громадянську модель держави, йдучи не «згори», від центру, який мав би визначати права громад, а «знизу», ставлячи центр у пряму залежність від місцевого самоврядування. Симпатизуючи державному устрою Швейцарії, Великої Британії і США, М. Драгоманов вважав централізм виявом «якобинства». Отже ідеї драгоманівського конституціоналізму можна звести до вимог громадянських прав і свобод, децентралізації і двопалатного парламенту.

Розвиток теорії конституціоналізму та правової соціальної держави на початку ХХ ст. пов'язаний з іменем правника й політолога Б. Кістяківського. Державну владу, стверджував Б. Кістяківський, слід перетворити із влади сили у владу права. Як ліберал він наголошував на тому, що передумовою міцного правопорядку є рівність громадян у правах та пріоритетність прав особи, що в правовій державі наявна сфера «самовизначення і самовираження» особистості, в яку держава не має права втручатися, тобто розмежовував сферу власне державну і громадянське суспільство. Водночас Б. Кістяківський визначав право як сукупність норм, що творять компроміс між різними вимогами.

До основних принципів правової держави Б. Кістяківський відносив:

- обмеженість влади і визнання за особистістю невід'ємних та недоторканих прав;

¹⁴ Листи до Івана Франка. – Варшава, 1937. – Т. 1. – С. 83.

- підзаконність влади;
- розподіл влади, присутність цього принципу в забезпеченні політичної свободи;
- суб'єктивні публічні права громадян, надані усім членам суспільства;
- народне представництво як канал впливу особи на законодавчий процес та загальне, рівне, пряме і таємне виборче право, як його умова¹⁵.

Правова держава, підкреслював Б. Кістяківський, за своєю суттю має громадський характер і для свого повного розвитку потребує високого рівня правосвідомості та розвиненого почуття гідності й відповідальності громадян. У своєму послідовному розвитку вона набуває рис правової соціальної держави¹⁶, адже «в нормальному соціальному ладі кожній людині мусить бути гарантоване право на гідне людське існування, що править за основу для цілої низки правових домагань особистості»¹⁷.

Одним із найвпливовіших напрямів української політико-правової думки кінця ХІХ - першої третини ХХ ст. був народницький напрям; його представники – М. Грушевський, Р. Лашенко і С. Шелухін.

Як вчений і громадський діяч М. Грушевський ставив інтереси народу і громадянського суспільства вище інтересів держави, підкреслював демократизм як традиційну рису українського народу. Склад національного характеру українців він вважав європейським, характеризуючи українців як людей з високорозвиненим почуттям власної гідності, схильних до ієрархії, «законних речей», етикету і хороших манер. Саме тому український народ, на думку М. Грушевського, міг перейняти багато корисного з політичного досвіду США та Німеччини. Вчений негативно ставився до слов'янофільства, намагаючись «вирвати» українську культуру зі «слов'янських обіймів». Як політичний діяч, що обґрунтовував політико-державні форми українського національно-демократичного руху, М. Грушевський орієнтувався на «середню політичну платформу», здатну солідаризувати більшість українського суспільства. В тих історичних умовах це мала бути спочатку широка національно-територіальна автономія в Російській Федерації на демократичних засадах, а потім – українська незалежна демократична держава¹⁸.

За провідною участю М. Грушевського були прийняті державно-правові акти Центральної Ради та Української Народної Республіки (УНР) ІІІ і ІV Універсали Центральної Ради, Конституція 1918 р. Ці документи визначали демократичні засади української державності, такі як парламентаризм, роз-

¹⁵ Див.: Кістяківський Б. Держава і особистість // Вибране. – Київ, 1996; Кістяковский Б.А. В защиту права (Интеллигенция и правосознание) // Вехи. – Москва, 1991.

¹⁶ Створення саме такої держави задеклароване чинною Конституцією України.

¹⁷ Див.: Кістяківський Б. Держава і особистість // Вибране. – Київ, 1996. – С. 269–270.

¹⁸ Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. – Київ, 1991. – С. 97–99.

поділ влад, самоврядування і децентралізація влади, широкі громадянські права і свободи, врахування інтересів національних меншин, скасування смертної кари, політична амністія та ін.¹⁹

Певний соціальний романтизм, що виявлявся в ідеалізації М. Грушевським та його сподвижниками народу, недооцінка таких недемократичних «підпорок» демократії, як військо, поліція тощо, позначилися на державницькій діяльності М. Грушевського, не додавши міцності запроваджуваним інститутам влади. Молода українська демократія, одним із головних натхненників якої був М. Грушевський, не витримала випробувань екстремальними умовами того часу, проте її історичний досвід не втратив актуальності до наших днів.

Народником, хоч і з більшою часткою державницьких переконань, був також один із перших дослідників українського права Р. Лашенко — автор двотомника «Лекції по історії українського права» та багатьох інших правознавчих праць. Вважаючи, що українська державність органічно розвивалася на основі принципів республіканізму, виборності й демократії, він підтримував ідею політичної децентралізації України, протестуючи проти корпоративної замкненості тогочасних українських станів. Р. Лашенко не ототожнював політичної рівності громадян та їхньої природної, на його думку, економічної нерівності. Державу він розглядав як політичний апарат, що в своїх діях має підпорядковуватися народові. Перебуваючи після поразки української революції в еміграції у Празі, Р. Лашенко заснував Правниче товариство, до якого увійшли професори С. Дністрянський, В. Старосольський, О. Ейхельман, С. Шелухін та ін.

Генеральний суддя УНР С. Шелухін за своїми політичними поглядами також був народником. Головною рисою українського національного характеру він вважав волелюбність. На його думку, за винятком періоду «вічової монархії» часів Б. Хмельницького, в Україні завжди переважав республіканський устрій. Тому С. Шелухін вважав демократію «національною українською формою державної влади». Її історичні корені він знаходив, зокрема, в статтях Конституції П. Орлика.

Що стосується консервативної школи української політичної думки, то цей ідеологічний напрям був представлений в Україні працями В. Липинського, С. Томашівського, В. Кучабського. В. Липинський відстоював ідею українського монархізму як засобу, адекватного потребам української політичної кризи після поразки революції 1917-1920 рр. Наполягаючи на впровадженні у політичну практику України принципів ієрархії, авторитету, дисципліни і культури, В. Липинський вважав їх такими, що відповідають потребам створення стійкого політичного ладу в Україні — завдяки утвердженню добрих методів організації правлячого класу, взаємовідносин між верхами і

¹⁹ Див.: Конституція Української Народної Республіки // Республіканець. — 1992. — № 3.

низами, державою і громадянами²⁰. Професор С. Томашівський знаходив початки українського монархізму в політичному устрої Галицько-Волинського князівства. Засуджуючи вияви українського анархізму, С. Томашівський вважав причиною політичної слабкості української нації відсутність у неї об'єднуючої ідеї та надмірне честолюбство української інтелігенції. Учень В. Липинського В. Кучабський міцною основою української державності вважав, слідом за своїм учителем, велике приватне землеволодіння, засуджував анархізм як такий, що не відповідає традиціям Західної України, пояснював консервативний напівмонархічний режим П. Скоропадського органічною нездатністю Центральної Ради забезпечити в Україні демократичне правління. Загалом представники українського консерватизму найвище ставили інтереси і права людини, честь і гідність особи. Невдачу українських національних спроб утворити незалежну державу на початку ХХ ст. вони пояснювали слабкістю політичної свідомості українського народу.

Український конституціоналізм і національна ідея. Автономний конституційний розвиток України значною мірою уособлював націоналізм, за яким стояли національна самосвідомість, патріотизм і дух незалежності українського народу. Інтелектуальними предтечами українського націоналізму на сході України був М. Міхновський, а на заході – І. Франко, Ю. Бачинський, Л. Цегельський. Перші формули українського націоналізму викладені в працях Ю. Бачинського «Україна irredenta» (1895) та М. Міхновського «Самостійна Україна» (1900).

Так, Ю. Бачинський заявляв, що політична незалежність України – це головний чинник українського економічного і культурного розвитку, умова її політичного майбутнього. Підкреслюючи, що ідея політично незалежної України має особливу популярність в середовищі галицької інтелігенції й пролетаріату, Ю. Бачинський водночас вважав першочерговим політичним завданням українців на сході боротьбу за встановлення конституційного ладу в Росії.

Що стосується суто правових передумов українського конституціоналізму, то про них варто говорити відповідно до історичної хронології. Аналізуючи періодизацію українського національного відродження, І. Лисяк-Рудницький розрізняв у ньому три «епохи»: 1) від занепаду козацької державності до 1840 р., 2) від 1840 до 1880 р., 3) від 1890 р. до першої світової війни²¹. Ці епохи він називав відповідно шляхетською, народницькою та модерною. Саме в першу з них Україна здійснила спробу конституційної законотворчості в формі Конституції П. Орлика.

Головні політико-правові документи українського конституціоналізму з'явилися на рубежі ХІХ-ХХ ст. Однією із перших була програма часопису

²⁰ Липинський В. Листи до братів-хліборобів. – Відень, 1926. – С. 25.

²¹ Лисяк-Рудницький І. Між історією й політикою. – Мюнхен, 1972. – С. 71.

«Громада», що видавався за редакцією М. Драгоманова з 1877 р. у Женеві. Помітний вплив на політичну культуру галицьких українців мала також практика австрійського конституціоналізму на українських теренах. У статті «На склоні століття», надрукованій від імені Української соціал-демократичної партії (утворена 1899 р.), підкреслювалося, що австрійський конституціоналізм заклав основи політичної культури цього регіону України, сприяючи тим самим формуванню вимог політичної свободи, самоврядування народу і демократії.

Багато українських конституційних ідей того періоду були розроблені й зафіксовані в численних програмах українських партій, яких налічувалося кілька десятків. На думку Д. Донцова, політична свідомість української нації напередодні першої світової війни стала капіталом, який увійшов в суперечність з інтересами російського царату.

4.3. Конституційні акти України в ХХ ст.

Універсали Центральної Ради. У квітні 1917 р. Український Національний конгрес, скликаний Центральною Радою, схвалив майбутній державний устрій Росії у формі федеративної демократичної республіки з визнанням політичної автономії України. У червні 1917 р. військові делегації фронтів зібралися в Києві на II Всеукраїнський військовий з'їзд, на якому В. Винниченко оголосив I Універсал Центральної Ради. Конституційне значення I Універсалу полягає в тому, що він проголошував автономію України й політичні свободи її народу, був документом конструктивним, творчим, таким, що не містив руйнівного начала. Цим документом Центральна Рада вперше заговорила саме як влада.

Розвиток українського конституціоналізму було продовжено II Універсалом (3 (16) липня 1917 р.), який став результатом переговорів між Центральною Радою та російським Тимчасовим урядом. Тимчасовий уряд погодився з автономією України і визнав Центральну Раду представницьким органом українського народу. Револьюційний уряд України перетворився із органу морально-політичної влади на орган правової влади. Проте уряд О. Керенського позбавив Центральну Раду законодавчих повноважень, обмеживши її роль консультативною функцією при Тимчасовому уряді.

Під тиском політичних обставин Центральна Рада 7 (20) листопада 1917 р. прийняла III Універсал, який проголосив створення парламентської Української Народної Республіки. І хоча федеративні зв'язки України та Росії при цьому зберігалися, III Універсал географічно точно визначив територію нашої держави та проголосив її парламентською республікою. Універсал скасував поміщицьке землеволодіння, проголосив широкі демократичні права і свободи, ліквідував смертну кару й оголосив політичну амністію.

Росіянам, євреям і полякам гарантувалася «національно-персональна автономія». III Універсал став конституційним законом, який проголосив демократичний режим в Україні. У період між III та IV Універсалами Центральної Ради політичні партії в Україні створили документи, які також містили в собі проекти багатьох конституційних норм.

IV Універсал Центральної Ради був прийнятий 9 (22) січня 1918 р. Він проголосив державну незалежність УНР і оголосив оборонну війну більшовицьким радам. Генеральний Секретаріат було перейменовано на Раду Народних Міністрів. IV Універсал підтвердив націоналізацію землі, державний контроль над торгівлею і промислами, а також статус національно-персональної автономії. В IV Універсалі не згадувалися будь-які суверенні історичні права України. Її незалежність ґрунтувалася винятково на принципі демократичного самовизначення. Проте більшість представників національних меншостей утрималися при цьому від голосування або голосували проти.

Конституція УНР 1918 р. та Конституційні акти ЗУНР. Наступним за значенням після універсалів Центральної Ради документом стала Конституція УНР 1918 р., прийнята на останньому засіданні Центральної Ради 29 (за новим стилем) квітня 1918 р. Оскільки часу на промульгацію і формальне проголошення її не залишалось, вона так і не набула законної сили. Конституція УНР, за задумом її творців, відновлювала державне право України, права і свободи її громадян, проголошувала Україну суверенною державою. Друга частина Конституції УНР проголошувала економічні, релігійні, політичні і соціальні права та свободи людини. Вона гарантувала свободу слова, совісті, преси, організацій, страйків. Як історичний документ Конституція УНР 1918 р. продемонструвала значні теоретичні можливості українського лібералізму початку ХХ ст. Її творцями були демократично мислячі політичні діячі, які намагалися створити правову модель справедливого суспільного устрою для всього населення України. Конституція передбачала організацію самоврядування земель, волостей і громад на основі принципу децентралізації. Політичні права закріплювалися в ній у негативній, «американській» формі – дозволено те, що не заборонено законом (натомість характерною для тоталітаризму формулою є «дозволено тільки те, що зазначено в законі»). Підтверджувалося право національних меншин на автономію. Громадянам УНР гарантувався вільний вибір національності. Встановивши систему пропорційного представництва, Конституція УНР 1918 р. не передбачала посади глави держави та уряду. В ній також не були окреслені просторові межі України.

Що стосується конституційних актів Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР), то вони представлені Резолюцією Української Національної Ради (створена 18 жовтня 1918 р. у Львові) і Конституцією ЗУНР. У Ре-

золюції від 1 листопада 1918 р. висунуто вимогу підготувати конституцію, яка б гарантувала пряме, рівне і таємне виборче право на основі пропорційної системи, а також впровадження національно-культурної автономії з представництвом при уряді національних меншин. Українська Національна Рада прийняла 13 листопада 1918 р. Тимчасову «Малу Конституцію» ЗУНР. Окресливши географічні межі ЗУНР, Конституція закріпила владу народу і вибори на основі загального, рівного, таємного і прямого виборчого права. Вона передбачала також обрання Установчих Зборів ЗУНР, тимчасово поклавши повноваження найвищої державної влади на Українську Національну Раду і Секретаріат.

Конституційна думка політичної опозиції 20-70-х років ХХ ст. Політична дійсність в Україні після 20-х років та політична думка того часу (насамперед опозиційна) мали багато суперечностей. Прийнята в Станіславі (тепер — Івано-Франківськ) 1 лютого 1925 р. резолюція з'їзду Української радикальної партії про радянську владу в Україні констатувала відсутність тут справжньої свободи слова й преси, політичних, професійних і культурних організацій робітників і селян. Замість цього, зазначалося в резолюції, в Україні існує монополія політичної влади більшовицьких вельмож.

Програма II Народного з'їзду Українського національно-демократичного об'єднання (УНДО), прийнята 19-20 листопада 1926 р., ставила завдання створити соборну незалежну демократичну Українську державу на всіх етнічних землях України. Як зазначалося в програмі, УНДО бореться за суверенні права українського народу, що гарантуються конституційним ладом України; за загальні, рівні, пропорційні, прямі і таємні вибори в усі представницькі органи; за справжню рівність громадян перед законом; за свободу преси, віри, вибору місця проживання, страйків; за особисту свободу і недоторканість житла, таємницю листування і незалежний суд.

У зверненні I Конгресу Українських Націоналістів (Відень, 28 січня - 3 лютого 1928 р.) наголошувалося на потребі відновлення, організації й об'єднання незалежної соборної Української держави; усунення всіх окупантів з українських земель; встановлення «національної диктатури» (до обрання органів народного представництва); відродження місцевого самоврядування, приватної власності, підприємницької ініціативи й вільної торгівлі.

Лінію непримиренної до радянської влади в Україні опозиції підтримувала програма II Собору Організації Українських Націоналістів (ОУН) (Рим, 1939 р.). Майбутній політичний устрій України автори програми бачили заснованим на ідеї національної солідарності, позакласовості та позапартійності. Свобода політичних прав передбачала роботу «на користь нації, держави і суспільства». Централізація державного устрою не виключала «здорових форм децентралізації» і самоврядування.

Загалом офіційні документи ОУН чим далі, тим більшою мірою орієнтувалися на конституційно-демократичний устрій. Показовою щодо цього є постанова III Собору ОУН(Б) (серпень 1943 р.), яка відстоювала свободу друку, слова, думки, віри і світогляду, виступала проти офіційного накидвання суспільності світоглядних доктрин і догм, за повне право національних меншостей плекати власну за формою і змістом національну культуру, за рівність усіх громадян України, незалежно від їхньої національності, в державних та громадських правах і обов'язках²². Як стверджує Т. Гунчак, документи ОУН останніх років були західного, конституційно-демократичного зразка²³.

В УРСР у повоєнний період конституційні вимоги до комуністичної влади виставляли дисиденти: представники інтелігенції, що не мирилися із псевдodemократичним лицемірством КПУ-КПРС, захищали людську й національну гідність українців і вимагали від влади дотримання законів та Конституції, а також формально проголошеного права на самовизначення народів.

У Меморандумі Української Гельсінської групи, створеної 1976 р., зазначалося, що конституція є вищою від урядової влади, бо головним суб'єктом конституційного права є не партія чи держава, а громадянин. Оскільки ж комуністична бюрократія ліквідувала цю класичну правову норму, Українська Гельсінська група закликала до відновлення в Україні справжнього конституціоналізму, до перетворення політичних прав і свобод з декларованих на реальні.

Конституції УРСР. Український конституціоналізм радянського періоду не був самостійним правовим явищем. Конституційні акти радянської України були або копією більшовицьких російських, або одним із варіантів конституційної моделі, спеціально розробленої політичним центром для республік у складі СРСР. Так, Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки, затверджена Всеукраїнським з'їздом рад 10 березня 1919 р., відповідала зразку Конституції РСФСР 1918 р. Вона закріпила політичний режим диктатури пролетаріату. У статтях 23-30 Конституція УРСР визнавала за трудящими право пропаганди антирелігійних учень, гарантувала їм технічні засоби для видання друкованої продукції, приміщень для зборів. Політичними правами могли користуватися також трудящі іноземці. Перелік категорій осіб, позбавлених виборчих прав, наведений у ст. 21 Конституції.

З утворенням СРСР у 1922 р. текст Конституції УРСР 1919 р. був дещо змінений. У редакції II Всеукраїнського з'їзду рад від 15 травня 1929 р. Конституція УРСР проголосила надання політичних прав трудящим незалежно

²² Сучасність. – 1983. – № 7. – С. 113-114, 127-128.

²³ Гунчак Т. Україна: перша половина ХХ століття. – Київ, 1993. – С. 242.

від статі, віри, раси, національності, позбавляючи, як і раніше, права на політичну участь «експлуаторські елементи». В статтях 9-11 Конституції УРСР за громадянами республіки був закріплений перелік загальнодемократичних прав і свобод.

Конституція УРСР 1937 р., затверджена Надзвичайним XIV Українським з'їздом рад 30 січня 1937 р., відповідала зразку Конституції СРСР 1936 р. Вона закріпила належність влади в Україні трудящим міста і села у формі рад депутатів трудящих. У ст. 123 Конституції визнавалася свобода відправлення релігійних культів та антирелігійної пропаганди. Гарантувалася також свобода слова, преси, зборів і мітингів, вуличних походів і демонстрацій. В Конституції стверджувалося, що все це забезпечувалося в інтересах трудящих і з метою зміцнення соціалістичного ладу (ст. 124).

Право громадян на об'єднання в громадські організації гарантувалося виключно з метою розвитку їхньої організаційної самодіяльності і політичної активності (ст. 125). Комуністична партія в ст. 125 Конституції була названа передовим загonom трудящих у боротьбі за зміцнення соціалістичного ладу. Конституція передбачила також право політичного притулку для іноземців, переслідуваних за захист інтересів трудящих, наукову діяльність або національно-визвольну боротьбу (ст. 128). Конституція УРСР 1937 р. закріпила більш демократичну порівняно з попередньою виборчу систему. Вибори до рад стали загальними, рівними, прямими і таємними (ст. 133). Проте зберігалася можливість позбавлення виборчих прав за вироком суду. Право висувати кандидатів на виборах надавалося громадським і партійним організаціям, профспілкам, кооперативам, організаціям молоді і культурним товариствам (ст. 141). На практиці ж майже усіх висували комуністичні партійні осередки. Голосування здійснювалося на безальтернативній основі — до бюлетенів заносили лише одного кандидата.

Конституція УРСР, прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р., була розроблена як республіканський аналог Конституції СРСР 1977 р., відомої в радянській правовій науці як «конституція розвиненого соціалізму і загальнонародної держави». Конституцією УРСР 1978 р. здійснення влади покладалося на систему рад народних депутатів, що становили «політичну основу» УРСР, закріплювався принцип демократичного централізму, на основі якого єдине партійне керівництво мало поєднуватися з творчою активністю мас на місцях, та принцип соціалістичної законності, охорони прав і свобод громадян, було передбачено інститут референдуму і всенародних обговорень найважливіших питань державного життя. Керівною і спрямовуючою силою суспільства була названа КПРС, яка мала діяти в межах Конституції.

Право політичної участі Конституція УРСР 1978 р. надала профспілкам, ВЛКСМ, кооперативним та іншим громадським організаціям. Основним

напрямом розвитку політичної системи був названий «подальший розвиток соціалістичної демократії». Громадянам України гарантувалася повнота політичних прав і свобод. Проте ці права проголошувалися лише з метою зміцнення і розвитку соціалістичного ладу, комуністичного будівництва. В Конституції було записане право громадян України на участь в управлінні державними і громадськими справами. Виборча система ґрунтувалася на основі рівного, прямого, загального виборчого права при таємному голосуванні. Кандидатів на вибори могли висувати КПРС, профспілки, ВЛКСМ, кооперативні та інші громадські організації, трудові колективи і збори військово-службовців. Передбачалися також накази виборців депутатам. Реальне голосування, як і раніше, здійснювалося за одну кандидатуру, вказану у виборчому бюлетені.

Конституція виходила з ідеї планового соціального розвитку України. В ній не виявлялася і не могла виявитися етнокультурна та політична самобутність України, не визнавалася можливість політичної опозиції. Конституція України 1978 р. ніяк не підкреслювала доведеної історично волелюбності українського народу, його прагнення до незалежності. Перегляд її положень розпочався лише з розпадом СРСР і здобуттям Україною незалежності.

4.4. Конституція незалежної Української держави та її правовий захист

Конституція України 28 червня 1996 р. Як джерело права її можна віднести до конституцій постійного, демократичного, республіканського, унітарного, жорсткого, писаного типу. Вона характеризує Україну як суверенну, незалежну, демократичну, соціальну, правову державу (ст. 1). У ст. 18 зазначається, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів, співробітництво з іншими державами на основі загально визнаних принципів і норм міжнародного права. В Основному Законі Україна здійснила значний крок до визнання цивілізаційної ролі міжнародного права. Відтепер міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України, вважаються частиною її національного законодавства і мають пріоритет перед власними законами України.

Конституція закріпила принцип верховенства права (ст. 8), зазначивши, що конституційним нормам належить найвища юридична сила. Всі інші закони й нормативні акти в державі повинні прийматися на основі Конституції. Як зазначається в ст. 6, державна влада в Україні здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Це, однак, не означає, що всі елементи українського держапарату можна віднести до одного із трьох розгалужень. Зокрема, з тексту Конституції не зрозуміло, до якої з гілок влади можуть бути віднесені такі органи, як Президент та його адміністрація або прокуратура.

Принциповою правовою інновацією характеризується ст. 3 Конституції, в якій зазначається, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Незважаючи на її високу мету, слід визнати, що в юридичному сенсі ця норма містить певний законодавчий максималізм, оскільки буквально тлумачення ст. 3 схиляє до висновку, що держава не може жертвувати людським життям навіть в інтересах національної безпеки, захисту державного суверенітету або територіальної цілісності, адже в рейтингу конституційних цінностей ці поняття розташовані нижче, ніж поняття життя людини. В новій Конституції України не знайшло відображення визнання особливої цінності свободи як основоположної категорії ліберально-демократичного режиму. Поняття свободи вживається в конституційному тексті лише в його інструментальній якості (як-от у ст. 34 йдеться про свободу думки і слова).

Конституція встановила норми, які мають обмежувати державну владу й навіть пряму владу народу на референдумі (проведення референдумів з питань податків, бюджету або амністії забороняється). В ст. 4 Конституції передбачається відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, а в ст. 5 встановлено заборону узурпації державної влади будь-якими суб'єктами. В першому розділі «Загальні засади» закріплено принцип народовладдя (ст. 5), політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (ст. 15). Конституція покладає на державу обов'язок гарантувати свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України.

У Конституції визнається, що «жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова» і забороняється цензура (ст. 15). Порівняно з поки що існуючою практикою це може виглядати як деяке перебільшення, проте, навряд чи в сучасному світі можна знайти хоча б одну повністю деідеологізовану державу. Водночас слід визнати, що в регулюванні свободи слова, без якої неможливо уявити будь-яку ефективно функціонуючу демократію, українська Конституція характеризується відвертою поміркованістю. Зокрема, в ст. 34 Конституції про свободу думки і слова передбачається одинадцять конкретно визначених обмежень. Ще чотири конституційні обмеження свободи слова можуть бути виведені шляхом тлумачення решти конституційного тексту (під час дії воєнного або надзвичайного стану – ст. 64, внаслідок обов'язку шанувати державні символи – ст. 65, через заборону посягань на честь і гідність Президента – ст. 105).

Згідно зі ст. 5 Основного Закону, носієм суверенітету й єдиним джерелом влади в Україні визнано народ. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить, за Конституцією, виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Народ здійснює владу безпосередньо, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Послідовне відокремлення органів самоврядування від держави є дуже важливим, враховуючи протилежну практику недалекого минулого. Функції та повноваження органів самоврядування і їхніх посадових осіб у Конституції виписані так, як це в загальних рисах передбачається Європейською хартією про місцеве самоврядування 1990 р. та Всесвітньою декларацією про місцеве самоврядування, прийнятою Всесвітньою асоціацією місцевого самоврядування в 1985 р.

За формою правління Україна визначена в Конституції як парламентсько-президентська республіка. Президент України обирається загальним, прямим, таємним голосуванням терміном на 5 років. За ст. 102 Конституції, Президент є гарантом державного суверенітету й територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина. На відміну від статусу, який Президент України мав перед прийняттям нової Конституції, він не є одночасно главою виконавчої гілки влади. Вищу ланку останньої уособлює Кабінет Міністрів на чолі з Прем'єр-міністром.

Прем'єр-міністр призначається на посаду Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України. Однак записані в Конституції кадрові та інші повноваження Президента, а також діяльність очолюваної ним адміністрації – органу, що за бюджетом та персональним складом є реальним конкурентом уряду, фактично роблять його відповідальним за результати діяльності виконавчої влади в Україні. Повноваження Президента, за Конституцією, настільки суттєві, що це робить його справжньою протипагою Верховній Раді України. Варго згадати, що свого часу Венеціанська комісія – зібрання експертів Ради Європи – застерігала Україну від надмірного посилення політичної позиції Президента.

За Конституцією, Президент має право відкладального вето щодо актів Верховної Ради, а його юридична відповідальність перед виборцями гарантується інститутом імпичменту. Проте інститут імпичменту, описаний у ст. 111 Конституції, настільки переобтяжений процедурними правилами і парламентськими квотами, що це робить перспективу його ефективного застосування малоімовірною.

Українська держава, згідно з Конституцією, «сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури». Водночас як документ українського лібералізму Конституція гарантує розвиток «етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України» (ст. 11). Відповідно до ст. 10 Конституції, «державною мовою в Україні є українська мова». Це означає, що «держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України», гарантуючи вод-

ночас «вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України».

Конституція встановила принцип рівності всіх суб'єктів права власності і господарювання перед законом а також соціальної спрямованості економіки (ст. 13), однак віднесла землю, надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси в межах території України до об'єктів права власності українського народу. Земля визнається в Конституції основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ст. 14). Вдаючись до ширшого порівняння, можна стверджувати, що процес розведення в різні боки економічного добробуту суспільства та політичної могутності держави, який передбачається органічним конституціоналізмом, в Україні далеко ще не завершений.

Оскільки демократичний республіканський лад у його сучасній інтерпретації передбачає поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову, а також систему взаємного стримування і противаги між ними, Конституція України запровадила відповідну організацію законодавчого, виконавчого та судового механізмів. З тексту Конституції України випливає, що влада парламенту в Україні обмежується референдумом (ст. 73), прямими виборами Президента (ст. 103), правом президентського вето (ст. 106), спеціальними повноваженнями Конституційного суду (ст. 147). Виконавча влада обмежується встановленням її відповідальності перед парламентом (ст. 85, 113, 115), підзаконним характером своїх нормативних актів, а також можливістю їх скасування Президентом (ст. 106). Судова влада, за Конституцією, підкоряється основному та звичайним законам (ст. 129). Судді загальних судів обіймають посади на основі конституційної процедури, відповідно до якої їх перше призначення терміном на 5 років здійснює Президент, а друге – безстроково – Верховна Рада України. Конституція також вимагає, щоб усі органи державної влади та місцевого самоврядування, їхні посадові особи діяли лише на підставі та в межах повноважень, у спосіб, передбачений Конституцією й законами України (ст. 19). Крім цього, за конституційною нормою, громадяни не можуть бути примушені робити те, що не передбачене законом.

Комплекс основних прав і свобод у Конституції є великим за обсягом і займає майже третину загальної кількості конституційних статей. Проте включення до Конституції великої кількості соціально-економічних прав за умов наявної кризової ситуації суттєво підірвало її реальність. Більшість політичних конституційних прав і свобод подані в термінах міжнародних актів про права людини, особливо Європейської конвенції з прав людини 1950 р. Однак загалом комплекс українських конституційних прав (особливо політичних) підданий суттєвим обмеженням. Можна навіть стверджувати, що з позиції сучасного розуміння ефективності забезпечення політичних прав і

свобод українська Конституція характеризується помітним консерватизмом.

З точки зору модерних уявлень про конституційні гарантії ліберальної демократії Конституція України має бути віднесена до основних законів так званого посттоталітарного типу. Її нормативна та політична риторика не завжди підкріплена дієвими юридичними гарантіями, а структура розподілу повноважень помітно схиляється в бік виконавчої, зокрема, президентської влади.

Як і багато інших конституцій у Східній та Центральній Європі, Конституція України декларує розвиток громадянського суспільства і правової держави. Однак вона досі не стала дійсно вищим законом громадянського суспільства, залишаючись модернізованим знаряддям впливу держави на суспільство. Зрештою, як стверджував Б. Кістяківський, «правильне і нормальне справляння державних функцій у правовій державі залежить од самодіяльності суспільності і народних мас. Без активного ставлення до правового порядку і державних інтересів, що виходить із надр самого народу, правова держава немислима. Свого повного розвою правова держава досягає за високого рівня правосвідомості і за сильно розвиненого в ньому почуття відповідальності»²⁴. А це означає, що реальність конституційних норм залежить не тільки (а може й не стільки) від того, як вони сформульовані, а й від здатності суспільства вимагати їх дотримання на практиці.

Конституційний суд України. Будь-яка конституція як основний закон держави підлягає правовому захисту. Зазвичай його здійснюють усі державні органи і посадові особи в межах своєї компетенції. У практиці розвинених демократій обов'язок захищати конституцію покладається на главу держави, парламент та уряд. Іноді конституції дозволяють боронити демократичний лад навіть шляхом прямого народного повстання (США, Німеччина, Чехія, Словаччина, Литва, Греція, Естонія). Сама собою така можливість, між іншим, доводить, що найвищими пріоритетами органічної конституції є дійсно демократія, свобода, інтереси громадянського суспільства.

Захист конституції в різних країнах покладений також на органи забезпечення порядку, загальні та спеціальні суди, уповноважених з прав людини (омбудсменів). Однак головною ланкою в механізмі правового захисту конституцій більшості розвинених країн визнається конституційне судочинство, яке здійснюють Конституційні суди (Росія, Україна, Німеччина, Австрія) або Верховні Суди (США, Аргентина, Бразилія, Данія, Норвегія, Швеція).

Інститут конституційного судочинства вперше виник у США, де він був закріплений низкою судових прецедентів. Основна ідея найвищого судово-

²⁴ Кістяківський Б. Держава і особистість. — С. 252.

го контролю полягає в тому, що тільки судова гілка влади має повноваження авторитетно судити про зміст того чи іншого закону, тлумачити його.

У тоталітарних соціалістичних країнах ідея конституційного правосуддя тривалий час не визнавалася через те, що нібито вносила суттєве обмеження принципу верховенства представницьких законодавчих органів. А саме це в таких країнах, де принцип поділу влади заперечувався, вважалося недопустимим. Варто нагадати про умовність «повновладдя» виборних законодавчих органів, які за умов монополії комуністичних та робітничих партій на прийняття основних політичних рішень лише фіксували їх постійним одностайним голосуванням. Після руйнування тоталітарної системи у посткомуністичних країнах почали створюватися перші органи конституційного правосуддя. Новий етап у розвитку органів конституційної юрисдикції розпочався у 80-90-х роках ХХ ст., коли процеси демократизації в країнах Східної та Центральної Європи набули ознак незворотності.

В Україні Конституційний суд діє як виключний орган конституційної юрисдикції, що передбачено дванадцятим розділом чинної Конституції. Більш детально його компетенція та організаційні засади визначені Законом України «Про Конституційний суд України» від 16 листопада 1996 р.

Згідно зі ст. 147 Конституції, Конституційний суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Він складається з 18 суддів, із них 6 призначає на посаду Президент України, інші 6 – Верховна Рада України, а решту – з'їзд суддів України терміном на дев'ять років без права призначення на повторний строк. Така кількість суддів є типовою для подібних установ у світі, наприклад, Верховний суд США налічує 9, Високий суд Австралії – 7, Верховний суд Японії – 15, Індії – 18 суддів. Щодо суб'єктів, які призначають суддів до складу Конституційного суду України, то їх склад теж відповідає міжнародній практиці. Законодавчою та виконавчою владою призначають конституційних суддів у Франції, Австрії, Росії.

На суддів Конституційного суду поширюються загальні гарантії незалежності та недоторканості суддів в Україні. Суддя не може бути без згоди парламенту України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом.

До повноважень Конституційного суду належить розв'язання питань про відповідність Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради, указів Президента, постанов Кабінету Міністрів, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим тощо. Ці питання можуть бути поставлені на розгляд за зверненнями Президента України, не менш ніж 45 народних депутатів України, Верховного суду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Респуб-

ліки Крим. Конституційний суд України уповноважений також офіційно тлумачити Конституцію й інші закони України.

З усіх зазначених питань Конституційний суд України ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені. За зверненням Президента України або Кабінету Міністрів України Конституційний суд дає висновки про відповідність Конституції України чинних в Україні міжнародних договорів, а також тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для ратифікації. За зверненням Верховної Ради України Конституційний суд робить висновки про додержання конституційної процедури розслідування й розгляду справи з приводу усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

У випадку, коли закони та інші правові акти не відповідають Конституції України, за рішенням Конституційного суду вони можуть бути визнані неконституційними повністю чи в окремих частинах. Подібне рішення може бути прийняте Конституційним судом також у випадку, якщо була порушена встановлена Конституцією процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Закони та інші правові акти або їхні окремі положення, що були визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення рішення Конституційним судом про їхню неконституційність. При цьому матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами та діями, що визнані неконституційними, має бути відшкодована у встановленому законом порядку.

Висновки

Конституціоналізм у сучасному світі є багатограним політико-правовим явищем, що поєднує універсальну теорію конституційного права і положення політичної науки з практикою конституційного регулювання суспільних відносин у тій чи іншій країні. Реальний (органічний) конституціоналізм встановився лише в тих країнах, де перемогла демократія, панують ринкові економічні відносини, права і свободи людини і громадянина визнані найвищою цінністю, встановлені гарантії недоторканості особи, проголошені й гарантовані принципи свободи слова, верховенства права, незалежності судів і поділу влади.

Головним призначенням більшості сучасних конституцій у розвинених демократичних країнах є обмеження державної влади, гарантування політичної, економічної та приватної свободи людини і громадянина, забезпечення інтересів громадянського суспільства в цілому. З появою та прийняттям органічних конституцій правові системи багатьох країн перетворилися з однополюсних на двополюсні, коли, з одного боку, поточне законодавство

традиційними правовими засобами забезпечує цінності порядку, стабільності й безпеки, а з іншого — конституційно встановлюється ефективна система реальних обмежень держави, владних прерогатив її органів і посадових осіб, забезпечується громадянський контроль за державою, механізм правової підтримки й стимулювання політичної та економічної свободи, гарантуються недоторканість особи, ідейний плюралізм, ринкові засади господарювання та приватного підприємництва.

Поява органічних конституцій знаменувала втілення принципів демократії та свободи у систему суспільних відносин, створення ефективних гарантій захисту політичної та економічної свободи громадянського суспільства, а також прав і свобод індивіда. У багатьох випадках цінності свободи й демократії визнаються як беззаперечно пріоритетні порівняно з цінностями стабільності, захищеності та безпеки, а деякі з конституцій навіть проголошують право народу на повстання й повалення національного уряду, якщо його діяльність призводить до узурпації влади, обмеження демократії, свободи, народного суверенітету.

Конституціоналізм в Україні започаткований на теоретичному рівні в працях таких національних політичних мислителів, як М. Драгоманов, М. Грушевський, В. Липинський, М. Міхновський, В. Винниченко та ін. Хоч конституційна думка в Україні розвивалася як складова частина політико-правових вчень Російської імперії, теоретичні спроби та практичні пошуки в Україні дорадянського періоду характеризувалися реальним наближенням в цій ділянці до кращих зразків конституціоналізму в Європі та світі. З настанням більшовицького панування в Україні її конституційна практика деградувала, хоча в працях представників української політичної еміграції та радянських табірних дисидентів того періоду свободолюбна конституційна традиція України частково знайшла своє достойне продовження.

Чинна Конституція України 1996 р. є типовим для колишніх соціалістичних країн Східної та Центральної Європи Основним Законом. Як зазначають дослідники, вона не стала повною мірою конституцією громадянського суспільства, залишаючись у більшості своїх положень Конституцією молоді суверенної держави, документом, в якому важелі державної політики, механізм здійснення державної влади все ще іноді домінують над інструментами реалізації інтересів громадянського суспільства, правами і свободами індивіда.

Конституція України 1996 р. — це суттєвий крок у розвитку української політичної та правової думки на шляху становлення молоді української демократії. Вона закріпила принцип повновладдя народу, проголосила правову, демократичну, соціальну державу. В Конституції знайшов відображення принцип поділу влади, політичного, економічного та ідеологічного плюралізму. Вона скасувала цензуру, проголосила широке коло політичних, соці-

ально-економічних та особистих прав і свобод. Конституція закріпила суттєві гарантії незалежності судової гілки влади, механізми реального місцевого самоврядування. Вперше в історії України Конституція запровадила такий орган конституційної юрисдикції, як Конституційний суд – ефективну й апробовану в світі гарантію реального здійснення принципів і норм конституціоналізму.

Контрольні запитання

1. З якими історичними та політичними обставинами пов'язана поява перших у світі органічних конституцій?
2. Яким є ставлення конституції як джерела права до демократії, економічного ринку та свободи?
3. Яку головну політичну цінність громадянського суспільства покликани боронити органічні конституції?
4. Які зміни в суспільному та державному житті дозволяють говорити про готовність тієї або іншої країни до запровадження в ній реального конституціоналізму?
5. Як співвідносяться між собою конституція та категорія політичної свободи?
6. Яку роль відіграють органічні конституції в забезпеченні політичних, економічних та особистих прав та свобод людини і громадянина?
7. Як співвідносяться між собою органічні конституції та інтереси громадянського суспільства?
8. Назвіть найвідоміших представників української політичної думки, ідеї яких становлять теоретичний фундамент українського конституціоналізму дорадянського періоду. В чому полягає їх основний теоретичний внесок?
9. Яким був основний зміст конституційних актів України періоду Центральної Ради?
10. В чому проявилися характерні особливості українського конституціоналізму радянського періоду?
11. Дайте загальну характеристику чинної Конституції України 1996 р.
12. Охарактеризуйте основне призначення (функції) Конституційного суду України.

Література

Основна

1. Гетьман В.П. Як приймалась Конституція України. — Київ, 1996.
2. Конституційні акти України 1917-1920. Невідомі конституції України. — Київ, 1992.
3. Речицкий В. Конституционализм. Украинский опыт. — Харьков, 1999.
4. Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія Української Конституції. — Київ, 1993.
5. Сравнительное конституционное право. — Москва, 1996.
6. Тодыка Ю.Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. — Харьков, 2000.
7. Хайек Ф. Право, законодавство та свобода. Т. 3: Політичний устрій вільного народу. — Київ, 2000.

Додаткова

1. Брайченко О.Д., Манжул К.В. Конституція незалежної України: Навч. посібник. — Кіровоград, 1997.
2. Драгоманівський збірник: «Вільна спілка» та сучасний український конституціоналізм / Фонд сприяння розвитку української правової думки та пропаганди державницьких традицій «Право для України» / Т. Андрусак (ред.). — Львів, 1996.
3. Каррі. Конституція Сполучених Штатів Америки. Посібник для всіх. — К. : Веселка, 1993. — 192с.
4. Конституція Автономної Республіки Крим. — Симферополь, 1999.
5. Конституція Союзу Демократій (Проект) // Кентавр. — 1992. — № 7-8. — С. 40-52.
6. Конституції нових держав Європи та Азії / В. Шаповал (наук.ред.), С. Головатий (упоряд.). — Київ, 1996.
7. Конституційне право України: Підручник для студ. юрид. спец. вищих закладів освіти. За ред. В.Ф. Погорілка. — 2-е вид., доопрац. — Київ, 2000.
8. Лукашин Є.В. Порівняльне конституційне право: Навч. посібник для студ. вузів. — Рівне, 1998.
9. Рабінович П.М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). — Харків, 1997.

10. Сіган Б. Створення конституції для народу чи республіки, які здобули свободу. – К. : Інститут Пилипа Орлика, 1993. – 127 с.
11. Bagehot W. The English Constitution / R.H.S. Crossman (introd.). – London, 1964.
12. Beatty D. Constitutional Law in Theory and Practice. – Toronto: University of Toronto Press, 1995. – 204 p.
13. Constitution as a legal base for a system and functions of organs of the state: The 4th Baltic-Norwegian conference on constitutional issues, Tallinn, March 1996. – Tallinn, 1996.
14. Constitutional cultures / Ed. by Mirosław Wyrzykowski. – Warsaw, 2000.
15. Constitutionalism and Rights: The Influence of the United States Constitution abroad / L. Henkin and A. J. Rosenthal (eds.). – New York, 1990.
16. Hayek F. The Constitution of Liberty. – Chicago: University of Chicago Press, 1960.

5. ПРАВА ТА СВОБОДИ ЛЮДИНИ

5.1. Сучасне розуміння прав людини

Природні та позитивні права. Права індивіда невіддільні від соціальної діяльності людей. Вони є нормативною основою взаємовідносин людей, упорядкування їхніх зв'язків, координації їхніх вчинків, а також діяльності, спрямованої на розв'язання суперечностей і конфліктів. Права визначають умови і способи життєдіяльності людей, об'єктивно необхідні для нормального функціонування суспільства, держави. Такі права, як право на життя, недоторканість особи, свобода совісті, думок, переконань, автономія особистого життя, право на участь у політичних процесах та інші, є необхідною умовою життя людини в цивілізованому суспільстві. Ось чому вони повинні бути безумовно визнані і гарантовані державою.

Вчені вирізняють чотири підходи до проблеми правового статусу людини і громадянина. Колективний підхід надає пріоритет не особистості, а колективу (суспільству, класам, об'єднанням). При такому підході головними є соціально-економічні права. При цьому розрізняються права громадян (людини) та права трудящих. Другий підхід до прав людини закріплений у класичному мусульманському праві, де статус особи визначається шаріатом. Людина тут не має права розпоряджатися собою на власний розсуд, її дії мають підпорядковуватися волі Аллаха. Акцент переноситься не на права, а на обов'язки особистості перед Аллахом, перед громадою правовірних мусульман. Звичаєве право деяких країн тропічної Африки розглядає людину як невід'ємну клітину племені. Ось чому права людини тут не можуть бути реалізовані окремо від племені.

Ліберальна концепція виходить із того, що кожна людина від моменту народження наділена природою невід'ємними правами, обмеження яких можливе лише у зв'язку із забезпеченням охорони суспільного ладу, правопорядку, прав і свобод інших громадян, запобіганням насильству тощо. Ця концепція сформувалася у процесі підготовки і здійснення буржуазних революцій XVII-XVIII ст. і стала справжнім відкриттям у галузі прав і свобод людини, визначивши нові орієнтири у взаємовідносинах держави і людини — свободу, юридичну рівність, верховенство закону, універсальні права людини.

В юридичній науці існують два головні напрями визначення суті прав і свобод людини: природно-правовий та позитивістський.

Природно-правовий напрям розглядає людину як таку, що має невід'ємні природні права, даровані їй від народження. Вони не залежать від волі держави. Основою цього напрямку стала природно-правова концепція, яка вва-

жає головним принцип свободи, невід'ємності, невідчужуваності прав людини. Держава покликана визнавати ці права, рахуватися з ними, охороняти їх від будь-яких посягань.

Позитивістський напрям підходить до прав людини як до вартості, що встановлюється державою як верховною силою, наділеною правом розпоряджатися долями індивідуумів на власний розсуд. Ідея природних прав людини покликана поставити заслін всевладдю держави, що перешкоджає розвиткові свободи, індивідуалізму й автономії особи.

Природно-правове вчення спирається на моральні принципи і категорії свободи, справедливості, людської гідності. Природно-правова доктрина слугувала ідеологічним обґрунтуванням буржуазних революцій. Вона визначала взаємовідносини особи та держави, обґрунтовувала пріоритет прав людини стосовно державної влади. Тому саме ця ідея лежить в основі правової держави.

У широкому розумінні свобода означає природний стан народу й окремої людини, який характеризується можливістю чинити власний розсуд. У вузькому розумінні свобода розцінюється як суб'єктивна можливість людини і громадянина здійснювати або не здійснювати конкретні дії, засновані на конституційних правах і свободах. Конституційно-правові теорії свободи почали розвиватися від XVII-XVIII ст. Сучасне вчення про свободу ґрунтується на таких основних положеннях:

- **усі люди вільні від народження** і ніхто не має права відчужувати їхні природні права. Забезпечення й охорона цих прав – головне призначення держави. Основою свободи є рівність можливостей для всіх;
- **свобода полягає в можливості робити все, що не завдає шкоди іншим і загальному благу.** Отже, свобода людини не може бути абсолютною, вона обмежена правами і свободами інших людей, принципами моралі, інтересами загального добробуту;
- **межі свободи може визначати тільки закон, який є мірою свободи.** Все, що не заборонене, те дозволене. Частина дозволеного визначається через права людини. Закріплення прав потрібне для того, щоб допомогти людині усвідомити свої можливості, але жоден набір прав не вичерпує змісту свободи. Обмеження прав можливе тільки на підставі закону, що сприяє загальному добробуту в демократичному суспільстві.

Цій доктрині протистояв і значною мірою протистоїть до цього часу позитивістський підхід до природи прав людини і її взаємовідносин з державою, згідно з яким права людини, їх обсяг і зміст визначає держава, котра «дарує» їх людині, здійснює щодо неї патерналістські функції.

Різні погляди на взаємодію права та держави вийшли за межі наукових дискусій і знайшли втілення в конституціях держав. Так, у конституціях

США, Франції, Італії, Іспанії втілена природно-правова (надпозитивна), а в конституціях Німеччини, Австрії – позитивістська концепція прав людини. Але і ті, й інші держави зорієнтовані на охорону прав людини. Чинна Конституція України спирається на природно-правову концепцію прав людини.

Втім, природно-правовий та позитивістський підходи до природи прав людини не можна абсолютизувати. Обмеження влади держави правами людини не повинно применшувати її ролі, вагомої не тільки в охороні прав і свобод, а й у наданні їм законодавчої обов'язкової форми. Права людини на життя, гідність, недоторканість особи, житла належать їй від народження, але «захищеності» їм надає юридична форма. Ось чому ці права не можна протиставляти державі, котра може брати на себе функцію не тільки їх захисту і забезпечення, а й законодавчого формулювання. Саме тому потрібен пошук синтетичних підходів. Практичним здійсненням цього завдання є прийняття конкретних конституційних положень. Практика держав, які визнають природно-правову доктрину походження прав людини, не заперечує їх позитивного оформлення. І природно-правова доктрина і позитивістський підхід не виступають як антиподи.

Природно-правова доктрина акцентує увагу на витоках походження прав людини, інтерпретує їх як невід'ємні, невідчужувані властивості. Вона ставить права людини вище від держави, наприклад, обмежуючи правами людини тоталітарні зазіхання держави. Однак, не знаходячи закріплення в позитивному законодавстві, права людини виступають досить невизначено. Це ускладнює виконання державою функцій їх забезпечення і захисту. Позитивістський підхід повинен спиратися на моральні категорії свободи, справедливості, самостійності індивіда з тим, щоб законодавчо закріпити їх.

Законодавчо оформлені права людини набувають додаткової сили, а держава зобов'язується гарантувати та забезпечувати їх. Конституційна практика розвинених країн усунула протистояння природно-правового та позитивістського підходів до прав людини на підставі конституційного закріплення основних прав і свобод. Це виключає насильство держави стосовно особи, відстоює автономію і пріоритет прав людини щодо держави. Практика західних держав переконливо свідчить про тенденцію позитивного закріплення природних прав і принципів. Вона усуває протистояння і крайнощі двох доктрин: незахищеність природних прав людини поза державним закріпленням і дистанціюванням позитивістського вчення від моральних, особистих, соціальних цінностей. Саме розрив позитивізму з цими цінностями дав змогу тоталітарним режимам використовувати його. Наочний приклад – Радянський Союз, де рішуче відкидалося вчення про природні права людини, а держава виступала «благодійником» стосовно народу, який одержував права і свободи з її милості.

Отже, справжнього сенсу права людини набувають тільки на основі принципів демократії, свободи, справедливості, рівності, визнання самоцінності людини.

Зміст поняття «права людини». Сучасне тлумачення змісту прав людини в наукових джерелах неоднозначне. Під ними розуміють можливості людини, її свободу, деякі потреби та інтереси, вимоги про надання тих чи інших благ, адресовані суспільству, державі, законодавству. Найвиразніше права людини виявляються в її суб'єктивному праві — забезпеченій мірі можливої поведінки громадянина або організації, спрямованої на досягнення мети, пов'язаної із задоволенням певних інтересів. Це право є важливим елементом конкретного правовідношення, тому воно виникає на основі юридичного факту. Суб'єктивне право включає як можливість самостійно здійснювати чи не здійснювати певні дії (поведінку), так і можливість вимагати цього від іншої особи (інших осіб). Таке суб'єктивне право зветься абсолютним, закон захищає його від будь-кого, хто своєю поведінкою перешкоджає його здійсненню. Суб'єктивне право є відносним, коли вимоги про здійснення дій (або утримання від них) стосуються певної особи або певних осіб. У випадку порушення суб'єктивного права воно захищається законом у примусовому порядку шляхом пред'явлення в суді або іншому установленому законом державному органі вимог до порушника суб'єктивного права.

Залежно від виду суспільних відносин, які регулюються різними галузями права, суб'єктивні права можуть бути конституційними, цивільними, трудовими, адміністративними тощо. Вони можуть спрямовуватися на захист майнових і немайнових особистих потреб та інтересів відповідно до рівня розвитку громадянського суспільства і держави.

Ліберальне розуміння свободи невід'ємне від прав людини, котрі не розчиняють особистість у державі і не підкоряють її. Ці права служать обмежувачем всевладдя держави, антиподом свавілля і беззаконня. Саме на цих постулатах формується нове розуміння правової держави з пріоритетом прав людини, пануванням закону, розподілом влад. Ліберальна доктрина прав людини з її основними принципами свободи, рівності, індивідуалізму, пріоритету прав людини, правової держави стала значним внеском у розвиток людської цивілізації, в епіцентр життєдіяльності якої була поставлена особистість. Свобода людини і громадянина як конституційно-правова категорія — це спроможність людини діяти відповідно до своїх інтересів і мети. Це можливість власного, незалежного вибору того чи іншого рішення. Свобода тлумачиться як встановлена і гарантована законом сфера автономії громадянина стосовно держави, державної влади й інших громадян. Це свобода певних дій, волевиявлення, передусім свобода вияву політичних думок, вимог і міркувань, або право громадянина на невтручання органів держави й інших громадян у сферу його особистих переконань.

Загальна теорія права трактує конституційні обов'язки людини і громадянина як міру належної поведінки. Людина повинна підкорятися певним правилам, щоб при використанні своїх прав і свобод не завдавати невинуватої шкоди іншим. Основними принципами конституційно-правового інституту прав і свобод людини є:

- закріплення в національному законодавстві прав і свобод, встановлених нормами міжнародного права;
- невідчужуваність та непорушність особистих природних прав і свобод людини та наявність їх у неї від народження;
- рівноправність людей у їхніх правах та свободах;
- єдність прав та обов'язків людини і громадянина;
- гарантованість прав і свобод.

Правам і свободам людини повинні відповідати певні її обов'язки, бо без цього права не будуть забезпечені відповідними діями інших осіб, організацій, держави, від яких залежить функціонування цих прав і свобод. Складні зв'язки, що виникають між державою та особою, а також взаємовідносини між людьми держава фіксує юридично – у вигляді прав, свобод і обов'язків. Саме вони створюють правовий статус індивіда як одну із найважливіших політико-юридичних категорій, що нерозривно пов'язана з соціальною структурою суспільства, рівнем демократії, станом законності. У правах, свободах та обов'язках не тільки фіксуються зразки, стандарти поведінки, які люди вважають корисними й доцільними для життєдіяльності соціальної системи, а й розкриваються основні принципи взаємовідносин держави та особи.

Отже, **права і свободи людини – це її соціальні можливості, які визначаються економічними й культурними умовами життя суспільства і законодавчо закріплюються державою. В них виражена та міра свободи, яка об'єктивно можлива для індивіда на конкретному етапі розвитку суспільства. В межах цієї формально закріпленої свободи здійснюється самовизначення особи, встановлюються умови реального використання соціальних благ у різних сферах особистого, політичного, економічного, соціального і культурного життя.**

5.2. Основні права й відповідальність громадянина

Під основними правами людини зазвичай розуміють права, які містяться в конституціях держав і міжнародно-правових документах з прав людини, зокрема, в загальній Декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (1966), Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права (1966), а також Європейській конвенції захисту

прав людини і основних свобод (1950), Європейській соціальній хартії (1960). У спеціальній літературі конституційні права розглядаються як основні права. Вони становлять стрижень правового статусу індивіда, в них укорінені можливості виникнення інших численних прав, необхідних для життєдіяльності людини. Від основного права походить значна кількість інших прав індивіда. Ось чому основні фундаментальні права, зафіксовані в конституціях держав і найважливіших міжнародно-правових актах, є правовою основою для похідних, але не менш важливих прав людини.

Основні права і свободи забезпечують різноманітні сфери життя людини – особисту, політичну, соціальну, економічну, культурну. Відповідно до цього вони структуруються за групами і найменуваннями. Ці права розрізняють також за часом виникнення. Від цього походить поняття «покоління прав людини».

Під **першим поколінням прав людини** розуміють ті традиційні ліберальні цінності, які були сформульовані в процесі здійснення буржуазних революцій, а потім конкретизувалися і розширилися в практиці й законодавстві демократичних держав. До них належать: право на свободу думки, совісті і релігії; право кожного громадянина на ведення державних справ; право на рівність перед законом; право на життя, свободу і безпеку особи; право на свободу від свавільного арешту, затримання або вигнання; право на гласний і з дотриманням усіх вимог справедливий розгляд справ незалежним і безстороннім судом тощо.

Через ці права люди дістають змогу реалізувати **негативну свободу** і зобов'язують державу утримуватися від втручання у сфери, що регулюються цими правами.

Друге покоління прав людини – **позитивні права** – сформувалося в процесі боротьби народів за поліпшення економічного становища, підвищення культурного статусу. Їх реалізація потребує організаційної, координуючої та інших форм діяльності держави. До прав другого покоління належать права на працю і вільний вибір роботи; соціальне забезпечення і відпочинок; захист материнства і дитинства; освіту; участь у культурному житті суспільства.

Після Другої світової війни почало формуватися **третє покоління прав людини**. Французький учений К. Васак запропонував включити до цього покоління лише **колективні права**, так звані права солідарності – право на розвиток, мир, здоров'я, довкілля, спільну спадщину людства, а також право на комунікацію. Особливість цього різновиду прав полягає в тому, що вони є колективними і здійснюються не окремою людиною, а народом, нацією, суспільством, громадою, асоціацією. Зрозуміло, що окрема людина бере участь у реалізації таких прав, але ця участь пов'язана не з особистісним статусом, а зі становищем людини як члена певної спільноти.

Між індивідуальними та колективними правами існує тісний взаємозв'язок, в основі якого лежить такий принцип: здійснення колективних прав не повинно обмежувати права і свободи індивіда. Права індивіда — це природні права людини, притаманні їй від народження, одна із головних цінностей людського буття. Їх порушення деформує нормативний розвиток суспільства, дегуманізує його. Ось чому критерієм, орієнтиром суперечливих процесів, які відбуваються у світі, міжнародне співтовариство наприкінці ХХ ст. обрало принцип «людського виміру». Колективні права формуються у міру становлення інтересів тієї чи іншої спільноти або колективу. Їх не можна розглядати як суму індивідуальних прав осіб, які входять до тієї чи іншої спільноти або колективу. Колективні права мають якісно інші властивості, які визначаються метою та інтересами колективного утворення. Вони не повинні ігнорувати індивідуальних прав людини. Наявність суперечностей між ними є показником антигуманності й протиправності колективних прав.

Аналіз конституційних норм різних країн дає підстави поділити права людини та громадянина на: громадянські й політичні, проголошені буржуазними революціями; соціально-економічні, засновані на соціалістичному вченні; колективні, або солідарні.

Інша класифікація поділяє права і свободи на ті, що стосуються всіх громадян (право на відпочинок), і ті, що стосуються тільки певних (окремих) груп людей (жінок, дітей).

Залежно від принципів класифікації одні й ті ж права одночасно можуть належати до двох або більше груп.

Розрізняють права і свободи індивіда (рівноправ'я), свободи груп індивідів (право об'єднань), свободи думки або висловлювань (свобода преси), реальні свободи (право на працю), нове покоління прав, пов'язане з науково-технічною революцією.

Права і свободи людини та громадянина групуються за сферами життєдіяльності індивіда. Така класифікація вказує на межі охорони прав людини і громадянина у різних сферах.

Існують такі основні групи прав і свобод людини та громадянина: громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні.

Громадянські (особисті) права — це визначені та гарантовані конституцією і законами пріоритетні можливості людини користуватися невідчужуваними благами особистого життя й індивідуальної свободи. Вони визначають свободу людини у сфері особистого життя, юридичну захищеність від будь-якого незаконного втручання. Це право приватної власності; право на охорону сім'ї, материнства і дитинства; право свободи совісті. Сюди входить комплекс прав, які передбачають ефективні заходи судового захисту кожній

людині у випадку порушення її прав, право на вільне пересування і вільний вибір місця проживання. Ці права покликані забезпечити автономію особистості, простір дій індивідуальних, приватних інтересів. Громадянські права людини охороняють її від втручання держави, а також від придушення цих прав державою. Отже, до громадянських прав людини належать: право на вільний розвиток особистості; невід'ємне право на життя; право на повагу до гідності; право на свободу та особисту недоторканість; право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; право на невтручання в особисте і сімейне життя; право на свободу пересування і вільний вибір місця проживання; право на свободу думки і слова; право на свободу світогляду і віросповідання.

Право на життя є невід'ємним правом кожної людини, воно охороняється законом і означає, що ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. У країнах, де не відмінена смертна кара, смертні вироки можуть виноситися тільки за найтяжчі злочини відповідно до закону, який діяв під час вчинення злочину. Засуджений до смертної кари має право просити про помилування чи про пом'якшення вироку. Смертний вирок не виноситься за злочини, вчинені особами, яким не виповнилося 18 років, і не застосовується щодо вагітних жінок.

Ніхто не може бути підданий катуванню чи жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню. Жодна особа не може без її згоди піддаватися медичним чи науковим дослідям.

Людина не повинна утримуватися в рабстві: рабство і работоргівля забороняються в усіх їхніх видах. Ніхто не повинен утримуватися в підневільному становищі, а також бути приневоленим до примусової чи обов'язкової праці.

Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканість. Ніхто не може бути підданий свавільному арештові, утриманню під вартою чи позбавленню волі інакше, ніж на встановленій законом підставі та за визначеною процедурою. При арешті кожному повідомляються причини і звинувачення, що висуваються проти нього. Кожен має право на судовий розгляд справи. Суд виносить постанову щодо законності затримання та видає розпорядження про звільнення людини, якщо її затримано незаконно. Жертва незаконного арешту чи утримання під вартою має право на компенсацію.

Особи, позбавлені волі, мають право на гуманне ставлення і повагу до гідності. Звинувачених утримують окремо від засуджених та надають окремий режим. Неповнолітніх звинувачених відокремлюють від повнолітніх. Пенітенціарна система повинна мати своєю метою виправлення чи соціальне перевиховання засуджених. Забороняється позбавляти волі лише на тій підставі, що людина не може виконати те чи інше договірне зобов'язання.

Міжнародне законодавство передбачає право на вільне пересування і свободу вибору місця проживання людини. Кожен має право залишати будь-яку країну, включаючи власну. Ніхто не може бути свавільно позбавлений права на в'їзд до власної країни. Обмеження стосуються інтересів охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення. Іноземець, який законно перебуває на території будь-якої держави, може бути висланий лише на виконання прийнятого законного рішення.

Усі особи є рівними перед судом і трибуналом. Кожен має право на справедливий і прилюдний розгляд справи компетентним, незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону.

Кожна людина, хоч би де вона перебувала, має право на визнання її правосуб'єктності. Ніхто не може зазнавати свавільного чи незаконного втручання в особисте і сімейне життя, свавільних чи незаконних посягань на недоторканість житла або таємницю кореспонденції чи незаконних посягань на честь і репутацію. Кожна людини має право на захист законом від такого втручання чи таких посягань.

Право на свободу думки, совісті та релігії включає свободу мати чи обирати релігію або переконання на власний розсуд, а також сповідувати свою релігію та переконання як особисто, так і спільно з іншими, прилюдно чи приватним чином, відправляти культ, виконувати релігійні та ритуальні обряди.

Кожна людина має право безперешкодно дотримуватися власних поглядів, а також вільно висловлювати свої думки. Це право включає свободу пошуку, одержання і поширення будь-якої інформації та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на власний вибір.

Будь-яка пропаганда війни забороняється законом. Аналогічно забороненим є будь-який виступ на користь національної, расової чи релігійної ненависті, що є підбурюванням до дискримінації, ворожнечі або насильства.

Політичні права і свободи людини визначають її правове становище в системі суспільно-політичних відносин, які виникають у процесі здійснення державної влади. Носіями, суб'єктами цих прав є лише громадяни тієї чи іншої країни, а не всі особи, які живуть на її території. Вони можуть бути реалізовані як індивідуально, так і завдяки участі громадянина, наділеного цими правами і свободами, у діяльності відповідних об'єднань, політичних партій, профспілкових організацій, державних структур. Сучасні конституції визнають за всіма громадянами рівний політичний статус, що знайшло відображення у принципі «рівність усіх перед законом». Громадяни наділяються широкими правами і свободами, а в деяких країнах окремими політичними правами (наприклад, виборчими) можуть користуватися особи без громадянства або іноземці.

До політичних прав громадян належать: право на свободу асоціацій; право на участь у державних справах як безпосередньо, так і через своїх представників; право обирати і бути обраним; право на свободу думки, безперешкодне дотримання власних думок; право на вільний пошук, одержання і поширення інформації; право на мирні збори та маніфестації; право на звернення.

Політичні права є неодмінною умовою функціонування усіх інших видів прав. Саме вони становлять органічну основу системи демократії і виступають як засіб контролю за владою, як цінності, на які влада покликана орієнтуватися, обмежувати себе цими правами, визнавати і гарантувати їх.

Чинна Конституція України гарантує громадянам право на свободу об'єднання у політичні партії та громадянські організації (ст. 36). Цим правом вони користуються для здійснення й захисту своїх прав, свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних й інших інтересів. Виняток становлять обмеження, визначені законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення, захисту його прав і свобод.

Громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами, у Всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Згідно зі ст. 39 Конституції України, громадяни мають право збиратися мирно, без зброї, і проводити збори, мітинги, походи й демонстрації. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту його прав і свобод.

Складовою частиною політичної свободи є свобода преси, радіо і телебачення, яка означає свободу оприлюднення думок із суспільно значущих питань. Найважливішим виявом свободи слова стали конституційні формулювання про свободу інформації. Свобода висловлення думок означає відсутність цензури. Але за порушення законів про пресу, про засоби масової інформації автор і редактор несуть відповідальність.

Конституції всіх демократичних держав проголошують свободу спілок та асоціацій, яка передбачає право громадян на створення політичних партій та інших громадських організацій, включаючи професійні спілки, для захисту своїх інтересів, а також створення соціально-економічних, культурних, спортивних та інших товариств. Право громадян на об'єднання в політичні партії захищене вагомими гарантіями. Але вони не поширюються на партії, які переслідують незаконну мету.

Важливим політичним правом громадян є свобода зборів, мітингів і демонстрацій. Це форма вияву колективної думки з суспільно значущих проблем. Її суть полягає в тому, що на проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій не потрібен попередній дозвіл влади, вони не обмежуються місцем і часом. Але практично такої необмеженої свободи немає в жодній країні. Органи влади не тільки дають (або не дають) відповідний дозвіл, а й визначають маршрути демонстрацій і маніфестацій. Правоохоронні органи контролюють їх початок і закінчення, охороняють їхніх учасників. при потребі застосовують фізичний вплив (у випадках порушення громадського порядку). Згідно із законом, маніфестація може бути заборонена, якщо її мета суперечить конституції, загрожує безпеці громадян.

Одним із найважливіших політичних прав є виборча правосуб'єктність громадянина, яка складається з активного і життєвого виборчого права. Вона дає змогу не лише брати участь у формуванні представницьких органів, й обирати до них своїх представників.

До політичних прав належить право петиції. Це індивідуальне або колективне звернення громадян до найвищих органів держави. У посткомуністичних країнах, а також у країнах тоталітарного соціалізму цьому праву відповідає право громадян звертатися зі скаргами і заявами до всіх органів державної влади, зокрема і найвищих.

Усі громадяни України мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Ті зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь заявникові у встановлений законом строк.

Економічні, соціальні та культурні права покликані забезпечити людині належний життєвий рівень. Перелік цих прав закріплений у Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права (1966). Він визначає ту позначку, нижче від якої цивілізована держава не може опуститися. Саме ці права мають гарантувати економічну свободу людини, її розвиток як вільної, забезпеченої у своїх життєвих потребах особистості. Гарантування державою цих прав характеризує її як соціальну, тобто таку, що забезпечує достатньо високий рівень життя своїх громадян. Одним із найважливіших показників справжньої демократії є здійснення в державі й суспільстві економічних, соціальних і культурних прав та свобод людини і громадянина.

У Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права (1966) закріплене право на працю. У ст. 6 підкреслюється, що держави визнають право на працю, яке включає право кожної людини отримати змогу заробляти на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вільно погоджується. Отже, кожна людина має право на працю, право вільно обирати ту чи ін-

шу роботу та одержувати за неї винагороду у вигляді заробітної платні, яка дає їй змогу гідно існувати та утримувати сім'ю. Це право означає також вибір професії. Держави, що беруть участь у цьому пакті, визнають право кожного на справедливі і сприятливі умови праці. Це, зокрема:

- винагорода, що забезпечує справедливу заробітну платню і рівну винагороду за працю рівної цінності;
- гарантування жінкам умов праці, не гірших від тих, якими користуються чоловіки, з рівною оплатою за рівну працю;
- задовільне існування працюючих і їхніх сімей;
- умови праці, що відповідають вимогам безпеки та гігієни;
- однакова для всіх можливість просування на роботі на відповідні вищі щаблі виключно на підставі трудового стажу і кваліфікації;
- відпочинок, дозвілля і розумне обмеження робочого часу та оплачувану періодичну відпустку так само, як і винагороду за роботу у святкові дні.

Право на працю пов'язане з боротьбою із безробіттям, яке часто зводить нанівець це право. Кожна держава зобов'язана розробляти програми професійно-технічного навчання, підготовки та перепідготовки кадрів, забезпечувати їх фінансування з бюджету.

Українське законодавство забороняє використовувати примусову працю. Згідно з Конституцією України (ст. 43), не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний та надзвичайний стан.

Міжнародне право визнає право на страйк тих, хто працює. У 1961 р. це право було включене до Європейської соціальної хартії (ст. 6). Право на страйк закріпив і Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966). Держави, які беруть участь у пакті, зобов'язуються забезпечити право на страйки та умови його здійснення відповідно до законів кожної країни (ст. 8). Конституція України гарантує працюючим право на страйк для захисту економічних і соціальних інтересів (ст. 44). Порядок здійснення цього права встановлюється законом з урахуванням потреби забезпечити національну безпеку, охорону здоров'я, права і свободи інших людей. При цьому ніхто не може бути примушений до участі або неучасті у страйку. Заборонити страйк можна лише на підставі закону.

Міжнародне законодавство зобов'язує держави забезпечити право кожного створювати для задоволення і захисту економічних та соціальних інтересів професійні спілки і вступати в них за власним вибором. Єдиною умовою при цьому є дотримання правил відповідної організації. Використання цьо-

го права не підлягає жодним обмеженням, окрім передбачених законом і необхідних у демократичному суспільстві в інтересах державної безпеки і громадського порядку або для захисту прав і свобод інших громадян. Як правило, обмеження на користування цим правом запроваджується для осіб, які входять до складу збройних сил, поліції або адміністрації держави.

Важливим соціально-економічним правом людини є право на соціальне забезпечення, зокрема і соціальне страхування. Соціальне забезпечення — це система матеріального забезпечення та соціального обслуговування громадян похилого віку, тих, хто повністю або частково втратив працездатність чи годувальника, а також сімей з дітьми. Це забезпечення здійснюється, як правило, самою державою. Однією з форм соціального забезпечення є соціальне страхування, яке існує за рахунок соціальних фондів. Право на соціальне забезпечення і страхування пов'язане з потребою економічного та соціального захисту деяких категорій населення, які за станом здоров'я, віком або з інших причин не можуть самостійно забезпечувати себе коштами, щоб існувати, а отже, не можуть підтримувати достатній життєвий рівень.

Враховуючи, що сім'я є природним і основним осередком суспільства, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966) вимагає від держав надання їй по змозі якомога ширшої охорони і допомоги. Особлива увага звертається на період утворення сім'ї і до того часу, поки на ній лежить відповідальність за неповнолітніх дітей та їх виховання. Шлюб повинен укладатися за вільною згодою осіб, які в нього вступають. Належним має бути піклування про жінок упродовж розумного періоду до і після пологів. Працюючим жінкам повинна надаватися оплачувана відпустка або відпустка з достатньою соціальною допомогою. Особливі заходи охорони і допомоги мають здійснюватися стосовно усіх дітей і підлітків, без будь-якої дискримінації за сімейним походженням або за іншими ознаками. Вони захищаються від економічної та соціальної експлуатації. Застосування праці дітей і підлітків у галузях, шкідливих для їхньої моральності і здоров'я, небезпечних для життя або таких, що можуть зашкодити їхньому нормальному розвитку, карається законом. Окрім цього, на державу покладається обов'язок встановлювати вікові межі, нижче за які використання оплачуваної дитячої праці забороняється і карається законом.

Міжнародно-правові документи зобов'язують держави визнавати право кожного на достатній життєвий рівень для нього самого і його сім'ї. Він передбачає достатнє харчування, одяг і житло, а також безперервне поліпшення умов життя. Держави-учасниці Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права (1966) визнають основне право кожної людини на свободу від голоду. З цією метою вони повинні брати участь у міжнародному співробітництві — здійснювати конкретні програми з метою поліпшення методів виробництва, зберігання та розподілу продуктів харчування шляхом

широкого використання технічних і наукових досягнень, поширення знань про принципи харчування і вдосконалення або реформу аграрних систем таким чином, щоб досягти ефективного освоєння і використання природних ресурсів. Передбачається справедливий розподіл світових запасів продовольства відповідно до потреб і з урахуванням проблем країн як імпортерів, так і експортерів харчових продуктів.

До найважливіших прав кожного належить право на найвищі досягнення рівня фізичного та психічного здоров'я. Щоб якомога повніше забезпечити це право, держави-учасниці пакту зобов'язані вживати заходів щодо зниження рівня смертності та дитячої смертності, поліпшення гігієни довілля і гігієни роботи у виробничій сфері, попередження і лікування епідемічних, професійних та інших хвороб, створення умов, які б забезпечували усім медичну допомогу і медичний догляд на випадок хвороби.

Особливе місце серед прав і свобод людини посідають культурні права. Саме вони гарантують людині доступ до благ культури, свободу художньої, наукової і технічної творчості, участь у культурному житті, користування закладами культури. Важливе значення має право на освіту. Вона спрямована на гармонійний розвиток особи, на виховання у неї почуття власної гідності, на зміцнення поваги до прав людини і основних свобод. Освіта покликана дати змогу всім бути корисними учасниками вільного суспільства, сприяти взаєморозумінню, терпимості та дружбі між усіма націями і расами, етнічними й релігійними групами, сприяти роботі ООН з підтримання миру.

Щоб повною мірою забезпечити це право, держави-учасниці пакту повинні початкову освіту зробити обов'язковою і безкоштовною для всіх, а середню, включаючи професійно-технічну, відкритою і доступною для всіх, вживаючи необхідних заходів, зокрема, поступово запроваджуючи безкоштовне навчання.

Вища освіта повинна бути однаково доступною для всіх на підставі здібностей кожного. Передбачається поступове запровадження безкоштовної вищої освіти. Що стосується початкової освіти, то вона має заохочуватися або інтенсифікуватися по змозі для тих, хто не завершив повного курсу початкової освіти. Повинна активно розвиватися мережа шкіл усіх ступенів, встановлюватися задовільна система стипендій. Матеріальні умови викладацького персоналу теж мають неухильно поліпшуватися.

Держави зобов'язуються поважати свободу батьків або, у відповідних випадках, законних опікунів обирати для своїх дітей не тільки відкриті державною владою школи, а й інші заклади освіти, які повинні відповідати мінімуму освітніх вимог, встановленому або затвердженому державою. Батькам і опікунам має надаватися змога забезпечити релігійне і моральне виховання

дітей відповідно до їхніх власних переконань. Окремі особи й установи мають право створювати навчальні заклади і керувати ними. Проте ці заклади повинні давати таку освіту, яка б відповідала мінімуму вимог, встановленому державою.

Міжнародне і національне законодавство цивілізованих країн визнає право кожного на участь у культурному житті; користування результатами наукового прогресу і їх практичне застосування; захист моральних та матеріальних інтересів, які виникають у зв'язку з будь-якими науковими, літературними або художніми працями, автором яких він є.

Держави-учасниці Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права (1966) для повного здійснення цього права зобов'язані впроваджувати заходи, спрямовані на охорону, розвиток та поширення досягнень науки і культури. На особливу увагу заслуговує свобода, яка, безумовно, потрібна для наукових досліджень і творчої діяльності. Держави покликані визнавати користь, отримувану із заохочення і розвитку міжнародних контактів і співробітництва у науковій і культурній галузях.

Існують також інші категорії прав. До них належить насамперед право народів на самовизначення. З точки зору сучасного тлумачення воно означає, що:

- усі народи мають право вільно, без стороннього втручання, визначати свою політичну долю та здійснювати власний економічний, соціальний і культурний розвиток;
- усі держави зобов'язані поважати це право і сприяти його здійсненню;
- усі держави зобов'язані утримуватися від будь-яких насильницьких дій, які позбавляють народи права на самовизначення, свободу та незалежність.

На практиці, проте, це право часто вступає в суперечність з іншими правами та принципами міжнародних і внутрішніх політичних відносин, і реалізувати його деяким народам буває дуже непросто.

Ця категорія прав включає також права етнічних, релігійних та мовних меншин. Чинні міжнародні акти тлумачать меншину як групу, що складається з громадян держави, яка за кількістю менша від іншої частини населення цієї ж держави. Їй притаманні етнічні, релігійні та мовні риси, які відрізняють її від основної частини населення. Меншина виявляє почуття солідарності зі своєю спільнотою. Спеціальними правами меншин є:

- право на фізичне існування і повагу культурної самобутності меншин, включаючи свободу від примусової асиміляції;
- заборона дискримінації осіб, що належать до меншин;
- право на вільне збереження та розвиток культурної самобутності.

Основу захисту права жінок становить принцип рівності чоловіка і жінки, зафіксований у міжнародному і національному законодавствах.

Права дитини визначаються і захищаються низкою міжнародно-правових актів, насамперед спеціальною конвенцією, прийнятою Генеральною Асамблеєю ООН 20 листопада 1989 р. Це права на життя, ім'я, набуття громадянства; піклування з боку батьків; збереження своєї індивідуальності; можливість бути заслуханою під час будь-якого розгляду, що стосується дитини; свободу совісті та релігії; особисте та сімейне життя; недоторканість житла; таємниця кореспонденції; користування найдосконалішими послугами системи охорони здоров'я, благами соціального забезпечення; рівень життя, необхідний для її розвитку; освіту; відпочинок; особливий захист від викрадення та продажу, від фізичних форм експлуатації, фізичного та психічного насильства, участі у військових діях; вжиття державою всіх необхідних заходів щодо сприяння фізичному та психічному відновленню та соціальній інтеграції дитини, яка стала жертвою зловживань або злочину.

З правами та свободами людини і громадянина тісно пов'язані їхні обов'язки. Вони не завжди закріплюються в конституційному порядку, але все ж розглядаються як необхідні обмеження конституційної свободи громадянина. Конституційно-правовий інститут обов'язків почав формуватися лише після Другої світової війни. Але й до того часу обов'язки завжди визнавалися і були закріплені в окремих законах, звичках і судовій практиці. Традиційними обов'язками, які держава мовчки чи відкрито покладала на своїх громадян, були: підкорення законам та іншим нормативним актам, сплата податків, військова повинність тощо.

У новітніх конституціях з'являється не тільки термін «обов'язки громадян», а й відповідні глави та розділи. Поряд з проголошенням права на працю в конституціях деяких країн декларується обов'язок працювати (Гватемала (ст. 112), Коста-Ріка (ст. 56), Іспанія (ст. 35)). Такий же обов'язок закріплений у конституціях Панами, Уругваю, Японії. За своєю природою він відображає певні соціальні принципи, не пов'язані з будь-яким примусом. Позитивне значення обов'язку працювати полягає у зміцненні легальних позицій трудівників у їхній боротьбі проти безробіття. Конституції деяких країн проголошують такий обов'язок, як піклування про дітей (Італія), піклування про власне здоров'я (Уругвай). Громадяни окремих країн зобов'язані мати основну загальну освіту, а також брати участь у виборах. Конституції держав тоталітарного соціалізму зобов'язують дотримуватися громадського порядку, охороняти честь Батьківщини, зберігати державну таємницю, зміцнювати згуртованість національностей тощо. Як бачимо, більшість обов'язків мають моральний характер.

Конституція України також визначає низку обов'язків людини і громадянина. Так, захист Вітчизни є не тільки правовим, а й моральним обов'язком

кожного громадянина країни. Він передбачає захист країни, її населення, матеріальних і духовних цінностей та суверенітету держави. Ст. 66 Конституції України покладає на громадян обов'язок не заподіювати шкоди природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані збитки. Виконання цього обов'язку впливає з необхідності духовного відродження України, надійного збереження та розумного використання духовних цінностей і природних ресурсів. Одним із конституційних обов'язків є обов'язок кожного громадянина сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом, а також щорічно подавати до податкових інспекцій за місцем проживання декларацію про свій майновий стан та доходи за минулий рік (ст. 67). Загальним обов'язком громадян, передбаченим ст. 68, є обов'язок неухильно дотримуватися Конституції і законів України, не посягати на права і свободи, честь та гідність інших людей. Цей обов'язок тісно пов'язаний з визначенням і поняттям юридичної відповідальності особливих, передбачених і врегульованих нормами права відносин між громадянами та державою. Юридична відповідальність має за мету охорону правопорядку, правове виховання людей і покарання винних за скоєне.

Отже, міжнародна спільнота має багату правову основу для забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Це міжнародні і національні правові акти, які визначають складний комплекс проблем прав людини: природу, суть, а також роль і місце у налагодженні взаємовідносин між індивідом, суспільством, державою. Саме ці документи визначають той мінімум основних прав і свобод людини та громадянина, який гарантують своїм членам правова держава і громадянське суспільство.

5.3. Методи й механізми захисту прав і свобод людини

Практична цінність прав і свобод людини та громадянина полягає у їхній реальності, під якою розуміють можливість здійснення повноважень, що впливають зі змісту того чи іншого конкретного суб'єктивного права. Реальність прав людини забезпечується низкою гарантій, тобто засобів, способів і умов, використовуючи які, суб'єкт досягає повного і безперечного здійснення своїх прав. Ці гарантії залежать від рівня демократії, розвитку економіки, правової культури, суспільства, від ступеня незалежності судової влади, від співмірності встановлених законом обмежень тощо. Гарантії суб'єктивних прав поділяються на конституційні, юридичні, морально-політичні, економічні (соціальні).

Конституційні гарантії забезпечені авторитетом основного закону, в якому закріплені основні права і свободи людини. Ось чому для всіх громадян дуже важливо, щоб якомога більше прав і свобод людини було відображено саме в тексті конституції. Але конституція далеко не завжди закріплює права у повному обсязі. Так, у конституціях Швеції, Австралії, Нової Зеландії та

інших країн перелік прав і свобод людини відсутній. У США не існує жодної конституційної норми про соціальні права громадян. Проте не завжди закріплення того чи іншого права в конституції спричиняється до прийняття закону або винесення судових рішень, котрі містили б необхідну деталізацію й уточнення для його реалізації. В таких випадках конституційні гарантії виявляються обмеженими.

Юридичні гарантії виникли в англосаксонських країнах, а нині отримали широке розповсюдження. Їхній зміст зводиться до двох основних положень. По-перше, громадянинові надається право вдатися до судового захисту щоразу, як його права і свободи порушуються державними органами або окремими особами. По-друге, громадянин наділяється правом звернення до суду з вимогою примусового забезпечення встановлених законом прав і свобод. Йдеться про здійснення суб'єктивного права. Право судів приймати такі позови впливає з їхніх обов'язків слугувати гарантом законності, що є важливим елементом концепції правової держави і верховенства права. Суд має право видавати акти, які спонукають до здійснення відповідних норм права або забезпечують їх захист від посягань.

Велике значення мають **морально-політичні гарантії** прав і свобод. Вони полягають у впливі громадської думки, яка нині стала важливим елементом демократичної політичної системи. Правлячі кола змушені рахуватися з громадською думкою, утримуватися від грубих форм обмеження прав і свобод людини. Вони відчувають і тиск світової громадської думки. Міжнародні кампанії солідарності і протесту неодноразово запобігали судовим розправам над демократичними діячами, призводили до звільнення політичних в'язнів.

Економічні, або соціальні гарантії полягають у реальній можливості користуватися суб'єктивними правами і свободами. Суспільство з ринковою економікою проголошує рівні можливості, але у зв'язку із соціальним розшаруванням людей не забезпечує у повному обсязі їхніх інтересів. Держава через свої правоохоронні органи може гарантувати особисті й політичні права громадян, але не має необхідних важелів для забезпечення соціально-політичних прав. Цьому перешкоджають безробіття, загальне зростання цін та інші економічні фактори. Соціальна політика навіть високорозвинених держав часто має нестійкий і половинчастий характер. Складне економічне становище багатьох посткомуністичних країн перешкоджає гарантуванню соціально-економічних прав у них. Матеріальні гарантії прав і свобод особливо недостатньо розвинені в країнах, що розвиваються. Через неписьменність, безробіття і злиденне життя, більшість населення взагалі не знає своїх законних прав і свобод.

Ідеологічні гарантії – це сукупність ідеологічних і світоглядних принципів, що зумовлюють першочергові цінності і непорушність суб'єктивних прав, їхню повну і безперешкодну реалізацію.

Гарантії дають змогу зробити необхідний перехід від передбаченої законодавством можливості до реального здійснення захисту прав і свобод людини та громадянина. Існують дві категорії гарантій: загальні і спеціальні (юридичні). Під **загальними гарантіями** розуміють такі, які охоплюють всю сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, спрямованих на усунення можливих причин і перешкод щодо їх неналежного здійснення. А **спеціальні (юридичні) гарантії** трактуються як правові засоби і способи, за допомогою яких реалізуються, охороняються, захищаються права і свободи людини, усуваються або поновлюються порушені права. Загальні гарантії прав і свобод класифікуються як економічні, політичні і організаційні.

Механізм захисту прав і свобод людини передбачає систему правових засобів, спрямованих на захист прав людини при скоєнні певного правопорушення чи об'єктивно-протиправного діяння. Право на захист розглядається як матеріальне суб'єктивне право правоохоронного характеру, що виникло в момент порушення регулятивного суб'єктивного права на боці потерпілого. Невід'ємні права не надаються людині законом. Закон — це лише засіб, знаряддя, механізм забезпечення й захисту прав і свобод людини.

Право на захист означає можливість використання примусової сили держави. Звідси випливає, що суб'єктом правоохоронних відносин, як правило, мусить бути державний орган, без якого такий примус неможливий. Важливу роль відіграють такі атрибути захисту прав і свобод людини, як наявність конституції, надійне законодавство, конституційне закріплення основних прав і свобод людини, незалежність судової влади, наявність органу конституційного контролю тощо.

Для надійного захисту прав людини важливе значення має співробітництво держав у цій галузі і створення системи міжнародного контролю за втіленням у життя взятих ними юридичних зобов'язань. Спеціальні установи, що функціонують як на світовому, так і на регіональному рівнях, є одним із найзначніших досягнень другої половини ХХ ст. у міжнародному регулюванні прав людини. У міжнародних відносинах немає наддержавної влади, яка могла б контролювати здійснення принципів та норм міжнародного права і в окремих випадках примусово втілювати їх у життя або накладати санкції за порушення взятих зобов'язань. Ось чому держави передбачили створення міжнародного контрольного механізму, який виник у результаті розширення міжнародної правотворчості, ускладнення міждержавних зв'язків, появи глобальних проблем, що стосуються долі всього людства.

Мета контрольного механізму полягає не в застосуванні санкцій до держав за невиконання взятих ними зобов'язань, а лише в контролюванні втілення ними у життя положень міжнародних угод. Одне з головних завдань органів контролю — сприяти і допомагати державам у виконанні ними міжнародних зобов'язань шляхом прийняття відповідних рішень і рекоменда-

цій. Погоджуючись на міжнародно-правове регулювання основних прав і свобод людини, держави беруть на себе відповідні зобов'язання. Об'єкти таких зобов'язань – права людини – втілюють у життя самі держави. Але їх здійснення підлягає контролю з боку міжнародного співтовариства. У цьому полягає одна з принципових специфічних рис міжнародно-правового регулювання прав людини. Імплементация прав людини здійснюється законодавчими, адміністративними та іншими засобами кожної держави, а міжнародні органи лише контролюють цей процес.

5.4. Повноваження і головні функції Організації Об'єднаних Націй

Організація Об'єднаних Націй (ООН), згідно зі ст. 13 Статуту ООН, покликана сприяти міжнародному співробітництву в галузі прав людини і основних свобод для всіх, незалежно від раси, статі, мови і релігії. ООН приймає рекомендації, ухвалює рішення, скликає міжнародні конференції, готує проекти конвенцій, здійснює дослідження, надає консультативну та технічну допомогу окремим країнам. Фактично усі головні і значна частина допоміжних органів ООН тією чи іншою мірою займаються питаннями прав людини.

Одним із головних органів ООН є її Генеральна Асамблея, на яку покладена відповідальність за виконання функції зі сприяння загальній повазі і дотриманню основних прав і свобод людини. Питання прав людини, як правило, включаються до порядку денного Генеральної Асамблеї на підставі відповідних розділів доповіді Економічної і соціальної ради, а також рішень, прийнятих Генеральною Асамблеєю на попередніх сесіях. Іноді питання прав людини пропонуються для обговорення іншими головними органами ООН, а також її Генеральним секретарем. Для сприяння Економічній і соціальній раді у розгляді питань, які стосуються прав людини, створюються спеціальні комітети та комісії. Від 1946 р. діє Комісія з прав людини. Вона складається з представників 53 держав-членів, які обираються строком на три роки. Комісія може запросити взяти участь у своїй роботі будь-яку державу, а також представників національно-визвольних рухів.

Питання прав людини переважно розглядаються Третім комітетом Генеральної Асамблеї, у віданні якого перебувають соціальні і гуманітарні питання, а також питання культури. Деякі аспекти прав і свобод людини обговорюються й іншими комітетами. Ухвалені ними рішення підлягають затвердженню на пленарних засіданнях Генеральної Асамблеї. За її дорученням дослідження стану справ з правами людини, як правило, здійснюють Економічна і соціальна рада та її допоміжні органи, спеціалізовані установи і Генеральний секретар ООН.

Економічна і соціальна рада складається з представників 54 держав-членів, які обирає Генеральна Асамблея на три роки. При цьому щороку обира-

ються 18 членів замість тих 18, строк повноважень яких закінчився. Проблеми прав людини розглядаються на сесії Другого (соціального) комітету ради. Доповіді цього комітету та проекти резолюцій і рішень передаються раді для прийняття остаточного рішення в процесі пленарних засідань. Економічна і соціальна рада уповноважена статутом ООН давати рекомендації з метою заохочення поваги і дотримання прав людини й основних свобод, готувати для подання Генеральній Асамблеї проекти конвенцій, відповідно до правил, встановлених ООН, скликати міжнародні конференції тощо. Масові порушення основних прав і свобод людини в деяких країнах світу викликали потребу у створенні механізму запобігання їм та застосування певних міжнародних санкцій проти порушників. У 1990 р. Генеральна Асамблея прийняла рішення скликати Всесвітню конференцію з прав людини у Відні. Вона була покликана оцінити ефективність методів і механізмів ООН у галузі прав людини та розробити конкретні рекомендації з поліпшення цієї діяльності. Підготовчий комітет запропонував ввести посаду Верховного комісара ООН з прав людини. Конференція прийняла рішення рекомендувати Генеральній Асамблеї розпочати вивчення питання про заснування посади з метою заохочення і захисту всіх прав людини.

На 48-й сесії 20 грудня 1993 р. Генеральна Асамблея ухвалила резолюцію про запровадження посади Верховного комісара ООН з прав людини. Він вважається посадовою особою ООН і під керівництвом та егідою Генерального секретаря несе основну відповідальність за діяльність Організації Об'єднаних Націй у сфері прав людини. Фактично ж Верховний комісар ООН з прав людини здійснює загальне керівництво діяльністю Центру з прав людини. Він забезпечує ділове співробітництво між органами ООН і конвенційними контролюючими механізмами. Апарат Верховного комісара ООН з прав людини складається з кваліфікованих експертів. Особливу увагу він приділяє надзвичайним ситуаціям, коли треба діяти швидко й рішуче для ліквідації масових брутальних порушень основних прав і свобод.

У грудні 1949 р. Генеральна Асамблея прийняла постанову про заснування Управління Верховного комісара ООН з прав біженців. Це управління надає допомогу понад 21 мільйону біженців у різних регіонах. Воно розташоване в Женеві і має свої представництва більш ніж у 100 країнах світу. Про ефективність діяльності Управління Верховного комісара ООН з прав біженців переконливо свідчить той факт, що його двічі відзначено Нобелівською премією.

Для ефективності захисту прав і свобод людини відповідно до міжнародних конвенцій створено спеціальні органи. Так, у 1977 р. згідно з Міжнародним пактом про громадянські та політичні права був створений Комітет з прав людини. До його складу обирають 18 експертів, які є громадянами держав-учасниць пакту і мають високі моральні якості та визнану компетен-

тність у сфері прав людини. Комітет вивчає доповіді держав і надсилає їм загальні зауваження. Він утримується від винесення рекомендацій на адресу конкретних держав.

Комітет з прав людини розглядає претензії лише від тих держав-учасниць, які зробили заяву про визнання його компетенції. Скарги осіб, які стверджують, що вони є жертвами порушень державою-учасницею одного з прав, закріплених у Міжнародному пакті про громадські та політичні права, розглядаються згідно з процедурою, передбаченою першим Факультативним протоколом до пакту.

Особливу увагу Комітет з прав людини приділяє питанням правової основи їх захисту. Від кожної держави вимагається така інформація:

- які судові, адміністративні та інші компетентні органи влади володіють юрисдикцією стосовно прав людини;
- які засоби правового захисту є в розпорядженні особи, яка заявляє про порушення будь-якого зі своїх прав, і яка система компенсації і реабілітації існує для потерпілих;
- чи передбачається захист прав, закріплених у різних міжнародних угодах з прав людини, в конституції та інших законодавчих актах; як враховуються положення міжнародних угод з прав людини в рамках правових систем держав;
- чи допускаються посилання на положення міжнародних договорів з прав людини в судах та адміністративних органах і чи можуть вони безпосередньо забезпечувати їх дотримання, чи для того потрібна трансформація;
- чи існують внутрішньодержавні органи або механізми контролю за дотриманням прав людини.

Комітет з прав людини справедливо вважає, що система контролю за дотриманням положень, що містяться в документах з прав людини, лежить в основі діяльності ООН у сфері прав людини. Тому держави зобов'язані подавати періодичні доповіді для розгляду договірними органами. Обговорення доповідей є важливим фактором захисту прав громадян.

Функції контролю за дотриманням міжнародних договорів виконують шість органів: Комітет з питань ліквідації расової дискримінації (1970); Комітет з питань ліквідації дискримінації щодо жінок (1982); Комітет з економічних і культурних прав (1985); Комітет проти катувань (1988); Комітет з прав дитини (1990). Усі ці органи були створені на підставі відповідних міжнародних конвенцій, за винятком Комітету з економічних, соціальних і культурних прав. Так, згідно зі ст. 8 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, у 1970 р. був заснований Комітет з питань ліквідації расової дискримінації. До його складу входять 18 експертів, які

відзначаються високими моральними якостями і визнаною неупередженістю та виконують свої обов'язки приватно. Держави-учасниці через Генерального секретаря ООН передають на розгляд комітетові доповіді щодо вжиття законодавчих, судових, адміністративних заходів, за допомогою яких втілюються положення цієї конвенції. Комітет може вимагати від держав-учасниць додаткової інформації.

За виконанням положень Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, схваленої у грудні 1979 р., наглядає Комітет з питань ліквідації дискримінації щодо жінок. Він обирається у складі 23 експертів на чотири роки на засіданні держав-учасниць конвенції, що скликається Генеральним секретарем ООН. Держави-учасниці передають Генеральному секретареві для розгляду комітетом доповіді про законодавчі, судові, адміністративні або інші заходи, вжиті ними на виконання положень конвенції, а також про прогрес, якого досягнуто у справі ліквідації дискримінації жінок.

10 грудня 1984 р. Генеральна Асамблея ООН схвалила Конвенцію проти катувань та інших жорстоких нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання. В червні 1987 р. на нараді держав-учасниць конвенції був обраний Комітет проти катувань. Він складається з 10 експертів. Держави-учасниці зобов'язані подавати через Генерального секретаря ООН доповіді про вжиті заходи у здійсненні зобов'язань згідно з конвенцією. Якщо комітет отримує достовірну інформацію, яка, на його думку, містить обґрунтовані дані про систематичні застосування катувань на території будь-якої держави-учасниці, він пропонує цій державі співробітництво у розгляді цієї інформації. У правилах процедури комітет записав, що він може запропонувати спеціалізованим установам, зацікавленим органам ООН, міжурядовим регіональним організаціям і неурядовим організаціям з консультативним статусом при Економічній і соціальній раді надавати йому інформацію та письмові заяви, які стосуються його діяльності. Комітет може призначити одного або декількох своїх членів для проведення конфіденційного і термінового подання комітетові доповіді. Після розгляду результатів розслідування комітет скеровує їх тій чи іншій державі-учасниці разом із зауваженнями і пропозиціями. Це розслідування ведеться комітетом з власної ініціативи.

Усі контрольні органи відчувають значні труднощі у своїй діяльності. Вони зумовлені тим, що держави-учасниці конвенції не подають доповіді у визначений термін. Таким державам, як правило, надсилаються нагадування. Але це не завжди дає позитивні результати. Тому Комітет з питань ліквідації расової дискримінації прийняв рішення про запровадження нової процедури обговорення доповідей держав, які не подали їх у встановлений термін. Таким державам були надіслані листи з повідомленням, що комітет розглядатиме становище в цих країнах на основі останньої поданої доповіді. Цей досвід,

очевидно, буде використовуватися й іншими конвенційними органами. Відмовляючись упродовж тривалого часу подавати доповіді про виконання взятих за міжнародними угодами зобов'язань, держави тим самим уникають міжнародного контролю за дотриманням на своїх територіях основних прав і свобод людини. Розгляд доповідей держав у визначений термін на підставі всієї доступної інформації не лише зміцнив би контроль над ними, а й поставив би всіх учасників міжнародних угод у рівне становище.

Характерно, що десятки держав світу до цього часу не ратифікували основоположних угод з прав людини, а майже 50 держав-членів ООН не приєдналися до пактів про права людини. Саме тому вони не мають жодних зобов'язань з подання доповідей у конвенційні органи.

Генеральна Асамблея ООН не раз висловлювала стурбованість цим і на кожній сесії приймала резолюції, в яких настійно закликала держави ратифікувати пакти про права людини й інші основоположні документи в цій сфері. Але практичних заходів для реалізації своїх рекомендацій ООН не вживала. Єдиним винятком було рішення 1979 р. Підкомісії із запобігання дискримінації і захисту меншин створити сесійну групу для налагодження діалогу із державами з метою сприяння і допомоги у підготовці до ратифікації міжнародних угод з прав людини. Але діяльність цієї групи була припинена.

Однією з найважливіших форм захисту прав людини є право звертатися до судових і несудових органів і таким чином незалежно від держави захищати свої права. Такий механізм передбачений як універсальними, так і регіональними міжнародними угодами. Економічна і соціальна рада за рекомендацією Комісії з прав людини 27 травня 1970 р. спеціальною резолюцією визначила процедуру розгляду повідомлень щодо порушень прав людини й основних свобод. Контрольні органи, які розглядають цивільні скарги, висловлюють міркування стосовно дій або бездіяльності державних органів, відповідності національних законів і юридичної практики, міжнародним угодам. Прийняті рекомендації мають загальний характер і, як правило, поширюються на всі аналогічні випадки. Часто держави коригують своє законодавство і приводять його у відповідність з міжнародними договорами. Розгляд індивідуальних скарг може бути ефективним навіть у випадках масових і систематичних порушень прав і свобод людини. Контрольні органи мають право рекомендувати ООН застосувати процедури, що діють у рамках Комісії з прав людини та Економічної і соціальної ради. Аналіз діяльності системи міжнародних організацій та органів, створених відповідно до міжнародних конвенцій з прав людини, дає змогу вирізнити чотири основні групи методів захисту прав людини:

- розгляд доповідей держав стосовно виконання зобов'язань, узятих згідно зі статутами міжнародних організацій і відповідними міжнародними конвенціями;

- розгляд взаємних звинувачень держав з приводу порушень цих зобов'язань;
- розслідування ситуації щодо передбачуваних чи встановлених брутальних, систематичних і масових порушень прав і основних свобод людини;
- процедури розгляду скарг окремих осіб або груп осіб.

5.5. Захист прав людини на регіональному рівні

Поряд із системою міжнародного співробітництва держав у сфері прав людини така діяльність здійснюється і на основі регіональних угод. Регіональне співробітництво покликане доповнювати і конкретизувати форми міжнародного співробітництва, а в деяких випадках ефективніше забезпечувати основні права і свободи людини.

Відповідно до ст. 52 та ст. 53 Статуту ООН регіональні організації повинні бути створюватися для мирного розв'язання «місцевих суперечок», а також для застосування примусових заходів під керівництвом Ради безпеки. Але після прийняття Статуту ООН почали виникати й організації, мета яких полягає в захисті прав і свобод людини на регіональному рівні.

Спеціальні структури захисту прав людини існують в Європі, Африці, Латинській Америці. Винятком є лише Азія.

Найдавнішою і найефективнішою регіональною міжнародною організацією є Рада Європи, створена 1949 р. У Римі 4 листопада 1950 р. її члени прийняли Європейську конвенцію з прав людини і основних свобод, яка вступила в силу 3 вересня 1953 р. Через 25 років учасниками конвенції стали всі члени Ради Європи. У рамках Ради Європи діють понад 150 міжнародних багатосторонніх конвенцій, угод і протоколів, обов'язкових для виконання. Крім Європейської конвенції з прав людини і основних свобод, найбільш відомими є Європейська соціальна хартія, Європейська конвенція щодо запобігання тортур і тілесних ушкоджень та жорстокого поводження і приниження людської гідності, Європейська конвенція з питань культури. До більшості з цих угод можуть приєднуватися всі без винятку європейські держави. Тільки 10 конвенцій передбачають участь виключно держав-членів Ради Європи, як, наприклад, Європейська конвенція з прав людини і основних свобод. Держави-учасники цієї конвенції зобов'язалися гарантувати кожній людині, яка підлягає їхній юрисдикції, права і свободи, чітко визначені в першому розділі.

Європейська конвенція з прав людини і основних свобод і 13 Протоколів, які її доповнюють, передбачають громадянські та політичні права, а також механізм і процедуру їх захисту та контролю. Як підкреслюється у преамбулі конвенції, її учасники мають на меті здійснити перші кроки для забезпе-

чення деяких прав, перелічених у Загальній декларації прав людини. Європейська конвенція з прав людини і основних свобод закріпила також свободу від катувань та інших нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, свободу від рабства та підневільного стану, свободу від безпідставного арешту, недоторканість житла та свободу від втручання в особисте і сімейне життя, свободу думки, совісті та релігії, свободу переконань, а також свободу вільного їх виявлення, свободу мирних зборів і асоціацій. Конвенція передбачає, що здійснення цих прав і свобод не підлягає жодним обмеженням за винятком тих, які передбачаються законом і вкрай потрібні в демократичному суспільстві в інтересах державної безпеки, громадського спокою, запобігання безладдю та злочинності, захисту прав і свобод інших осіб. Під час війни або інших надзвичайних обставин, які загрожують життю нації, держави-учасниці Європейської конвенції з прав людини і основних свобод можуть запроваджувати певні обмеження прав і свобод. Але навіть такі обмеження, які є наслідком надзвичайного застосування сили, не поширюються на положення конвенції, що забороняє рабство і підневільний стан, катування чи нелюдське або таке, що принижує гідність людини, поводження чи покарання.

Проте основна цінність конвенції полягає не в зафіксованих правах і свободах, а у створенні механізму їх імплементації. На її основі були створені два органи – Європейська комісія з прав людини та Європейський суд з прав людини. Комісія наділена повноваженнями для розгляду скарг як держав, так і окремих осіб. Будь-яка держава-учасниця може направити до комісії скаргу про те, що інша держава порушує положення конвенції. Скарги розглядаються лише в тому випадку, якщо держава, проти якої вони подані, визнала подібну компетенцію комісії. Всі члени Ради Європи визнали таку компетенцію не тільки комісії, а й суду. Задля справедливості треба зазначити, що механізм розгляду скарг, поданих до комісії, досить складний.

У рамках Ради Європи захист прав людини здійснює також її головний орган – Комітет міністрів, а також створені Європейською конвенцією з прав людини і основних свобод з цією метою спеціальні органи – Європейська комісія з прав людини та Європейський суд з прав людини. Європейська комісія з прав людини працює в рамках пленарних засідань, а також створює палати, кожна з яких включає щонайменше сім членів, а також комітети, яким надається право оголошувати неприйнятими і виключати зі списку справ петиції неурядових організацій або окремих осіб, якщо рішення може бути прийняте без подальшого розгляду. Палати, як і комітети, з власної ініціативи або за розпорядженням комісії передають петицію на розгляд пленарного засідання. Кожна держава-учасниця може передати на розгляд комісії будь-яку заяву стосовно порушень конвенції. Отже, одна держава-учасниця може виступати на захист прав людей, що перебувають під юрисдикцією іншої держави-учасниці. До виняткової компетенції пленар-

ного засідання комісії входять і розгляд заяв, поданих державами-учасницями, рішення про передачу справ на розгляд Європейського суду, складання власних правил процедури.

Комісія має також повноваження розглядати скарги окремих осіб, неурядових організацій і груп осіб щодо порушення їхніх прав державами-членами Ради Європи. Компетенцію Європейської комісії з прав людини розглядати скарги окремих осіб визнають Австрія, Бельгія, Велика Британія, Данія, Ірландія, Люксембург, Нідерланди, Норвегія, Німеччина, Швеція. Конвенція не забороняє державі-учасниці обмежити свою згоду певним терміном. Розгляд петиції окремих осіб і груп осіб досить складний. Передусім, комісія, палата або комітет повинні переконатися в тому, що скажчик вичерпав усі внутрішні засоби правового захисту і що не минув шестимісячний термін оскарження останнього рішення в національному суді чи іншій національній інституції. Анонімні скарги, скарги про порушення прав, які не закріплені в статтях Європейської конвенції з прав людини і основних свобод, не розглядаються. Скарга відводиться у випадках недостатньої її обґрунтованості, а також у випадку зловживання правом на подання петиції. Прийнявши петицію до розгляду, Комісія разом з представниками сторін вивчає її з метою встановлення фактів. У разі потреби проводить розслідування, для ефективного здійснення якого зацікавлені держави створюють необхідні умови. Комісія складає доповідь і надсилає її зацікавленим державам, Комітетові міністрів і Генеральному секретареві. У випадку, коли рішення не було прийняте, комісія складає доповідь, у якій підтверджує встановлені факти порушення тією чи іншою державою її обов'язків, передбачених конвенцією, а також дає свої рекомендації. Доповідь надсилається Комітетові міністрів Ради Європи та зацікавленим державам-учасницям. У випадку підтвердження Комітетом міністрів висновків комісії він або зобов'язує відповідну державу прийняти впродовж визначеного терміну запропоновані комітетом заходи, або передає справу до Європейського суду. Якщо держава не виконує запропоновані комітетом заходи, то він пропонує додаткові заходи для забезпечення виконання його першого рішення. Це рішення Комітет міністрів приймає більшістю у дві третіх голосів його членів і публікує доповідь. Держави-учасниці Європейської конвенції з прав людини і основних свобод взяли на себе зобов'язання розглядати як обов'язкові для себе рішення Комітету міністрів з цих питань.

Європейський суд з прав людини приймає до розгляду справи, які передаються Європейською комісією з прав людини, державою, громадянин якої вважається жертвою порушення прав людини державою, проти якої подано скаргу. Від 1 жовтня 1996 р. таке право отримали також окремі особи, групи осіб, неурядові організації, держави, які підписали окремий Протокол до Європейської конвенції з прав людини. Кількість суддів Європейського суду дорівнює кількості держав-членів Ради Європи. Суддів обирає Парламен-

тська асамблея зі списку осіб, висунених державами-членами Ради Європи, терміном на дев'ять років. Для розгляду кожної справи Європейський суд утворює камеру з дев'яти суддів, імена яких визначаються жеребкуванням. Членом камери призначається суддя – громадянин держави, яка є стороною справи. Рішення Європейського суду є остаточним і обов'язковим для держав-учасниць Європейської конвенції з прав людини і основних свобод. Невиконання їх може призвести до зупинення членства в Раді Європи і навіть до виключення з неї. Нагляд за виконанням рішень Європейського суду здійснює Комітет міністрів.

Під впливом рішень суду держави коригують національне законодавство й адміністративну практику з виконання Європейської конвенції з прав людини і основних свобод. Система захисту, передбачена конвенцією, за своєю природою є додатковою. Це означає, що захист прав людини здійснюють, насамперед, національні суди та адміністративні органи. Європейський суд та Європейська комісія з прав людини і основних свобод – останні інстанції у справах, що стосуються прав людини і розглядаються в національних судових інстанціях. Органи захисту прав людини в Раді Європи зобов'язані не тільки приєднатися до Європейської конвенції з прав людини і основних свобод, а й внести до свого законодавства необхідні зміни і доповнення, які випливають із прецедентного права, що створюється рішеннями суду і комісії з прав людини.

Питання прав людини посідають значне місце в діяльності Народи з безпеки і співробітництва в Європі (НБСЄ), яка об'єднує всі держави Західної Європи, а також США і Канаду і є найбільшою представницькою європейською регіональною організацією. Робота НБСЄ розпочалася в Гельсінкі 3 липня 1973 р. Наприкінці 1994 р. вона була перетворена в Організацію з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ).

Перший етап цієї роботи завершився 1 серпня 1975 р. підписанням Гельсінського заключного акту. Один із його чотирьох основних розділів, в якому зафіксувалися спільні домовленості країн-учасниць на основі консенсусу, стосуються гуманітарного співробітництва європейських держав і прав людини. У цьому акті держави-учасниці НБСЄ наголосили на «загальному значенні прав людини і основних свобод, повага до яких є суттєвим фактором миру, справедливості і добробуту, необхідних для забезпечення розвитку дружніх відносин і співробітництва між ними, як і між усіма державами». Вони взяли на себе зобов'язання поважати основні права і свободи людини, незважаючи на расу, стать, мову, релігію, і розвивати ефективно здійснення громадянських, політичних, економічних, соціальних, культурних прав.

На загальноєвропейських зустрічах у верхах у Парижі (1990), а також на зустрічах представників держав-учасниць НБСЄ, що відбулися в Белграді (1977-1978), Мадриді (1980-1983), Відні (1986-1989), Копенгагені (1990),

Москві (1991), були розроблені і прийняті конкретні рішення з розвитку співробітництва європейських держав, США і Канади у сфері прав людини. Так, 1989 р. був прийнятий Підсумковий документ Віденської зустрічі, в якому підкреслювалося, що у взаємовідносинах держави обмінюватимуться інформацією і відповідатимуть на запити одна одної про ситуацію з правами людини на їхній території. Вони також погодилися проводити двосторонні зустрічі з іншими державами-учасницями з метою вивчення питань, що стосуються людського виміру НБСЕ, включаючи ситуації і конкретні випадки, пов'язані з порушенням прав окремих людей. До цих ситуацій і конкретних випадків будь-яка держава може привертати увагу інших учасників НБСЕ. Усі матеріали з обміну інформацією і вивчення конкретних випадків за бажанням будь-якої держави-учасниці можуть подаватися на наступній нараді НБСЕ. Ці процедури постійно доповнюються новими інститутами і структурами. Розгорнуті рішення з цього питання були прийняті, зокрема, у Празі 1992 р.

Паризька хартія для нової Європи передбачала створення парламентської асамблеї НБСЕ, до якої повинні увійти члени парламентів усіх держав-учасниць. У рамках цього парламенту могли б бути створені спеціальні органи з повноваженнями розглядати окремі порушення основних прав і свобод людини та приймати щодо них обов'язкові рішення. У перспективі можливе об'єднання існуючих у Європі регіональних органів в єдину організацію, до якої ввійдуть усі держави Європейського континенту. Цей процес практично відбувається уже нині шляхом вступу східноєвропейських країн у члени Ради Європи. Це неминуче спричиниться до реорганізації всіх європейських регіональних організацій.

Система захисту прав людини склалася у Співдружності Незалежних Держав (СНД), метою якого, як зазначається в статуті, є забезпечення прав і основних свобод людини відповідно до загальноприйнятих принципів і норм міжнародного права та документів НБСЕ. Одним із органів співдружності є Комісія з прав людини. Це консультативний орган, покликаний слідкувати за виконанням зобов'язань з прав людини, які взяли на себе держави-члени Співдружності. Згідно з положенням про комісію, затвердженим 27 вересня 1993 р., вона розглядає індивідуальні та колективні звернення будь-яких осіб і неурядових організацій з питань, пов'язаних із порушенням прав людини будь-якою державою-членом СНД.

Громадяни країни-члена СНД мають право подавати будь-якій із сторін письмові запити з питань, пов'язаних з порушенням прав людини державою-учасницею СНД. Якщо питання впродовж шести місяців після його отримання не розв'язане країною-відповідачем, то заявник має право передати його до комісії. Вона розглядає заяву тільки після того, як пересвідчиться, що всі доступні внутрішньодержавні засоби правового захисту були ви-

черпані і після цього минуло не більше шести місяців. Комісія має право звернутися до зацікавлених сторін з проханням надати будь-яку інформацію, що стосується суті справи. У випадку відмови сторона повинна дати вмотивовану відповідь. Зацікавлені сторони можуть робити усні або письмові подання при розгляді питання комісією. Вона не розглядає жодних звернень по суті, поки не пересвідчиться в тому, що порушене у зверненні питання не розглядається відповідно до іншої процедури міжнародного розгляду або врегулювання; заявник вичерпав усі доступні внутрішньодержавні засоби правового захисту і з цього часу минуло не більше шести місяців; звернення не є анонімним.

Положення про Комісію з прав людини СНД застосовується для дотримання процедур у сфері прав людини, закріплених статутом і конвенціями ООН та її спеціалізованими установами. Держави-члени СНД можуть вдатися і до процедур розгляду спорів на підставі чинних для них міжнародних угод.

Інтеграційні процеси, що відбуваються в Європі, є зразком для інших континентів. Так, на Міжамериканській дипломатичній конференції у Коста-Ріці 20 листопада 1969 р. була прийнята Міжамериканська конвенція з прав людини. Вона по суті скопійована з Європейської конвенції з прав людини і основних свобод. Міжамериканську конвенцію підписали 12 із 19 латиноамериканських держав: Венесуела, Гватемала, Гондурас, Колумбія, Коста-Ріка, Нікарагуа, Панама, Парагвай, Сальвадор, Чилі, Уругвай і Еквадор. США не поставили свій підпис під конвенцією. Упродовж 10 років її ратифікували 11 держав. Від 1978 р. конвенція вступила в силу. Ще не всі держави, що входять до Організації американських держав, її ратифікували.

У Міжамериканській конвенції з прав людини повноваження з контролю за виконанням зобов'язань, взятих державами-учасницями, покладені на Міжамериканську комісію і Міжамериканський суд з прав людини. Їхні функції значною мірою запозичені у Європейської конвенції з прав людини і основних свобод. Діяльність цих органів виявилася неефективною. Так, за роки функціонування Міжамериканський суд з прав людини виніс менш ніж десять консультативних висновків і рішень. Перше рішення суду було оголошене лише 29 липня 1988 р., тобто через 10 років після вступу в силу Міжамериканської конвенції з прав людини.

Функціонування регіональної системи захисту прав людини, створеної на основі Міжамериканської конвенції з прав людини, свідчить про її неефективність, яка зумовлюється нестабільністю політичних режимів у низці держав цього регіону. Сама конвенція складена у відриві від реального життя і соціально-економічних умов, що існують на Латиноамериканському континенті. Народи країн Латинської Америки позбавлені не лише соціально-економічних, а й елементарних громадянських і політичних прав. У цих кра-

їнах багато осіб стають жертвами репресій, перебувають у в'язницях і конц-таборах, піддаються тортурам, хоча ці держави ратифікували Міжамериканську конвенцію з прав людини і таким чином взяли на себе зобов'язання дотримуватися закріплених у ній прав і свобод людини.

Лише на основі схожості політичних систем, їхньої політичної і правової стабільності, історичного досвіду, близькості рівнів соціально-економічного розвитку, спільних правових традицій можлива їхня ефективна діяльність. Саме ці фактори пояснюють, чому функціонування Європейської комісії з прав людини та Європейського суду виявилось набагато успішнішим, ніж діяльність аналогічних органів на Латиноамериканському континенті. Не випадково в Азії досі немає регіональних органів з прав людини. Чимало вчених і державних діячів цього континенту вважають, що відсутність в Азії політичної, соціально-економічної і культурної гомогенності між державами не дає підстав для запровадження регіонального механізму з прав людини. Зусилля держав регіону, на їхню думку, повинні зосереджуватися на питаннях політичного і культурного розвитку. Але це не виключає потреби у створенні регіонального механізму захисту прав людини в Азії. Не випадково Генеральна Асамблея ООН неодноразово закликала держави тих регіонів, в яких відсутні такі органи, розглянути можливість про укладення відповідної угоди.

Регіональну організацію з прав людини у 1981 р. створили африканські держави, прийнявши Хартію прав людини і прав народів. Положення цього документа враховують специфіку африканського континенту і завдання держав-учасниць. Хартія ставить на передній план питання про самовизначення, боротьбу з колоніалізмом, іноземним пануванням, а також про соціально-економічний і культурний розвиток, суверенні права народів на природні багатства і ресурси. Значне місце в ній відводиться праву народів на міжнародний мир і безпеку, розвиток, сприятливе довкілля та іншим правам, які мають особливе значення для ліквідації залишків колоніалізму і вільного розвитку африканських народів. Хартія прав людини і прав народів передбачила створення тільки Комісії з прав людини і прав народів, яка щороку проводить сесії.

Держави-учасниці хартії зобов'язуються через кожні два роки подавати доповіді про законодавчі та інші заходи, вжиті ними для забезпечення прав і свобод, передбачених хартією. Функції комісії сформульовані лише в загальних рисах, а хартія не містить положень про повноваження цього органу давати будь-які рекомендації або приймати рішення з обговорюваних доповідей. Практично Африканська комісія лише формулює пропозиції із законодавчого забезпечення тих чи інших прав і свобод.

Хартія, на відміну від Європейської і Американської конвенцій, вказує на відмінність між повідомленнями про порушення прав індивідів і тими, які

свідчать про існування численних випадків масових брутальних порушень прав людини та прав народів. Якщо, вивчивши повідомлення, Африканська комісія доходить висновку про наявність у тій чи іншій країні систематичних порушень прав людини і прав народів, то вона повідомляє про це Асамблею голів держав і урядів. За дорученням асамблеї комісія робить доповідь з висновком та рекомендаціями. За перші 10 років функціонування Комісія одержала 34 повідомлення про масові порушення прав людини.

Усі повідомлення конференція розглядає доти, доки Асамблея голів держав і урядів не прийме іншого рішення. Повідомлення, що свідчать про окремі порушення прав і свобод людини, комісія не розглядає.

Одним із органів, що опікується проблемами захисту прав людини на Близькому Сході, є **Постійна арабська комісія з прав людини**. В основному її діяльність зосереджується на боротьбі з порушенням прав людини на окупованих Ізраїлем територіях.

Отже, інтеграційні процеси в рамках Європейського континенту сприяють створенню і відносно успішному функціонуванню регіональної системи, яка забезпечує надійний захист прав і свобод людини та громадянина. Створений правовий механізм забезпечення цих прав, що своєю чергою прискорює аналогічні процеси на Латиноамериканському і Африканському континентах. Проте відмінність соціальних систем, неоднаковий рівень економічного розвитку, особливий національний склад населення, різні культурні та історичні традиції не дають можливості створити дієвий механізм захисту прав людини на цих континентах. Поза полем дії такого механізму перебувають Азія та мусульманський Схід. Спеціалізовані установи й органи ООН, покликані захистити права і свободи людини та громадянина у всесвітньому масштабі, мають недостатню ефективність.

5.6. Система захисту прав і свобод людини в Україні

Чинна Конституція України проголосила права і свободи людини найвищою цінністю. Це зобов'язує державу виконувати функції головного гаранта їх дотримання і захисту.

Суб'єктивне юридичне право громадянина може виникати лише за умови закріплення його в законодавстві. Зміст основних прав і свобод у нормативно-правових актах – конституції та законах – формулює законодавчий орган держави. Це не випадково. Органи виконавчої влади, міліція, прокуратура, служба безпеки не можуть закріплювати основні права і свободи людини та систему гарантії їх здійснення. Такий порядок зумовлений юридичною природою і значенням закону, який є головним інструментом забезпечення захисту прав людини. Закон має певні особливості, які визначають його найвищу юридичну силу:

- приймається Верховною Радою України або референдумом;
- регулює найважливіші суспільні відносини;
- закріплює систему основних прав і свобод громадян, порядок їх здійснення та захисту;
- відрізняє від інших правових актів особливою конституційною процедурою прийняття і запровадження;
- потребує контролю або затвердження з боку будь-якого іншого органу держави і не може впливати на систему прав та свобод людини, закріплених законом;
- має найвищу юридичну силу;
- може бути доповнений, змінений й скасований тільки тим органом влади, який приймає закони.

Конституція України 1996 р. (ст. 92) закріпила положення про те, що виключно законами України визначаються:

- права і свободи людини та громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина;
- громадянство, правосуб'єктність громадян;
- права корінних народів і національних меншин;
- основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення;
- засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства;
- питання виховання, освіти, культури, охорони здоров'я;
- проблеми екологічної безпеки.

Чільне місце у системі органів державної влади, що діють у сфері прав людини, посідає Верховна Рада України. Конституція виділяє не тільки принцип обов'язковості саме законодавчого закріплення регулювання питань з прав і свобод людини, а й контрольні функції парламенту у цій сфері.

Парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина покликаний:

- захищати права і свободи людини, проголошені Конституцією, законами України та міжнародними договорами;
- забезпечити додержання та повагу до прав людини з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств і установ, організацій та їх посадових осіб;

- запобігати порушенням прав і свобод людини або сприяти поновленню порушених прав;
- поліпшувати й розвивати міжнародне співробітництво у сфері захисту прав і свобод людини;
- запобігати будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;
- сприяти правовій поінформованості населення та захисту конфіденційної інформації про особу.

13 листопада 1997 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Сферою його застосування є відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини та громадянина між громадянами України незалежно від місця їхнього проживання, між іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади й місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини діє на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини, які надходять від громадян України, а також з власної ініціативи. Звернення розглядаються відповідно до Закону України «Про звернення громадян». Вони подаються уповноваженому впродовж одного року після вчинення порушення прав і свобод людини та громадянина. За виняткових обставин цей строк може бути продовжений уповноваженим, але не більше, ніж на два роки.

Розглядаючи звернення, уповноважений відкриває провадження у справі про порушення прав і свобод людини, роз'яснює, до яких заходів має вдатися особа, котра подала звернення, скеровує її до органу, який повинен розглянути справу. Не розглядаються звернення, які перебувають на розгляді у суді. Розпочатий розгляд припиняється, якщо зацікавлена особа подала позов, заяву або скаргу до суду. Відповідно до закону, уповноважений реагує на порушення положень Конституції, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини та громадянина. Виявом реагування є звернення уповноваженого (конституційне подання) до органів державної влади й місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, організацій, установ, до посадових і службових осіб. Конституційне подання вноситься до Конституційного суду з приводу відповідності Конституції України тих чи інших законів України, чинних правових актів Верховної Ради, акту Президента та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим, офіційного тлумачення Конституції України та законів України. Виявлені порушення прав і свобод людини та громадянина мають бути усунені упродовж місяця.

Гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, дотримання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина є Президент України. Вступаючи на пост і присягаючи народові України, він зобов'язується, зокрема, відстоювати права і свободи громадян; виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників. Президент України приймає рішення про надання чи припинення українського громадянства, про надання притулку, здійснює помилування осіб, засуджених судами України, видає укази і розпорядження, виконання яких є обов'язковим на території України.

Кабінет Міністрів України як найвищий орган у системі органів виконавчої влади, згідно з Конституцією України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Він відповідальний перед Президентом та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. Кабінет Міністрів забезпечує державний суверенітет та економічну самостійність України, здійснення зовнішньої і внутрішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України. Кабінет Міністрів втілює у життя фінансову, цінову, інвестиційну та податкову політику, заходи у сфері праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. Уряд розробляє загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України, здійснює виконання державного бюджету, забезпечує заходи щодо громадського порядку, боротьби зі злочинністю. В межах своєї компетенції Кабінет Міністрів видає постанови і розпорядження, виконання яких є обов'язковим.

Проблемами прав і свобод людини і громадянина займаються також місцеві державні адміністрації, які здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі. Вони забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади. Важливою функцією цих органів є забезпечення законності і правопорядку, захист прав і свобод громадян. Місцеві державні адміністрації втілюють у життя державні та регіональні програми соціально-економічного й культурного розвитку, програми охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин — програми їх національно-культурного розвитку.

Захист прав і свобод людини та громадянина здійснюють органи місцевого самоврядування, які мають право самостійно розв'язувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. До них належать сільські, селищні і міські Ради та їхні виконавчі органи. Ради дають дозвіл на створення з ініціативи жителів будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення і надають їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Територіальні громади, села, селища, міста

безпосередньо або через створені ними органи місцевого самоврядування затверджують програми соціально-економічного і культурного розвитку, бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць та контролюють їх виконання, встановлюють місцеві податки і збори відповідно до законів, забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їхніх результатів.

Серед повноважень місцевих Рад, делегованих їм державою, є і такі, що безпосередньо стосуються питань забезпечення прав і свобод громадян. Найперед цю: допомога органам суду, прокуратури, адвокатури, юстиції, внутрішніх справ і державної безпеки в їхній роботі, розв'язання питань щодо проведення зборів громадян, мітингів, демонстрацій, контроль за станом квартирної обліку громадян на відповідній території, організація служби зайнятості населення.

Особливу роль серед органів системи виконавчої влади, що займаються захистом прав і свобод людини, відіграють правоохоронні органи – міліція та служба безпеки. До компетенції міліції входить захист життя, здоров'я, прав і свобод, власності громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Органи міліції забезпечують особисту безпеку громадян, попереджають правопорушення, охороняють громадський порядок, розкривають злочини, розшукують злочинців, піклуються про безпеку дорожнього руху, захищають власність, виконують кримінальні покарання. Вимоги працівника міліції обов'язкові для виконання всіма громадянами і посадовими особами. Служба безпеки України стоїть на сторожі державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної єдності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу держави, а також прав громадян. Діяльність цієї служби спрямована проти розвідувально-підривної діяльності іноземних спецслужб, організацій, осіб. Вона запобігає актам тероризму, корупції, організованій злочинності.

Сприяти захистові прав та представляти інтереси громадян України, іноземних держав, осіб без громадянства, юридичних осіб, надавати їм іншу юридичну допомогу покликана адвокатура – добровільне професійне об'єднання. Її діяльність групується на принципах верховенства закону, незалежності, демократизму, гуманізму та конфіденційності. Адвокат має право представляти і захищати права та інтереси громадян за їхнім дорученням в усіх органах, на підприємствах, в установах і організаціях, збирати відомості про факти, які можуть бути використані як свідчення в цивільних, господарських, кримінальних справах, а також у справах про адміністративні порушення.

Однією із форм захисту прав і свобод людини є діяльність неурядових правозахисних організацій. В Україні діють декілька впливових організацій, таких як Український центр прав людини, заснований при Українській Прав-

ничій фундації, групи міжнародної амністії, що об'єдналися в Українську асоціацію, Українсько-американське бюро захисту прав людини, Харківська правозахисна група та ін. Вони здійснюють науково-дослідницьку, правозахисну, видавничу діяльність, соціологічні дослідження, проводять моніторинг преси з метою аналізу політичних та інших процесів у суспільстві, організують незалежні юридичні експертизи, щоб виявити порушення прав людини та розв'язати інші питання правозахисної діяльності.

Отже, за короткий час Україна створила чітку, більш-менш ефективну систему захисту й забезпечення прав і свобод людини та громадянина, правова основа якої – це передусім чинна Конституція, нормативно-правові акти національного законодавства, а також міжнародні угоди, укладені Україною. Органи законодавчої і виконавчої влади мають конкретно визначені функції і повноваження щодо забезпечення й захисту прав людини та громадянина. Новим явищем для України стало запровадження інституту омбудсмена.

Проте стан справ у сфері дотримання та захисту прав і свобод ще далекий від бажаного. За даними першої щорічної доповіді, оприлюдненої 28 листопада 2000 р. у парламенті, до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини омбудсмена зверталось 100 тис. осіб. Загалом 56% заяв стосувалися порушень громадянських, 20% – економічних, 16% – соціальних прав. У 2,5 тис. випадків були здійснені представлення Уповноваженого, однак тільки кожне п'яте із них було розв'язане позитивно. Причини такого становища ховаються в глибокій соціально-економічній і політичній кризі, у зниженні загального рівня культури й моралі. Неабияке значення має протистояння законодавчої і виконавчої влади, недовіра громадян до інститутів державної влади, недостатня структурованість суспільства, відсутність у населення досвіду використання найважливішого органу захисту прав і свобод людини – суду.

Висновки

Права і свободи людини є найбільшою цінністю людської цивілізації. Як певні норми структурованої властивості буття вони є невід'ємним і необхідним способом та умовою життя, особистості, її взаємовідносин з суспільством, державою, іншими індивідами. Сучасний світ неможливо уявити без прав і свобод людини, які ґрунтуються на принципах свободи, рівності, справедливості і мають універсальний характер. Становлення й розвиток прав людини розкриває тип цивілізації, оскільки відносини людини і держави – найважливіша ознака, що характеризує природу тієї чи іншої цивілізації, а державу – як правову або не правову.

Права людини – це ціннісний орієнтир, який дає змогу застосувати «людський вимір» не лише до держави, права, закону, законності, правового по-

рядку, а й до громадянського суспільства, оскільки ступінь його зрілості значною мірою залежить від стану справ з правами людини, від їхнього обсягу і реалізації. Права людини дистанціюють її від держави, завдяки їм людина самовизначається у сфері приватного життя, виборі переконань, ставлення до релігії, власності.

Поглинання громадянського суспільства державою, одержавлення усіх сфер життя відбувається там, де права людини відсутні або мають декларативний характер. Ступінь демократичності будь-якого суспільств визначається не декларуванням, а насамперед повнотою забезпечення прав і свобод людини, функціонуванням ефективного механізму їх захисту. Україна, як і всі посттоталітарні держави, робить спробу практично забезпечити увесь спектр прав і свобод людини, проголошених Конституцією і законодавством.

Контрольні запитання

1. У чому суть чотирьох підходів до проблеми правового статусу людини та громадянина?
2. Який зміст вкладається в поняття «права людини»?
3. Що таке «свобода людини»?
4. Яким чином розрізняються права людини за часом виникнення?
5. У чому суть громадянських (особистих) прав і свобод людини та громадянина?
6. Чи правомірно ототожнювати громадянські права і права громадян?
7. У чому суть і призначення політичних прав людини та громадянина?
8. Який взаємозв'язок громадянських і політичних прав та свобод людини?
9. У чому суть економічних, соціальних і культурних прав людини та громадянина?
10. Які права віднесені до окремих категорій прав людини?
11. Що таке обов'язки людини та який їх зв'язок з правами і свободами?
12. Які основні гарантії прав людини ви знаєте?
13. Які повноваження і головні функції Організації Об'єднаних Націй у справі захисту прав людини?
14. Які повноваження мають Комісія з прав людини, Верховний комісар ООН з прав людини, Верховний комісар з прав біженців, Комітет з прав людини?

15. У чому суть компетенції комітетів з расової дискримінації, ліквідації дискримінації стосовно жінок, з економічних і культурних прав, проти катувань, з прав дитини?

16. Чи має людина право на індивідуальне звернення до судових і несудових міжнародних органів?

17. Які органи забезпечують захист прав людини в європейській системі захисту прав і свобод?

18. Чи існує система захисту прав людини в рамках Співдружності Незалежних Держав?

19. У чому особливості діяльності Міжамериканської комісії та Міжамериканського суду з прав людини?

20. Які особливості дії механізму захисту прав людини на африканському континенті?

21. У чому суть системи захисту прав і свобод людини в Україні?

22. Що спільного і відмінного в діяльності із захисту прав людини в Україні таких органів і посадових осіб: Верховної Ради України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Президента України; Кабінету Міністрів; місцевих державних адміністрацій; органів місцевого самоврядування; правоохоронних органів; адвокатури; судів; неурядових правозахисних організацій?

Література

Основна

1. Дженіс М., Кей Р., Бредлі Е. Європейське право в галузі прав людини: Джерела і практика застосування: – Київ, 1997.

2. Карпачова Н.І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – Київ, 2000.

3. Конституційне право України. / За ред. В.Ф. Погорілка. – Київ, 2000.

4. Конституція України. – Київ, 1996.

5. Конституція України: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина: Навч. посібн. – Київ, 1999.

6. Международные акты о правах человека: Сборник документов. – Москва, 1999.

7. Общая теория прав человека. Рук. авт. кол-ва и отв. ред. Е.А. Лукашева. – Москва, 1996.
8. Основи конституційного права України: Підручник. 2-ге доп. вид. / За ред. В.В. Копейчикова. – Київ, 1998.
9. Права человека. Учебник для вузов / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – Москва, 1999.
10. Про засади державної політики України в галузі прав людини: Постанова Верховної Ради України від 17 червня 1999 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – №35.
11. Юридичний механізм забезпечення прав людини (загальна характеристика) // Право України. – 1999. – №10.

Додаткова

1. Гайек Ф.А. Право, законодавство і свобода. Нове визначення ліберальних принципів справедливості і політичної економії. – Київ, 2000.
2. Довідник з прав людини. – Київ, 1995.
3. Погорілко В.Ф., Головченко В.В., Сірий М.І. Права та свободи людини і громадянина в Україні. – Київ, 1997.
4. Права человека накануне XXI века. – Москва, 1994.
5. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права і держави. – Київ, 1995.
6. Терышник В.М., Марченко А.В., Тертышник А.И. Защита прав и свобод человека: Научно-практическое пособие. – Харьков, 2000.
7. Фатеев А.Г. Захист прав людини: Україна десь. – Київ, 1998.
8. Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues – Oxford, 1984. – Vol. 1.
9. Robertson A. Human Rights in the World.-Manchester, 1972.

6. СУДОВА ВЛАДА

Одним із основоположних принципів демократичного суспільства, беззаперечною цінністю людського буття є справедливість. Її забезпеченню й дотриманню у демократичних державах має слугувати судова влада — специфічна гілка державної влади, що чинить правосуддя уповноваженими на те державними органами (судами) шляхом розв'язання правових конфліктів та здійснення судового контролю.

Основною метою судових органів є здійснення правосуддя шляхом справедливого розв'язання правових конфліктів між громадянами, між громадянами та органами влади й організаціями. Захист громадянських прав і свобод — визначальна характеристика судочинства у правовому суспільстві.

Дієвість та демократичність судової системи у тій чи іншій державі визначається такими факторами, як досконалість чинного законодавства, передусім процесуального, професіоналізм суддів, відповідальність працівників судових органів за забезпечення законності, їхня відданість ідеалам та принципам демократії (зокрема, недоторканості прав і свобод особистості, рівності усіх перед законом, верховенства права), здатність бути незалежними у своїх судженнях і висновках.

Судова система, яка діє на засадах поділу влади, поряд з такими інституціями, як опозиція, громадська думка, незалежні засоби масової інформації, здатна запобігати узурпації й зловживанню владою, протидіяти чиймсь намаганням стати над законом.

В прийнятій 1996 р. Конституції України задеклароване прагнення побудувати таку судову систему, яка б відповідала демократичним засадам. Це потребує культивування у громадській свідомості поняття справедливості, вдосконалення законодавства й підготовки працівників судових установ усіх рівнів, звернення до вивчення історичного й зарубіжного досвіду.

6.1. Роль судової влади в державі

Суди в історії людства. Практика розв'язання конфліктів між людьми набула певних регульованих форм ще в стародавні часи. Цю функцію виконували старійшини, вожді, провідники родів та племен спочатку на основі неформальних правил — звичаїв, які згодом переросли в офіційно визнані, формальні правила — закони²⁵.

²⁵ Певний час поширеним засобом розв'язання конфліктів була кровна помста — таліон (від лат. talio — відплата, відповідна сила злочину). Сутність таліону полягала в тому, щоб не просто помститися за образу, а завдати саме рівнозначної шкоди за принципом «око за око, зуб за зуб». На тому рівні розвитку суспільних відносин таке покарання за злочин, а отже, і захист інтересів постраждалого, вважалося справедливим.

Характерною ознакою судової системи в стародавні часи було співіснування старих родових та нових на той час державних судів. Так, у стародавніх Єгипті, Вавилоні, Індії, Китаї судочинство на місцях здійснювали старости общин або суди місцевих громад. Судові функції виконували також представники адміністрації – управителі міст, округів та областей, намісники в провінціях, царські радники, міністри. Найвищим суддею був цар, який, окрім іншого, розглядав і скарги щодо рішень нижчих судових інстанцій. Згодом виникли державні (царські) суди з професійними суддями, яких призначав цар або його намісники і які поряд із суто судовими функціями займалися іншими справами – наглядали за сплатою податків, контролювали управління царськими маєтками тощо.

В античних державах – громадянських самоврядних полісах Стародавньої Греції (VI-IV ст. до н.е.) та республіканському Римі (VI-I ст. до н.е.) – одна із найважливіших функцій правосуддя полягала у захисті інтересів громадянина. Адже це були суспільства вільних і рівноправних громадян.

В Афінах класичного періоду (V ст. до н.е.) судочинство здійснювала геліея, або афінський суд присяжних, як один з найважливіших органів афінської демократії. Чисельність членів геліеї налічувала близько 6 тисяч осіб, що зумовлювалося не лише кількістю позовів до суду та судових справ, а й прагненням афінян запобігти підкупові суддів та залучити до державної діяльності якомога більше громадян. Геліеї розглядали позови, розділившись на окремі палати, причому судові справи між палатами розподілялися жеребкуванням. Це забезпечувало незалежність суду. Звинувачення та захист мали приватний, а не державний характер. Судовий процес відбувався на основі принципу змагальності, який набув досконалої форми у Стародавньому Римі. Важливим наслідком функціонування римського судочинства було виокремлення двох категорій справ: публічних, пов'язаних із порушенням державних інтересів, та приватних, які стосувалися окремих осіб. Певний час у Римі співіснували самосуд (тобто випадки, коли державна влада не втручалася у суперечки, що виникали між громадянами) та державні суди. У період імперії (I-V ст. н.е.) судочинство стало державною монополією. Імператорські чиновники розв'язували конфлікти як між окремими громадянами, так і між громадянами та державою. Тоді ж були створені спеціальні станові суди, які розглядали справи сенаторів, придворних, духівництва, військових.

Правила римського судового процесу, як і все римське право, пізніше запозичили й застосовували в епоху раннього середньовіччя європейські країни. Проте згодом суди в Європі перетворилися з органів публічно-правової влади на органи приватної влади феодалів, в руках яких зосереджувалися широкі політичні та економічні повноваження. Це сталося внаслідок надання феодалам так званого імунітету – сукупності політичних прав, які великі

землевласники отримували від короля. Одним із виявів імунітетних прав феодала було виконання ним судових функцій щодо підлеглого йому населення. Через те, що саме місцевий феодал (а не представники загальнодержавної влади) виконував судові функції, судочинство стало одним із засобів забезпечення повновладдя феодала в межах його володінь.

Зі зміцненням абсолютистських тенденцій державного розвитку, посиленням центральної влади зростала роль держави у діяльності судів. Відновилася діяльність центральних судових органів, які стали складовою частиною верховної публічно-правової влади.

Розвиток торгівлі, економічні й соціальні зміни, що вели до утвердження ранньокapіталістичних відносин, позначилися й на функціонуванні судових органів. Постає завдання захисту приватної власності, яка була основою нових економічних відносин. Буржуазні революції в Європі та Північній Америці, спричинені ними політичні зміни зробили можливим застосування нових, більш демократичних принципів організації судової влади та здійснення судочинства. Якщо раніше суди були зорієнтовані на підтримку і захист інтересів носіїв державної влади, то тепер вони мали захищати й інтереси громадян. Була скасована становість суду, проголошена рівність усіх перед законом, створені суди присяжних. Неодмінними вимогами справедливого судочинства стали гласність, усність, змагальність судового процесу, виборність суддів. Набув визнання й поширення принцип презумпції невинуватості.

Усе це можна розглядати як наслідок утвердження конституціоналізму та втілення у життя одного з його основоположних принципів – поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Відтепер, коли ніхто й ніщо не міг бути понад законом, а поділ влади став конституційною нормою, виникли принципово нові умови для діяльності судів і суддів, демократизації судочинства. До головних функцій суду було віднесене не тільки розв'язання спорів і конфліктів, контроль за дотриманням законності й покарання правопорушників, а ще й тлумачення конституції, згідно з якою функціонувала держава.

Рівність усіх перед законом та верховенство права стали можливими завдяки реалізації ідей та принципів демократії у країнах Західної Європи і Північної Америки. Суди, як орган державної влади, покликані були захищати інтереси громадян, забезпечувати справедливе розв'язання конфліктів, дотримання конституційного порядку, не допускати того, щоб окрема особа чи організація могли поставити себе над законом. Суди повинні були захищати права і свободи, гарантовані конституціями, особливо у тих випадках, коли вони порушувалися державою (або її представниками) щодо громадян. Судові органи ставали не лише контролерами законності, а й чинниками громадських і політичних процесів у державі.

Суди й судочинство в історії України. Перші згадки про діяльність судів на теренах теперішньої України належать до княжої доби (X–XIV ст.). Однією з найголовніших функцій князівської влади було підтримання справедливості. Обов'язок чинити суд, розсуджувати підданих вважався головною місією володаря. Серед чотирьох видів судів, які існували в Київській державі – княжі (державні), домініальні (приватні, в яких володар судив своїх підданих), церковні та громадські, – визначальне місце посідали княжі суди. Як і в інших суспільствах, які перебували на доіндустріальній стадії розвитку, у Київській Русі існували станові суди, що окремо займалися справами соціальної еліти, широких верств населення, служителів церкви.

Джерелом правових норм у цей період були звичаї – правила поведінки, не закріплені у законах, але виконувані через часте їх застосування. Норми візантійського права, запозичення яких розпочалося з прийняттям християнства, найчіткіше віддзеркалилися у церковному законодавстві, зокрема в церковних уставах Володимира Великого та Ярослава Мудрого.

У період князювання Ярослава Мудрого була зроблена спроба кодифікувати цивільне та кримінальне право. З'явилася «Руська правда». Це складений приватно збірник законів, найкоротша редакція якого мала 17 параграфів (її відносять до середини XI ст.), а найдовша – 135 параграфів (початок XII ст.). У ньому містилися і деякі процесуальні норми²⁶. Фахівці знаходять у «Руській правді» певні запозичення з візантійського, меншою мірою – скандинавського та польського права, однак наголошують на тому, що в цілому – це збірник давньоруського звичаєвого права з притаманними йому рисами. Серед найпримітніших особливостей зафіксованих у «Руській правді» норм Н. Полонська-Василенко відзначає лагідність покарань, відсутність смертної кари, порівняно високий соціальний статус жінки та ін.²⁷

Хоч «Руська правда» згадує лише князівські суди, до них, як вважає М. Грушевський, могли «переноситися тільки деякі більш круті справи, де сторони не задовольнялися громадським присудом»²⁸. Первинною ланкою усіх судових розборів були народні, громадські суди, що мали назву «копа»²⁹ (копний суд). Це установи звичаєвого права, які побутували на українських та білоруських теренах упродовж багатьох століть. Їх виникнення історики відносять до XI ст., а найбільший розквіт – до XVI ст.

Визначною подією литовсько-польської доби було видання регулярного кодексу законів – Литовського статуту (перше видання – 1529 р.), який мав велике значення для розвитку судочинства на українських землях. Статут відповідав законодавчій традиції Київської держави (дослідники відзнача-

²⁶ Див.: Дорошенко Д.І. Нарис історії України. – Львів, 1991. – С. 76-77.

²⁷ Див.: Полонська-Василенко Н. Історія України. – Київ, 1992. – Т.1.- С.253-254.

²⁸ Грушевський М. Історія України-Руси. – Київ, 1993. – Т. III: До року 1340. – С. 239.

²⁹ «Копа» – віче усіх правоздатних осіб певної округи, що чинило громадське слідство й

ють його структурну й змістову подібність до Руської правди), і в деяких регіонах України запроваджені ним норми визнавалися чинними аж до першої третини XIX ст.

Запроваджуючи становість суду як визначальну рису судового устрою тих часів³⁰, Литовський статут адресувався «не окремому станові суспільства, а всьому загалу, визначивши поняття усього посполства, тобто народу»³¹. Увібравши в себе низку ренесансних політико-правових ідей, він запроваджував принцип персональної відповідальності перед законом, обов'язковість інституту адвокатури, не робив різниці між людьми різного віросповідання та етнічного походження, детально описував майнові права жінки тощо.

Наступні редакції Литовського статуту (особливо третя редакція 1588 р.) пристосовували литовське право до польського, яке поділяло людей не лише за становою ознакою, а й за релігійною належністю, надаючи усілякі переваги римо-католикам. Зокрема, в багатьох містах, на які поширювалися норми Магдебурзького права, конфесійні обмеження позбавляли права українців-міщан брати участь у самоврядуванні, включно з судочинством.

Найшвидше Магдебурзьке (або німецьке) право було надане деяким містам на галицько-волинських землях. З кінця XIV ст. кількість таких міст почала інтенсивно збільшуватися. У XV ст. право самоврядування отримав Київ, а в XVI ст. — Луцьк та Крем'янець. Здобувши право самоврядування на основі великокняжих чи королівських грамот, міста звільнялися від підпорядкування державній адміністрації, зобов'язуючись тримати в порядку укріплення й нести сторожову службу. Громада міста обирала управу на чолі з бургомістром і ратманами (райцями), а також мала власний суд на чолі з війтом і лавниками, які обиралися на свої посади пожиттєво (в інших випадках війт міг призначатися великим князем) й становили судову колегію³².

Козацька держава, що сформувалася за часів Богдана Хмельницького й зберігала риси автономної політичної одиниці до другої половини XVIII ст., мала власного виборного голову держави — гетьмана, власні адміністративний і судовий устрій та закони. Судову владу очолював член центрального виборного уряду — генеральної старшини — генеральний суддя (з кінця XVII ст. їх було два). Він чинив суд у справах, що надходили по скаргах до самого гетьмана, часто з виїздом на місце, залучаючи на допомогу лише судового писаря. Існувала своєрідна «виконавча» й судова вертикаль: у полках та сотнях, що були основними адміністративними одиницями, існували ті ж старшинські посади, але відповідно нижчого рівня, що й при гетьманові.

³⁰ Існували окремі суди для знаті (їх судив королівський суд), для шляхти (городські, земські й підкоморські суди), для селян (громадські суди та домініальні або вотчинні суди, що набували сили в міру закріпачення селянства).

³¹ Див.: Яковенко Н. З найдавніших часів до кінця XVIII ст. — Київ, 1997. — С. 107.

³² П. П. ... С. 126-127

Щоправда, в сотнях окремого судді не було; обов'язок чинити суд лежав на сотниках.

У частині міст на теренах Гетьманщини зберігалось Магдебурзьке право, підтвержене царськими грамотами³³. Там діяв самоврядний міський суд, очолюваний обраним міщанами та затвердженим гетьманом війтом. Присуд у міських судах мав здійснюватися на підставі збірників законів «Саксон» і «Порядок», а також Литовського статуту, але на практиці судді часто керувалися м'якшими нормами звичаєвого права та прагнули розв'язувати справи за внутрішнім переконанням³⁴.

Інші міста, як і села, підлягали загальній юрисдикції козацьких властей. Окрім козацьких та міських, діяли духовні й громадські суди. Представники громадськості долучалися до ухвалення судових рішень, особливо в ролі слідчих та свідків. Характерними ознаками цього періоду були колегіальність та виборність більшості судових установ, які стосовно козацьких судів були посилені в 1728 р. під час гетьманування Д. Апостола (Генеральний суд був перетворений на вищу апеляційну інстанцію, до якої входило шість осіб: троє українців та троє росіян, а головувати на ньому мав гетьман), а також у подальших проектах реформи судочинства.

На період після поразки гетьмана І. Мазепи під Полтавою припадає посилення утисків з боку московських властей, порушення ними договорів, укладених з українськими гетьманами та розширення компетенції російських служб і намісників. У сфері судочинства суттєвим кроком у цьому напрямі було створення 1722 р. Першої Малоросійської колегії (проіснувала до 1727 р.), в обов'язки якої входило «приймати скарги на всі українські суди й вирішувати судові справи» силами російських офіцерів, що входили до колегії³⁵. Українські гетьмани, проте, не здавались, намагаючись відстояти і зміцнити українську автономію, зокрема за допомогою реформи судочинства.

Так, у 1743 р. (за часів гетьмана К. Розумовського) був укладений кодекс законів під назвою «Права, по котрим судиться малоросійський народ», що ґрунтувався на правових нормах Литовського статуту, Магдебурзького права та українського звичаєвого права. Не затверджений царським урядом, він усе ж був покладений (з урахуванням інших правничих розробок) в основу реформи судочинства, яку здійснив гетьман К. Розумовський упродовж 1760-1763 рр., затвердивши зміни судочинства на Генеральних зборах у Глухові.

³³ Такими містами були: Київ, Ніжин, Чернігів, Переяслав, Стародуб, Новгород-Сіверський, Погар, Почеп, Глухів, Мена, Короп, Кролевець, Остер, Козелець, Березне, Полтава, Гадяч, Батурин (див.: Полонська-Василенко Н. Історія України. – Т. 2. – С. 163).

³⁴ Див.: Дорошенко Д. Нарис історії України. – С. 355.

³⁵ Див.: Дорошенко Д. Нарис історії України. – С. 355.

За новим порядком кримінальні справи мали розглядатись у 10 полкових містах гродськими судами, до яких обирали суддів з місцевої шляхти. Вони замінили колишні полкові суди. Уся Гетьманщина була поділена на 20 судових повітів, у кожному з яких був створений земський суд, що розглядав цивільні справи, та підкоморський суд, до відання якого належали справи землеволодіння. Дрібні суперечки міщан та простих козаків розглядали сотенні управи та міські суди, а селяни підлягали панській юрисдикції. Генеральний суд зберігав за собою функції найвищої судової інстанції, але склад його колегії поповнився десятьма виборними депутатами (по одному від кожного із 10 полків-територій). По суті реформа означала реституцію правового порядку, який панував на українських землях перед початком Хмельниччини і який мав забезпечити зміцнення соціальних позицій української шляхти.

Це була остання державницька акція гетьманського уряду, оскільки наступного, 1764 р. Катерина II скасувала гетьманську владу і заснувала Другу Малоросійську колегію як тимчасовий орган управління краєм. У 1780-1783 рр. був остаточно скасований козацький військовий устрій та запроваджений загальноросійський устрій, а також повністю легалізоване ще раніше запроваджене Катериною II кріпацтво селян. У 1785 р. цариця оповістила «Грамоту про вільність дворянства», яка передбачала органи станового дворянського самоврядування. Та все ж на землях колишньої Гетьманщини упродовж майже 50 років діяли власні закони, відновлені указом Павла I — пристосований до українського життя Литовський статут (до 1842 р.) та Магдебурзьке право (до 1831-1834 рр.)³⁶.

У час, коли українські землі входили до складу Росії та Австро-Угорщини (кінець XVIII ст. - 1917 р.), судочинство здійснювалося в межах імперських державних судових систем — російської та австрійської відповідно. Після приєднання Галичини до Австрійської імперії, згідно з першим поділом Польщі (1772 р.), тут спочатку діяла польська судова система, однак незабаром (1784 р.) за імператорським наказом було скасоване особисте підданство селян панам та проведена реформа судів. Проте, за загальним визнанням істориків, ці реформи мало що змінили в реальному житті³⁷.

Істотне значення мали зміни в судоустрої, запроваджені після революції 1848 р. Суд був відокремлений від адміністрації, основною ланкою судової системи стали окружні суди загальної юрисдикції, для розгляду деяких справ при них створювалися суди присяжних. Існували також спеціальні суди: військові, фінансові, торговельні. Дрібні цивільні справи розглядали мирові судді. У Львові був створений вищий крайовий суд (як суд другої ін-

³⁶ Див.: Дорошенко Д. Нарис історії України. — С. 435; 511.

³⁷ Як зазначає Полонська-Василенко Н., судові процеси селян із дідами закінчувалися переважно на користь дідичів (див.: Полонська-Василенко Н. Історія України. — Т. 2. — С. 326).

станції для населення Східної Галичини). Після конституційної реформи 1865 р., а особливо на межі XIX і XX ст. Австрійська держава дедалі більше відповідала критеріям правової держави. Австрійські закони були однаково чинні для всіх верств населення та всіх регіонів держави, діяли представницькі органи місцевого управління й Галицький парламент (сойм)³⁸.

Згідно із судовою реформою 1864 р. у Росії, яка поширювалась і на ту частину України, що перебувала під її владою, були створені загальні та формально рівні суди – окружні та мирові, запроваджений інститут присяжних засідателів. Суди присяжних розглядалися як засіб демократизації кримінального судочинства. Реформа передбачала запровадження інституту адвокатури, а також виборність, незалежність і незмінність суддів, рівність усіх перед законом, гласність та усний характер судового провадження. Поряд з тим зберігалися станові суди та станові представники при судових палатах, судьями могли бути лише дворяни. У 1889 р. була здійснена нова судово-адміністративна реформа (контрреформа), яка значно обмежила попередні демократичні нововведення.

У період відновлення української державності (1917-1920) була спроба сформуванню судову систему на основі дотримання демократичних принципів. Неодмінними умовами розгляду судових справ визнавалися гласність та усний характер судового провадження, рівність усіх перед судом. Судова влада мала здійснюватися виключно судовими установами, судові рішення не могли бути змінені ні законодавчими, ні виконавчими органами влади.

У радянський період в Україні було запроваджено «революційне правосуддя». Його здійснювали революційні трибунали та народні суди, що виносили вироки й рішення, керуючись «революційним сумлінням і соціальною правосвідомістю» суддів. Суди як такі фактично були перетворені на органи розправи із «внутрішнім ворогом» і мали сприяти зміцненню політичного режиму «диктатури пролетаріату».

У 20-х роках XX ст. в Україні, як і в інших радянських республіках, були прийняті кодекси (цивільний, кримінальний та ін.) та запроваджена нова судова система. Відтепер судові справи розглядали колегії, до складу яких входив постійний суддя та два народні засідателі. При цьому інститут народних засідателів не був ідентичним інституту присяжних, що функціонував у демократичних країнах. Присяжні у кримінальному процесі виносять вердикт про винуватість або невинуватість підсудного, а у цивільному процесі тільки розв'язують питання наявності чи відсутності факту, з приводу якого

³⁸ Це сприяло зростанню національної гідності українців, відродженню їх економічного й державного життя. Саме завдяки дотриманню владою Австрійської імперії принципів правової держави відбулося піднесення громадянської свідомості й організованого громадського життя українців Галичини наприкінці XIX - на початку XX ст.

здійснено позов. Народні ж засідателі не були «суддями сумління», як присяжні, а прирівнювалися у праві ухвалювати рішення до суддів.

Проте ця відмінність не мала суттєвого значення, оскільки судова влада в СРСР мала другорядне значення. Протягом 30-х - 40-х років ХХ ст. судові функції фактично здійснювали так звані «трійки», до складу яких входили, крім суддів, представники партійних та карних органів.

Загалом у радянській Україні судова система, а разом з нею державний арбітраж, органи прокуратури, дізнання і слідства підпорядковувалися потребам тоталітарного режиму – захистові «соціалістичної законності». В таких умовах суди не були і не могли бути тим механізмом, який встановлював справедливість та захищав права окремих громадян чи їхніх об'єднань. Навпаки, суди використовувалися як засіб політичної розправи з тими, хто намагався протистояти комуністичному режимові.

Органи пропаганди переконували, що радянське правосуддя – це найбільш демократична форма захисту прав громадян, яка забезпечує найкращі умови для всебічного й об'єктивного розгляду і розв'язання спорів. Зовні система соціалістичного правосуддя будувалася на тих же принципах, що й у демократичних країнах: здійснення правосуддя лише судом, колегіальність розгляду справ, незалежність суддів і народних засідателів та їх підпорядкування тільки законові, здійснення правосуддя на основі рівності громадян перед законом і судом, відкритість розгляду справ, національна мова судочинства, участь представників громадських організацій та трудових колективів у судовому провадженні. Однак суди не були реально незалежними від органів державної влади та правлячої тоді комуністичної партії.

6.2. Судова влада в демократичних країнах

Поділ влади як основоположний принцип державного ладу. В сучасних демократичних суспільствах цей принцип передбачає окреме існування органів законодавчої, виконавчої та судової влади та розподіл повноважень між ними. Його реалізація дає змогу краще організувати державне управління та забезпечити створення системи стримування і противаги, яка не дозволяє тій чи іншій гілці влади, а отже, й окремим її представникам перевищити свої повноваження та, підпорядкувавши собі інші органи державної влади, стати колективним або одноосібним диктатором.

Судовій владі за цих умов відводиться роль арбітра у конфліктах між громадянами та контролера за виконанням законів, діями представників державних органів. Судова влада покликана не допускати неправомірних дій держави щодо її громадян. Правосуддя забезпечує дотримання прав і свобод громадян та захист їх у випадку порушення, є гарантом законності й порядку у суспільстві.

Значення судових органів у сучасних державах полягає ще й у тому, що вони виступають своєрідним регулятором стосунків у суспільстві, яке складається з різних, часто-густо конфліктуючих груп та індивідів з різними цінностями, сподіваннями, інтересами. Система правосуддя має розв'язувати конфлікти, що виникають між окремими громадянами, між групами громадян (асоціаціями, організаціями, об'єднаннями), між окремим громадянином та державою.

У Конвенції про захист прав людини та основних свобод, учасницею якої є Україна, наведений перелік окремих складових елементів системи справедливого судочинства: забезпечення доступу до судової процедури; право кожної людини на справедливий і відкритий розгляд спору чи кримінальної справи; прилюдне оголошення судової постанови та ін.

Моделі судових систем. Судова система кожної країни залежить від історичних, правових традицій, національних особливостей, політичної системи. Структура судових органів визначається й тим, який устрій має держава – унітарний чи федеративний. Серед розмаїття судових систем виділяються дві основні моделі: система країн **континентального або романо-германського права** (більшість європейських країн, що історично зазнали впливу римського права) та система країн **загального або англо-американського права** (Велика Британія, США, Канада та інші країни, правові системи яких будувалися під впливом британських традицій).

Правові системи країн континентальної сім'ї побудовані на писаних законах, у той час коли загальне право ґрунтується на судових рішеннях (прецедентах), що мають силу норми права. Саме це визначає роль судових органів у системі державних органів та загальні засади здійснення судового провадження. Отже, провадження у судовій справі в країнах континентальної системи права є слідчим, а у країнах загального права – змагальним. Принцип слідства передбачає таку організацію судового провадження, за якої збирання й підготовка доказового матеріалу покладається на суд, а сторони, включаючи свідків, розглядаються як джерела відомостей у справі. Натомість, згідно з принципом змагальності, процес будується на основі змагання сторін, на їхньому прагненні навести якомога переконливіші аргументи й докази.

Такі форми здійснення судового провадження впливають також на роль суду і учасників у справі. Так, за континентальною моделлю сторони є пасивними, а суд – активним учасником процесу, за англо-саксонською моделлю, навпаки, сторони – активні, а суд – пасивний.

Останнім часом спостерігається тенденція конвергенції різних форм здійснення правосуддя, про що свідчить посилення ролі прецедентів та суддів у судовому процесі у країнах-членах Європейського Союзу.

Ознаки і функції судової влади. Сутність правосуддя полягає у діяльності органів судової влади з розгляду правових конфліктів. Тому потреба у здійсненні **функції правосуддя** зумовлена передусім наявністю конфліктів у суспільстві і прагненням держави захистити від будь-яких посягань установлений правопорядок. Це роблять суди у порядку кримінального, цивільного та інших видів судочинства.

Зміст **кримінального судочинства**, зокрема, полягає у розгляді на судових засіданнях справ і застосуванні встановлених законом заходів щодо покарання осіб, винних у скоєнні злочину (серйозного порушення закону), або виправдання осіб, які не є винними у пред'явленому їм кримінальному обвинуваченні. Вина звинуваченого у скоєнні злочину може бути встановлена тільки за вироком суду.

Змістом **цивільного судочинства** є розгляд і розв'язання по суті спорів, пов'язаних із захистом прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб чи держави. Тільки суд може позбавити громадянина можливості розпорядитися своїми правами у випадках, передбачених законом.

До юрисдикції органів судової влади належать також скарги на неправомірні дії посадових осіб, котрі обмежують права громадян. Таким чином судові органи виконують **функцію контролю**. Йдеться про контроль за законністю й обґрунтованістю рішень, прийнятих представниками державних органів.

Функція правосуддя поширюється також на випадки, коли потрібно офіційно засвідчити факти, що мають юридичне значення: безвісна відсутність особи, фактичні шлюбні відносини тощо. Тільки суд може позбавити громадянина змоги розпоряджатися майном через душевну хворобу.

Сучасним судовим системам світу притаманні такі важливі ознаки, як винятковість, самостійність, повнота, законність та незалежність судової діяльності.

Винятковість судової влади характеризується низкою властивостей. По-перше, це означає, що жодний інший орган державної влади й управління не має права брати на себе повноваження судової влади. По-друге, винесення рішення у конкретній справі є прерогативою суду і це положення підкреслює винятковість судових рішень. Держава тільки суду надає право використовувати примусові повноваження державної влади, а саме: в установленому законом порядку застосовувати цивільно-правові санкції у цивільній справі, визнавати особу винною у скоєнні злочину та призначати покарання у кримінальній справі. По-третє, винятковість судової влади характеризується особливим порядком формування суддівського корпусу і за потреби притягнення суддів до відповідальності. Вимоги, що ставляться до судді, його обов'язки при здійсненні правосуддя і поза судовою діяльністю спе-

цифічні і чітко окреслені у законах. По-четверте, зазначена ознака стосується й особливого правового становища учасників судового процесу. Саме в стадії судового розгляду права та обов'язки учасників процесу детально регламентовані й забезпечені відповідними гарантіями. Наприклад, громадянин вважається невинним у вчиненні злочину і не може бути підданий кримінальному покаранню, доки його вину не буде доведено у встановленому законом порядку.

Самостійність судової влади зумовлена конституційним принципом поділу влади, проголошеним у більшості країн світу. Кожна з гілок влади самостійно виконує лише їй притаманні функції, не підпорядковуючись одна одній. Судова влада покликана захищати свободи громадян, забезпечувати дотримання законності у країні. Рішення, що виносяться органами судової влади, завдяки їхній самостійності не потребують будь-якого затвердження іншими органами інших гілок державної влади.

Повнота судової влади пов'язана зі встановленням меж її компетенції і завершеністю рішень, що приймаються відповідними органами, та їхньою обов'язковістю. Рішення та інші акти органів судової влади, які набули чинності, обов'язкові для всіх органів державної влади, підприємств, установ, посадових осіб і підлягають безумовному виконанню.

Законність судової влади полягає у відповідності діяльності судових установ та судових процедур вимогам законів. У законах та інших нормативних актах встановлюються компетенція, порядок утворення, структура та основні функції судів. Одні з них детально регламентують статус носіїв судової влади, вимоги, що ставляться до них, містять гарантії незалежності суддів, інші регулюють процедурні аспекти діяльності судів у кримінальних, цивільних та інших справах.

Незалежність судової влади – один з головних принципів ефективної діяльності суду. Реальна незалежність суду абсолютно виключає будь-який вплив політичних партій, громадських рухів та їхніх лідерів на судову владу. Це положення набуває актуальності в умовах багатопартійності, політично-го плюралізму.

Отже, головним завданням суду є розгляд і перевірка достовірності наданих сторонами доказів, їх оцінка і прийняття відповідного рішення. Інакше кажучи, суд повинен вирішувати спір, здійснювати правосуддя.

6.3. Судова система в Україні

Судові органи в системі державних органів влади. У недавній історії України суди були здебільшого карально-репресивними. Нині вони покликані насамперед забезпечувати належне функціонування права, відновлювати справедливості і законності у межі підлягання

Україна залишається єдиною країною серед колишніх радянських республік, яка, утвердивши свою державність через всенародний референдум, оминула збройні конфлікти та цивілізовано здійснила зміну Президентів. Важливою подією стало прийняття Верховною Радою України Конституції, в якій закріплений розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову й окремим розділом визначені права та обов'язки громадян.

У законі «Про статус суддів», прийнятому 15 грудня 1992 р., уперше в Україні розглядається діяльність судових установ за принципом розподілу влади. В законі визначено, що суд є не просто органом здійснення правосуддя, але органом судової влади, що стоїть на одному рівні з органами законодавчої та виконавчої влади³⁹.

Відповідно до Конституції України суд – єдиний орган, уповноважений здійснювати правосуддя як особливу функцію держави. Як специфічний напрям реалізації державної влади правосуддя відрізняється від інших форм діяльності державних органів тим, що воно є основною формою здійснення судової влади.

У ст. 125 Конституції України встановлено, що система судів в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації, а судочинство здійснюється Конституційним судом України та судами загальної юрисдикції⁴⁰.

Під судами, згідно зі ст. 20 Закону України «Про судоустрій»⁴¹, розуміються Верховний суд України, Верховний суд Автономної Республіки Крим, обласні, Київський та Севастопольський міські суди, міжобласний суд, міжрайонні (окружні) суди, районні (міські) суди, військові суди гарнізонів, регіонів та Військово-Морських Сил України. Саме ці установи становлять судову систему загальних судів України. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний суд України, а єдиним органом конституційної юрисдикції – Конституційний суд України.

В основі системи судів загальної юрисдикції лежить принцип поділу судів відповідно до адміністративно-територіального устрою держави. Існують три ланки судів. Перша ланка – районні (міські), окружні (міжрайонні), міжобласні, військові суди гарнізонів. Друга ланка – Верховний суд Автономної Республіки Крим, обласні, Київський та Севастопольський міські, військові суди регіонів та Військово-Морських Сил України. Третя ланка – Верховний суд України.

За територіальним принципом щодо дислокації військ правосуддя не тільки у Збройних Силах, а й в інших військових формуваннях (Службі без-

³⁹ Див.: Законодавство України про судову і правоохоронну діяльність: Збірник нормат. актів. – Київ, 2001. – С. 70-89.

⁴⁰ Тут і далі цит. за: Конституція України (прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р.): Офіційне видання. – Київ, 1996. – С. 46.

пеки, прикордонних, внутрішніх військах) здійснюють військові суди. Підсудність справ цим судам за спеціальним суб'єктом дає змогу забезпечити доступність суду для великої частини громадян України, що належать до військової організації, скоротити строки розгляду справ й обсяги судових витрат, забезпечити мобілізаційну готовність Збройних Сил, а при потребі – збереження державної таємниці.

Основною ланкою судової системи України є районні (міські) суди, які розглядають понад 90% усіх судових справ⁴². На рівні місцевих судів щорічно (за даними 2000 р.) розглядаються понад 800 тис. цивільних справ, близько 900 тис. кримінальних та інших справ, близько 150 тис. справ про адміністративні правопорушення, близько 120 тис. господарських спорів та 9 тис. справ щодо військовослужбовців та прирівняних до них осіб⁴³.

Найвищим судовим органом у системі судів є **Верховний суд України**. Він здійснює нагляд за судовою діяльністю всіх судів України, розглядає справи у порядку касації, вивчає та узагальнює судову практику. Судді Верховного суду України обираються Верховною Радою України безстроково. У складі Верховного суду України діють судові колегії – у цивільних та кримінальних справах, а також військова колегія, президія та пленум.

У загальній юрисдикції судів виділяється спеціальна юрисдикція, яка може здійснюватися спеціалізованими судами (наприклад, арбітражні, адміністративні та ін.). Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди.

Під час судової реформи арбітражні суди України були перейменовані у **господарські суди**. Згідно із чинним законодавством про систему господарських судів, вони є незалежними органами у розв'язанні господарських спорів, що виникають між юридичними особами, державними організаціями та органами влади. Система господарських судів складається із Вищого господарського суду України, господарського суду Автономної Республіки Крим, господарських судів областей, міст Києва і Севастополя.

Загалом на початок судової реформи в Україні функціонувало 742 районних (міських) та 28 обласних і прирівняних до них судів загальної юрисдикції. В цих судах працювали 4897 суддів. Крім цього, у країні діяло 367 арбітражних (нині господарських) судів⁴⁴.

Принципи судочинства. У процесі побудови системи судових органів в Україні основні засади здійснення правосуддя були закріплені у законодавстві про судоустрій. Серед визначальних засад – законність, здійснення правосуддя лише судом, незалежність судів і підпорядкування їхньої діяльності

⁴² Див.: Гель А.П., Цвігун Д.П. Судова система України: Короткий конспект лекцій. – Київ, 1999. – С. 17.

⁴³ Див.: Стефанюк В. Судова система України та судова реформа. – Київ, 2001. – С. 44.

лише законіві, здійснення правосуддя на рівних правах громадян перед законом і судом, змагальність та рівноправність сторін, відкритий розгляд справ в усіх судах, гласність судового процесу, забезпечення підозрюваному, звинуваченому, підсудному права на захист, презумпція невинуватості, державна мова судочинства, підтримання державного звинувачення в суді прокурором, забезпечення апеляційного та касаційного оскаржень рішення суду, обов'язковість рішення суду.

Загальноправовим принципом, що діє в усіх галузях державного та суспільного життя, є **законність**. Під нею слід розуміти дотримання і виконання приписів Конституції України, законів та інших нормативних актів усіма державними органами, державними і недержавними підприємствами, установами й організаціями, посадовими особами, громадянами.

До обов'язків суду входить суворе дотримання матеріальних і процесуальних законів при розв'язанні справ по суті, перевірці законності та обґрунтованості рішень у вищих інстанціях. Принцип законності забезпечується такою побудовою судочинства, при якій у кожній наступній стадії перевіряється законність рішень, прийнятих раніше.

Рівність усіх учасників судового процесу полягає в тому, що в судочинстві громадяни є рівними перед законом і судом. Ця рівність не залежить від раси, національності, мови, соціального походження, майнового і посадового становища, місця проживання, віросповідання, переконань, належності до політичних партій і громадських об'єднань та інших обставин. Усі суб'єкти, які займають однакове процесуальне становище, користуються одними й тими ж правами.

Забезпечення доведеності вини впливає з **презумпції невинуватості**, формулювання якої міститься у Конституції України. Презумпція невинуватості виражає не особисту думку слідчого, судді, а об'єктивне правове становище. Держава, суспільство вважають громадянина законотрушним до того часу, доки інше не доведене і не встановлене відповідно до закону судовою владою. Особа, притягнена як звинувачений, лише обвинувачується у скоєнні злочину і не вважається злочинцем. Обов'язок довести винуватість звинуваченого лежить на тому, хто його звинувачує, а в суді, де розглядається справа, обов'язок довести винуватість лежить на звинувачеві, який бере участь у судовому розгляді.

Обставини справи повинні бути досліджені повністю, всебічно, об'єктивно. Мають бути з'ясовані як викривальні, так і оправдальні, а також пом'якшувальні і такі, що обтяжують відповідальність звинуваченого, обставини. Звинувачений не зобов'язаний доводити свою невинуватість. Суд, прокурор, слідчий та дізнавач не мають права перекладати на звинуваченого обов'язок доводити невинуватість. Забороняється домагатися показань зви-

нуваченого та інших осіб, які беруть участь у справі, шляхом насильства, погроз та інших незаконних заходів. Визнання звинуваченим своєї провини може бути покладене в основу звинувачувального вироку тільки у випадку підтвердження визнання сукупністю доказів, які є у справі. Нарешті, усі сумніви щодо доведеності провини особи тлумачаться на її користь.

Змагальність сторін і свобода в поданні ними судові своїх доказів та доведенні перед судом їхньої переконливості. Цей принцип допускає: розподіл функцій звинувачення і захисту та відокремлення їх від правосуддя; наділення звинувачача і захисника рівними процесуальними правами при здійсненні ними своїх функцій; активне і керівне становище суду в процесі.

Визнання права на змагальність – це й визнання за тими, хто змагається, права вільно використовувати рівні засоби та можливості в поданні судові доказів, а також у доведенні перед судом їхньої переконливості.

Державне звинувачення в судовому розгляді підтримує перед судом прокурор, користуючись при цьому рівними правами з іншими учасниками процесу. Функція звинувачення виконується прокурором упродовж всього розгляду справи, незалежно від зайнятої ним позиції, зокрема і тоді, коли він відмовляється від звинувачення.

Забезпечення звинуваченому **права на захист** означає, що на органи (посадові особи) – слідчого, прокурора, дізнавача, суд – покладений обов'язок реалізувати право звинуваченого на захист.

Гласність судового процесу полягає в тому, що розгляд справ в усіх судах відбувається відкрито, крім випадків, передбачених законом. Будь-який громадянин, якому виповнилося 16 років, має право бути присутнім у залі судового засідання. Крім цього, процес судового розгляду та його результати можуть доводитися до відома населення за допомогою засобів масової інформації чи іншим способом. Закрите слухання справи проводиться тоді, коли необхідно зберегти державну таємницю, чи з метою запобігання розголошення відомостей про інтимний бік життя осіб, що беруть участь у справі. Судова реформа передбачає повну фіксацію судового процесу технічними засобами. Рішення суду в усіх випадках оголошується публічно, навіть якщо справа розглядалася на закритому засіданні. Гласність забезпечує соціальний контроль за діяльністю органів, які здійснюють кримінальний процес.

Принцип забезпечення апеляційного і касаційного оскарження рішення суду надає сторонам право на перегляд судового рішення вищим судом у порядку апеляційного і касаційного провадження, крім випадків, встановлених законом.

Обов'язковість рішень суду означає, що ті рішення, які набули чинності, а також передбачені законом судові розпорядження, вимоги, доручення та

інші акти органів судової влади є остаточними і обов'язковими для усіх без винятку органів державної влади, підприємств, посадових осіб, громадян та їх об'єднань. Вони підлягають неухильному виконанню на усій території України. Невиконання судових рішень, які набули чинності, тягне за собою встановлену законом відповідальність.

Гарантії незалежності судової влади в Україні. Ст. 124 Конституції України передбачає, що правосуддя здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів та присяжних.

Згідно із законодавством про судоустрій, носіями судової влади є судді, які здійснюють правосуддя незалежно від законодавчої та виконавчої влади. Конституція України гарантує **незалежність і недоторканність суддів**. Це передусім забезпечується особливим порядком обрання суддів (Верховною Радою України), безстроковістю повноважень суддів. Суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення звинувального вироку судом. Особливим є порядок фінансування органів судової влади через державний бюджет, який передбачає виділення коштів на утримання судів.

Порядок призначення (обрання) суддів в Україні істотно відрізняється від того, який існує у більшості країн Європи, де усі судді, за винятком суддів вищих судових інстанцій і конституційного суду, призначаються президентом або прем'єр-міністром за поданням міністра юстиції⁴⁵.

В Україні судді судів загальної юрисдикції обираються Верховною Радою України безстроково. Судді, які вперше пройшли конкурсний відбір, призначаються на посаду судді терміном на п'ять років Президентом України. Добір кандидатів у судді здійснюється за результатами складання кваліфікаційного екзамену, який проводить кваліфікаційна комісія суддів.

У Законі України від 15 грудня 1992р. «Про статус суддів» зафіксовано важливе для українських політичних реалій положення про те, що суддя не може бути членом політичної партії та займатися політичною діяльністю⁴⁶. Це є гарантією незалежності судді як представника судової влади.

Судова система та захист прав людини. Права і свободи людини, гарантії щодо них визначають зміст та спрямованість діяльності держави. Ст. 55 Конституції України проголошує: «Права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб».

⁴⁵ Див.: Грошевий Ю.М., Марочкін І.Є. Органи судової влади в Україні. — С. 8.

Безперечно, забезпечити надійний захист прав і свобод людини та громадянина може тільки судова система, яка діє виключно на засадах законності, рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом, гласності судового процесу, змагальності сторін, додержання презумпції невинуватості тощо, в умовах незалежності і недоторканності суддів. Тому серед правових засобів захисту суб'єктивних прав і свобод людини та громадянина одним із найефективніших є судовий захист. Залежно від характеру порушень захист може здійснюватись у порядку конституційного, цивільного, кримінального або адміністративного судочинства.

Питання захисту прав людини тісно пов'язане з обсягом повноважень суду – єдиного органу в державі, до компетенції якого Конституцією віднесено здійснення правосуддя.

Європейська спільнота, заклавши фундаментальні основи прав людини, постійно вдосконалює і розширює теоретичні засади та механізми практичної реалізації, які стають обов'язковими і для України. Україна ратифікувала Конвенцію про захист прав і основних свобод людини 1950 р., що стала складовою частиною правової системи⁴⁷. Таким чином, Україна визнала юрисдикцію Європейського суду з прав людини. У зв'язку з цим виникла потреба звернути більшу увагу на ті аспекти діяльності національної судової системи, які можуть викликати негативні рішення Європейського суду з прав людини щодо державних органів.

Реформа судової системи України. Проголосивши в Декларації про державний суверенітет України мету – створити демократичне суспільство та всебічно забезпечити права і свободи людини, закріпивши в Конституції найвищою соціальною цінністю людину, її життя, здоров'я, недоторканність і безпеку, приєднавшись до Європейської конвенції з захисту прав людини, – Україна заявила про перехід від репресивно-каральної ідеології до ідеології гуманізму, захисту людини, її честі і гідності. У цьому зв'язку набула актуальності проблема реформування судової системи. За її оновлення, вдосконалення та демократизацію виступили правозахисники, науковці, юристи, політики, широка громадськість країни.

Відправною в обґрунтуванні судової реформи стала теза про те, що у державі, яка прагне стати правовою, суд повинен бути авторитетним, владним, самостійним, справді незалежним. Головна мета судово-правової реформи в широкому сенсі полягала у тому, щоб створити в державі умови для верховенства права, законів та забезпечення реального захисту прав і свобод людини та громадянина.

Загальні засади здійснення судової реформи містилися в Акті проголошення незалежності України, Конституції України. У 1992 р. Верховна Рада

⁴⁷ Див.: Антонович М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини. – Київ, 2000. С. 200.

України схвалила концепцію судово-правової реформи, в якій передбачалися заходи, спрямовані на демократичну розбудову судової системи, створення надійного правового фундаменту для діяльності судів.

Від лютого 1992 р. до листопада 2000 р. Президент України прийняв понад 30 указів, спрямованих на підвищення ефективності діяльності судової системи, поліпшення соціального та матеріально-технічного забезпечення судів та суддів, створення судової міліції тощо. Один із цих указів, прийнятий 2000 р., передбачав створення Ради з питань підготовки законопроектів щодо реформування судової системи в Україні. На цей орган покладался обов'язок забезпечити формування системи судів відповідно до Конституції України, виконання у процесі реформи зобов'язань, взятих Україною під час вступу до Ради Європи, запровадження норм і стандартів Європейського Союзу.

Проблема реформування судової системи останнім часом набула великої актуальності ще й тому, що Конституцією України встановлено п'ятирічний строк її реформування, який минув 28 червня 2001 р. У липні 2001 р. Верховна Рада України прийняла пакет із десяти законів, спрямованих на здійснення судової реформи в Україні з метою приведення системи судових органів, що існувала на той час, у відповідність із Конституцією України. Зазначені закони вносили суттєві зміни та доповнення до 14 чинних нині законів про судоустрій, здійснення правосуддя та організацію судів в Україні, зокрема зміни до Цивільного, Кримінального та Арбітражного процесуальних кодексів.

Враховуючи кількість прийнятих законів та їхню значущість для розбудови демократичних засад у сфері здійснення правосуддя, цю реформу називають «малою судовою реформою».

У процесі здійснення судової реформи були реалізовані вимоги Конституції України. Згідно зі ст. 125 Основного Закону в системі судів загальної юрисдикції можуть створюватися й інші спеціалізовані суди, зокрема фінансові, патентні, соціальні, залежно від наявних у суспільстві потреб та можливостей державного фінансування на різних етапах побудови та розвитку судової системи.

Разом з тим Конституція України зобов'язує створити систему судів, яка б забезпечила можливість касаційного оскарження судового рішення. Касаційне оскарження рішень усіх апеляційних судів розглядатиметься у відповідних підрозділах (у цивільних, кримінальних, господарських та інших справах – згідно із системою чинних спеціалізованих судів) Верховного суду України, як найвищої судової інстанції, а касаційний розгляд – остаточною перевіркою судових рішень.

Така побудова судової системи покликана забезпечити процедуру розгляду справ у першій, апеляційній і касаційній інстанціях. З огляду на це пот-

рібно передати під юрисдикцію апеляційних судів розгляд справ у першій інстанції певних категорій кримінальних, цивільних та (до сформування системи адміністративних судів) адміністративних справ. Саме для цих судів процесуальним законодавством може бути визначена та категорія кримінальних справ, які мають розглядатися за участю присяжних.

Судова реформа в Україні проводилася за такими основними напрямками:

- надання функцій місцевих судів чинним районним, міським судам та військовим судам гарнізонів;
- реформування в апеляційні суди Верховного суду України Автономної Республіки Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських судів (з утворенням в них адміністративних колегій), військових судів регіонів та Військово-Морських Сил, утворення регіональних спеціалізованих апеляційних господарських судів, визначення підсудності справ у першій інстанції;
- реформування Вишого арбітражного суду в спеціалізований Вищий господарський суд України з функціями касаційного перегляду справ місцевих господарських судів та апеляційного перегляду справ, розглянутих апеляційними судами у першій інстанції;
- реформування в касаційний суд Верховного суду України з утворенням в останньому адміністративної та господарської колегії;
- технічне оснащення судів з метою повного фіксування судових засідань технічними засобами та фінансування участі в суді народних засідателів суду присяжних⁴⁸.

Нова структура судів (місцеві, апеляційні, спеціалізовані вищі суди та Верховний суд України), а також встановлення апеляційного та касаційного порядку оскарження судових рішень до судів вищого рівня дадуть змогу здійснювати правосуддя на визначених Конституцією України засадах.

Одним із завдань судової реформи стала розробка і прийняття нових Цивільного, Кримінального та Адміністративного процесуальних кодексів. У майбутньому Цивільному процесуальному кодексі повинні бути враховані конституційні принципи здійснення правосуддя, а також міжнародні та європейські стандарти у сфері здійснення провадження на засадах, визначених світовою практикою та міжнародними документами, а саме: рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальність сторін та свобода в наданні ними судові своїх доказів і у доведенні перед судом їхньої переконливості, гласності судового процесу та забезпечення апеляційного і касаційного оскарження рішень суду.

⁴⁸ Див.: Стефанюк В. Судова система України та судова реформа. – Київ, 2001. – С. 30.

У встановлених законом випадках народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів та присяжних. Закони про судову реформу передбачають створення судів присяжних, що свідчить про реальне втілення ідеї демократизації судочинства.

Світова практика знає дві моделі суду присяжних — англо-американську та європейську. У загальних рисах сутність першої моделі полягає в тому, що суд присяжних у кімнаті для нарад за відсутності судді виносить вердикт про винуватість чи невинуватість підсудного. Цей вердикт є обов'язковим для судді, який вже після цього призначає міру покарання. Друга, європейська модель передбачає участь народних засідателів, які досліджують усі матеріали справи і спільно зі суддею ухвалюють рішення. Однак провідні фахівці висловлюють думку про те, що механічне перенесення на правовий ґрунт України будь-якої зарубіжної моделі суду присяжних буде помилкою⁴⁹.

На подальших етапах здійснення реформи передбачається завершити організаційне становлення адміністративної спеціалізованої юрисдикції на рівні утворення окремих місцевих і апеляційних адміністративних судів та Вищого адміністративного суду. Оскільки звернення громадян до суду з претензіями до представників держави становлять чи не найбільшу частину спорів, що розглядаються в судовому порядку, то доцільно запровадити спеціалізовані адміністративні суди.

Одним із напрямів судової реформи є закріплення основ судового самоврядування. Чинне законодавство передбачає створити в Україні органи суддівського самоврядування — ради суддів України та кваліфікаційних комісій⁵⁰. Суддя не може призначатися на посаду, а також звільнитися з неї без рішення відповідної кваліфікаційної комісії суддів.

Хоч органи, подібні до Вищої ради юстиції, створення якої передбачене ст. 131 Конституції України, діють у деяких країнах (Іспанія, Італія, Франція), проте функції та склад цього інституту регулюються, як правило, не конституціями, а окремими законами.

Одним з напрямів сучасної судово-правової реформи є ліквідація функцій загального нагляду, що раніше належали прокуратурі. За Конституцією України, основною функцією прокуратури стає представництво у суді інтересів громадянина або держави. Ті ж наглядові функції, які раніше виконувалися прокуратурою, передбачається компенсувати створенням правозахисних інститутів.

⁴⁹ Там же. — С. 28.

⁵⁰ Створення органів суддівського самоврядування передбачено Законами України від 2 лютого 1994 р. «Про органи суддівського самоврядування», від 15 січня 1998 р. «Про Вищу раду юстиції», від 2 лютого 1994 р. «Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України». В процесі судової реформи до цих законів були внесені відповідні зміни та доповнення.

Отже, зі вступом у дію ст. 29 Конституції України, яка стверджує, що «ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом», здійснюється кардинальний відхід від радянської практики, коли і прокуратура, і суд виконували контрольно-наглядові повноваження. Прокуратура надавала санкцію на арешт чи взяття під варту підозрюваних у скоєнні злочинів осіб. Тепер відповідно до вимог Конституції України питання про роль і місце прокурора в кримінальному судочинстві переглядається.

З метою приведення чинного законодавства у відповідність до вимог Конституції України в процесі судової реформи були внесені відповідні зміни до чинного процесуального законодавства, а ст. 17 Закону України «Про судоустрій» була викладена в новій редакції: прокуратура здійснює в суді представництво інтересів громадян або держави у випадках, визначених законом, та підтримує державне звинувачення у суді в порядку, визначеному процесуальним законом.

Оскільки прокурор не є представником судової влади (він є представником одного із органів виконавчої влади) і не може вважатися у процесі підтримки звинувачення в суді незалежною та незацікавленою особою, він не може вирішувати питання щодо позбавлення свободи людини.

Таким чином в Україні стає нормою теза, що виключно суд є гарантом і виконавцем права на недоторканність і свободу особи, яка узгоджується з принципом розподілу влади та відповідає міжнародним стандартам.

Реформа значно наблизила правову систему України до сучасних світових зразків, а наступні її кроки зміцнюватимуть позиції України у співдружності правових держав, у якій вона посідатиме гідне місце. Поступово в Україні утверджується ідея, що **незалежність — це не особистий привілей суддів, а засіб захисту публічних інтересів, насамперед законних інтересів, прав і свобод людини та громадянина.** Закріплення гарантії незалежності суддів є важливим кроком до становлення справді незалежної судової влади.

Напрями поліпшення судового захисту прав людини в Україні. Для українського законодавства новим явищем є інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Практика існування цього інституту в ООН, інших країнах підтвердила його значення для захисту і забезпечення прав людини.

Кожний громадянин України або інша особа, яка на законних підставах перебуває на території України, має право звернутися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини та громадянина. Хоча можливості впливу цього інституту на конкретні державні органи та посадових осіб з метою відновлення порушених

прав громадян обмежені, він вважається одним із складових комплексу заходів щодо захисту прав людини. Важливим доповненням до діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є судова система як вища форма правового захисту порушених прав.

Ефективним чинником розбудови засад правової держави в Україні повинен стати Європейський суд з прав людини. Фактичні і правові перешкоди на шляху звернення до цього суду громадян повинні розцінюватися як порушення відповідної Конвенції з прав людини.

Висновки

Судова влада – це той новий політичний і правовий феномен, який адекватно відображає прагнення побудувати на українській землі правову державу, засновану на доктрині поділу влади. Судова влада за своїм призначенням і функціональними особливостями має перевагу над іншими гілками влади. Ця перевага полягає в тому, що не існує такої діяльності держави в особі її органів, яка б не підлягала судовому контролю.

Ситуація із захистом прав людини в Україні в останні роки суттєво змінюється. Соціологічні опитування свідчать про те, що серед інститутів державної влади громадяни за рівнем довіри ставлять на перше місце суд, хоч половина опитаних жодного разу не зверталися до суду. Привертає увагу високий рівень довіри громадян до Європейського суду з прав людини.

Поряд з цим існують проблеми. По-перше, визнається потреба забезпечити реальний доступ до правосуддя. Поки що в Україні фактом залишається перевантаженість судів. По-друге, необхідно забезпечити надання безплатних консультацій тим громадянам, які не в змозі оплатити послуги адвокатів. По-третє, страхування судових ризиків та судових витрат зможе стати одним із факторів забезпечення прав та законних інтересів учасників судового процесу.

Судова реформа в Україні триває, а судова система набуває тих ознак, які повинні мати демократичні держави.

Контрольні запитання

1. Як змінювалися головні функції органів судової влади від виникнення держави до нашого часу?
2. Порівняйте принципи, за якими діяли суди у різні періоди історії держави.
3. Назвіть спільні з іншими країнами риси судочинства в Україні.
4. В яких формах здійснюється правосуддя?

5. Які головні принципи судочинства у демократичних державах?
6. Які моделі судових систем існують у демократичних державах? Чим вони відрізняються одна від одної?
7. Охарактеризуйте проблеми, що існують у функціонуванні систем судочинства сучасних демократичних країн.
8. Порівняйте актуальні проблеми судочинства в Україні та західних демократичних країнах. Із яких судів складається судова система України?
9. Яка система судів загальної юрисдикції? Назвіть основні принципи судочинства?
10. Які повноваження має Конституційний суд України?
11. Яка роль Верховного суду України?
12. Які судові установи є головною ланкою у системі судів України?
13. Які існують форми судового захисту прав і свобод громадян?
14. Що таке спеціалізовані суди та яке місце вони посідають у системі судових органів?
15. Назвіть головні напрями судово-правової реформи в Україні.

Література

1. Андріанов К. До питання про юрисдикцію Європейського суду з прав людини // Право України. – 2000. – № 8.
2. Антонович М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини. – Київ, 2000.
3. Білоус А.О. Політико-правові системи: світ і Україна: Навчальний посібник. – Київ, 1997.
4. Гамбург Л. Магістратські і ратушні суди у самоврядуванні міст України-Гетьманщини XVII-XVIII ст. // Право України. – 2000. – № 4.
5. Гель А.П., Цвігун Д.П. Судова система України: Короткий конспект лекцій. – Київ, 1999.
6. Грошевий Ю.М., Марочкін І.Є. Органи судової влади в Україні. – Київ, 1997.
7. Кистяковській А. Права, по которимь судится малоросійській народ. – Киев, 1879.
8. Маляренко В. Позитиви і негативи суду присяжних // Право України. – 2000. – № 3.

9. Мельник П.В., Цимбал П.В. Судова система України. – Ірпінь, 2000.
10. Пашук А.Й. Суд і судочинство на Лівобережній Україні в XVII-XVIII ст. (1648-1782). – Львів, 1967.
11. Фридман Л. Введение в американское право. – Москва, 1992.
12. Хоцький М. Новий проект Концепції судово-правової реформи // Право України. – 2000. – № 1.
13. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. – Київ, 2001.
14. Courts, Law and Politics in Comparative Perspective / Н. Jacob, E. Blankenburg, Н. М. Kritzer, D. М. Provine, J. Sanders. – New Haven; London, 1996.
15. Diamond L. Developing Democracy Toward Consolidation. – Baltimore; London, 1999.
16. Liberal Democracy: an Introduction to Politics and Government in Canada and the United States / Т.С. Pocklington. – Toronto, 1985.

7. ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА

Демократична система державного правління асоціюється насамперед з діяльністю представницько-законодавчого органу влади – парламенту. **Парламент – це виборний і колегіальний вищий орган держави, що представляє інтереси громадян і, діючи від їхнього імені, ухвалює закони.**

Законодавчий орган державної влади узагальнено називають «парламентом». Однак у різних країнах «парламенти» мають інші офіційні назви, що віддзеркалюють національну політичну традицію й лексику: законодавчі збори (асамблея), національні збори, народні збори, державні збори, верховна рада, конгрес, меджліс, федеральні (союзні) збори, палата представників (депутатів), бундестаг, фолькетинг, альтинг, стортинг, риксдаг, кортеси. Всі ці назви так чи інакше вказують на головні ознаки демократичної законодавчої влади – її представницький та колегіальний характер. Узагальнено, для позначення поняття «найвищий представницький і законодавчий орган держави» в науковій та політичній літературі використовують терміни «законодавче зібрання», «парламент», «легіслатура».

7.1. Призначення, структура і функції законодавчої влади

Закони в житті суспільства. Будь-яка усталена спільнота як форма соціальної солідарності, комунікації й кооперації людей потребує встановлення й дотримання певних правил, норм колективного співіснування і взаємодії. Власне спільнота (громада, колектив, нація, суспільство) виникає, коли у життя якоїсь сукупності людей запроваджуються певні правила й регламентації.

Первісно суспільні норми мали характер племінних традицій, обрядів, звичаїв, заборон (табу), – усього, що сукупно заведено визначати як звичаєве право. Згодом виникла потреба кодифікувати правила життя громади – записати їх, надавши їм фіксованої форми та більшої імперативності (обов'язковості дотримання). Кодифікація дала змогу уникнути (чи хоча б зменшити можливість) перекрученого тлумачення норм, забезпечити їх однозначну інтерпретацію та однотипне застосування в межах суспільства.

Поширення практики кодифікації права, нагляду за дотриманням запроваджених норм і покарання за їх порушення стало суттєвою передумовою виникнення держави у сучасному її розумінні, а нормотворча, законодавча діяльність стала однією з головних її функцій. Водночас продукування державами суспільних норм та забезпечення їх дотримання не виключило можливості підміни закону (суспільної волі) сваволею можновладців – обмеженої групи людей, що визначально впливають на діяльність держави. Наслідком свавільного управління є узурпація влади та ігнорування володарями інтересів і потреб народу.

Заради уникнення або зменшення загрози узурпації влади у середньовічній Європі почали застосовувати інститут представницьких зборів, які репрезентували й виражали інтереси і волю вищих суспільних верств. З кінця XVIII ст. внаслідок буржуазних революцій і поступового утвердження ліберально-демократичних режимів вони перетворилися на збори повноважних представників народу і до них перейшла функція державного законотворення.

Разом з тим не лише в минулому, але й у сучасних суспільствах суб'єктом законотворення може виступати не тільки парламент, а й глава держави, органи виконавчої влади (уряд) чи судової влади. Іноді закони ухвалюють на референдумі. Проте головна, визначальна роль у законотворенні належить представницькому органу — парламенту, який забезпечує відповідність між цілями й методами діяльності державної влади та потребами й очікуваннями громадян. Обираючи своїх представників до органів державної влади, громадяни висловлюють підтримку тим політичним силам, які найкраще представляють різноманітні інтереси людей і суспільних груп. А це дозволяє обмежувати зловживання владою політично впливових груп чи окремих осіб.

Практика законотворення представниками народу відповідає таким принципам сучасної демократії, як **суверенітет народу, поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову, представницьке правління, верховенство закону**. В демократичній державі саме закони, а не особиста воля можновладця чи постанова якоїсь партії мають найвищу й обов'язкову силу.

За допомогою законів здійснюється керівництво життям суспільства, управління спільними справами та розв'язання існуючих проблем. Закон — це специфічне рішення тривалої дії, ухвалене уповноваженим на те органом. Державні закони — це видані найвищим законодавчим органом державної влади правила і норми, які є:

- **обов'язкові для виконання**, на відміну, приміром, від моральних норм чи правил етикету; порушення вимог закону неодмінно тягне за собою каральні санкції;
- **обов'язкові для всіх**; будь-які винятки з закону заперечують його нормативне, імперативне значення;
- **рівні**, тобто такі, що однаково застосовуються до всіх.

Закон повинен бути відображенням суспільного права та, разом з тим, сам може бути і часто є джерелом права. Т. Гоббс вважав, що право — це свобода щось робити або не робити, закон же є приписом, наказом робити або, навпаки, не робити щось. Право базується на цінності спокійного й керованого розумом спілкування одних людей з іншими, й воно формується спонтанно, тоді як закон формується людьми (державною владою) свідомо й

цілеспрямовано. Звідси суперечливість закону, який повинен задовольняти загальносуспільну потребу порядку та злагоди, але водночас може бути виявленням волі пануючої у суспільстві верстви.

За тоталітарного режиму, коли державна влада є майже абсолютною, фактичним джерелом законодавства виступає верховний правитель або олігархічна група («партія»). В цьому випадку закон відображає майже виключно волю (або, сказати б, сваволю) цих правителів, і його дія спрямована лише в одному напрямку – від державної влади на суспільство. Офіційні законодавчі органи, які можуть існувати й за такого режиму, тільки закріплюють і підтримують висловлену правителем волю. Ба більше, прийняті таким способом закони доповнюються великою кількістю підзаконних актів, для яких не потрібно ніякого схвалення законодавчого органу. Відповідність закону щодо права за цих умов виявляється мінімальною, і держава мусить тримати великий апарат примусу й контролю, який наглядає не стільки за дотриманням вимог закону, скільки за лояльністю населення до представників влади.

Для деяких видів авторитарних режимів характерна абсолютизація законодавства – прагнення регламентувати по можливості усі, навіть найдрібніші аспекти діяльності суспільства. За таких умов право як свобода людини щось робити чи чогось не робити є похідною від закону: громадянинові дозволяється робити лише те, що дозволено законодавством. Правом формувати й змінювати законодавство в такому суспільстві користується, крім офіційного законодавчого органу, й виконавча влада, внаслідок чого система державних законів стає надзвичайно громіздкою та складною, а кожне нове явище чи процес у суспільстві вимагає не тільки прийняття нових законів, але й перегляду вже прийнятих. У такій державі дотримання закону вимагають від усіх, але правляча верхівка «підганяє» законодавство під власні інтереси.

На відміну від шойно охарактеризованих недемократичних режимів демократія передбачає якнайбільшу узгодженість закону та права. Не заперечуючи важливості існування державних законів і необхідності їх дотримання всіма членами суспільства, демократичний режим залишає індивіду широкую свободу вибору способів і напрямів діяльності, обмежуючи її не приписами, а «правилами гри». За демократичного режиму законодавчий орган стає складовою державної влади, відносно незалежною від інших складових – виконавчої та судової влади. Відповідність закону та права, помітно менший в порівнянні з авторитарними режимами об'єм законодавчих норм дозволяють спрямовувати діяльність державного апарату не стільки на контроль за дотриманням законів, скільки на сприяння розвитку держави і суспільства.

Важливою характеристикою демократичного законодавства є його стабільність: суспільні правила і норми залишаються незмінними впродовж

тривалого часу. Це гарантує усталеність державної влади як системи керівних інститутів (при змінюваності людей при владі), а отже, збереження спокою і порядку в суспільстві в цілому. Стабільність, проте, не можна абсолютизувати. За певних умов вона може стати гальмом суспільного розвитку, призвести до надмірної регламентації явищ і процесів суспільного життя. Отже, законодавство повинно не лише відповідати вимогам стабільності і наступності, а й забезпечувати здійснення необхідних (інколи навіть радикальних) змін.

Державні органи законодавчої влади. Важливим етапом у формуванні сучасних демократичних держав було заснування законодавчих установ в європейських країнах ще за часів абсолютних монархій. Відмовляючись від претензії на свою винятковість у створенні законів, виявляючи готовність поділити відповідальність за ухвалення законів з представницькими інститутами, верховні правителі в ті часи керувалися переважно фіскально-фінансовими міркуваннями. Але чинячи так, вони закладали основи для майбутнього розвитку представницьких асамблей, обраних народом. Поступово були відпрацьовані механізми нагляду за тим, як урядовці витрачають кошти, зібрані з населення у вигляді податків. Представницькі зібрання згодом почали домагатися права брати участь в ухваленні рішень щодо того, як ці кошти мають бути витрачені. Так складалася практика, згідно з якою чи не найголовнішою функцією парламенту є щорічне ухвалення головного фінансового закону держави – бюджету⁵¹.

В широкому розумінні законодавчу функцію в державі виконує вся сукупність представницьких органів – легіслатура. Легіслатура якоїсь країни – це ієрархізована низка установ – від муніципальних рад, які є законодавцями в межах своєї території й компетенції, до найвишого в державі законодавчого органу – парламенту. Парламент – це найвищий колегіальний законодавчий і представницький орган влади в державі з республіканською формою правління. Це зібрання депутатів, обраних відповідно до існуючої в конкретній країні виборчої системи для вираження інтересів виборців та здійснення функції законотворення.

⁵¹ У XIII ст. парламентом у Франції називали судовий орган при королі. Згодом цю назву було перенесено на вищі провінційні суди Франції. У другій половині XIII ст. «парламентом» в Англії називали раду, яку скликав монарх і яка складалася з представників духовенства і феодалної знаті. З XIV ст. тут утвердилася двопалатна система парламенту. Верхня палата – «палата лордів» – представляла духовну й світську феодалну аристократію. Нижня палата – «палата громад» – складалася з виборних представників міст і графств. Королі зверталися до парламенту насамперед для того, щоб отримати субсидії. Саме парламент мав право встановлювати податки. Згодом розвинулись законодавчі повноваження парламенту, які в Англії вирости з його права подавати монархові петицію – прохання видати з якогось питання закон. У XV ст. парламент почав представляти королю готові законопроекти, які отримали назву «білл». Король міг або підписати, або відхилити запропонований законопроект, але не міг вносити до нього правки чи кодективи.

Способи формування законодавчого органу бувають різними за різних політичних режимів. За умов тоталітаризму вибори (якщо їх взагалі проводять) бувають лише формальним затвердженням складу законодавчого органу з числа висуванців державної влади. В авторитарній державі політична боротьба відбувається всередині самих структур влади, в атмосфері байдужості громадян. Навіть наявність декількох кандидатів не означає ні демократичності виборів, які часто фальсифікуються або відбуваються в умовах переслідувань опозиції, ні участі народу в законотворчому процесі, оскільки значну частину законодавства складають акти виконавчої влади, формування яких відбувається без участі обраних представників народу.

За умов демократії проводяться чесні, конкурентні вибори, у яких нарівні з правлячою політичною силою змагаються опозиційні партії чи блоки. Вони забезпечують формування законодавчого органу, який представляє усі значні організовані групи суспільства, що має гарантувати ухвалення правових законів в інтересах усього суспільства.

Ключова фігура у будь-якому парламенті – **депутат** (від лат. *deputatus* – визначений, посланий), особа, уповноважена громадянами виконувати певні відповідальні завдання, доручення, репрезентувати й відстоювати їхні інтереси, виступати від їхнього імені.

Практично у всіх розвинутих демократіях депутати не мають юридичних зобов'язань перед виборцями щодо своєї діяльності, тобто володіють вільним (на відміну від імперативного⁵²) мандатом і не можуть бути достроково відкликані виборцями. Вважається, що вільний мандат повніше відповідає політичному призначенню депутата як члена загальнонаціонального представницького органу, надає його діяльності державного характеру. З іншого боку, імперативний мандат створює підстави для тіснішого зв'язку парламентарів зі своїми виборцями.

Важливим компонентом внутрішньої структури парламентів є комітети (комісії). Їхня роль полягає у попередньому обговоренні питань, поданих на

⁵² Від лат. *mando* – доручаю та *imperativus* – наказовий. Імперативний мандат – це стиль делегування владних повноважень, характерний для одномандатних виборчих систем, за якого громадяни, обираючи до представницького органу конкретну особу, не тільки наділяють її повноваженнями, а ще й зобов'язують репрезентувати й захищати їхні інтереси, перейматися конкретними проблемами округу, звітувати про свою діяльність. Імперативний мандат передбачає тісний зв'язок депутата з виборцями, можливість останніх впливати на його позицію, уповноважувати його на конкретні дії, на відповідне голосування з тих чи інших питань, право і можливість виборців знати, як голосував депутат. На відміну від вільного мандата, імперативний мандат передбачає можливість відкликання депутата в разі невиконання ним наказів виборців. Втім, певні елементи імперативності присутні й за умов партійно-пропорційного способу обрання. Адже депутат, обраний у складі партійного списку, зобов'язаний дотримуватися вимог партійної дисципліни, вказівок керівників фракції (Див.: Рябов С. Політологія: словник понять і термінів. – Київ, 2001. – С. 97-98).

розгляд парламенту, у їх підготовці для подальшої дискусії. Це сприяє фаховішому їх розглядові на пленарній сесії парламенту та оперативнішому затвердженню або відхиленню. Парламентські комітети можуть бути постійними (такими, що функціонують упродовж усього терміну скликання легіслатури) або тимчасовими (створеними для розгляду якоїсь однієї конкретної справи). Крім детального розгляду законопроектів, комітети обговорюють поточні питання, включені до порядку денного роботи парламенту. Створюють також постійні комітети з питань процедури і регламенту, депутатської етики тощо.

Іншими компонентами структурної побудови сучасних парламентів є партійні фракції та депутатські групи. Парламентська фракція (від лат. *fractio* – розламування) – це організована група депутатів парламенту чи органів місцевого самоврядування (легіслатур), які належать до однієї або кількох споріднених політичних партій, мають спільні позиції, прагнуть проводити в колегіальному органі певну лінію, дотримуються фракційної дисципліни. Депутатські групи й фракції мають право на пропорційне, тобто відповідне кількості їх членів, представництво в усіх робочих органах парламенту та в офіційних парламентських делегаціях. Кожній депутатській групі регламентом гарантується право на виступ її представника з усіх питань порядку денного.

Функції законодавчої влади. В сучасних демократичних суспільствах функції легіслатур визначаються відповідно до ліберального принципу поділу влади. Законодавча влада відповідає за створення й дотримання певної правової системи. Вона розробляє і вдосконалює закони та інші нормативні акти відповідно до очікувань і прагнень громадян. Виконавча влада забезпечує реалізацію ухвалених законодавчих та інших державних рішень, розробляє і здійснює державну політику. Судова влада врегульовує можливі конфлікти, слідкує за дотриманням законів у суспільстві.

Серед функцій законодавчої влади назвемо, зокрема, такі:

1. Представництво інтересів громадян. Демократична законодавча влада є зібранням повноважних представників виборців, покликаним виражати інтереси громадян і домагатися їх задоволення. Виконанню цієї функції слугують:

- парламентські дебати й інші форми обговорення державної політики (згадаймо, слово «парламент» походить від латинського *parlare* – говорити, розмовляти);
- подання петицій від імені окремих суспільних груп;
- виступи з депутатськими запитамі і депутатськими зверненнями;
- розгляд скарг громадян про порушення їхніх прав урядовцями.

2. Законотворчість. Ця функція втілюється через ухвалення державних законів та щорічне прийняття державного бюджету. Крім того, незважаючи на світову тенденцію до все більшої концентрації влади у виконавчій «гілці» державного управління, в жодній політичній системі урядовці не можуть ухвалити якесь принципове рішення стосовно здійснення державної політики без його затвердження законодавчим органом. Навіть у системах, де законодавчі ініціативи надходять з урядових (виконавчих) структур, легіслатури беруть участь у здійсненні державної політики бодай у формі схвалення запропонованого курсу.

Водночас у всіх політичних системах виконавчі органи влади більшою чи меншою мірою наділені повноваженнями встановлювати правила, норми, регламенти, видавати розпорядження, що мають силу закону. Ці повноваження, проте, мають бути визнані або затверджені законодавчою владою. Вона ж визначає цілі державної політики. А виконавчій владі належить встановлювати конкретні правила для досягнення цих цілей та розробляти і здійснювати організаційні заходи щодо цього.

3. Призначення на посади й формування державних органів. Парламент обирає або призначає посадових осіб, повністю або частково формує склад інших державних органів. В деяких країнах депутати парламенту (Ізраїль, Італія, Туреччина) або депутати однієї з палат обирають главу держави (бундестаг в Німеччині є складовою колегії, яка обирає президента країни). Часто парламент бере участь у формуванні уряду, обираючи або призначаючи його главу, голосуючи за склад кабінету. Парламент (або одна з його палат) бере участь у формуванні конституційного суду, верховного суду, призначає генерального прокурора, інших посадових осіб.

4. Контроль за діяльністю виконавчої влади. За умов демократії законодавча влада контролює здійснення урядом його повноважень. Виконавча влада звітує перед парламентом, який оцінює її діяльність, виносить судження щодо того, чи відповідають дії уряду законам та національним інтересам. Важливою формою парламентського контролю за діяльністю уряду є обговорення і схвалення державного бюджету.

5. Надання інформації громадянам про суть питань, включених до порядку денного публічної політики. Під час формальних процедур обговорення проблем публічної політики в законодавчому органі (парламентських дебатів) висловлюються різні точки зору й позиції щодо пропонуванних законів та ініціатив. Завдяки цьому громадяни мають можливість ознайомитися з альтернативними пропозиціями, програмами, концепціями політики, що стимулює розуміння ними суті справи, опосередковано робить їх причетними до здійснення управління державою, підвищує відповідальність політиків та урядовців.

До функцій законодавчої влади в багатьох країнах належать також зовнішньополітична (ратифікація та денонсація міжнародних угод) та судова (надання згоди на притягнення до відповідальності вищих посадових осіб, проведення парламентських розслідувань).

7.2. Моделі організації й роботи законодавчої влади в розвинених демократіях

У сучасних ліберально-демократичних державах існують дві основні моделі побудови законодавчого органу та організації його стосунків з виконавчою владою. Перша модель властива кабінетно-парламентській системі, що вперше склалась у Великій Британії. Її іменують «вестмінстерською» – за назвою Вестмінстерського палацу, в якому засідає парламент. Друга модель пов'язана з президентською формою правління, що склалась наприкінці XVIII ст. у Сполучених Штатах Америки. Існують також системи, що поєднують особливості двох головних моделей. Такою є «змішана», або парламентсько-президентська, модель у Франції. Визначальною відмінністю між двома основними моделями є стосунки між законодавчою та виконавчою «гілками» влади, а також місце глави держави в системі влади.

Кабінетно-парламентська модель. Згідно з цією моделлю глава держави не зосереджує в своїх руках ніякої ефективної влади, не причетний до розв'язання повсякденних проблем життя нації. Він має символічно-легітимізуючі обов'язки – підписує закони, затверджує на посаді міністрів, виступає від імені нації. Безпосереднім керівником виконавчої влади тут є глава уряду (прем'єр-міністр). Всі члени кабінету міністрів, включно з прем'єром, є депутатами парламенту і входять до фракції більшості. Вони представляють «правлячу партію» («партію при владі»). Прем'єр-міністр і кабінет міністрів (скорочено – кабінет) отримують право управляти державою саме завдяки підтримці більшості в законодавчому органі.

Понад те, уряд перебуває в становищі відповідальної залежності від законодавчого органу. Є два види парламентської відповідальності уряду: колективна відповідальність міністрів як членів кабінету за своє врядування в цілому, і особиста відповідальність кожного міністра за роботу свого міністерства. За цим принципом, уряд і окремі міністри залишаються на посаді доки законодавчий орган висловлює їм свою підтримку і довіру.

Термін повноважень законодавчого органу в цій системі становить, як правило, чотири-п'ять років. Однак вестмінстерська система передбачає можливість дострокового розпуску парламенту і проведення позачергових виборів.

Незважаючи на формальне верховенство законодавчого органу у стосунках з урядом, кабінетно-парламентська система забезпечує практично моно-

польний вплив виконавчої влади на парламент через ініціювання і здійснення політичного курсу. Це пов'язано з тим, що уряд формується парламентською більшістю з її лідерів, спирається на підтримку цієї більшості і через те може чинити на неї зворотній вплив. Важливим є й те, що тільки члени кабінету мають право вносити законодавчі пропозиції щодо податків та бюджетних витрат, а більшість законопроектів містять фінансові питання.

Отже, в державах з кабінетно-парламентською системою роль законодавчого органу у визначенні і здійсненні політики до певної міри обмежена. Звичайно, парламент може відкинути («забалотувати») якийсь законодавче подання виконавчої влади, але це означає висловлення недовіри урядові, готовність відправити його у відставку або погодитись на достроковий розпуск парламенту. Дієва впливовість законодавчого органу в кабінетно-парламентській системі проявляється в його здатності стимулювати обговорення різних підходів до здійснення урядової політики, висувати доповнення і уточнення до запропонованих урядом законопроектів. Законодавча влада тут виступає своєрідною ареною боротьби, конкуренції між урядом (а фактично, партією більшості) та офіційними партіями опозиції⁵³, які виявляються своєрідними альтернативними урядами і висувають свої пропозиції щодо державного курсу.

Роль опозиції в кабінетно-парламентській системі значна. Офіційно призначений «лідер опозиції» має статус «другого після прем'єр-міністра» у проведенні засідань законодавчої асамблеї. Всі партії, що мають депутатів у парламенті, можуть брати участь у дебатах з кожного питання, запропонованого кабінетом. На кожному засіданні законодавчого органу відводиться час для обговорення вихідних положень урядових пропозицій, запропонованого кабінетом аналізу виконання річного бюджету та здійснення поточних справ. Спеціальний час відводиться для обговорення питань і програм дій, внесених до порядку денного опозиційними партіями.

Теоретично принцип парламентської відповідальності уряду надає законодавчому органу в кабінетно-парламентській системі можливість безпосередньо контролювати діяльність виконавчої влади. На практиці ж цей принцип спрацьовує лише тоді, коли уряд не має підтримки стабільної більшості в парламенті. Натомість за умов, коли правляча партія має переважну більшість у парламенті, партійна дисципліна дозволяє урядам уникати загрози відставки.

Як уже зазначалося, поряд з відповідальністю кабінету у багатьох системах діє принцип індивідуальної відповідальності його членів (міністрів), що є

⁵³ У більшості систем опозиційні партії отримують статус офіційних, якщо до законодавчого органу обрано певну кількість їх членів, більшу за встановлений мінімум. Цей статус передбачає їх особливі права та привілеї, надає доступ до ресурсів, необхідних для підтримки їхньої діяльності.

ефективним засобом контролю парламенту за діями урядових осіб. Міністри бувають змушені подавати у відставку внаслідок критики опозицією їхніх рішень, дій та вчинків.

Чи не найефективнішим способом контролю законодавчою владою уряду в кабінетно-парламентській системі є здійснення парламентом наглядових функцій. Опозиційні партії володіють для цього потужними засобами. Члени кабінету повинні бути присутні на щоденному «раунді запитань», коли їм можуть поставити питання стосовно способів виконання ними своїх обов'язків і програм. Критика можлива і в тих випадках, коли міністри доповідають законодавцям про свою роботу чи подають на затвердження рішення стосовно витрат, пов'язаних з діяльністю їхніх підрозділів. Крім того, існує інститут незалежних від уряду офіційних осіб, котрі доповідають законодавчому органу про витрати бюджету та виконання урядом його обов'язків. Зазвичай це аудиторська комісія, яка має повноваження перевіряти витрати виконавчого органу й доповісти парламенту про те, наскільки ефективно витрачалися кошти і чи відповідають витрати затверженому державному бюджету.

Президентсько-парламентська модель. Її частіше іменують президентською, але враховуючи притаманний їй чіткий поділ влади та врівноваженість функцій виконавчої і законодавчої гілок влади, правильніше буде назвати її президентсько-парламентською. Творцями цієї моделі були «батьки-засновники» США, що ухвалили американську конституцію у 1787 р. Вони вважали, що найкращий спосіб захистити громадян від свавілля державної влади — це не допустити концентрації повноважень в якійсь одній з гілок влади. Тому вони створили систему, де виконавча (президентська) й законодавча (парламентська) гілки влади відокремлені, а їхні функції та повноваження чітко визначені. Президента й членів законодавчого органу — конгресу обирають на окремих виборах, а сенатори та конгресмени (члени парламенту США) не мають права обіймати місця в уряді. Їх самих обирають у різних виборчих округах, у різні строки, а їхні повноваження мають різну тривалість. Сенаторів обирають на загальних виборах у кожному штаті (по дві особи від штату незалежно від кількості населення) на шестирічний термін. Графік проведення виборів складений таким чином, що кожні два роки переобирають третину членів сенату. Членів палати представників обирають на два роки у виборчих округах, які мають приблизно однакову кількість виборців.

Звичайно, і за президентсько-парламентської системи гілки влади не є повністю незалежними одна від одної. Творці цієї системи розуміли, що ефективно управління вимагає співробітництва виконавчого та законодавчого органів. Крім того, уникнення узурпації влади робить необхідним їх взаємний контроль, що досягається через систему «стримувань і противаг».

Наприклад, керівників урядових підрозділів у США призначає президент і вони підзвітні лише йому, однак їх призначення потребує затвердження сенатом. На практиці сенат не часто відкидає запропоновану кандидатуру, навіть якщо президент і більшість в сенаті належать до різних політичних партій. Однак, формальне право сенату на затвердження справляє стримуючий вплив, оскільки президент не ризикне виставити кандидатуру, призначення якої може не відбутися.

Конгресові США належить значна роль у здійсненні державної політики. Він розробляє власну програму, і пропозиції президента можуть бути розглянуті лише в тому випадку, якщо їх представлятиме один із членів конгресу. Навіть законодавчі пропозиції стосовно річного бюджету, що надходять від президента, повинні бути представлені членом конгресу. Конгресмени можуть висувати пропозиції щодо формування політики, не консультуючись з виконавчою владою. Внаслідок цього конгрес здатний формулювати політику, яку виконавча влада зобов'язана здійснювати, навіть якщо президент не є її прибічником.

Одним з важелів збалансування повноважень конгресу в здійсненні державної політики є необхідність отримувати підпис президента для того, щоб рішення законодавчого органу стало законом. Ця вимога дає президенту право накласти вето на законопроект. Конгрес, проте, може подолати президентське вето, проголосувавши за рішення двома третинами свого складу.

Вплив «стримувань і противаг» полягає у створенні методів здійснення політики, заснованих на переговорах і домовленостях. Переговори ведуться як між представниками виконавчої влади (таким представником часто є сам президент) та членами конгресу, так і в межах конгресу між окремими його членами. Це пов'язано з відсутністю прямої партійної дисципліни, яка діє у вестмінстерській системі, де здатність урядовців зберігати свої крісла залежить від позиції членів партії більшості в законодавчому органі. В результаті практично кожне питання за президентської системи голосують без урахування партійних директив.

Однак, партійний поділ тут існує, і важлива роль у законодавчій діяльності належить лідерам партійних фракцій, яких обирають однопартійці в кожній палаті. Впливовість цієї посади випливає з того, що лідери партії більшості (лідер більшості в сенаті та спікер у палаті представників) визначають порядок денний законодавчого органу.

Відмінною у вестмінстерській та американській моделях є роль спікера, що головує на засіданнях палати громад парламенту та палати представників конгресу. В американській системі спікер, окрім визначення кола питань парламентських дебатів, контролює низку інших потужних засобів, що дають йому змогу домагатися підтримки членів законодавчого органу. Та-

ким засобом є призначення голів комітетів, що справляє значний вплив на висування законодавчих ініціатив, а також на подальшу кар'єру членів конгресу. За вестмінстерською ж системою спікер є нейтральною офіційною фігурою, зобов'язаною безсторонньо головувати в законодавчому органі, надаючи можливість висловити всі позиції з обговорюваних питань та виявляючи суперечності в підходах правлячої партії та опозиції.

Поділ владних повноважень у президентській системі, безперечно, ускладнює контроль законодавчих органів за виконавчими. Так, у США конгрес не має жодних засобів для того, щоб відправити членів виконавчої влади у відставку, за винятком надзвичайних обставин, коли може бути застосована процедура імпічменту. Законопроект про імпічмент може бути внесений до палати представників на підставі «звинувачень у державній зраді, хабарництві та інших державних злочинах і негідній поведінці». В такому випадку палата повинна провести розслідування, щоб виявити, чи є достатньо доказів на підтримку звинувачення. Якщо більшість палати вирішить, що звинувачення має підстави, то процедуру імпічменту здійснює сенат. Рішення про відставку вимагає двох третин голосів сенаторів⁵⁴.

Конгрес усе ж володіє засобами, що дозволяють йому надавати ефективному публічному контролю дії виконавчої влади. Комітети конгресу, організовані за сферами державної політики, мають повноваження проводити розслідування, які вони використовують для перевірки діяльності виконавчої влади. Ці комітети мають певні фінансові ресурси для проведення власних розслідувань і встановлене законом право заслуховувати на засіданнях комітету членів виконавчої влади. Свої повноваження комітети застосовують до будь-якого члена виконавчої влади, за винятком президента.

Обидві системи – вестмінстерська та президентсько-парламентська – мають своїх прихильників та противників. Захисники вестмінстерської системи стверджують, що вона ефективніша у здійсненні узгодженої політики, дозволяє чітко встановити підзвітність виконавчої влади, що здійснення політики в Сполучених Штатах часто супроводжується конфліктами між законодавчою та виконавчою владою. Часом можна спостерігати, як президент, не змігши виконати передвиборчих обіцянок, звинувачує у своїй поразці конгрес.

Захисники американської системи зазначають, що вона дає змогу проводити державну політику, яка відображає широке коло суспільних інтересів, оскільки її виробляють шляхом переговорів і пошуку компромісів. Вони наголошують, що здатність виконавчої влади домінувати над законодавчою,

⁵⁴ Лише два президенти, Е. Джонсон у 1868 р. та Б. Клінтон у 1998 р. пройшли повну процедуру такого розслідування. Жоден з них не був відправлений у відставку. Р. Ніксон у 1974 р. підлягав процедурі імпічменту в палаті представників, але подав у відставку ще до того, як був розглянутий законопроект про імпічмент.

властива вестмінстерській системі, навпаки, часто призводить до здійснення політики, яка має обмежене суспільне значення. Ведуться суперечки й з приводу того, що надає більшої ефективності суспільному контролю за діяльністю виконавчої влади – конкуренція між урядом та опозицією в парламенті чи слідчі дії комітетів американського конгресу.

Обидві моделі мають свої сильні та слабкі сторони, і вибір того, яка з них працює краще, залежить від умов утвердження демократії в тій чи іншій країні.

Політичній теорії та практиці відома й «змішана» модель організації діяльності законодавчої влади, яка була вперше випробувана у Франції після конституційної реформи 1958 р. («П'ята республіка»). Вона поєднує ознаки президентсько-парламентської та вестмінстерської моделей і дає змогу органічно поєднати силу, оперативність і динамізм влади глави держави, обраного шляхом загального голосування (президентська модель), з відповідальністю уряду перед представницьким органом, можливістю останнього ініціювати зміни у складі й напрямках діяльності кабінету міністрів (вестмінстерська модель) – при урівноваженні цієї можливості правом президента розпускати парламент. «Змішана» модель дає, по суті, змогу змінювати модель урядування в залежності від політичної ситуації і відповідно до волі виборців, без конституційних змін чи державних переворотів.

7.3. Законодавча влада в Україні

Передісторія представницького законотворення в Україні. Практика писаної законотворчості в історії України бере свій початок від Руської правди Ярослава Мудрого, а колегіального законотворення – від Козацько-гетьманської держави (про що вже йшлося в попередніх розділах). З кінця XVIII ст. на територію України було поширено дію законів Австрійської та Російської імперій, де вони запроваджувалися з волі монархів. Після 1848 р. Австро-Угорська імперія перетворилась на правову, конституційну державу з виборними законодавчими органами в центрі й у провінціях. Росія ж тільки у 1906 р. запровадила представницький орган – Державну Думу при цареві. Для уведення в дію нових законів потрібно було отримати схвалення Думи.

У період з 1917 по 1920 роки законодавчу функцію на території України здійснювали представницькі органи, що репрезентували території, класи, громадські організації. Законодавчі органи Української Народної Республіки (Центральна Рада) та Західно-Української Народної Республіки (Українська Національна Рада) створювалися в умовах, коли проведення всенародних виборів було неможливим, і тому представляли головно політичні партії та громадські організації, не полишаючи при тому надій на створення всенародно обраних парламентів. З часом був утворений революційний ко-

мітет (Директорія), на зміну якому прийшов Гетьманат з верховним правителем (гетьманом).

За радянської влади законодавча функція в Україні формально покладалася на ради – умовно виборні органи, оскільки на виборах пропонувалась одна кандидатура на одне місце і її необрання було повністю виключене. Ради здійснювали одночасно законодавчу, виконавчу, представницьку й контрольну функції безпосередньо або через створені ними органи. Депутати рад працювали на непрофесійній основі. Їхній мандат мав імперативний характер, але приклади відкликання невідомі. Формально усі адміністративні й судові органи були підконтрольні й підзвітні радам відповідного рівня. На практиці ж провідну роль в управлінні суспільним життям відігравали рішення органів комуністичної партії. Існувала також строга вертикальна залежність рад нижчого рівня від вищого. Рішення останніх мали обов'язковий характер для рад нижчого рівня. Закони союзних республік повинні були відповідати союзним законам.

До 1937 р. законодавчі повноваження в Україні практично одночасно належали декільком вищим органам влади: Всеукраїнському з'їзду Рад робітничих, селянських, червоноармійських депутатів (його обирали за багатоступеневою процедурою, без участі «експлуаторських» станів; короткочасні сесії скликали два рази на рік або й один раз на чотири роки), Всеукраїнський центральний виконавчий комітет (його формував з'їзд рад і він діяв теж на сесійній основі), Президія Всеукраїнського центрального виконавчого комітету, Рада народних комісарів (уряд УРСР).

Конституція УРСР 1937 р. в якості «єдиного законодавчого органу» визначила Верховну Раду УРСР – однопалатний вищий представницький орган, що формувався шляхом загальних і прямих виборів. В Конституції УРСР 1978 р. було визначено сферу виключних повноважень Верховної Ради (законотворчість, бюджетні й контрольні функції) та суб'єктів права законодавчої ініціативи.

Проблеми вибору моделі законодавчої влади в сучасній Україні. Після проголошення державної незалежності України в 1991 році розпочалося створення нової системи державної влади відповідно до принципів ліберальної демократії. Важливою інновацією в усіх пострадянських країнах стало запровадження поста Президента держави, що свідчило про спрямованість на президентсько-парламентський різновид побудови системи влади. Особливістю стосунків законодавчої й виконавчої влади в Україні є, однак, те, що Президент лише пропонує кандидата на посаду прем'єр-міністра, а Верховна Рада затверджує чи відкидає запропоновану кандидатуру. Таким чином, відповідальність за призначення голови уряду розподіляється між Президентом і парламентом. Можливість впливати на подальшу діяльність членів уряду у Президента більша, оскільки він наділений нічим не

обумовленим правом усунення їх з посади, тоді як процедура голосування резолюції недовіри в парламенті обмежена певними вимогами (про них іти-меться в наступному розділі) і, крім того, стосується тільки уряду загалом, а не окремих його членів.

Спочатку (у 1990 та 1994 рр.) членів Верховної Ради – народних депутатів України – обирали за мажоритарною системою, за якої партійна приналежність кандидатів не відігравала суттєвої ролі. Хоч для роботи в парламенті утворювалися тимчасові фракції за партійною приналежністю чи прихильністю до певної стратегії (політики) розвитку держави, відсутність чіткої політичної структури законодавчого органу негативно впливала на стабільність його роботи. Офіційні механізми взаємного впливу законодавчої та виконавчої влади одна на одну були занадто складними, що призводило до численних конфліктів і унеможливлювало ефективну протидію зловживанням владними повноваженнями.

Нова Конституція України 1996 р. частково усунула суперечності в організації державної влади, утвердивши президентсько-парламентську модель управління, необхідність у механізмах якої (зокрема в концентрації значних повноважень в руках Президента) її прихильники пояснювали перехідним станом українського суспільства, необхідністю швидкого реагування на зміни в економічній ситуації тощо. На Верховну Раду покладалось створення нової законодавчої бази, а розв'язання поточних проблем суспільного життя – на Президента і підпорядкований йому уряд.

Така модель, щоб бути демократичною, потребує потужних противаг можливим зловживанням владою, а також певної незалежності обох гілок влади у розв'язанні питань, що належать до їх компетенції. Але на тлі політичної та економічної нестабільності перехідного періоду, суперечностей всередині парламенту, недосконалості законодавства невпинні змагання між Президентом та Верховною Радою за домінування в тих чи інших сферах здійснення влади та за важелі впливу на уряд призвели до формування моделі управління, де переважний вплив отримав Президент.

Серед свідчень домінуючої ролі Президента над законодавчим органом в Україні назвемо наступне: право Президента видавати укази, що за певних умов можуть набути силу закону (якщо парламент упродовж 30 днів не ухвалить відповідний закон або конституційною більшістю голосів не скасує цей указ); пріоритетна законодавча ініціатива Президента (законопроекти, визначені Президентом як невідкладні, парламент має розглядати першочергово); наявність певних можливостей розпуску Верховної Ради Президентом і практична неможливість (через складність процедури) імпічменту Президента; фактичне керівництво Президентом урядом – завдяки його ключовій ролі у призначенні і відставці прем'єр-міністра та членів Кабінету Міністрів, а також завдяки запровадженню інституту призначуванних Президентом державних секретарів.

Поряд з Президентом певну роль у законодавчому процесі відіграє виконавча влада. Уряд є суб'єктом законодавчої ініціативи, здійснює підготовку проектів законів і, насамперед, закону про державний бюджет, ухвалює відповідні нормативні акти (постанови, розпорядження, накази тощо), які мають імперативне значення для осіб і установ, що йому безпосередньо підпорядковані. До певної міри причетними до законодавчого процесу можуть вважатися органи судової влади, принаймні у частині застосування закону, а у випадку з Конституційним судом України – також у тлумаченні законів.

Деякі закони можуть бути прийняті за участю самих громадян – шляхом всенародного референдуму. При цьому, «референдум не допускається стосовно законопроектів з питань податків, бюджету та амністії» (Конституція України, ст. 74).

Верховна Рада України: її структура та функції. «Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України». Так стверджує ст. 75 Конституції України. До складу Верховної Ради входить 450 депутатів, яких обирають безпосередньо виборці строком на 4 роки. Народні депутати України є повноважними та відповідальними представниками народу у Верховній Раді, покликаними виражати й захищати суспільні інтереси та інтереси своїх виборців. Народним депутатом України може бути громадянин України, не молодший 21 року на день виборів, який володіє виборчим правом і постійно проживає в Україні.

Депутатів Верховної Ради України обирають на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Вибори можуть бути черговими і позачерговими. Позачергові вибори до Верховної Ради проводять у разі дострокового припинення її повноважень. За Конституцією (ст. 90), це може статися, якщо впродовж 30 днів чергової сесії пленарні засідання Верховної Ради не можуть розпочатися (через відсутність кворуму, відмову депутатів реєструватися для участі у пленарному засіданні, безрезультатність спроб обрати голову Верховної Ради, що свідчить про нездатність даного складу парламенту вирішувати організаційні питання). Тоді Президент достроково припиняє її повноваження та призначає нові вибори.

Робота Верховної Ради передбачає проведення двох щорічних сесій, які складаються з пленарних засідань, засідань комітетів і комісій. Перша сесія Верховної Ради нового скликання має відбутися не пізніше, ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів. Крім чергових сесій Конституцією передбачено можливість проведення позачергових сесій, які скликає голова Верховної Ради. Вимогу скликати позачергову сесію може висунути Президент України або третина конституційного складу Верховної Ради.

Верховна Рада України може розпочати свою роботу, лише якщо обрано не менше двох третин від її конституційного складу (тобто, не менше 300 народних депутатів). Український парламент працює у сесійному режимі і має дві сесії на рік – весняну та осінню. Сесії складаються з пленарних засідань, засідань постійних комітетів та робочих груп Верховної Ради.

Усі свої рішення Верховна Рада може приймати лише на пленарних засіданнях (загальних зборах депутатів) шляхом голосування, яке може бути таємним чи відкритим. Депутат повинен брати участь у голосуванні особисто, він не може доручати голосувати від свого імені іншим депутатам. Рішення приймаються у формі законів, постанов та інших актів простою більшістю від конституційного складу Верховної Ради (не менше 226 голосів народних депутатів). Лише при вирішенні питань, пов'язаних із внесенням змін до Конституції та усуненням Президента України з поста в порядку імпічменту, рішення приймаються відповідно не менш як двома третинами та трьома четвертими від конституційного складу Верховної Ради.

Повноваження і функції Верховної Ради України. Повноваження Верховної Ради України за їх сутністю і призначенням можна поділити на декілька груп. Серед них найважливішими є такі: законотворення, визначення засад політики держави та програм суспільного розвитку, формування державних органів, організація адміністративно-територіального устрою країни, здійснення зовнішніх функцій держави, бюджетні та контрольні повноваження.

Як представницький колегіальний законодавчий орган Верховна Рада України виконує такі функції:

Репрезентація інтересів громадян. Виконання цієї функції повинно забезпечуватися перш за все завдяки порядку виборів депутатів. Цей порядок має створювати можливості для обрання такого складу парламенту, який адекватно відображатиме інтереси якомога ширших верств населення. З 1997 р. депутатів Верховної Ради України обирають за змішаною, мажоритарно-пропорційною системою (її докладна характеристика – в розділі 11), введеною заради кращої політичної структуризації парламенту, створення динамічного балансу між правлячою більшістю та опозицією. Крім того, ця система надала значні важелі лідерам партій для залучення коштів багатих людей, які хотіли б бути включеними до виборчих списків і, окрім економічної, отримати ще й політичну владу.

Репрезентація інтересів громадян забезпечується також завдяки праву виборців звертатися до членів парламенту із запитам, скаргами, проханнями та пропозиціями. Народний депутат, у свою чергу, має виступити з депутатським зверненнями або депутатськими запитам до відповідних органів влади. Важливе значення для представництва інтересів має також обов'язок

депутатів (особливо це стосується тих, хто обраний у мажоритарних виборчих округах) регулярно зустрічатись з виборцями, звітувати про свою роботу. Певну роль у гарантування справедливого представництва та захисту прав виборців відіграє також омбудсмен – Уповноважений Верховної Ради з прав людини.

Законотворення. Верховна Рада України уповноважена ухвалювати Конституцію України, вносити зміни до неї, приймати і змінювати закони України. Конституція (ст. 92) визначає широке коло питань, які можуть вирішуватися Верховною Радою винятково через прийняття законів. Це стосується: прав і свобод людини і громадянина та їх гарантій; засад використання природних ресурсів і освоєння космічного простору; зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності; утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації; місцевого самоврядування; територіального устрою України; основ національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку; бюджетних відносин, податків і зборів, статусу національної та іноземної валют на території України; одиниць ваги, міри і часу; порядку встановлення державних стандартів; амністії та ряду інших питань.

Здійснення державної політики. Поряд з державними законами, Верховна Рада України ухвалює інші рішення, що стосуються здійснення державної політики. Так, у сфері внутрішньої політики до компетенції Верховної Ради входить вирішення таких питань: визначення основ внутрішньої політики; заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє та міжнародне становище України; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; створення та ліквідація районів, встановлення та зміна меж районів та міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування та перейменування населених пунктів і районів; затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності.

У сфері міжнародних відносин і безпеки держави Верховна Рада має повноваження приймати рішення стосовно: визначення основ і головних напрямків зовнішньої політики; ратифікації міжнародних угод; оголошення за поданням Президента стану війни та укладення миру; затвердження рішень Президента про використання Збройних Сил України у випадку збройної агресії проти України; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України; схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, направлення підрозділів Збройних Сил України в іншу державу чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав

на територію України; затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України його указів про запровадження військового або надзвичайного стану на території України чи в окремих місцевостях, про загальну чи часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації.

Призначення на посади й формування державних органів. Верховна Рада бере участь у формуванні органів виконавчої влади й призначенні посадових осіб. Вона призначає вибори Президента України та представницьких органів місцевого самоврядування, дає згоду на призначення Президентом Прем'єр-міністра, Генерального прокурора, голів Антимонопольного комітету та Фонду державного майна; обирає суддів на безстроковий термін; призначає третину складу Конституційного суду України, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, голову і членів Рахункової палати, Голову Національного банку України (за поданням Президента), половину складу Національної Ради з питань телебачення і радіомовлення, членів Центральної виборчої комісії (за поданням Президента України); призначає дострокові вибори до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, якщо її повноваження припинені достроково.

Контроль діяльності виконавчої влади. До повноважень Верховної Ради належить визначення складу Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції про недовіру уряду, що спричиняє його відставку. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів може ставитись на розгляд Верховної Ради за пропозицією не менш як 150 народних депутатів (однієї третини від конституційного складу парламенту). Резолюція недовіри вважається прийнятою, якщо за неї проголосувало не менш як 226 народних депутатів, тобто більшість від конституційного складу Верховної Ради.

З метою забезпечення певної стабільності в роботі Кабінету Міністрів обмежуються можливості Верховної Ради щодо розгляду питання про його відповідальність. Конституція забороняє розглядати це питання частіше, ніж один раз протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів.

Контрольні повноваження парламенту здійснюються також за допомогою Рахункової палати Верховної Ради України, яка перевіряє використання за призначенням органами виконавчої влади коштів загальнодержавних цільових фондів та коштів позабюджетних фондів, фінансування загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля, провадить позапланові контрольні заходи за зверненнями комітетів Верховної Ради України та запитамі народних депутатів. Контрольна функція полягає також у повноваженні депутатів вимагати інформацію щодо діяльності виконавчої влади, подаючи депутатські запити до урядовців, а також під час «днів уряду», коли

міністри зобов'язані звітувати перед депутатами й відповідати на їхні запитання.

Верховна Рада України може створювати тимчасові слідчі комісії з числа народних депутатів для розслідування питань, що становлять суспільний інтерес – порушення Конституції України або інших нормативних актів народними депутатами, державними органами та посадовими особами, загрози суверенітету, безпеці, територіальній цілісності України або її екологічним, політичним, економічним інтересам. Результатом діяльності тимчасових слідчих комісій є обговорення справи на сесії Верховної Ради України. За результатами обговорення Верховна Рада може дати відповідні доручення Прокуратурі про проведення розслідування.

Надання інформації громадянам. Всі рішення Верховної Ради України, в тому числі стосовно контролю за діями виконавчої влади (за винятком рішень з закритих питань), публікуються у «Відомостях Верховної Ради України», газеті «Голос України», інших періодичних і спеціальних виданнях та розміщуються на Інтернет-сайті Верховної Ради України – www.rada.kiev.ua. На вказаному сайті можна ознайомитися з законопроектами, що перебувають на розгляді у парламенті. Інформацію про роботу Верховної Ради України можна отримати за адресами Центру політичних і правових реформ (www.zakon.gov.ua) та Центру «Ліга» (www.liga.kiev.ua). Крім цього, на вказаних Інтернет-сайтах громадяни можуть висловити свої зауваження і пропозиції щодо обговорюваних законопроектів, отримати кваліфіковану відповідь на свої запитання.

Парламентські фракції готують і оприлюднюють звіти й аналітичні огляди щодо законодавчого процесу, які розміщують не лише в партійних виданнях, а й у публікаціях неурядових організацій.

Структура Верховної Ради України. Верховна Рада України – однопалатний парламент. Референдум 2000 р. начебто виявив схильність громадян надати йому двопалатної будови і зменшити чисельність його складу до 300 чоловік. Але поряд з тим, що існує чимало застережень щодо коректності проведення референдуму та поставлених на ньому питань, факт проведення референдуму залишається двозначним, оскільки його результати досі не втілені у відповідних законах, які мав би ухвалити український парламент.

Структурно Верховна Рада України складається з ряду підрозділів, пов'язаних з діяльністю депутатів, фахівців-експертів, секретарів та обслуговуючого персоналу. Керує парламентом України **Голова Верховної Ради**, якого обирають депутати таємним голосуванням. Голова Верховної Ради України веде засідання Верховної Ради України; організовує підготовку питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради України; підписує акти, прийняті Верховною Радою України; представляє Верховну Раду України у

зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; організовує роботу апарату Верховної Ради України; проводить засідання Ради голів фракцій і Ради голів комітетів, на яких обговорюється порядок денний сесії.

Голові Верховної Ради України допомагають два його заступники, яких обирають народні депутати таємним голосуванням за пропозицією Голови. Роботу Голови Верховної Ради України і його заступників забезпечують відповідні секретаріати.

З метою підготовки і попереднього розгляду законопроектів та інших питань, що належать до повноважень українського парламенту, утворюють постійні комітети Верховної Ради України. На першій сесії кожного нового скликання депутати ухвалюють рішення про утворення постійних комітетів і обирають голів цих комітетів. Заступників голів і секретарів комітетів обирають їх члени. Всі народні депутати працюють у комітетах за своєю фаховою приналежністю і за власним вибором. Остаточний особовий склад комітетів затверджується на сесії Верховної Ради.

Комітети Верховної Ради можуть утворювати підкомітети для роботи над законопроектами певного напрямку. Також можуть бути створені слідчі й контрольні комісії для розгляду питань, пов'язаних з діяльністю урядових структур, організацій і підприємств.

Поточну роботу Верховної Ради України забезпечує Секретаріат і Управління справами. Секретаріат Верховної Ради складається з трьох основних служб: науково-правової, організаційного забезпечення, документального забезпечення. До Секретаріату входять також відділи міжпарламентських зв'язків, прес-служба, юридичний та науково-експертний. У науково-експертному відділі здійснюється комплексна експертиза законопроектів на їх економічну, соціальну, екологічну доцільність, прогноуються можливі наслідки прийняття того чи іншого законопроекту.

При Верховній Раді України працює також Інститут законодавства, який проводить дослідження у сфері державного будівництва, розробляє важливі законопроекти і надає допомогу постійним комітетам у здійсненні законотворючої діяльності, аналізує практику застосування законів та ефективності їх дії, розробляє пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства, здійснює порівняльні дослідження законодавств різних країн.

Статус народного депутата України. До складу Верховної Ради входить 450 народних депутатів України (конституційний склад), якими можуть бути лише громадяни України, що на день виборів досягли 21 року, мають право голосу і проживають в Україні протягом останніх п'яти років.

Депутатом може бути лише громадянин України, бо статус громадянства встановлює правові зв'язки між особою та державою, надає юридичні права

та визначає відповідальність за їх дотримання. Встановлення вікового цензу для депутата пояснюється тим, що для участі у виробленні та прийнятті важливих і складних рішень загальнодержавного значення належить мати певний життєвий досвід. Вимога щодо проживання депутата протягом останніх п'яти років на території нашої держави спрямована на забезпечення знання і розуміння тих проблем, які постають перед суспільством і державою.

Особи, обрані до складу парламенту, мають здійснювати депутатські повноваження на постійній основі. Це означає, що вони повинні відмовитись від іншого представницького мандата і не можуть перебувати на іншій державній службі. Народний депутат не може займатися діяльністю, пов'язаною з отриманням матеріальної винагороди, за винятком викладацької, наукової роботи та літературної, художньої й мистецької діяльності у вільний від роботи час.

Історично діяльність членів парламенту потребувала гарантування їх особистої і юридичної недоторканості — адже представникам народної волі доводилося протиставляти її волі можновладців. Конституція України гарантує членам Верховної Ради статус депутатської недоторканості, що передбачає заборону притягувати їх до будь-якого виду юридичної відповідальності за діяльність, яку вони здійснюють у ході реалізації своїх повноважень (за винятком образи чи клепу). Депутатська недоторканість означає й те, що народного депутата України не можна притягнути до кримінальної відповідальності, затримати чи заарештувати, якщо на це немає згоди Верховної Ради.

На жаль, в українській політичній практиці ця невід'ємна риса парламентаризму набула спотвореного значення, коли статус недоторканості використовують для прикриття фактів зловживання владою, службовим становищем або й порушення законів. Це дало привід використати питання про статус депутата для суто політичної боротьби між представниками таборів президентської влади та законодавчої влади.

Обсяг повноважень народних депутатів України визначається Конституцією і законодавством. Ці повноваження починаються з моменту складання депутатом присяги і припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради відповідного скликання. За рішенням суду повноваження народного депутата можуть бути припинені достроково, наприклад, в разі невиконання ним вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності. Відповідне рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради, тобто не менш як 226 депутатів.

Законодавчий процес в Україні. Право законодавчої ініціативи в Україні (тобто право офіційно вносити пропозиції про прийняття, зміну або скасу-

вання законів, які Верховна Рада зобов'язана розглянути по суті) належить Президенту України, народним депутатам, Кабінету Міністрів і Національному банку. Інші суб'єкти суспільного життя можуть звернутися до Верховної Ради з проханням про ухвалення законодавчих рішень через суб'єктів, наділених правом законодавчої ініціативи.

Послідовність процедур розгляду законопроектів у Верховній Раді включає такі дії: підготовка законопроектів суб'єктами законодавчої ініціативи; отримання законопроекту Секретаріатом; перевірка відповідності вимогам регламенту; передача законопроекту у комітет; розгляд у комітеті, редакційна робота (обговорення та внесення поправок); голосування у комітеті, внесення законопроекту до порядку денного сесії; доповідь на сесії Верховної Ради, прийняття законопроекту у першому читанні або повернення на доопрацювання; повернення законопроекту у комітет для підготовки до другого читання; внесення зауважень депутатами, редакційна робота (обговорення та внесення поправок), підготовка порівняльної таблиці, голосування у комітеті; доповідь у Верховній Раді, прийняття закону або повернення у комітет для підготовки до третього читання (третього повторного читання).

Прийнятий Верховною Радою України закон підписує Голова Верховної Ради і надсилає його Президентові України, який упродовж 15 днів повинен ознайомитись із ним і прийняти одне з двох можливих рішень: схвалити й підписати, надавши тим самим законопроекту юридичну й імперативну (обов'язкову) силу, або вмотивовано відхилити його, не підписувати і з конкретними пропозиціями повернути до Верховної Ради для доопрацювання і повторного розгляду (накласти вето).

Якщо через 15 днів Президент не повернув закон до Верховної Ради для повторного розгляду, він вважається схваленим і має бути офіційно оприлюднений.

Відхилений Президентом закон може бути розглянутий Верховною Радою повторно і, якщо його підтримає не менше як дві третини від її конституційного складу, вето Президента вважається подоланим. В такому разі незалежно від свого ставлення до закону Президент зобов'язаний його підписати і офіційно оприлюднити, тобто опублікувати у «Відомостях Верховної Ради України» або в газеті «Голос України». За загальним правилом, закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення. Але якщо у самому законі вказані інші строки, то саме вони визначають дату набрання ним чинності за умови, що ця дата не буде встановлена раніше дня офіційного опублікування закону.

Особливе значення в роботі Верховної Ради має щорічне ухвалення державного бюджету. «Бюджетний процес» складається з опрацювання проекту бюджету на кожний наступний рік, розподілу державних витрат, контро-

лю за фактичним виконанням бюджету, розробки урядових програм, пов'язаних з бюджетом (таких як податкова політика, міжурядові бюджетно-фінансові стосунки).

Прийняття державного бюджету є однією з найскладніших проблем серед тих, які щороку доводиться розв'язувати Верховній Раді України – триває формування власної бюджетної системи, заснованої на прогресивних податкових засадах, пошук оптимальної моделі бюджетного процесу.

Висновки

У функціонуванні законодавчо-представницького органу – Верховної Ради України сталися відчутні, порівняно з радянським часом, прогресивні зміни. До них можна віднести: встановлення практики альтернативності і змагальності у формуванні складу депутатського корпусу, конкурентності й дискусійності в обговоренні законопроектів, більшої відкритості в діяльності парламенту і його доступності для впливу виборців, виникнення міжпартійної та міжфракційної боротьби всередині парламенту, існування та активність опозиції та ін. Водночас у діяльності Верховної Ради існує чимало нерозв'язаних проблем.

Залишається недосконалим законодавство України про вибори народних депутатів. Зокрема, викликає численні нарікання існуюча «змішана» (мажоритарно-пропорційна) виборча система. Складною є й процедура оскарження фактів порушення виборчого законодавства. Незважаючи на декларовану відкритість роботи Верховної Ради, періодично створюються навмисні перешкоди у трансляції сесійних засідань, у можливості журналістів бути присутніми на них, не кажучи вже про можливість пересічних громадян безпосередньо спостерігати за тим, як працюють і за що голосують їхні обранці.

Неврегульованим і неконтрольованим залишається процес лобіювання рішень на користь могутніх груп інтересів. Гроші відіграють надто велику роль в політиці та державному управлінні. Ті, в чиїх руках зосереджені значні фінансові ресурси, мають надто великі можливості вирішувати, хто має зайняти місця в парламенті, які питання мають бути обговорені та які рішення прийняті.

Залишається низьким рівень професіоналізму багатьох депутатів, їх відданості суспільним інтересам та їхньої волі до загального добробуту й стабільності в державі.

Зв'язок депутатів з виборцями також не завжди є задовільним і це залежить як від народних обранців, так і від рівня політичної культури та активності громадян, що обирають своїх представників особисто чи за партійними списками.

Контрольні запитання

1. Чому суспільство потребує встановлення загальних норм, обов'язкових для дотримання усіма?
2. Що таке державні закони?
3. Яку роль відіграють державні закони в організації суспільного життя?
4. Яким є зв'язок між законом та правом в умовах тоталітарного, авторитарного та демократичного суспільств?
5. Якими є функції парламенту в сучасній демократичній державі?
6. Чим відрізняється процедура формування й принципи діяльності законодавчих органів за різних політичних режимів?
7. Які існують в світі головні моделі організації законодавчої влади в державі?
8. Які позитивні особливості та які недоліки має вестмінстерська модель державного правління?
9. Якими є переваги та обмеження президентсько-парламентської моделі?
10. Якими є особливості формування та діяльності Верховної Ради України?
11. Які важелі використовує парламент України для контролю діяльності виконавчої влади?
12. Як можна контролювати діяльність самої Верховної Ради України?

Література:

1. Білецька І. Канада: Парламент у системі розподілу функцій // Віче. — 1997. — № 1.
2. Депутат парламента в зарубіжних государствах. — Москва, 1995.
3. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини» // Веб-сайт Верховної Ради України www.rada.kiev.ua.
4. Законотворення — основна функція парламенту: Посібник. — Київ, 1997.
5. Кривенко Л. Український парламентаризм. До питання конституційних гарантій // Віче. — 1996. — № 11.
6. Павленко Р. Парламентська відповідальність уряду: порівняльний аспект // Людина і політика. — 1999. — № 5.
7. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. — Київ, 1994.

8. Регламент Верховної Ради України // Веб-сайт Верховної Ради України www.rada.kiev.ua.
9. Рутар С. Держава як основний елемент політичної системи // Розбудова держави. – 1993. – № 7.
10. Сахаров Н.А. Конгресс США: практика парламентаризма // США: экономика, политика, идеология. – 1989. – № 8.
11. Светова С. Практика парламентаризму: Посібник. – Київ, 1997.
12. Сміт Дж. Роль законодавчої влади в ліберально-демократичних суспільствах. – Харків, 2001.
13. Что такое демократия? Парламентаризм и правительство // Политические исследования. – 1992. – № 3.
14. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. – Київ, 1993.
15. Шаповал В.М., Борденюк В.Ш., Журавльова Г.С. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні. – Київ, 2000.
16. Gallagher M., Laver M., Mair P. Representative Government in Western Europe. – New York, 1992. – Ch. 7-8.

8. ВИКОНАВЧА ВЛАДА

8.1. Виконавча влада в демократичних суспільствах: призначення й сутність

Виконавча влада є найбільш видимою інституцією політичної системи суспільства, діяльність якої безпосередньо пов'язана з повсякденним життям громадян. Виконавча влада не лише втілює в життя політичні рішення, а часто ще й ініціює та організовує їх ухвалення, набуваючи домінуючої ролі у житті суспільства. Партійно-політична боротьба у суспільстві точиться здебільшого докола здобуття виконавчої влади чи визначального впливу на неї. Ефективністю виконавчої влади та мірою контролю над нею з боку суспільства визначається ступінь його демократизму.

Виконавча влада є однією з трьох гілок державної влади. Сенс діяльності виконавчої влади, зміст та характер повноважень її органів, законність її рішень і дій виходять з того, що її призначення полягає у:

- виконанні рішень, прийнятих безпосередньо народом або його представницькими органами, втіленні вираженої в законах волі суспільства;
- визначенні і здійсненні напрямку розвитку суспільства, програм, виконання яких воно потребує;
- забезпеченні дотримання законодавчих норм (дії виконавчої влади повинні спиратися на закони й бути спрямованими на їх виконання);
- нормотворчій діяльності (видання указів, розпоряджень тощо);
- організації, здійсненні й управлінні внутрішніми та зовнішніми справами в державі;
- управлінні галузями суспільного господарювання;
- управлінні функціонуванням органів і установ, що забезпечують повсякденну життєдіяльність людей і громад (державного апарату);
- забезпеченні громадського порядку, стабільності й безпеки в суспільстві;
- захисті прав і свобод громадян.

Компетенція виконавчої влади охоплює практично усі сфери суспільного життя – економіку, науку, освіту, культуру, охорону здоров'я, соціальну сферу, національну безпеку і громадський порядок, оборону й зовнішні відносини. Виконавча влада акумулює значні людські, матеріальні, фінансові, силові, інформаційні ресурси для розв'язання задач, що виникають, для управління повсякденним життям спільноти, задоволення потреб громадян – для здійснення державної політики.

Державна політика взагалі — це сукупність дій уряду та підпорядкованих йому установ, спрямованих на забезпечення функціонування та розвитку систем життєдіяльності суспільства, розв'язання соціальних проблем. Загалом державна політика складається з ухвалення загальних (політичних) рішень та організації й управління їх виконанням (адміністрування). Головною ланкою у здійсненні державної політики є виконавча влада.

З інституційної точки зору **виконавча влада** — це цілісний комплекс державних установ, які здійснюють владно-політичні та владно-адміністративні функції на центральному (уряд) та місцевому рівнях, мають загальну, галузеву та локальну компетенцію. Ці установи ще називають «апаратом державного управління».

Розрізняють **центральні (загальнодержавні) та місцеві органи виконавчої влади**. Центральні органи — міністерства, відомства — забезпечують розробку і втілення в життя загальнодержавних програм, виконання законів, нагляд за нижчими органами виконавчої влади. Для здійснення цих завдань міністерства та центральні відомства можуть мати місцеві (та/або регіональні) представництва. У деяких країнах (США, більшість країн Латинської Америки) кількість міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади обмежена законом (найчастіше на рівні 20-25). Але в більшості держав це питання вирішується залежно від безпосередніх потреб управління, а часто й від політичної кон'юнктури.

Місцеві органи державної виконавчої влади створюються на регіональному (провінції, області тощо), рідше — на проміжному (райони, департаменти тощо) та місцевому рівнях. Їх завданням є забезпечення виконання загальнодержавних програм на місцях, розв'язання безпосередніх проблем життя громад, а також нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування та регіонального самоуправління.

Останнім часом важливим напрямком реформування місцевої виконавчої влади у країнах Європейського Союзу та державах Центральної й Східної Європи стає дебіюрократизація суспільних відносин, віднесення до компетенції місцевого самоврядування й регіонального самоуправління повноважень щодо вирішення питань місцевого життя. Ці процеси здійснюють відповідно до **принципу субсидіарності** — вимоги максимально наблизити до громадян органи, що виконують публічні функції, звзити присутність держави на місцевому й регіональному рівнях. До компетенції місцевих органів виконавчої влади належить здійснення державної регіональної політики, нагляд за дотриманням законності, координація дій зацікавлених суб'єктів в ході виконання загальнодержавних (іноді міждержавних) програм.

Улаштування виконавчої влади у різних державах має різні форми. Значна роль у здійсненні виконавчої влади в будь-якій державі належить уряду.

Разом з тим певну роль у цьому відіграють глава держави та представницько-законодавчий орган – парламент.

У минулому саме монарх як верховний правитель держави очолював систему органів урядування. Функції глави держави тісно пов'язані з діяльністю виконавчої влади, особливо у питаннях зовнішніх зносин, оборони і безпеки, головних напрямів внутрішньої політики. Глава держави традиційно уповноважений робити кадрові призначення. Навіть у парламентських країнах саме президент чи монарх офіційно призначає уряд чи оголошує про його відставку, незважаючи на те, що реальні повноваження щодо формування уряду й керування його роботою мають фракції парламенту. Ось чому главу держави можна віднести до виконавчої гілки влади.

Зараз роль глави держави у визначенні і здійсненні виконавчої влади буває різною за різних форм державного правління. За умов парламентської республіки чи конституційної монархії глава держави здебільшого має представницькі функції. Натомість у президентських республіках він є ще й главою виконавчої влади.

Розподіл повноважень і функцій між главою держави та урядом, центральними і місцевими органами виконавчої влади, характер їх взаємовпливу залежать від форми державного правління, міри централізації управління та його концентрації (зосередження функцій прийняття рішень у центральних, а не місцевих органах виконавчої влади).

Певна роль у здійсненні виконавчої влади належить представницько-законодавчому органу в державі. Він не лише ухвалює державні рішення, але й контролює діяльність уряду, запобігає зловживанням повноваженнями носіїв виконавчої влади, створює механізми урівноваження її впливовості. Однак головним суб'єктом здійснення виконавчої влади в будь-якій державі вважається уряд – адміністративний апарат громадського урядування, сукупність бюрократичних установ, відповідальних за управління справами в суспільстві.

У структурі здійснення виконавчої влади розрізняють:

- **політичні функції, політичне керування** – розробку державної політики, стратегії суспільного розвитку, ухвалення загальних рішень;
- **функції адміністративного управління** – забезпечення виконання рішень, їх втілення у життя.

Розробка державної політики. Розробка державної політики у будь-якому суспільстві полягає у визначенні кола питань, що потребують першочергової уваги громадськості, зосередження зусиль та коштів для їх розв'язання. Далі, розробка державної політики полягає у пропонуванні й ухваленні відповідних рішень, що мають директивне (обов'язкове) значення, визначенні

шляхів (програм) їх виконання, здійсненні кадрових призначень на ключові посади.

Політична боротьба між різними силами та гілками влади загалом точиться за можливість визначально впливати на процес розробки державної політики. Значна роль у цьому належить виконавчій владі. Вплив уряду на розробку державної політики полягає, зокрема, у наступному:

- уряди у більшості випадків є суб'єктами законодавчої ініціативи, тобто мають повноваження готувати законопроекти й подавати їх парламенту на розгляд і прийняття як законів;
- уряди розробляють програму своєї діяльності, яка після затвердження її законодавчим органом визначає функціонування багатьох ланок суспільства на певний період часу;
- здійснення кадрових призначень часто має визначальний вплив на перебіг виконання суспільних програм;
- саме уряди щороку розробляють і подають на затвердження парламентом проект головного фінансового закону країни – державний бюджет.

Значущості уряду у розробці державної політики додають і його взаємозв'язки з фракціями у парламенті, лобістськими структурами, засобами масової інформації. Масштабність сучасних соціальних процесів, ускладнення задач, які доводиться розв'язувати, роблять недостатнім розуміння уряду як лише «виконавця». Він буває причетним до створення нормативних актів загального характеру (постанови уряду, делеговане законодавство), виконує певні квазі-судові функції (Міжвідомча комісія з антидемпінгу в Україні), здійснює контроль за роботою підпорядкованого йому апарату, позавідомчий контроль (приміром, інспекція пожежного нагляду) тощо. Отже, є усі підстави вважати органи виконавчої влади «управляючими», такими, що здійснюють загальне керівництво державними справами.

Розробку державної політики здійснює центральна установа виконавчої влади – кабінет міністрів. Водночас підпорядкований урядовому кабінету адміністративний (власне виконавчий) апарат теж здатний впливати на процес ухвалення політичних рішень. Це буває можливим через те, що саме в структурах адміністративного (виконавчого) апарату накопичуються експертний досвід та інформація, необхідні для ініціювання, розробки й ухвалення того чи іншого політичного рішення. Однак головні, стратегічні повноваження належать політичній складовій виконавчої влади, вона є відповідальною за їх прийняття та втілення. Уряд виступає своєрідним «замовником» діяльності бюрократичного апарату: визначає його напрямки (урядова програма), вимагає належного виконання розпоряджень. Апарат – «виконавець» – мусить беззаперечно дотримуватися його директив, виконувати урядову політику, розробляти й здійснювати необхідні заходи в її рамках.

Член урядового кабінету, міністр – це політична фігура (до його компетенції належить ухвалення принципів, загальносоціальних рішень). А підпорядкований йому апарат виконавчої влади виконує адміністративно-управлінську роль. Його діяльність (в тому числі й ухвалення рішень) спрямована на дотримання та реалізацію стратегічних (політичних) рішень.

Адміністрування. Здійснення державної політики відбувається шляхом адміністративно-державного управління – діяльності органів та установ виконавчої влади (апарату держави), в яких працюють професійні державні службовці, що передбачає ієрархію й відповідальність за виконання державних рішень нижчих органів перед вищими. Апарат держави – це система державних органів, що пов'язані між собою певними принципами підлеглості, наділені владними повноваженнями, мають матеріально-технічні ресурси для здійснення своїх функцій, діяльність яких регламентована законами та галузевими інструкціями.

Спільними ознаками державних адміністративних органів є те, що вони:

- виступають автономними частинами державного апарату;
- здійснюють державні функції, реалізують певний публічний інтерес;
- діють від імені держави, місцевої адміністрації і водночас від власного імені;
- наділені певною компетенцією;
- несуть відповідальність перед державою за свою діяльність;
- підпорядковані державним органам вищого рівня (що не поширюється на вищі органи державної влади та суди);
- створені державою;
- їх статус, структура і діяльність регламентовані законом та галузевими інструкціями.

Посадові особи та співробітники органів державної влади мають спеціальний статус державних службовців, який вимагає від них певних обов'язків, висуває певні вимоги (належний рівень освіти, вік, стаж роботи за спеціальністю, вислуга років тощо) та надає певні пільги й привілеї. Серед вимог, які висуває до державних службовців суспільство – сумлінне виконання посадових обов'язків, ініціатива і творчість, поважання прав і свобод людини і громадянина, неприпустимість зловживань посадовим положенням.

У сучасному суспільстві державний службовець, людина, причетна до ухвалення публічних рішень, повинна:

- правильно вибрати схему прийняття рішення (поєднувати формальні та неформальні, психологічні чинники);

- знати загальні методики й прийоми управління (у тому числі структурні, мотиваційні, економічні тощо), їх сильні та слабкі сторони;
- вміти правильно інтерпретувати ситуацію (визначити фактори, що на неї впливають, знаходити прийнятні для зміни такого впливу методи);
- застосовувати наявні ресурси, що оптимально підходять до конкретної ситуації.

Усе це робить необхідним запровадження у державі спеціальної фахової підготовки виконавців функцій публічного урядування.

Невід’ємною властивістю апаратно-адміністративної діяльності є формальність, ієрархічність, інструктивна регламентованість – усе те, що називають бюрократичністю. **М. Вебер називав бюрократією раціональну форму колективної діяльності людей, ієрархічну систему управління, якій властиве чітке визначення меж компетенції на кожному з рівнів, прийняття публічних рішень у строгій відповідності до порядку, встановленого законами й інструкціями.** Достоїнства бюрократичної системи полягають у тому, що вона надає державному управлінню певної усталеності, упорядкованості, дисциплінованості й надійності, функціональної ефективності, формальної визначеності на відміну від рухливості, релятивності критеріїв неформального громадянського суспільства. Бюрократичність надає апаратній діяльності формально-раціонального характеру, уможливорює її планування й інструментально-методичне забезпечення, запровадження оптимальних методів управління, чітке підпорядкування складових владної піраміди, спеціалізацію й професіоналізм управлінських кадрів. Призначення бюрократії полягає, зокрема, в тому, щоб бути носієм нормативного, впорядковуючого начала в житті суспільства, що особливо важливо в часи радикальних перетворень.

Разом з тим, абсолютизація, перебільшення ролі й значущості формального боку будь-якої справи призводить до перетворення бюрократичності на бюрократизм, коли послідовне дотримання інструкцій, зосередження важелів влади в руках апарату чиновників призводить до відриву адміністрування від реальних потреб життя, до помилок у керівництві й безпорадності в разі виникнення «позаштатних» ситуацій.

Бюрократизм призводить до девальвації авторитету державної влади. Здійснюючи управлінські функції, чиновник отримує й зосереджує в своїх руках значну кількість інформації, що надає йому неправочинної впливовості, уможливорює перетворення влади на приватну власність управлінців, сприяє (особливо у тоталітарних суспільствах) утвердженню безконтрольного й необмеженого панування вишого чиновництва. Це призводить до порушення зв’язків управління з інтересами й потребами суспільства, стає підґрунтям зловживань і насильства. Поширюються протекціонізм, клієн-

тельні відносини, процеси прийняття важливих загальносуспільних рішень вилучаються зі сфери впливу й контролю громадськості.

Подолати або хоча б обмежити бюрократизм публічного адміністрування можна, якщо:

- застосовувати конкурсний відбір працівників органів влади та управління;
- забезпечувати гласність щодо всіх існуючих на законних підставах пільг для управлінців та щодо обмежень на певні види діяльності та відносин;
- скасувати будь-які незаконні привілеї;
- обмежити термін обіймання керівних посад в апаратах управління;
- гарантувати соціальний захист управлінців;
- визначити механізм звітності різних категорій управлінців перед громадськими і представницькими органами.

Сучасне державне управління, здійснення державної політики – це складна, багатовекторна професійна діяльність працівників органів публічного адміністрування на центральному та місцевому рівнях. Підготовка проєктів рішень у рамках державної політики, реалізація політичних рішень потребують спеціальних знань та розгалуженої адміністративної структури. Щоб уникнути бюрократичних викривлень державного управління, слід втілювати принцип дерегуляції в діяльності адміністративних органів, де це можливо, вдосконалювати механізми нагляду й контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

8.2. Порівняльна характеристика моделей виконавчої влади

За різних форм державного правління у демократичних країнах виконавча влада, її формування й функціонування можуть бути відносно відокремленими від законодавчої влади (президентські чи президентсько-парламентські республіки), а можуть бути цілком підпорядковані й підконтрольні їй (парламентські або, інакше, кабінетно-парламентські республіки чи конституційні монархії). Своєрідною є система організації й підпорядкування уряду за умов змішаної форми державного правління.

Виконавча влада за кабінетно-парламентської форми державного правління. За парламентської форми державного правління глава держави (монарх чи президент) виконує здебільшого функцію представництва цілої нації, його керівництво виконавчою владою є суто номінальним (формальне призначення чи звільнення прем'єр-міністра та членів уряду). Практичне ж керування виконавчою владою тут здійснює глава уряду. До характерних оз-

нак цієї моделі організації й управління виконавчою владою можна віднести наступне:

- уряд є колегіальним органом;
- його очолює глава (прем'єр-міністр), що є не просто керівним адміністратором, а ключовою політичною фігурою;
- на посаду глави виконавчої влади призначають лідера партії, що отримала більшість у парламенті;
- глава держави формально призначає главу уряду, який формує власну команду міністрів – кабінет; кабінет у свою чергу формально має бути призначений главою держави;
- термін повноважень уряду не є чітко визначеним через те, що йому у будь-який час парламент може оголосити недовіру, або сам уряд може оголосити дострокові парламентські вибори, внаслідок яких відбувається формування нового уряду;
- уряд відповідальний перед законодавчим органом, його існування залежить від здатності підтримувати довіру до нього з боку законодавчого органу; проголошення недовіри уряду призводить до його відставки; такі ж наслідки може мати відмова парламенту підтримувати урядові законопроекти і пропозиції;
- прем'єр та більшість міністрів звичайно є членами законодавчого органу (депутатами, представниками правлячої партії); міністрами можуть бути й «технократи» або державні службовці, що не мають депутатського статусу.

Від політичного структурування парламенту залежить ефективність і послідовність вироблення та впровадження урядом державної політики. Однопартійні чи створені коаліцією партій уряди користуються підтримкою парламентської більшості; політичні рішення виробляються як безпосередньо урядом, так і в надрах партій, що у ньому представлені, а відтак вдається досягти згоди виконавчої та законодавчої гілок влади. Справа ж виборців оцінити результати цієї політики й голосувати за чи проти відповідної партії (коаліції) на наступних виборах.

Виконавча влада за президентської (президентсько-парламентської) форми державного правління. Визначальною рисою президентської форми державного правління є поєднання в особі президента посад глави держави та керівника виконавчої влади. Члени уряду є лише «агентами» глави держави, які допомагають йому у здійсненні виконавчої влади.

Для таких систем характерним є наступне:

- глава держави одночасно є главою уряду;

- його обирають на загальних виборах громадяни;
- його повноваження мають чітко визначений термін;
- глава держави не може розпустити парламент;
- він одноосібно призначає та звільняє найвищих посадовців виконавчої влади;
- він особисто відповідає за власну діяльність перед конституцією та виборцями, тобто не підзвітний парламенту;
- глава держави має право законодавчої ініціативи в парламенті.

У президентських державах виключена можливість суміщення посад в органах законодавчої та виконавчої влади: жодна посадова особа чи співробітник дорадчого персоналу президента не може одночасно бути членом законодавчого органу.

Глава держави самостійно відповідає за діяльність виконавчої влади, одноосібно ухвалює рішення у межах наданої йому компетенції. Аби уникнути загрози президентського волюнтаризму, у США, приміром, Конгрес може відмовити у підтримці того чи іншого законопроекту президента. В країнах Латинської Америки (зокрема, Бразилії, Перу) президент буває наділений правом видавати укази, що мають силу закону, і так нав'язувати суспільству свою волю в обхід парламенту. Це може бути корисним, якщо в парламенті представлено багато різних партій і важливі рішення не можуть бути швидко ухвалені. Однак такі повноваження створюють передумови для зловживання владою, проведення рішень, диктованих різними лобістськими групами.

У більшості країн Центральної та Південної Америки запроваджено модель Сполучених Штатів (але здебільшого лише її зовнішні ознаки), президентська система була спотворена в часи існування диктатур; ці країни, як правило, виявилися неспроможними запровадити суворий розподіл повноважень між президентом та парламентом. Політологи вважають, що в суспільствах, які не мають глибокої демократичної традиції, президентська форма державного правління створює сприятливіші умови для авторитаризму, корупції й політичної нестабільності.

Виконавча влада за змішаної форми державного правління. Типовим прикладом «змішаної» форми організації державної влади є Франція. Останнім часом багато нових демократичних країн на різних континентах світу обирають саме «змішану» модель (Намібія, Шрі-Ланка, Польща, Португалія, Румунія, Хорватія та ін.). Ознаками «змішаної» форми організації влади є наступне:

- главою держави є президент республіки, який водночас виконує певні функції глави уряду;

- главу держави, як і за президентської форми правління, обирають на прямих загальних виборах, термін його повноважень – фіксований, його не можна усунути з посади впродовж цього терміну, за винятком застосування процедури імпичменту за скоєння кримінального злочину;
- президент пропонує кандидатуру прем'єр-міністра, яку затверджує парламент, і формує кабінет міністрів;
- якщо президент і більшість у парламенті належать до однієї партії, глава держави більш-менш самостійно робить урядові призначення й керує виконавчою владою; якщо ж у парламенті домінує інша партія, ніж та, до якої належить президент, йому залишаються лише функції формального затвердження рішень законодавчого органу;
- за певних обставин президент може усувати прем'єр-міністра і весь кабінет, накладати вето на законодавчі акти, проголошувати референдуми, розпускати парламент і призначати нові вибори.

За такої форми правління президент республіки буває сильною політичною постаттю, якщо його підтримує більшість парламенту (таку підтримку мали президенти Франції де Голль у 1958-1969 рр. та Міттеран у 1981-1986 рр.). Коли ж складається ситуація «співіснування» (президент та парламентська більшість належать до різних партій), тоді посилюється роль прем'єр-міністра, а позиції президента слабшають. Але навіть за таких обставин урядова діяльність президента не припиняється. Вона втілюється в адміністративній роботі, формальному та неформальному арбітражі через кабінет президента та секретаріат.

Головна перевага «змішаної» форми врядування – поєднання стабільності президентської посади і відповідальності уряду перед парламентом. Головна вада – складність поділу виконавчих повноважень між президентом та прем'єр-міністром.

Так, у країнах посткомуністичної Центральної і Східної Європи, де уряди мусять розв'язувати велику кількість проблем, а у президентів (популярність яких серед виборців зазвичай досить висока) виникає спокуса перебрати на себе виключне право ухвалювати рішення, невизначеність у повноваженнях президента та прем'єра може стати джерелом конфліктів. Невизначений статус кабінету міністрів, його підпорядкованість двом центрам влади призводить до неузгодженості дій гілок влади, до непослідовної й неефективної політики. Втім, якщо повноваження президента та прем'єра не просто «нечітко розмежовані», а практично не розмежовані взагалі (як це є в Україні), а уряд більше залежить від президента, ніж від парламенту, конфліктний потенціал змішаної форми правління суттєво зростає.

Проблема політичної відповідальності уряду. Відповідальність виконавчої влади реалізується насамперед через процедури парламентського конт-

ролю, процедури вотуму недовіри (голосування за відставку уряду), відмови підтримати ту чи іншу ініціативу чи законопроект уряду.

За **парламентської форми державного правління** законодавчий орган здійснює контроль за діяльністю уряду шляхом інтерпеляцій — усних і письмових запитів депутатів. У деяких країнах (Велика Британія, Канада) глава держави після висловлення парламентом недовіри уряду може або відправити кабінет у відставку, або призначити нові парламентські вибори. В інших державах (ФРН, Іспанія) передбачено процедуру «конструктивного вотуму недовіри», коли до проекту постанови про недовіру уряду включається прізвище політика, якого буде проголошено новим прем'єр-міністром у разі ухвалення парламентом рішення про відставку уряду.

Менш ефективним за парламентських форм правління є контроль за бюрократією. Часті зміни міністрів, обіймання посад в уряді політиками, а не фахівцями у певній галузі адміністрування, роблять уряд особливо залежним від отриманої інформації, експертних висновків та стандартних процедур бюрократичного діловодства. Наприклад, у Великій Британії дієвість роботи міністерств дуже залежить від особистих стосунків між міністром-політиком і так званим «постійним секретарем» — найвищою посадовою особою в апараті міністерства, яка знає всі тонкощі адміністративної роботи і здатна бути або ефективним помічником, або саботувати зусилля міністра у керуванні дорученим йому відомством, за діяльність якого він відповідає.

Глава держави за **президентської форми державного правління** політично не підзвітний жодному органу. Навіть процедура імпичменту, застосовування якої щодо президента передбачено конституціями багатьох країн, означає відсторонення від влади конкретної особи за вчинення нею злочину, а не за неефективність її політики. Тому єдиним механізмом політичної відповідальності виконавчої влади у президентських країнах є вибори.

Виконавча вертикаль, властива президентським республікам, уможливорює ефективне адміністрування. На урядові посади найчастіше призначають фахівців у певній галузі, які вже довгий час працювали в системі відповідного міністерства чи відомства і знають специфіку його роботи. Президенти можуть застосовувати механізм «патронатних призначень» — заміни ключових посадових осіб у вищому керівництві органів виконавчої влади на прибічників діючого президента. Це створює технологічні переваги «кабінету глави держави» перед політичним кабінетом у парламентських країнах. Втім, технологічний характер уряду, його безпосередній зв'язок із державною адміністрацією містить загрозу певної корпоративності, закритості для зовнішнього контролю, а отже — корумпованості органів державної влади.

Запобіжним засобом проти такої загрози є контроль з боку парламенту, який у своїх комітетах доопрацьовує підготовлені виконавчою владою законопроекти. Застосовується також механізм депутатських звернень і запитів, створення спеціальних слідчих комісій парламенту щодо певних питань. Велике значення має діяльність конституційного суду, який виступає в ролі своєрідного арбітра між президентом та парламентом і має останнє слово в тлумаченні конституційності та законності актів президента чи парламенту. Цей механізм спрацьовує, якщо судова влада є незалежною в організаційному, кадровому, матеріальному і фінансовому планах.

Характер і конкретні механізми відповідальності виконавчої влади за «змішаної» форми державного правління обумовлюються тим, що уряд формально призначається президентом, однак таке призначення неодмінно доповнюється процедурою інвеститури – голосування в парламенті за склад уряду і програму його діяльності. У разі, якщо партійна приналежність президента та парламентської більшості збігаються, діяльність виконавчої влади й реальні механізми контролю за нею наближаються до стандартів президентської республіки. Якщо ж президент та більшість (і відповідно, уряд) належать до різних партій, зростає роль прем'єр-міністра, і стосунки між президентом, парламентом і урядом (зокрема, й механізми відповідальності виконавчої влади) уподібнюються до стандартів парламентської країни (з дещо більшою роллю глави держави, зокрема щодо контролю за урядом, у визначенні засад зовнішньої і оборонної політики, здійснення «арбітражу» у разі політичних конфліктів між фракціями парламенту чи між ними та урядом).

Таким чином, ефективність вироблення державної політики й відповідальності виконавчої влади значною мірою залежить від моделі форми державного правління. Переваги кожної з них поєднуються з певними вадами. Так, парламентська модель дозволяє чітко ідентифікувати політичну силу, відповідальну за стан справ у державі, забезпечити підпорядкованість виконавчої влади. Однак тут існують передумови нестабільності виконавчої влади, складніше контролювати бюрократію. Президентська модель дозволяє забезпечити кращу підконтрольність нижчих органів управління, однак її недоліком є конфліктність відносин між законодавчою та виконавчою гілками влади, а також потенційна можливість авторитарних тенденцій у керуванні державою.

«Змішана» форма державного правління задумана як спосіб поєднання достоїнств кожної з охарактеризованих систем. Втім, на практиці ця мета досягається не завжди. У перехідних суспільствах, у тому числі й в українському, за певних обставин запровадження «змішаної» форми державного правління може обернутись поєднанням лише вад парламентської та президентської республік.

8.3. Організація виконавчої влади в Україні

Система організації влади, яка нині діє в Україні, почала складатися після прийняття 5 липня 1991 року закону УРСР «Про запровадження поста президента» як найвищої посадової особи в державі, що очолює органи державного управління. За Конституцією України 1996 року Президент є главою держави. Найбільш важливими ознаками, що характеризують обсяг повноважень Президента України, є:

- забезпечення здійснення державної влади на всій території України;
- забезпечення узгодженого функціонування та взаємодії органів державної влади;
- активна участь у здійсненні законодавчої, виконавчої і судової влади.

Повноваження Президента України є дотичними до функціонування інших гілок влади, однак їх не можна ототожнити з жодною з них. Визначальною особливістю системи органів влади в Україні є наявність посади «сильного президента», повноваження якого дають йому можливість втручатися в роботу практично всіх гілок влади, а головне – визначати особовий склад органів виконавчої влади й напрями їх діяльності. Водночас, формально не очолюючи систему органів виконавчої влади, Президент має змогу у разі потреби дистанціюватися від дій уряду та державної адміністрації, залишивши за собою роль «арбітра».

Президент України має широкі повноваження в різних сферах державної діяльності, і зокрема у виконавчій владі. За Конституцією України посаді глави держави (Президента) властиві такі (та деякі інші) риси:

- Президент очолює державу й виступає від її імені як у внутрішньому житті, так і в міжнародних відносинах;
- його обирають на посаду шляхом загальних і прямих виборів, через що він має мандат від цілого народу;
- його не можна усунути з посади впродовж усього строку інакше, як за процедурою імпічменту у разі скоєння ним кримінального злочину;
- Президент за згодою Верховної Ради призначає або звільняє прем'єр-міністра та подає на затвердження членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів, а також голів місцевих державних адміністрацій; він же припиняє їхнє перебування на цих посадах;
- Президент присутній у законодавчій владі, оскільки володіє правом законодавчої ініціативи і правом вето щодо ухвалених Верховною Радою законів;
- його присутність у судовій владі визначається правом призначати суддів;

- глава держави має право проголошувати референдуми, за певних умов - розпустити парламент і призначити нові вибори;
- він забезпечує обороноздатність і національну безпеку України, розробляє стратегії її зовнішньополітичного розвитку.

Слід особливо підкреслити повноваження Президента на одноосібне звільнення прем'єр-міністра і фактично одноосібне – міністрів, визначальний вплив на рішення уряду, право вносити на розгляд парламенту власні законопроекти як позачергові. Ці повноваження роблять Президента України фактичним керівником виконавчої влади.

Структура та функції Адміністрації Президента України та дорадчих органів при Президенті України. Згідно з Конституцією України, для здійснення своїх повноважень Президент створює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи й служби. Керує ними Адміністрація Президента як робочий адміністративний апарат. Формально завдання Адміністрації Президента полягають в організаційному, правовому, консультативному, інформаційному й аналітичному забезпеченні діяльності Президента. Фактично ж Адміністрація Президента України відіграє зростаючу самостійну роль в українській політиці, а її керівники (Д. Табачник, В. Литвин) ставали впливовими політичними фігурами. Аналогічні тенденції спостерігаємо в Росії, де глави президентських адміністрацій, постійно працюючи з президентом, мають можливість реально визначати політичний процес.

До складу Адміністрації Президента України входять: її глава та його заступники, помічники, радники, консультанти й референти Президента України, постійні представники Президента України у Верховній Раді, в Кабінеті Міністрів та Конституційному суді; головні управління (з організаційної і кадрової роботи та взаємодії з регіонами, з контролю за виконанням актів Президента України, з аналізу та прогнозування внутрішньополітичних питань, з аналізу економічних та соціальних питань, з питань зовнішньополітичної діяльності, державно-правових питань); управління (з питань забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, з гуманітарних питань, документального забезпечення та інформатизації, управління справами), які підрозділяються на відділи та сектори; Канцелярія Президента України, прес-служба, служба протоколу, відділи державних нагород, громадянства, помилування, звернень і прийому громадян.

Для опрацювання пропозицій і рекомендацій щодо здійснення керівництва в різних сферах діяльності створено низку дорадчих органів, які мають назву рад (Рада по роботі з кадрами, Координаційна рада з питань внутрішньої політики, Національна рада з питань молодіжної політики, Рада з питань мовної політики, Координаційна рада з питань місцевого самовряду-

вання, Рада регіонів, Національна рада соціального партнерства, Міжвідомча координаційна рада з питань стратегічно важливих промислових підприємств, Експертна рада підприємців, Рада роботодавців та товаровиробників, Міжвідомча консультативна рада з питань діяльності банків, Координаційна рада з питань функціонування ринку цінних паперів, Національна рада з питань якості, Національна рада з питань статистики, Консультативна рада з питань іноземних інвестицій, Рада з питань розвідки, Рада з питань науки та науково-технічної політики, Політична рада та ін.). При Президентові існує також ряд комісій.

Конституцією передбачено існування спеціального органу при Президентові – Ради національної безпеки і оборони України. Функції цього органу аналогічні тим, які виконує Рада національної безпеки в Сполучених Штатах: внесення пропозицій щодо реалізації політики у сфері національної безпеки й оборони, координація та контроль діяльності органів виконавчої влади в цій сфері. РНБОУ поряд з підконтрольними і підпорядкованими Президентові Міністерством закордонних справ, Міністерством оборони, Службою безпеки України є фактором зміцнення позиції Президента як зовнішньополітичного лідера держави.

В Адміністрації Президента обговорюють найважливіші державні питання в політичній, економічній та інших сферах. Вона виконує важливі дорадчі функції в кадрових питаннях. Призначення і звільнення посадовців в Адміністрації Президента, Раді Національної безпеки та оборони, навіть допоміжних радах при Президенті стають політичними новинами, мають далекосяжні наслідки для державної політики. У багатьох випадках Адміністрація Президента перебирає на себе ухвалення урядових (політичних) рішень. Законодавчо функції і повноваження Адміністрації Президента України досі остаточно не визначені, що позбавляє потенційних опонентів можливості оскаржити її діяльність, посилаючись на норму конкретного закону. А це дає змогу чиновникам Адміністрації, яких не можна притягнути до політичної відповідальності, почувати себе «керівниками великого оркестру», що диригують державними рішеннями, і на свій розсуд вирішувати, що є «корисним для держави».

Штатний розклад Адміністрації Президента України включає 595 посад, а штатний розклад апарату Кабінету Міністрів України – 630. Схожим є й фінансове забезпечення діяльності Адміністрації Президента та Кабінету Міністрів – 504,3 млн грн. та 634,3 млн грн. відповідно (2000 рік). Порівняймо: у Франції в штаті адміністрації президента працює лише 40-70 осіб, у її структурі є тільки три загальні відділи: Кабінет Президента, Генеральний Секретаріат, Спеціальні служби. Чисельною є адміністрація, яку створює американський президент – понад 1800 осіб; однак США – президентська республіка, а «адміністрацією» тут називають уряд.

Функції та відповідальність Кабінету Міністрів України. Взаємини між президентськими структурами та Кабінетом Міністрів (урядом) України досить складні, бо Адміністрація Президента України від початку свого існування прагнула зробити виконавчу владу однією з функцій «президентської влади», зробити її залежною від Президента, тоді як за Конституцією **Кабмін є вищим органом у системі органів виконавчої влади України.** Він відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених статтями 85, 87 Конституції.

До складу Кабінету Міністрів України входять прем'єр-міністр України, перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. Прем'єр-міністра України призначає Президент України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України. Членів Кабінету Міністрів України призначає Президент України за поданням прем'єр-міністра. Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів, спрямовує її на виконання Програми діяльності уряду, схваленої Верховною Радою України.

Прем'єр-міністр України входить із поданням до Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів.

Кабінет Міністрів має скласти свої повноваження одразу після обрання нового Президента України. Ініціювати відставку уряду може й Верховна Рада України, ухваливши резолюції недовіри Кабінетові Міністрів. Відставка прем'єр-міністра України має наслідком відставку цілого складу Кабінету Міністрів. Уряд України, відставку якого прийнято Президентом України, за дорученням останнього продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів, але не довше, ніж шістдесят днів.

Конституцією України визначено такі головні повноваження уряду: забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; управління об'єктами державної власності; розробка державного бюджету України й забезпечення його виконання, подання Верховній Раді України звіту про його виконання; здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності й національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; організація й забезпечення зовнішньоекономічної діяльності

України, митної справи; спрямування й координування роботи міністерств, інших органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входить до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

Структура органів виконавчої влади в Україні. Центральними органами виконавчої влади в Україні є міністерства, державні комітети та інші центральні органи – відомства, служби, головні управління, агентства, комісії тощо. Своєю діяльністю кожний центральний орган виконавчої влади забезпечує втілення в життя державної політики у відповідній галузі, керує певною сферою суспільного життя, несе відповідальність за її стан і розвиток перед Кабінетом Міністрів та Президентом України.

Центральні органи виконавчої влади побудовані за галузево-функціональним принципом, а керівництво ними здійснюється за принципом єдиначальності. Керівник органу виконавчої влади – міністр, голова державного комітету, комісії – несе персональну відповідальність за результати роботи безпосередньо перед главою уряду і Президентом. Перед тим, як ухвалювати відповідальні рішення, проводять колегіальне обговорення найважливіших питань з провідними спеціалістами відомства (колегією), точка зору яких враховується при прийнятті рішення. Разом з тим керівні посадовці мають компетенцію і певний оперативний простір для самостійних дій.

Усі центральні органи проводять у життя державну політику у відповідній галузі. Для цього вони: прогнозують перспективні напрями й реалізують стратегічну мету і завдання розвитку; розробляють проекти та виконують загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку держави; розробляють відповідні фінансово-економічні та інші нормативи, механізми їх впровадження, затверджують галузеві стандарти; формують державну промислову політику й забезпечують її проведення, готують пропозиції щодо визначення пріоритетних галузей промисловості для прискореного їх розвитку; вживають заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів українських товаровиробників на зовнішньому ринку; беруть участь у підготовці міжнародних договорів України, укладають міжнародні угоди міжвідомчого характеру тощо.

Для успішного здійснення покладених на них завдань і функцій, центральним органам надано широкі повноваження: одержувати від інших цен-

тральних і місцевих органів виконавчої влади та самоврядування інформацію, документи й матеріали для виконання покладених на них завдань; скликати у визначеному порядку наради з питань, які належать до їхнього відання; залучати спеціалістів центральних та інших органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій для розгляду питань, які належать до їхнього відання; притягати до дисциплінарної відповідальності керівників утворених ними місцевих органів, а також підприємств, установ, організацій, підпорядкованих їм.

Рішення центрального органу виконавчої влади набуває юридичної сили, коли воно оформлене як правовий акт, виданий у межах повноважень на основі та на виконання Конституції і законів, актів Президента України й Кабінету Міністрів. Ці рішення (накази, розпорядження тощо) є обов'язковими для виконання всіма підпорядкованими органами й організаціями, посадовими особами.

Міністерство (від лат. *ministro* – служу, керую) – центральний орган, що керує певною галуззю державної політики. Функціонує 15 міністерств України: Міністерство аграрної політики, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство екології і природних ресурсів, Міністерство економіки, Міністерство закордонних справ, Міністерство культури й мистецтв, Міністерство оборони, Міністерство освіти і науки, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство палива і енергетики, Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство транспорту, Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерство фінансів, Міністерство юстиції.

У травні 2001 року Указом Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» було запроваджено посаду **державних секретарів** у міністерствах. Державний секретар є посадовою особою, яку Президент України призначає й звільняє за поданням прем'єр-міністра. На неї покладається забезпечення діяльності міністра та організація роботи з виконання завдань міністерства. Державний секретар підзвітний і підконтрольний міністрові. Він організовує виконання завдань міністерства і забезпечує координацію його діяльності з іншими органами державної влади, установами. Введено також посаду Державного секретаря Кабінету Міністрів, який очолює Секретаріат Кабінету Міністрів.

Запровадження інституту державних секретарів пояснювали необхідністю звільнення міністрів від рутинної організаційної роботи заради більшого їх зосередження на розробленні державної політики. Та якими б не були наміри, на практиці це нововведення дало Президентові додатковий важіль впливу на Кабінет Міністрів.

Державний комітет – центральний орган виконавчої влади, що здійснює міжгалузеве управління відповідними сферами. Створено 20 державних комітетів України та державних органів влади, статус яких прирівнюється до державного комітету України, а саме: Вища атестаційна комісія, Головне контрольно-ревізійне управління, Державне казначейство, Державний комітет архівів, Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики, Державний комітет зв'язку та інформатизації, Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення, Державний комітет лісового господарства, Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму, Державний комітет промислової політики, Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації, Державний комітет статистики, Державний комітет у справах охорони державного кордону, Державний комітет з енергозбереження, Державний комітет по водному господарству, Державний комітет по земельних ресурсах, Державний комітет у справах ветеранів, Державний комітет у справах релігій, Національне космічне агентство, Пенсійний фонд.

Існують також **центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом**, які здійснюють виконавчі, контрольні, наглядові, координаційні та дозвільні функції. До таких органів, зокрема, належать: Антимонопольний комітет України, Державна митна служба, Державна податкова адміністрація, Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, Національна комісія регулювання електроенергетики України, Служба безпеки України, Фонд державного майна України, Центральна виборча комісія та інші.

Якщо до перелічених основних відомств додати агентства, інспекції, комісії, комітети, бюро, департаменти, ради, служби, управління і фонди, що виконують функції центральних органів виконавчої влади, то загальна кількість центральних органів виконавчої влади станом на вересень 2000 року перевищить дев'яносто.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють обласні і районні, Київська та Севастопольська **місцеві державні адміністрації**, які утворюються і звітують за територіальним принципом, а функціонують здебільшого за галузевим. Ці органи є єдиноначальними органами виконавчої влади, владні повноваження яких реалізуються одноособово їхніми керівниками – головами місцевих державних адміністрацій. Вони наділені правом представляти інтереси держави й видавати від її імені розпорядження, чинні на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Місцеві державні адміністрації діють за принципом субординації, тобто підпорядкованості нижчого органа влади вищому, нижчого чиновника вищому.

Місцеві держадміністрації відповідальні перед Президентом і урядом, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, а також ра-

йонним і обласним радам у межах, передбачених законами України «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні». Їхня діяльність пов'язана з практичною реалізацією виконавчої влади, безпосереднім втіленням її рішень в життя. В управлінні місцевих адміністрацій перебувають об'єкти державної власності, які забезпечують діяльність державних організацій, установ та служб, а також державні заклади освіти, культури, охорони здоров'я, комунальні служби тощо.

Головними завданнями місцевих державних адміністрацій є: виконання Конституції та законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади; забезпечення законності й правопорядку, дотримання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля; підготовка та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; звітування про виконання відповідних бюджетів та програм; взаємодія з органами місцевого самоврядування.

Кабінет Міністрів України за погодженням з Президентом може передавати місцевим державним адміністраціям повноваження органів вищого рівня в межах, визначених Конституцією та законами.

Для виконання завдань і функцій місцеві державні адміністрації мають право: проводити перевірки стану дотримання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ незалежно від форм власності і підпорядкування; давати обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій і громадянам з питань, пов'язаних зі здійсненням державного нагляду; отримувати необхідну статистичну інформацію та інші необхідні дані від державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ; порушувати питання про дострокове припинення повноважень відповідних рад, сільських, селищних і міських голів згідно з чинним законодавством тощо.

Місцеві державні адміністрації очолюють голови цих адміністрацій, яких призначає на посаду і звільняє Президент України за поданням Кабінету Міністрів на термін повноважень Президента, тобто на 5 років. У разі обрання нового Президента голови державних адміністрацій виконують свої повноваження до сформування Кабінету Міністрів і заявляють про свою відставку в день набуття повноважень новим складом уряду. Дострокове припинення повноважень голови місцевої державної адміністрації можливе, зокрема, в тому разі, якщо орган місцевого самоврядування висловить недовіру голові, на підставі чого Президент приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо ж недовіру голові висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент має прийняти рішення про відставку голови.

Голови місцевих державних адміністрацій, їхні заступники, керівники управлінь, відділів не можуть бути народними депутатами, мати інший представницький мандат, не мають права поєднувати свою службову діяльність з іншою роботою, окрім викладацької, наукової, творчої в позаробочий час, входити до складу керівного органу підприємства чи іншої організації, що має на меті отримання прибутку.

Голови місцевих державних адміністрацій одноосібно приймають рішення шляхом видання розпоряджень, за які несуть відповідальність згідно з чинним законодавством. Нормативно-правові акти цих органів підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції і з цього моменту набувають чинності. Акти, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набувають чинності не раніше, ніж з моменту оприлюднення.

8.4. Практика здійснення виконавчої влади в Україні

Ухвалення рішень і здійснення виконавчої влади в Україні. Узагальнено здійснення виконавчої влади в будь-якій країні складається з ухвалення рішень, організації й забезпечення їх виконання, контролю за здійсненням державної політики й застосування санкцій в разі необхідності. Рішення, які ухвалюють установи й конкретні посадові особи, можуть мати загальне (стратегічне або політичне) значення. Це також можуть бути поточні (робочі) рішення, ухвалені на виконання стратегічних рішень. Прийняті рішення втілюються у відповідних документах.

На виконання Конституції й законів України у межах своєї компетенції Президент України видає **укази та розпорядження**, Кабінет Міністрів ухвалює **постанови й розпорядження**, керівники міністерств та відомств видають **накази й розпорядження**. Ці документи мають бути зареєстровані в Міністерстві юстиції та опубліковані (за винятком тих, що містять відомості, віднесені до числа державних, військових та інших таємниць).

Акти Президента України готують у відповідних службах при Президентові України (найчастіше – в Адміністрації) за його дорученням або за ініціативою посадових осіб та служб. Ознайомившись із проектом акту, Президент приймає рішення про його підписання, відхилення чи відправлення на доопрацювання. Акти Президента України потребують контрасигнації (підпису) Прем'єр-міністра й міністра, відповідального за акт та його виконання. Політичні й розпорядчі рішення уряду готують у Кабінеті Міністрів, міністерствах і відомствах.

Нормативною основою політики Кабінету є закони, що їх приймає Верховна Рада, та рішення Президента, оформлені у вигляді обов'язкових для уряду указів і розпоряджень. Президент може зобов'язати Кабінет Міністрів

підготувати проект певного рішення, закону. конкретизувати положення свого указу тощо. Часто указ Президента визначає лише загальні напрямки певної політики (наприклад, концепцію реформи якоїсь галузі), а перелік конкретних заходів визначає Кабмін. Верховна Рада України може зобов'язати Кабінет Міністрів розробити заходи з реалізації відповідного закону, скласти відповідну програму дій. Уряд розробляє Програму діяльності Кабінету Міністрів, яку схвалює Верховна Рада України.

Проект акту Кабінету Міністрів, підготовлений у міністерстві чи відомстві й завірений керівником відповідної установи (в разі потреби – узгоджений з іншими зацікавленими міністерствами і відомствами), проходить попередній розгляд на одному з урядових комітетів (з питань безпеки й оборони, соціального та гуманітарного розвитку, економічного розвитку, реформування аграрного сектору та з питань екології, реформування паливно-енергетичного комплексу). До складу комітетів входять члени Кабінету, у віданні яких перебувають відповідні до профілю комітету питання. В разі ухвалення урядовим комітетом проект рішення обговорюють на засіданні Кабінету Міністрів і приймають, відхиляють або повертають на доопрацювання.

Суттєвою складовою практики ухвалення урядових рішень в Україні є надане Кабінету Міністрів право законодавчої ініціативи – направлення до розгляду парламентом проектів законів та інших нормативних актів. Важливим у здійсненні виконавчої влади є й те, що саме уряд розробляє проекти державного бюджету на кожен рік, подає його на затвердження у парламент і забезпечує його виконання.

Процедури прийняття рішень (як політичних, так і адміністративних) в Україні все ще залишаються закритими, що суперечить вимогам демократичного правління. В системі виконавчої влади не існує традицій відкритої адміністрації (open government), за якої відкритість процесу прийняття рішень є принципом, а секретність – винятком, що передбачає чітку регламентацію процедур функціонування бюрократії й оприлюднення її рішень. Ускладненість і закритість регулювання соціальної та економічної діяльності сприяє розквіту корупції, штовхає чиновників і пересічних громадян до пошуків неформального «порозуміння», аби уникнути заплутаних бюрократичних процедур.

Практична реалізація урядового курсу в Україні, керівництво внутрішніми й зовнішніми справами в державі здійснюють члени уряду, які очолюють відповідні міністерства й відомства, а також через підпорядкований їм розгалужений адміністративний апарат, що виконує урядові директиви.

Здійснення виконавчої влади й урядової політики на місцях, керівництво регіонами та місцевими громадами може відбуватися трьома різними способами:

- через так звану «відомчу вертикаль», коли міністерства та інші центральні органи виконавчої влади діють через підпорядковані їм територіальні органи, що є підрозділами обласних, районних, міських державних адміністрацій (наприклад, відділи освіти, управління охорони здоров'я тощо);
- через призначення для керівництва областями, районами чи населеними пунктами безпосередніх представників центрального уряду. Наприклад, з березня 1992 р. до червня 1994 р. в Україні існував інститут представників Президента України;
- через систему органів місцевого самоврядування, яким делеговано певні повноваження на виконання функцій державного управління в громадах.

Нагляд і контроль за реалізацією урядових програм є важливою складовою державної політики, оскільки дозволяє здійснювати ефективне управління цими процесами, зосереджувати і спрямовувати необхідні ресурси, коригувати намічені дії, в разі потреби вживати заохочувальні чи, навпаки, репресивні заходи. З цією метою у структуру виконавчої влади вбудовані різного роду контрольно-інспекційні органи, такі, приміром, як Державна податкова інспекція, Державна автомобільна інспекція, Контрольно-ревізійне управління. Працівники цих органів уповноважені вимагати від установ та громадян дотримання регламентів діяльності, накладати адміністративні, штрафні чи інші каральні санкції.

Уряд має виняткові повноваження на легальне застосування репресивних і каральних заходів, на обмеження свободи індивідів у разі невиконання директив, порушення законів та інших нормативів, виникнення загрози безпеці й стабільності в державі. Разом з тим сам уряд як сукупний суб'єкт виконавчої влади в державі є об'єктом нагляду і контролю з боку інших учасників політичного життя, зокрема таких як парламент, опозиція, засоби масової інформації.

Нагляд і контроль за діяльністю органів виконавчої влади. Підконтрольність уряду є невід'ємною рисою відповідального демократичного правління. Основними методами нагляду і контролю за діяльністю органів державної виконавчої влади є: внутрішній (відомчий), бюджетний, парламентський, судовий, громадський та інші.

Важливим чинником підвищення ефективності врядування, забезпечення належного рівня професіоналізму в діяльності структур та окремих посадових осіб у системі виконавчої влади є процедури **внутрішнього (відомчого) нагляду і контролю** – перевірки дотримання посадовими особами конституції, законів, підзаконних актів, професійної придатності. Цей вид контролю може регулярно чи вибірково здійснюватися з ініціативи самих органів виконавчої влади або ж бути реакцією на певне порушення встановлених норм

(службове розслідування) чи сигнал про таке порушення (скарги громадян, вимоги службового розслідування з боку посадових осіб тощо).

В Україні питання відомчого контролю вирішується в межах кожного центрального й місцевого органу виконавчої влади, в складі яких є спеціальні відділи контролю. Завданням цих відділів є здійснення поточного контролю за законністю й ефективністю діяльності посадових осіб, їх відповідності посадам, надання керівникам відповідних органів виконавчої влади пропозицій щодо заохочення чи притягнення до відповідальності. Проведення єдиної політики у сфері державної служби та функціональне управління нею покладене на Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України. Однак, його структура та кількість працівників не дають змоги ефективно виконувати роль внутрішнього контролера в системі органів виконавчої влади, через що питання відомчого контролю залишається, в основному, прерогативою конкретних керівників. Останні ж не зацікавлені у виставленні своїх відомств у непривабливому світлі, а тому схильні покривати порушення.

Відомчий контроль може також полягати у президентському та прокурорському нагляді за діями й рішеннями органів виконавчої влади. Президент України має право звільняти з посади прем'єр-міністра, членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій, скасовувати акти Кабінету Міністрів і Ради Міністрів Автономної Республіки Крим.

Однак чи не найважливішою формою нагляду за діяльністю виконавчої влади, її законності й ефективності є **парламентський контроль**. Конституція України та Регламент Верховної Ради визначають, що вона безпосередньо або через свої органи здійснює контроль за додержанням законів та інших актів, які вона приймає, виконанням загальнодержавних програм і бюджету, діяльністю органів, а також посадових осіб, яких вона обирає, призначає або затверджує.

У країнах з президентською або змішаною формою державного правління, де президент очолює або справляє вирішальний вплив на виконавчу гілку влади, парламент має повноваження достроково усувати президента від влади через **процедуру імпідменту**. Вона застосовується в разі вчинення главою держави кримінального злочину або порушення ним Конституції. Процедура імпідменту, що передбачена ст. 111 Конституції України, є однією з найскладніших для застосування. Її початок може бути зініційований більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, а остаточне рішення про імпідмент – після складної процедури слідчих та судових розглядів, передбачених даною статтею, але поки що не деталізованих в окремому законі – приймається не менш як трьома четвертими від конституційного складу Верховної Ради.

Засобом радикального впливу парламенту на уряд є застосування **парламентської відповідальності уряду**. В Україні така відповідальність передбачена у вигляді ухвалення Верховною Радою **резолюції недовіри** (про це вже йшлося у попередньому розділі). Відповідальність перед парламентом окремих членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних та місцевих органів державної виконавчої влади не передбачена.

Є й чимало інших форм парламентського контролю за діяльністю виконавчої влади. Широко вживаними є **депутатські звернення і запити**. Посадова особа чи орган, якому вони адресовані, повинні у визначений термін розглянути порушене в запиті питання і дати вмотивовану відповідь. Певні контрольні повноваження щодо уряду мають комітети Верховної Ради. Вони здійснюють нагляд за дотриманням Конституції, виконанням законів та інших нормативних актів, бюджету тощо. Засобом поточного контролю за діяльністю уряду є практика проведення **«днів уряду»** – офіційного заслуховування в парламенті пояснень представників уряду з певного питання. Контрольні повноваження парламент виконує також через інститут Уповноваженого Верховної Ради з прав людини (омбудсмена), який здійснює нагляд за дотриманням прав людини в Україні.

Важливим знаряддям контролю за органами виконавчої влади та діяльністю окремих чиновників є **судовий та громадський контроль**. Для їх ефективного використання в країні має бути належно розвинута судова система, встановлена традиція незалежного неупередженого суду, громадяни повинні знати свої права і способи їх захисту, бути достатньо самостійними і не боятися вступати у відкриту суперечку з владою, як це ще часто трапляється в посткомуністичних країнах.

Однією з форм громадського контролю за діяльністю виконавчої влади та впливу на неї є **звернення громадян** у формі пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) і скарг, які обов'язково мають бути розглянуті органами державної влади й місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями. Якщо питання, порушені у зверненнях громадян, не входять до компетенції органу, до якого надійшло звернення, він повинен у п'ятиденний строк переслати його до іншого відповідного органу й повідомити про це авторів звернення. В Україні дієвість цього механізму є ще недостатньою – насамперед через доволі низьку ефективність судової влади.

Громадський контроль може здійснюватись і через діяльність громадських організацій та їх вплив на органи державної виконавчої влади. Громадські організації можуть виступати як дорадчі комітети у справах, що зачіпають інтереси громадян, забезпечувати співпрацю органів влади з інститутами громадянського суспільства.

На Заході поширена практика «організованих виборців». Вона сприяє залученню громадськості до нагляду за діями державної адміністрації і, як наслідок, уважнішому ставленню державних службовців до потреб населення. В Україні добрим прикладом є діяльність громадської організації «Комітет виборців України», яка контролює перебіг виборчих кампаній та інформує суспільство про виявлені порушення. Для поширення практики ефективного й конструктивного контролю громадськості за діяльністю виконавчої влади в Україні потрібно розвивати культуру активних легітимних дій громадян на захист власних інтересів. Сприяти цьому можуть заходи, спрямовані на демократичну освіту людей і особливо молоді, становлення професійних і незалежних засобів масової інформації. Адже для того, щоб здійснювати контроль за діяльністю державних структур, громадські організації повинні мати доступ до інформації, окрім тієї, що становить державну чи військову таємницю.

Висновки

Виконавча влада як елемент політичної системи суспільства є тією гілкою державного управління, діяльність якої найбільше пов'язана з повсякденним життям громадян. Органи виконавчої влади, її апарат, окремі посадові особи не лише втілюють в життя закони та інші політичні рішення, але й ініціюють їх прийняття та організовують ухвалення.

Виконавча влада розробляє програми суспільного розвитку. Від ефективності її роботи залежать успіхи у здійсненні державної політики, що охоплює практично усі сфери суспільного життя – економіку, науку, освіту, культуру, охорону здоров'я, соціальну сферу, національну безпеку і громадський порядок, оборону й зовнішні відносини.

Для виконання своїх функцій виконавча влада акумулює значні людські, матеріальні, фінансові, силові, інформаційні ресурси.

Структура та функції виконавчих органів влади, рівень і спосіб їх підпорядкування іншим гілкам влади залежить від форми державного правління. Формування й діяльність виконавчої влади можуть бути або відносно самостійними й відокремленими від законодавчої влади (президентські республіки), або похідними від неї, а отже й підпорядкованими їй (парламентські республіки). Своєрідною є система організації й підпорядкування уряду за умов «змішаної» форми державного правління, яка є в Україні.

Система організації влади, що діє в Україні, почала складатися після прийняття в 1991 р. закону УРСР «Про запровадження поста президента» і отримала свій сучасний вигляд після прийняття Конституції України 1996 р. Для того, щоб вона повністю відповідала вимогам демократичного врядування, українським законодавцям необхідно ухвалити ще низку законів, що завершили б процес інституціоналізації виконавчої влади. Це закони про Ка-

2. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. — 1997. — №3.
3. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. — Москва, 1998.
4. Ващенко К., Кордун О., Павленко Р. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні. — Київ, 2000.
5. Веймер Д.Л., Вайнінг Е.Р. Аналіз політики: концепції і практика. — Київ, 1998.
6. Державне управління: теорія і практика / В.Б.Авер'янов, В.В.Цветков, В.М.Шаповал та ін. — Київ, 1998.
7. Зайцев В. Конфлікти між гілками влади в процесі їх становлення (1991-1996) // Становлення владних структур в Україні (1991-1996). — Київ, 1997.
8. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз / Пер. з фр. В.Ховхуна. — Київ, 1996.
9. Гурне Б. Державне управління. — Київ, 1993.
10. Ковалев Д.А. Принцип разделения властей в конституциях государств Восточной Европы // Конституционные реформы в государствах Содружества. — Санкт-Петербург, 1993.
11. Концепція адміністративної реформи в Україні. — Київ, 1998.
12. Мацюк А. Виконавча влада: досвід і перспективи // Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти. — Київ, 1995.
13. Пал Л.А. Аналіз державної політики. — Київ, 1999.
14. Проблеми державно-правової реформи в Україні: Зб. наук. праць / Ін-т законодавства Верховної Ради України. — Київ, 1997.
15. Рыжов В.С. К судьбе государственного управления // Государство и право. — 1999. — № 2.
16. Сиренко В.Ф. Интересы — власть — управление. — Киев, 1991.
17. Скомороха В. Адміністративна реформа в Україні: потрібне законодавче забезпечення (правові аспекти поділу і розмежування влади) // Право України. — 1999. — № 7.
18. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). — Харків, 1996.

9. МІСЦЕВЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ САМОВРЯДУВАННЯ

9.1. Демократія і децентралізація влади

У системі демократичного правління значна роль належить місцевому самоврядуванню. Воно є тією сферою публічної діяльності, у якій може взяти участь кожний громадянин. Провідним принципом самоврядування є організаційне і функціональне відокремлення його органів від структур державної влади: взаємовідносини між ними регулюються лише законом. У цьому сенсі воно є проміжною ланкою, важливим каналом взаємозв'язку між державою і громадянським суспільством, належачи радше до другого, ніж до першої.

9.1.1. Потреба і способи наближення влади до громадян

Демократичний устрій базується на створенні такої системи влади й управління, за якої громадяни мають усі можливості для реалізації своїх прав і свобод. Держава і громадянське суспільство здатні забезпечити такі умови, якщо їхні інститути однаково сильні і врівноважені один одним. При цьому важливо з'ясувати, чи робить держава кроки назустріч своїм громадянам, і чи докладають зусиль самі громадяни для того, щоб поліпшити своє становище.

Є чимало питань, які об'єктивно можуть бути ефективно вирішені лише на державному рівні із залученням централізованих засобів і ресурсів. До таких проблем варто віднести:

- забезпечення територіальної цілісності і незалежності держави;
- створення єдиної правової бази;
- розробка і впровадження зовнішньої державної політики;
- конституційне визнання та гарантії основних прав і свобод громадян;
- прийняття і реалізація державних програм (в області науки, культури, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, правопорядку і безпеки) та ін.

Ці питання становлять зміст так званої **виняткової компетенції** держави, яка визначається Конституцією держави. Водночас реалізація багатьох завдань, пов'язаних із забезпеченням належного життєвого рівня громадян, соціокультурного розвитку окремих поселень та регіонів здійснюється не в державі загалом, а в конкретних місцях компактного проживання громадян — великих і малих містах, невеликих поселеннях, які ми називаємо міс-

цевими громадами. І саме тут повинні бути створені умови для реалізації гарантованих державою прав та свобод, забезпечена можливість упорядкованого проживання. Щодня тут необхідно дбати про безпеку людей, надавати медичну допомогу, забезпечувати можливість одержання освіти, створювати робочі місця, надавати транспортні, торгові, побутові і комунальні послуги. Все це має бути компетенцією самоврядних територіальних формувань держави, функцією її адміністративно-територіальних одиниць.

Децентралізація і деконцентрація влади й повноважень. Передача повноважень з центру на місця здійснюється шляхом децентралізації, що дозволяє привести послуги, які надає держава, у відповідність із потребами і запитами населення. Перехід до децентралізації — це, за висловом американського футуролога О. Тоффлера, «глобальний зсув влади», що звільняє індивіда від державної опіки і дозволяє будувати демократію знизу догори. Оскільки для процесу демократичного розвитку дуже важливий зворотний зв'язок між владою і людиною — поінформованість громадян про дії влади та поінформованість влади про реальні потреби конкретного громадянина, то природно, що здійснити це найлегше на базовому рівні влади — місцевому, де громадяни і представники влади живуть поруч. Отже, децентралізація державного управління є необхідною складовою процесу демократизації громадського життя.

Зміст децентралізації додатково можна пояснити на такому прикладі.

Уявімо, що в якомусь середовищі дійові особи (або учасники) — люди, фірми, регіони — ведуть політичну гру. Кожен учасник має свій інтерес і домагається його самостійно, використовуючи ресурси середовища. Задля цього він вступає у взаємодію з іншими учасниками. Формами взаємодії можуть бути співробітництво, боротьба, укладання угод. Зрозуміло, що координація дій учасників може принести вигоду їм усім, а можливо, навіть і кожному зокрема. Задля цього варто створити централізований механізм або орган координації (управління). Назвемо його «центром». Попри його позитивний вплив на розв'язання проблем, саме його існування призведе до того, що учасники змушені будуть делегувати «центрові» право ухвалювати рішення — що добре і що погано. Але вигоду кожного учасника вимірюється згідно з його власною шкалою інтересів, і те, що є «добре» на думку «центра», може оцінюватись як «погане» для більшої чи меншої частини учасників — народу. З погляду учасників гри, «центр» корисний тоді, коли їхній вигоду за централізованого правління більший, ніж без нього. А це означає, що централізоване управління допомагає лише тоді, коли інтереси «центру» добре узгоджуються з інтересами учасників. Демократія якраз і створює механізм такого узгодження.

Правовий фундамент для децентралізації закладає Конституція держави, в якій визначається адміністративно-територіальний поділ держави, кон-

ституційний статус територіальних одиниць, володіння чи неволодіння ними частиною суверенітету, ступінь автономності, сфери компетенції рівнів влади.

Існують різні ступені та форми децентралізації. Один із варіантів їх класифікації, запропонований І. Мікіко, наведений у табл. 9.1.

Таблиця 9.1

Види децентралізації та деконцентрації влади

	Політична децентралізація	Адміністративна децентралізація	Деконцентрація
Правові засади для місцевого врядування	Конституція	Центральні органи влади	Центральні органи влади
Взаємовідносини між місцевими органами влади та центральним урядом	Рівні	Субординація стосовно центрального уряду у деяких питаннях	Місцеві органи влади цілком підпорядковані центральному урядові
Фінансова підтримка місцевого врядування	Фінансово незалежні	Часткова фінансова залежність	Фінансово залежні від центрального уряду
Статус місцевого врядування	Незалежність від центрального уряду	Створюються центральним урядом, але мають часткову автономію	Місцеве представництво центрального уряду
Засіб відбору керівника місцевої влади	Вибори	Вибори або призначення	

Децентралізація влади полягає у передачі центром місцевим органам влади компетенції, ряду функцій і повноважень, у межах яких вони не підпорядковані центральній владі. Тобто, при децентралізації відбувається правове відчуження повноважень держави як юридичної особи на користь іншої юридичної особи – місцевої влади. **Політична децентралізація** означає розподіл влади між центральним урядом та місцевими органами влади з неієрархічним підпорядкуванням других першому. Рівноправність центральних і місцевих структур обумовлюється конституцією, яка чітко визначає «правила гри». Специфічними рисами є високий ступінь фінансової автономії та виборність вищих службовців місцевого рівня. Прикладом політично де-

централізованої держави є США. **Адміністративна децентралізація** передбачає розподіл влади між центральним урядом та місцевими органами влади в ієрархічному порядку. Місцеві органи влади діють у рамках, які визначає центр. Вони не є повністю залежними і отримують часткову фінансову і структурну автономію.

Поряд з децентралізацією, при розв'язанні проблеми наближення влади до громадян використовують **деконцентрацію влади**. Її змістом є передача повноважень призначеним із центру органам місцевої адміністрації. Місцеві органи є філією центру. Від волі центра залежить існування місцевої влади та її фінансування. На відміну від децентралізації, вона є роздільним влади одного рівня.

9.1.2. Порівняння моделей децентралізації влади у федеративних та унітарних системах

Застосування того чи іншого виду децентралізації значною мірою обумовлюється закріпленим у Конституціях держав типом державно-територіального устрою. Державно-територіальний устрій визначає співвідношення владних повноважень центральних і регіональних владних структур, принципи їх взаємовідносин, ступінь централізації або децентралізації державної влади і управління. За типом державного устрою держави поділяються на прості, або унітарні, та складні, найпоширенішим різновидом яких є федерації.

Федерацію визначають як союзну державу, в якій територіальні одиниці мають статус конституційної автономії. Федералізм виникає або з необхідності інтеграції первісно самостійних державних одиниць у більшу державу, або внаслідок дезінтеграції унітарних держав. Він є засобом запобігання надмірній концентрації влади в центрі. Територіальні одиниці, що утворюють федерацію, мають статус її суб'єктів. Це штати в Бразилії та США, провінції в Канаді, землі в Австрії і ФРН, республіки в Росії. Вони зберігають за собою певну політичну та юридичну самостійність та володіють ознаками державності: мають власні конституції, легіслатури (законодавчі органи), власне законодавство, власні уряди, інколи – навіть громадянство.

Однак винятково до компетенції федеральних органів влади, як правило, належать питання оборони, зовнішньої політики, фінансового регулювання, грошової системи, найважливіших видів оподаткування. Федеральні конституції та закони, згідно з якими здійснюється розподіл повноважень між федерацією як цілим та її суб'єктами, мають статус верховенства стосовно законодавства суб'єктів федерації. Конституційна автономія суб'єктів федерації зазвичай є обумовлена. Наприклад, конституційний устрій земель у ФРН повинен відповідати «принципам республіканської, демократичної і цивільної (соціальної) держави й керуватися принципом верховенства зако-

ну в межах задуму Основного Закону». Більшість федеральних конституцій не передбачають можливості відокремлення суб'єктів федерації (Австрія, Австралія, ФРН, США, Росія та ін.).

Конституційний статус територіальних одиниць не завжди непорушний. Він з часом може змінюватися. Наведемо два приклади.

(1) Відповідно до конституції 1871 р. Німеччина була утворена як федеративна держава. За нацистського режиму вона була перетворена в унітарну державу. Згодом західнонімецька Парламентська Рада, яка розробила досі чинний Основний Закон, продовжила федеративні традиції, визначивши Федеративну Республіку Німеччини як «федеративну державу». Це положення вважали настільки фундаментальним, що сформулювали його у вигляді однієї з «вічних» статей Основного Закону, яка констатує: «Забороняється внесення в Основний Закон змін, що торкаються розподілу Федерації на землі»⁵⁵. Рішення на користь федеративного устрою ФРН було прийняте під тиском держав-союзників, що контролювали Західну Німеччину після Другої світової війни⁵⁶. Однак воно відповідало історичній традиції країни, з одного боку, та інтересам утвердження демократії, з іншого, і тому запроваджений устрій виявився стійким та ефективним.

(2) У 1848 р. в Австрії конституційна комісія Рейхстагу поклала концепцію федералізму в основу проекту конституції, який не був уведений у дію. І лише з прийняттям імператорського маніфесту 16 жовтня 1918 р. імперія була перетворена на федеративну державу. Проте й цього разу захід, спрямований на порятунок багатонаціональної імперії, не було втілено в життя. Після розпаду імперії у 1918 р. територіально невелика Австрія замислювалася як унітарна держава. Зрештою, після Другої світової війни конституційний закон визначив Австрійську Республіку як федерацію. Проте питання виникнення, збереження і розвитку австрійської федерації ще й досі є дискусійними⁵⁷.

До складу Федеративної Республіки Німеччини, у якій проживає 78 млн населення, входить 18 земель; до складу Австрії, країни з 8-мільйонним населенням – 9 земель.

Суб'єкти федерації здійснюють владні повноваження і владні функції, якщо конституція не передбачає або не дозволяє іншого. В основному, хоч і не всюди, ця презумпція на користь суб'єктів має силу в законодавчій, вико-

⁵⁵ ФРГ: Конституция и законодательные акты. – Москва, 1991.

⁵⁶ Див.: Бусигіна І. Німецький федералізм: історія, сучасний стан, потенціал реформування // І. – 2002. – №. 23. – С. 37.

⁵⁷ При обговоренні конституційної доктрини виникають суперечки, зокрема, про те, чи з'явилася Австрійська федерація шляхом злиття земель «знизу» і має договірну основу, чи вона заснована на засадах децентралізації (див.: Австрийская республика: Конституция и законодательные акты. – Москва, 1985).

навчій і судовій сферах⁵⁸. Місцеве (муніципальне) самоврядування у федеративній державі — це рівень управління, що належить до юрисдикції суб'єктів федерації, які створюють правові одиниці — муніципалітети і визначають коло їхніх повноважень та межі територіальної юрисдикції.

Підкреслимо, що ідея федеративного устрою держави та її відповідний поділ на територіальні одиниці, наділені сукупністю прав і повноважень, — це особлива суспільна філософія єдності, що складається із множинності й нерозривно з нею пов'язана. На рівні державного устрою — це філософія суспільного процесу як безупинного діалогу між загальним волевиявленням, що створює і підтримує загальнонаціональні структури влади, і особливими інтересами, думками, позиціями, які виражають етнічне, культурне, релігійне, політичне розмаїття суспільства. Головне, щоб цей діалог відбувався на засадах рівності, коли жодна із сторін не ставить себе вище за інших, не оголошує себе «верховною волею», єдиним виразником «загального блага». Для цього повинні бути визначені розумні правила діалогу. Їх можна визначити у вигляді двох принципових положень:

- ніяка зміна в розподілі повноважень між рівнями влади не повинна знижувати вже усталений у даному суспільстві рівень прав і свобод громадян. Захист прав людини повинен перебувати у компетенції державної влади. Суб'єкт федерації може вводити в себе ліберальніші правові норми, що регулюють свободу громадян, але не може звужувати закріплені федеральною конституцією права і свободи особи;
- розумний розподіл повноважень між центральною і територіальною владами повинен бути однаковою для усіх суб'єктів федерації. Нерівність у визначенні повноважень призводить до нерівності громадян. По суті, вона є рівнозначною їх поділу на громадян першого та другого сорту, що є неприпустимим з погляду сучасної демократії.

За демократії будь-яка частина держави представляє перед центром права й інтереси частини громадян країни та їхніх інститутів, у тому числі й місцевих. Важко уявити собі демократичну державу, у якій не було б розмежування повноважень між центральною і місцевою владами, так само як важко уявити собі демократію, у якій громадяни не мають рівних прав. Однак таке розмежування в унітарній державі здійснюється дещо інакше, ніж у федерації.

Унітарна держава — це єдина держава, територіально-адміністративні одиниці якої не мають політичної самостійності. Конституція, правова система, система органів державної влади та управління тут єдина для усієї країни. Статус органів, що керують територіально-адміністративними одиницями, визначається загально-національними правовими нормами. Ступінь

⁵⁸ В Австрії землі здійснюють законодавчі й виконавчі функції, але судові функції здійснює вищий рівень федерації

автономності та повноваження різних рівнів управління, що відповідають територіальному поділу унітарних держав, складаються у процесі історичного розвитку на основі прийнятої в цій державі правової системи. Тому унітарні держави мають різний ступінь децентралізації управління і в принципі не мають істотних перешкод для застосування найдемократичніших моделей місцевого самоврядування. Деякі з унітарних держав мають у своєму складі адміністративно-територіальні автономії (Данія, Іспанія, Італія, Фінляндія, Україна).

Залежно від ступеня централізованості/децентралізованості унітарні держави поділяються на декілька підвидів. У деяких з них відсутні виборні місцеві органи, а керівництво на місцях здійснюють призначені з центру урядовці (Італія до середини 70-х років). В інших – місцеві органи управління обираються, але вони поставлені під контроль представників центральної влади (Франція, Японія). Є унітарні держави, в яких виборні місцеві органи управління перебувають під опосередкованим контролем центральних владних структур (Велика Британія, Нова Зеландія), а також держави, де органам місцевого самоврядування надано найширші повноваження у вирішенні питань економічного, соціального та культурно-духовного розвитку.

Формування децентралізованого адміністративного і територіального устрою в унітарних державах проілюструємо на прикладах Франції й Іспанії.

У період до 1789 р. Франція була поділена на провінції. Кожна провінція мала власну історію, закони і суди. Французька революція замість провінцій створила департаменти. Це було відповіддю на автономістські й навіть сепаратистські прагнення багатьох провінцій. За розмірами департаменти були значно менші, а їх межі встановлено таким чином, щоб до будь-якого пункту на їхній території можна було дістатися з адміністративного центру на конях не більше, ніж за один день. В основному межі департаментів залишилися без змін і донині. Згідно з Конституцією V Республіки, прийнятої у 1958 р., «територіальними формуваннями (колективними територіями) Республіки є департаменти, муніципалітети і заморські території»⁵⁹. Департаменти є інститутами децентралізованого державного управління (адміністрування). Їх очолюють префекти, які були і є представниками центральних урядових міністерств на місцях. Згодом у Франції були введені специфічні укрупнені, територіальні одиниці – регіони, які володіють певними автономними правами. Хоч у французькій конституції про регіони не згадується, вона містить положення про те, що «законодавством утворюється будь-яке інше територіальне формування». Воно й послужило конституційною підставою для створення регіонів.

Чим цікавий досвід децентралізації іншої унітарної держави – Іспанії?

⁵⁹ Французская Республика: Конституция и законодательные акты. – Москва, 1989.

Особливістю Іспанії є те, що вона об'єднує значну кількість регіональних субкультур. Її територія поділяється на багато історичних регіонів, де живуть різноманітні народи — каталонці, баски, галісійці з їхніми історичними традиціями. Багато інших регіонів також мають свої звичаї, специфічні громадські інститути, особливий уклад сільського життя, лінгвістичні відмінності. Ця мозаїка, що формувалася сторіччями, збереглася, незважаючи на спроби уніфікації, які час від часу розпочинала центральна влада. Насильницькі дії, що їх центральний уряд неодноразово застосовував стосовно областей з «автономістськими» настроями, вели до зворотних наслідків: погроза сепаратизму не зменшувалась, а зростала, перетворившись на одну з найхворобливіших рис громадського життя Іспанії.

На початку XVIII ст. територіальний поділ Іспанії відповідав поділові, прийнятому у Франції. Але згодом французька концепція централізації влади втратила свою актуальність. Конституція 1873 р. проголосила першу Іспанську Республіку федеративною державою. Однак вона проіснувала недовго — лише десять місяців. Монархія дотримувалась принципу єдиної і неподільної Іспанії. Основний Закон 1931 р., що ознаменував утворення Другої Іспанської Республіки, знову звернувся до концепції автономії. Іспанська держава мала складатися з **муніципалітетів, провінцій і регіонів**, що мали засновувати себе самі, автономно. Та невдовзі режим Франко придушив усі регіональні устремління і створив централізовану державну структуру. Після смерті диктатора (1975) наступив період демократизації і мирних конституційних змін.

Своєрідність ситуації, що склалася на час розроблення нової Конституції 1978 р., полягала в сильному прагненні до самоврядування практично всіх регіонів країни, а не тільки національних околиць. Це змушувало центр іти на поступки. Намагання зберегти за таких умов національну єдність обумовили особливу гнучкість іспанського законодавства. В Основному Законі стверджується: «Чинна Конституція виходить із неподільної єдності Іспанської держави, спільної і неподільної батьківщини всіх іспанців; вона визнає і забезпечує право національностей і регіонів на автономію, які є складовими частинами держави, та їхню солідарність один з одним»⁶⁰. Не даючи точного визначення нації, національності й регіону, Конституція забезпечує право регіонів на автономію і додатково визнає статус національностей у регіонах, що мають свої історичні особливості (Каталонія, Область Басків, Галісія). Загалом Іспанія поділена на 17 регіонів, які називаються «автономними співтовариствами». Регіони самостійно розробляють свої статути, в яких визначається назва кожного регіону та обсяг його повноважень. Єдиним застереженням є не завдавати шкоди інтересам партнерів. Розподіл повноважень між центром і автономією досягається на основі взаємного узгодження, а у випадку розбіжностей — підлягає арбітражу в Конституційному суді.

⁶⁰ Page E.C. *Localism and Centralism in Europe: the Political and Legal Basis of Local Self-Government* — Oxford, 1991

У багатьох сучасних унітарних державах до основного (традиційного) територіального устрою додається новий територіальний рівень. Так, у Франції традиційними територіальними одиницями є муніципалітети і департаменти. Регіони є новим територіальним рівнем, що займає проміжне положення між центральною владою і департаментами. Сьогодні Франція поділена на 37 тисяч муніципалітетів, 100 департаментів і 26 регіонів. Компетенція ділиться поміж ними, а також між ними й державою відповідно до закону 1983 р., який започаткував процес децентралізації усєї системи управління.

Згідно з Конституцією, до традиційної територіальної організації Іспанії (муніципалітетів і провінцій) додана нова модель регіонального автономного врядування – «автономні співтовариства», про які йшлося вище. Усі три типи територіальних одиниць «мають автономію для забезпечення власних інтересів».

Як і французькі регіони, автономні співтовариства не створені конституцією, а «організуються самі собою». Але якщо у Франції створення регіонів залежить від волі національного парламенту, то іспанська конституція передбачає право рад провінцій і муніципалітетів ініціювати «автономістський процес». Результатом було підписання 17 регіональних угод. Країна прийняла принципи регіонального самоврядування і міжрегіональної солідарності як основу нового правопорядку. Вперше в історії «держава автономій» будувалася знизу, на основі волевиявлення громадян. Юридичні процедури дозволяли враховувати розмаїття можливих ситуацій і давали кожному регіонові можливість зберегти свою інституціональну і культурну самобутність. Гнучкий механізм узгодження повноважень центру і регіонів був обраний як засіб розв'язання регіональної проблеми, переведення її з політичного річища в суто «технічне».

Одночасно з автономією історичних областей були визнані права інших рівнів місцевої влади – провінційного (в Іспанії 50 провінцій) і муніципального. На відміну від попереднього законодавства, що підтримувало однаковість регіональних одиниць і жорстко підпорядковувало їхню діяльність центральній адміністрації, у конституції 1978 р. коло повноважень цих рівнів влади було визначено у найзагальнішій формі, що дозволило обминути або зняти протиборство на місцях. Поки що нова система управління залишається суперечливою та юридично незавершеною, але вона виявилася достатньо ефективною у пом'якшенні конфліктних ситуацій та розв'язанні досить широкого кола місцевих завдань.

Внаслідок децентралізації управління характер унітарної держави змінюється. Проте його трансформація не настільки кардинальна, щоб перетворити унітарну державу у федерацію, яка складається з держав (штатів), об'єднаних (федеральною) конституцією. У французьких регіонів немає за-

конодавчих прав. Їхня компетенція обмежена переважно виконавчими правами. Іспанські автономні області володіють деякими ознаками держави: вони мають територію, державний лад (парламент, уряд), законодавчі і виконавчі права і повноваження, їхні статuti можна кваліфікувати як конституції. Проте вони також, на відміну від територіальних одиниць, з яких складається федеративна держава, не мають конституційної автономії, їхні статuti підлягають схваленню центральним парламентом – Генеральними Кортесами. Оскільки регіони (області) не можуть кваліфікуватися як держави, то не виникає питання про те, чи є ці територіальні одиниці суверенними, чи ні. Вони не мають права на відокремлення⁶¹.

Чим корисні наведені приклади реформування та децентралізації системи управління, і чому ми так докладно на них зупинилися? По-перше, цей досвід показує, наскільки важливе вміле врахування національної та регіональної специфіки при вирішенні проблем децентралізації. Хоч іспанська реформа розвивалася в рідчій європейській федералістській традиції, у країні зуміли тверезо зупинитися там, де занадто ретельна розробка юридичних деталей могла б спричинитися до порушення суспільного компромісу, необхідного для перехідного періоду і продиктованого вибором мирного шляху перетворень. Тим самим була забезпечена свобода маневру на першому, найважливішому відрізку цього шляху, що уможливило досягнення реальних успіхів у врегулюванні конфліктних ситуацій.

По-друге, досвід децентралізації, особливо іспанський, дозволяє оцінити значимість інститутів громадянського суспільства в проведенні реформ такого роду. Передача самоврядування в руки регіональних і місцевих органів влади відбувається завдяки активній участі цілої мережі громадських організацій на місцях: змішаних комітетів і комісій, асоціацій, органів територіальної самоорганізації тощо. Тому нова демократична система взаємовідносин центру з регіонами, далеко не безконфліктна, містить у собі можливість гнучкого узгодження інтересів сторін, цивілізованого розв'язання суперечностей.

XX століття принесло розуміння того, що демократична, правова держава може розв'язувати свої основні завдання тільки за наявності розвинутої системи самоврядування. Жителі населених пунктів повинні мати можливість самостійно, на свою відповідальність вирішувати питання організації власного життя, використовуючи як форми прямої демократії, так і виборні органи самоврядування. Притому обсяг повноважень цих органів має визначатися можливістю їх реалізації саме на низовому рівні управління і нічим ін-

⁶¹ Згідно з французькою конституцією, держава є «неподільною» республікою і «національний (державний) суверенітет» належить народові в цілому. Ніяка частина народу не може вимагати для себе права на здійснення суверенітету. Іспанська конституція виходить із принципу «неподільної єдності іспанської нації» (держави). І ніяка частина території держави не має права проголошувати свою незалежність.

шим. Тільки такий підхід дає змогу повної реалізації громадянами своїх прав та свобод, забезпечує узгодження інтересів окремих громад і цілої держави.

У різних країнах у час нестабільності можуть бути тенденції як до об'єднання на основі міцної центральної влади, так і до роз'єднання, суверенізації територій, її складових. Більш або менш чітко виявляється також третя тенденція – становлення і розвитку місцевого самоврядування. Тому важливим є вироблення продуманих і гнучких механізмів взаємної зацікавленості центру, регіонів і місцевих громад, узгодження їхніх інтересів і позицій. В Україні в період становлення державності, переходу до нових економічних та політичних інститутів держава визнає необхідними обережні кроки в бік децентралізації унітарної держави, відродження самоврядування. Це є важливим чинником підвищення ефективності системи управління та розвитку громадянського суспільства.

9.2. Розвиток поглядів на місцеве самоврядування

9.2.1. Поняття та основні концепції місцевого самоврядування

Під самоврядуванням розуміють гарантоване право і реальну спроможність місцевих територіальних співтовариств самостійно, незалежно й ефективно вирішувати питання місцевого значення в межах визначених законом повноважень і ресурсів. Європейська хартія місцевого самоврядування визначає це поняття так:

«1. Під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна спроможність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

2. Це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування. Ради або збори можуть мати у своєму розпорядженні підзвітні їм виконавчі органи. Це положення не виключає звертання до зборів громадян, референдуму або будь-якій іншій формі прямої участі громадян там, де це припускається законом» (ст. 3).

Європейською хартією місцевого самоврядування встановлено також, що «принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, по можливості, у Конституції країни» (ст. 2).

Розвиток поглядів на місцеве самоврядування та його інститути пов'язаний з виникненням і еволюцією місцевого самоврядування як децентралізованої форми управління, формуванням законодавства, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування та його стосунки з державою. Тер-

мін «місцеве самоврядування» з'явився в Англії і означав «здійснення місцевими жителями або їх обраними представниками тих обов'язків і повноважень, які їм надані законною владою, або які належать їм за загальним правом»⁶². Згідно з цим підходом територіальна несuverенна громада користується законними правами і має необхідну організацію для регулювання власних справ. Новий поштовх концептуальному осмисленню самоврядування дала велика французька революція, створивши систему місцевого управління нового типу: вільного від сильної бюрократичної опіки абсолютистської держави.

Хоч традиції общинного, міського самоврядування сягають своїми коренями полісної демократії античного світу, міських і сільських громад середньовічної держави, формування початків місцевого самоврядування стало логічним висновком з основних принципів конституційної, правової держави, сформульованих у нові часи. Взаємовідносини особистості і держави, місцевих громад і центру в умовах демократичної, правової держави принципово інші, ніж в абсолютистській, яку Кант називав державою сваволі. Тому цілком природно, що місцеве самоврядування, яке припускає певну автономію, стає гаслом політичних рухів і правових реформ ХІХ ст. Саме тоді були закладені основи правових муніципальних систем більшості європейських країн, а також США, Японії та ін.. У першій половині ХХ ст. були розроблені й теоретичні основи місцевого самоврядування.

Одним із перших вчених, хто привернув увагу до проблем місцевого самоврядування у ХІХ ст., був А. де Токвіль, французький державний діяч, історик і політолог. У своєму відомому творі «Демократія в Америці» він наголошував, що «саме в громаді полягає сила свободи народу. Громадські інститути відіграють для встановлення незалежності ту саму роль, що й початкові школи для науки; вони відкривають народові шлях до свободи й учать його послуговуватися тією свободою, насолоджуватися її мирним характером. Без громадських інститутів нація може сформувати вільний простір, одначе справжнього духу свободи вона так і не набуде»⁶³.

Першою науковою теорією громадського самоврядування була теорія вільної громади. Вона базувалася на ідеї невідчужуваних природних прав людини (природно-правова школа Дж. Лока), згідно з якою громада як «природна» адміністративно-територіальна одиниця, що історично виникла раніше, ніж держава, має природні та невідчужувані права самостійно вирішувати місцеві питання й управляти власними справами. Держава і самоврядування розглядалися як два кола, які не перетинаються: місцеве самоврядування — як автономна стосовно державної влади публічна влада тери-

⁶² Kingdom J. *Local Government and Politics in Britain*. — New York, 1991.

⁶³ Токвіль А. де. *Про демократію в Америці*. — Київ, 1999. — С. 64.

торіальної громади, а держава – як гарант природних прав і свобод, який повинен шанувати свободу громад⁶⁴.

Проте ідея невідчужуваності, недоторканності прав громад, на якій ґрунтувалася теорія вільної громади, була достатньо вразлива, оскільки йшлося про територіальні одиниці (департаменти, регіони, області), які створювала держава. Тому на зміну їй прийшла громадівська теорія самоврядування. Як і її попередниця, вона виходила з протиставлення держави й суспільства, а також з визнання свободи місцевих співтовариств у здійсненні своїх завдань. Багато її концептуальних положень збігаються з положеннями теорії вільної громади, однак на перший план висувається господарська природа діяльності органів місцевого самоврядування та їх недержавний характер.

Такий підхід мав свої переваги, бо дав змогу чітко розмежувати компетенцію державних структур і місцевих самоврядних органів врядування. Проте він мав і свої недоліки. Практика переконувала, що органи самоврядування, отримуючи свої повноваження від держави, не можуть не здійснювати функцій публічного характеру. Крім того, іноді неможливо було точно розмежувати власне місцеві справи і справи державні, виконання яких доручене громадам. Усвідомлення цих суперечностей привело до виникнення державницької теорії самоврядування. Згідно з нею, усі повноваження місцевим органам врядування надає держава, але, на відміну від центрального державного управління, місцеве самоврядування здійснюється не урядовими чиновниками, а місцевими громадами, жителями міст і сіл, які безпосередньо зацікавлені в результатах свого врядування. Гарантії самостійності місцевого самоврядування, згідно з цією теорією, полягають у тому, що його структури є органами не державної влади, а територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань та функцій.

Зсув акцентів було зумовлений зниженням ступеня самодостатності територіальних громад, зростанням мобільності населення (на зміну територіальній спільності прийшла спільність професій і соціального становища) та збільшенням числа й ускладненням змісту управлінських функцій. В рамках сучасної теорії державного управління зберігається певний дуалізм трактувань місцевого самоврядування та його взаємостосунків з державою. Двоїстий характер муніципальної діяльності (самостійність у суто місцевих справах і здійснення певних державних функцій на місцевому рівні) відображає теорія дуалізму муніципального управління. В її основі лежить положення

⁶⁴ Правові засади теорії вільної громади були запозичені з французького та бельгійського права, зокрема, бельгійської Конституції 1831 р., яка містила спеціальну статтю, присвячену громадському врядуванню, визнаючи поряд із законодавчою, виконавчою і судовою владу муніципальну.

класичної ліберальної теорії про залежність демократичної держави від місцевого самоврядування⁶⁵.

9.2.2. Проблема автономії самоврядних органів

Стосунки між державними та місцевими органами, які складаються у процесі здійснення ними своїх повноважень, є визначальними при аналізі систем (моделей) місцевого врядування. Найбільш відомі дві класичні моделі взаємодії центральних і місцевих органів врядування: «модель партнерства» і «агентська модель»⁶⁶.

«Модель партнерства» розвивалася переважно в тих країнах, де політична система формувалася «знизу догори», шляхом поступового поєднання повноважень місцевих громад і центральних органів влади. Сама назва свідчить про рівноправні відносини, спрямовані на досягнення спільних цілей.

«Агентська модель» передбачає такі відносини місцевих органів («агента») з центральними органами («принципалом»), за яких головною є роль центру, а місцеві органи — лише інструмент здійснення політичного курсу та засіб виконання адміністративних функцій на місцях.

Деякі дослідники наголошують на необхідності пошуку «золотої середини», якою вони вважають модель «взаємної залежності». Відносини між центральною та місцевою владами будуються в цьому випадку на засадах компромісу й обміну інформацією. Місцеві спільноти залежать від підтримки центру (законодавчої, фінансової тощо), а центральний уряд залежить від ефективної діяльності місцевих органів на місцях. Відносини тут більш рівноправні, ніж в агентській моделі, та більш розвинені і динамічні, ніж у моделі партнерства.

Кожна модель передбачає певну ступінь автономності місцевих органів управління, але по-різному визначає провідну силу у взаємодії місцевих органів і держави. Що ж тоді мають на увазі, говорячи про місцеву автономію?

Під місцевою автономією розуміють право органів влади діяти на власний розсуд (самоуправління) і так само на власний розсуд коригувати дії, використовуючи отриману інформацію про їх результати (самоконтроль).

Отже, автономія складається із самоуправління і самоконтролю. Розрізняють політичну і місцеву автономію. Політичну автономію оцінюють за досягнутими результатами: місцеві органи управління повинні забезпечувати виконання політики, яка відповідає вимогам населення. Для цього необхід-

⁶⁵ Токвіль, зокрема, писав: «Центральна влада, якою б вона освіченою та досвідченою була, не спроможна сама охопити деталі життя великого народу. Вона не може цього зробити тому, що таке завдання перевищує всі людські можливості». (Токвіль А. де. Про демократію в Америці. — С. 86).

⁶⁶ Hill D.M. Democratic Theory and Local Government. — London, 1974.

ні адміністративні та фінансові ресурси, велика частина яких – професійно діючий персонал, владні повноваження, фінансове забезпечення – перебувають під контролем держави.

Місцева автономія, окрім її визнання центральним урядом, також отримує з центру низку повноважень та фінансових ресурсів, яких, як вважають, завжди не вистачає. Сьогодні діє тенденція до зростання вимог громадян щодо поліпшення рівня управління, незважаючи на наявність або відсутність у органів влади повноважень і коштів для їх реалізації. З іншого боку, центральний уряд в разі надання певних повноважень чи ресурсів додає умови та контролює фінансування або перерозподіл бюджету. Це є складовою логіки сучасної держави, яка концентрує суверенітет в державі. Тому місцеві органи влади мають постійно вибирати між незалежністю та рівнем послуг.

Уявлення про задовільний рівень автономії місцевих органів управління залежить від умов конкретної країни, рівня активності громадянства, національної традиції самоврядування. А концепція автономії перебуває у стані постійних змін. У Швеції, наприклад, кожне десятиріччя вживають заходів щодо покращення структури і діяльності влади на місцевому рівні.

9.3. Інституціональні та правові засади місцевого самоврядування

9.3.1. Типологія самоврядних систем

Щоб зрозуміти, як функціонують місцеві уряди в різних країнах, звернімося до порівняльної характеристики систем місцевого самоврядування. Традиційно розглядають дві базові моделі, які загалом відповідають діючим правовим системам: англосаксонську (англійську або англо-американську) та континентальну (європейську, французьку) модель⁶⁷. Класифікаційними ознаками є принципи, на яких вибудовується система стосунків між органами місцевої влади та центральним урядом та відмінності в системах управління відповідно до типу права.

Англосаксонська система місцевого врядування притаманна англomовним країнам: Великій Британії – батьківщині класичних муніципальних форм, країнам Британської Співдружності (Австралія, Нова Зеландія, Канада), Сполученим Штатам Америки. Вона бере свій початок від місцевих громад та міст середньовічної Англії, управління якими поступово «вмонтовувалося» в державну вертикаль управління країною.

Одна з характерних рис цієї системи – відсутність на місцях повноважних представників уряду, що опікають місцеві виборні органи. Муніципалітети

⁶⁷ Local Government in Europe: Trends and Developments. – Houndmills, 1991.

розглядаються як автономні утворення, що здійснюють владу, покладену на них парламентом. Тобто характерним тут є відсутність ієрархічного порядку: місцеві представницькі органи діють автономно в межах переданих повноважень і не підпорядковані вищому рівню (хоча в деяких випадках така незалежність органів міського самоврядування досить формальна). Контроль за діяльністю місцевих органів влади здійснюють судові органи та центральні міністерства і комітети. Поряд із представницькими органами міське населення може безпосередньо обирати посадових осіб (мерів). Муніципальна влада діє автономно в межах компетенції, наданої законом, а на місцевих рівнях – регламентом.

Для англосаксонської системи головним є принцип так званого «позитивного регулювання». Обсяг повноважень місцевих владних органів встановлюються законодавством шляхом переліку їхніх прав і обов'язків, і вони можуть робити лише те, про що прямо сказано в законі. Будь-який вихід за рамки встановленої законом компетенції розцінюється як перевищення повноважень. За додатковими повноваженнями місцеві органи у Великій Британії можуть звернутися до парламенту з проханням про прийняття «приватного» закону (але ця процедура складна й довготривала) або до держсекретаря, накази якого затверджує парламент.

Отже, англосаксонській моделі притаманні:

- значна автономія органів місцевого самоврядування стосовно держави;
- відсутність прямого підпорядкування центрові органів територіального (субнаціонального) рівня;
- відсутність уповноважених представників центральної влади на місцях, які б опікали органи місцевого самоврядування;
- здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування переважно непрямым шляхом (через центральні міністерства) та через суд;
- виборність ряду посадових осіб місцевого самоврядування територіальною громадою;
- функціонування органів місцевого самоврядування в межах закріпленої в законі компетенції.

Континентальна (французька) модель місцевого врядування отримала свою назву через поширеність у країнах континентальної Європи й у франкомовному світі, а також у деяких країнах Латинської Америки та Близького Сходу. Вона базується на поєднанні принципів державного управління і місцевого самоврядування. В основу цієї системи покладено принцип «природного права». Всі територіальні утворення країни поділяються на «штучні» (засновані державою з тією чи іншою метою) та «природні», що виникли

в процесі історичного розвитку: міста, селища, села. При управлінні штучними утвореннями до уваги беруть насамперед загальнодержавні інтереси. Стосовно ж «природних» місцевих громад діє принцип пріоритетного врахування їхніх власних інтересів. Вони володіють «природними» правами самоврядування.

При визначенні повноважень самоврядування континентального типу застосовується принцип «негативного регулювання», яким керуються самоврядні органи Німеччини та Франції. Їм дозволяється робити все, що не заборонено законом. Отже, муніципалітети можуть виконувати на підпорядкованій їм території будь-які управлінські функції, якщо вони не є прерогативою держави.

В Європейській хартії про місцеве самоврядування принцип негативного регулювання зафіксовано в такому вигляді: «...органи місцевого самоврядування в межах, встановлених законом, мають свободу дій у здійсненні своїх ініціатив з будь-якого питання, яке не вилучене з їх компетенції або не надане іншому органу влади».

Принцип «негативного регулювання» не означає, що органам самоврядування надається більша автономія. Навпаки, сучасна континентальна модель організації місцевої влади характеризується:

- значно вищим ступенем централізації у порівнянні з англосаксонською моделлю та наявністю вертикальної (ієрархічної) підпорядкованості;
- поєднанням місцевого самоврядування і прямого державного управління на місцях і функціонуванням на одному й тому ж територіальному рівні органів місцевого самоврядування, обраних територіальною громадою, та уповноважених осіб, призначених центральною владою. Останні здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування.

В обох моделях діє основний демократичний принцип – виборність представницького органу місцевого самоврядування.

Крім охарактеризованих систем англо-американського та континентального типів, у Європі існує багато змішаних систем самоврядування (наприклад, в Австрії, Німеччині), діють гібридні моделі міського самоврядування. Усі вони відповідають базовим принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, яка проголошує:

- адекватність системи самоврядування цілям, що стоять перед містом (місія міста), і завданням, які розв'язуються місцевою громадою;
- право міської громади визначати структуру органів місцевої влади, встановлювати регламент, правила і процедури;

- особливий статус службовців міської виконавчої влади, відмінний від статусу державного службовця.

Більшість посттоталітарних країн Центральної та Східної Європи, відмовившись від жорстко централізованої моделі місцевої влади, сприйняли континентальну модель місцевого врядування, яка більше наближена до правових систем цих країн.

9.3.2. Правові засади місцевого самоврядування

Усі системи місцевого самоврядування базуються на правових угодах, які надають вищому органу управління (національному або регіональному парламенту) можливість визначати правила договору. В деяких містах США і Німеччини місцеве врядування має правовий захист, закріплений в хартіях муніципального права (home-rule).

Функціонування місцевого управління регулюється Конституцією, а також законами, виданими представницькими органами центрального (в унітарних державах) або регіонального (у федеративних державах) рівнів управління. У США правові засади місцевого управління визначають конституції суб'єктів федерації – штатів, у Канаді – провінцій, у Німеччині – земель. Ступінь урегульованості різний: деякі конституції містять невелику кількість норм, що стосуються діяльності місцевих органів влади, інші – містять докладні описи усього, що можуть або не можуть робити органи місцевого врядування, аж до включення норм, які регламентують внутрішню організацію муніципалітетів⁶⁸.

Обсяг конституційного регулювання місцевого самоврядування в унітарних державах також неоднаковий. У конституціях таких країн, як Норвегія, Данія взагалі не йдеться про місцевий рівень управління. У французькій Конституції 1958 р. тільки вказується, що територіальними громадами Республіки є комуни, департаменти, заморські території, які вільно управляються виборними радами. Інститут місцевого самоврядування в Україні регулюється статтями 140-146 Конституції.

Конституційні положення конкретизуються поточним законодавством, яке насичує змістом норми конституційного й адміністративного права. Закони про місцеве врядування можуть бути як загальні (наприклад, закон «Про місцеве самоврядування в Україні»), так і часткові, такі, що регулюють діяльність окремих місцевих органів або ланок системи територіального управління (наприклад, закон про столицю). Є також закони, що регламентують економічну та фінансову діяльність органів місцевого самоврядування (наприклад, закон «Про комунальну власність»). Окремими законодавчими актами може бути регламентована діяльність представників державної адміністрації на місцях тощо.

Найважливішим джерелом права про місцеве самоврядування для країн Європи є Європейська хартія місцевого самоврядування, розроблена і прийнята Радою Європи з ініціативи Постійної конференції місцевих і регіональних органів влади в Європі (1985). Цей міжнародний акт запроваджує міжнародні стандарти для регулювання і гарантування прав органів місцевої влади, утверджує єдині принципи місцевого самоврядування.

Європейська хартія визначає автономію місцевого самоврядування як наявність **права і змоги** місцевих органів влади регулювати і впорядковувати власні (місцеві) справи органами, обраними на основі прямого, рівного і всезагального виборчого права. Основні положення статей Хартії містять також вимоги:

- гарантування права на місцеве самоврядування конституцією та законами держави;
- надання місцевим органам влади особливих повноважень поряд із делегованими з центру;
- здійснення адміністративного нагляду за місцевими органами врядування тільки у передбаченій законодавством формі;
- компенсації фінансових ресурсів на виконання делегованих згори повноважень, а також надання місцевим органам влади права збирати місцеві податки і мати необхідні кошти на місцеві програми та послуги;
- наявності правового захисту місцевої влади для того, щоб її органи могли вільно здійснювати свої повноваження та право на самоврядування.

Принципи місцевого самоврядування, задекларовані Хартією, застосовуються до всіх рівнів і категорій місцевої влади в кожній країні, яка визнає й ратифікує її, а також *mutatis mutandis* – для територіальної влади на регіональному рівні. Країни-члени Європейського Союзу зобов'язуються забезпечити взаємне інформування й відкритість системи місцевого самоврядування для загального нагляду.

Хартія є першим багатостороннім правовим інструментом визначення і гарантування принципів місцевої автономії. Вона наголошує на цінності місцевого самоврядування як необхідного елемента плюралістичної ліберальної демократії. Країни, що приєднуються до Європейської хартії, беруть на себе зобов'язання застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну і фінансову незалежність місцевої влади. Цей документ втілює переконаність у тому, що ступінь самоуправління місцевої влади є наріжним каменем справжньої демократії.

9.3.3. Структура органів місцевого самоврядування

Система місцевого самоврядування традиційно складається з двох частин: представницького органу, обраного населенням (рада, асамблея, зібрання, тощо), та виконавчого (мер, голова, бургомістр, функціонально організовані департаменти та відділи). Крім того, до неї можуть входити інші самоврядні одиниці (наприклад, територіальні органи самоорганізації населення тощо).

Представницькі органи формуються на місцевому, а в деяких країнах і на регіональному рівнях шляхом виборів. Взаємовідносини між місцевим та регіональним рівнями регулюються національним законодавством або регіональними актами (у державах з федеративним устроєм). У великих містах федеративних країн повноваження суб'єкта федерації і місцевого самоврядування (муніципалітетів) можуть бути сумішені (наприклад, у Відні, Берліні). Кількість членів представницької ради регулюється правовими актами, іноді конституцією і залежить від чисельності населення. В окремих країнах вирішальне значення має традиція. Так, у США, Канаді муніципальні ради нечисельні, а в Японії навпаки – в муніципальних асамблеях налічується від 12 до 100 членів.

Великі міста поділяються на райони (округи), де діють районні (окружні) ради (Париж, Торонто та ін.). Але райони не мають самостійного статусу і власного бюджету. Міська рада визначає кошторис району спільно з районною адміністрацією. Термін повноважень місцевих рад коливається від одного до шести років. У державах з континентальною моделлю місцевого самоврядування система управління більш-менш уніфікована в тому сенсі, що управління здійснюється за єдиним зразком як у селищних, так і в міських територіальних громадах. Вони мають однакові повноваження. А в країнах, де діє англосаксонське право, муніципалітети створюються тільки в містах.

Основною формою роботи місцевих представницьких органів є сесії, проведення яких регулюється законом (Велика Британія), актом провінційного уряду (Канада) або регламентом роботи ради (Швеція). У межах своїх повноважень ради створюють постійні або тимчасові комітети/комісії (з освіти, будівництва, охорони здоров'я, соціального захисту тощо). Так звані обов'язкові комітети призначаються відповідно до законодавства. Так, в Україні обов'язковою є комісія з питань бюджету.

Виконавчі органи відповідають за реалізацію рішень представницьких органів, за поточне управління місцевими справами. Вони включають у себе виконавчий орган загальної компетенції – виконавчий апарат та органи галузевої і спеціальної компетенції (управління, відділи, департаменти). У деяких країнах з континентальною моделлю місцевого самоврядування (Ні-

меччині, Франції, ін.) виконавчі органи місцевого самоврядування іноді можуть виконувати й деякі функції державної адміністрації в населеному пункті. В такому випадку виконавчий орган розглядається як складова частина і місцевого самоврядування, і державної ієрархічної системи. Функціональне роздвоєння іноді призводить до конфліктних ситуацій, особливо, коли мер має виборний статус, а отже мусить балансувати між місцевими і державними інтересами.

Існують величезні розбіжності у кількості персоналу виконавчих органів залежно від кількості населення та діапазону повноважень. У Канаді є муніципалітети, де працює одна особа (вона — клерк, скарбник, збирач податків, ухвалює нормативні акти, інспектор будівель). З іншого боку, існують місцеві виконавчі органи з тисячами службовців, що згруповані в функціональних відділах.

У світовій практиці є декілька моделей формування системи виконавчих органів на місцях, відмінності між якими стосуються розподілу повноважень і функцій між виконавчими та представницькими органами⁶⁹. Одна з них — система «слабкий мер — рада». Вона зародилася у Великій Британії і була запроваджена в деяких містах США як засіб запобігання коруптованості місцевої влади, коли населення не бажає довірити всі виконавчі повноваження одній посадовій особі. В системі «слабкий мер — рада» місцеві представницькі органи можуть обирати виконавчий орган зі свого складу. Рада наділяється фактично як нормотворчими, так і виконавчими повноваженнями і здійснює управління місцевими справами в основному через систему галузевих комітетів. Мер може обиратися як Радою, так і безпосередньо населенням, але головна ознака системи «слабкий мер — рада» — обмеженість адміністративних повноважень мера.

«Слабкий мер» може мати «право вето», пропонувати Раді прийняття нормативних актів, головувати в раді, призначати та звільняти голів муніципальних департаментів за погодженням ради.

Іноді рада вибирає виконавчий орган влади. В окремих випадках населення вибирає головних чиновників (скарбника, клерка) для виконання деяких виконавчих функцій. Муніципальні департаменти (всі або деякі) діють під контролем відповідних комітетів ради. Рада ж найчастіше розробляє та приймає бюджет, і на нього не поширюється право вето «слабкого» мера.

Головний недолік цієї системи — фактична відсутність однієї посадової особи, яка б відповідала за всі питання здійснення політичного курсу муніципалітету. Це призводить до дроблення та слабкої скоординованості місцевого управління. Тому вважають, що система «слабкий мер — рада» добре

⁶⁹ Decentralization: Experiments and Reforms. Local Government and Public Service Reform Initiative — 2000

функціонує лише в умовах невеликих міст та громад. Вона непридатна для великих міст, які потребують політичного й адміністративного лідера.

Друга система – «сильний мер – рада». Введення інституту «сильного мера» виявилось своєрідною реакцією на надзвичайну фрагментацію місцевого самоврядування, дифузію управлінських повноважень та практичне підтвердження того, що деконцентрація адміністративних функцій не є панацеєю від корупції⁷⁰. «Сильний» мер повинен був стати політичним і адміністративним лідером муніципалітету, відповідальним за вироблений політичний курс та виконання програм міського розвитку. Строк повноважень мера було збільшено, кількість чиновників, яких обирає населення, зменшено. Скоротилась також кількість організацій, що здійснювали функції міського управління.

Для статусу «сильного мера», якого обирає населення, характерно те, що він:

- має право вето на рішення ради, яке може бути подолано кваліфікованою більшістю членів ради;
- готує нормативні акти на розгляд ради;
- відповідає за складання та виконання муніципального бюджету;
- призначає та звільняє муніципальних чиновників;
- розподіляє функції та повноваження між муніципальними департаментами, здійснює, у разі необхідності, їх реорганізацію;
- вирішує питання оперативного управління містом.

Як політичний лідер муніципалітету, якого обрало населення, мер виражає інтереси міста у відносинах з центральним і регіональним урядами.

Система «сильний мер – рада» відповідає, насамперед, умовам великого міста, де концентрація владних повноважень та відповідальності продиктована необхідністю, складністю управління, неоднорідним складом населення. Сильний мер покликаний бути арбітром і сприяти досягненню компромісу між окремими верствами населення, різними групами інтересів. Означена система несе в собі певні риси президентської форми правління і тому проектує на місцевий рівень як позитивні, так і негативні її особливості.

Класифікація тієї чи іншої системи «мер – рада» до певної міри умовна. Багато чого в діяльності мера і виборної муніципальної ради залежить від конкретної ситуації, традицій, що склалися в місті, розкладу політичних сил, особистості мера. У практиці деяких країн виконавчий орган не обира-

⁷⁰ Rondinelli D.A. Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response // Development and Change. – Hague, 1990. – Vol. 21. – No. 3.

ється, а призначається, хоч це загалом не характерно для розвинутих демократичних держав. Але є й винятки: у Бельгії, Люксембурзі, Голландії мера призначає глава держави на пропозицію муніципальної ради. У цьому випадку він є не тільки главою місцевої адміністрації, але й представником центрального уряду.

У місцевому самоврядуванні використовуються також інші, комбіновані способи формування виконавчих органів. Так, у Канаді, США набула розповсюдження система «мер – головний адміністратор». Мер обирається муніципальною радою або населенням і здійснює здебільшого загальнополітичні й представницькі функції та виконує деякі адміністративні повноваження. Рада наймає професійного менеджера, який здійснює політику, визначену радою. Головний адміністратор виконує функції, притаманні «сильному» меру. Головною рисою цієї системи є акцент на ефективності управління та відокремлення політики від адміністрації. Управління містом будується за такими ж принципами, як і управління приватною корпорацією⁷¹. Інститут муніципальних менеджерів використовується і функціонує також в ряді європейських країн (Німеччина, Фінляндія, Швеція, Ірландія та ін.).

Система «мер – головний адміністратор» з акцентом на професіоналізмі ефективна в умовах порівняно гомогенних спільнот завдяки знаходженню найбільш раціональних шляхів розв'язання проблем. Проте вона вважається неприйнятною для великих міст, передусім – з політичної точки зору. Керівник, який призначається, не є підзвітним населенню, отже, виникає питання щодо адекватності цієї системи демократичним принципам і потребам представництва.

У деяких країнах існує так звана коміонерська форма самоврядування, яка передбачає обрання територіальною громадою ради коміонерів (уповноважених) у складі трьох – семи осіб. Рада одночасно виконує роль і представницького, і виконавчого органу місцевого самоврядування. Кожний з коміонерів при цьому очолює один або кілька функціонально взаємопов'язаних департаментів.

Комбінована форма характеризується поєднанням системи «рада – головний адміністратор» з системою «сильний мер – рада». Цікавим є приклад деяких канадських міст, де застосовується комбінована форма організації місцевого самоврядування, що включає елементи трьох класичних форм: «сильний мер – рада», «рада – головний адміністратор» та коміонерської⁷².

⁷¹ Див.: Morgan D. *Managing Urban America: The Politics and Administration of America's Cities*. – Oklahoma, 1979.

⁷² Найважливіші питання там вирішує міська рада, яку очолює мер, обраний громадою. Рада коміонерів (2-5 осіб) виконує функції головного адміністратора в системі «рада – менеджер» і забезпечує керівництво діяльністю виконавчих органів. Коміонерами при цьому стають професійальні менеджери, яких муніципалітет наймає за контрактом

Існують і інші різновиди змішаних форм місцевого самоврядування.

Головними учасниками процесів прийняття та впровадження політики на місцевому рівні є:

- виборні радники, які приймають рішення;
- старший персонал виконавчих органів, які забезпечують надання експертних, аналітичних та дорадчих рекомендацій радникам;
- виборці, які повинні бути головними в політичному процесі, висловлюючи своєю поведінкою на виборах погляди і потреби місцевої громади;
- місцеві групи, що представляють різні кола місцевої громади;
- засоби масової інформації.

9.3.4. Місцева демократія та її форми

Важливою складовою будь-якої системи самоврядування є самовизначення громади й надання повноважень пересічним громадянам для того, щоб вони мали змогу відігравати вирішальну роль у процесі прийняття рішень на місцевому рівні. Саме в цьому полягає головна мета місцевої демократії: залучити громаду до формування політики. Місцеве самоврядування – це «тренувальний майданчик» демократії, на якому громадяни дізнаються, як керувати процесами місцевого розвитку та демократичними процесами загальною. Надання можливості громадянам брати участь у виробленні та здійсненні політики робить демократичну систему легітимною та ефективною.

Існують різні форми залучення громадян до демократичних процедур. Найпоширеніші з них – прямі (плебісцитарні) форми волевиявлення на референдумі, що дозволяють громадськості вирішувати важливі проблеми у сфері публічної політики. Вони особливо ефективні на рівні місцевого врядування, оскільки рівень обізнаності громадян щодо проблем, які потрібно розв'язувати, у цьому випадку значно вищий.

Обговорюючи питання про роль референдумів у забезпеченні місцевої демократії, дослідники відзначають дві основні вимоги до публічного управління:

- 1) усі політичні рішення мають бути легітимними;
- 2) найвищий ступінь легітимності досягається за допомогою рішень, прийнятих прямим, безпосереднім голосуванням народу.

Кожний з комісіонерів керує кількома муніципальними службами і взаємодіє з постійними комітетами ради, виконуючи їх директиви. Подібна форма забезпечує кваліфіковане керівництво муніципальним апаратом і координацію окремих ланок муніципальної системи без надмірної концентрації владних повноважень в руках однієї посадової особи.

Референдум веде до легітимізації управління, бо люди схильні довіряти передовсім самим собі; «рішення, у прийнятті якого брали участь усі (або, принаймні, всі мали можливість брати участь), є більш легітимним у порівнянні з тим рішенням, у прийнятті якого всі участі не брали. Більш того, рішення, у прийнятті яких участь громадськості є прямою, неопосередкованою іншими..., мають своїм наслідком більш точне вираження волі громадськості, ніж це відбувається у тих випадках, коли громадяни беруть участь тільки в обранні тих, хто приймає ці рішення замість них»⁷³.

Демократизація управління на місцевому рівні можлива шляхом застосування наступних трьох видів прямого волевиявлення: місцева ініціатива, місцевий референдум, відкликання посадової особи, радників (депутатів).

Місцева ініціатива надає кожному можливість ініціювати місцеву подію. Коли певна кількість людей (встановлений законодавством відсоток виборців) звертається з підписаною петицією, рішення ставиться на голосування радників. У разі схвалення таке рішення набуває сили.

Місцевий референдум дає змогу представницькому органу, який прийняв рішення, передати питання на розгляд (схвалення) виборців, перш ніж воно набере сили.

Відкликання – спосіб, який дозволяє виборцям усунути з посади мера, радника, іноді службовця. Як і в місцевій ініціативі, цей процес розпочинається з петиції, яку підписує певний відсоток виборців. Після того, як подане прохання задоволене, проводяться спеціальні вибори, під час яких виборці визначають, чи особа буде усунута з посади.

Інший демократичний механізм, який надає можливість безпосереднього залучення громадян до процесу вироблення політики, – це **щорічні міські збори** для обговорення місцевих справ. Хоча законодавче визначення влади громадян на таких зборах переважно нечітке, їх рішення не можуть бути проігноровані радами. Багато рад дотримуються букви закону і скликають щорічні міські збори. Проте трапляється, що сам дух закону вихолощується. Деякі ради, наприклад, використовують збори для «щорічного звіту ради перед населенням», замість обговорення політики. Застосовуються й різні способи уникнення щорічних зборів. Тому в багатьох законодавчих актах передбачається механізм запобігання подібним зловживанням міських рад. У разі, якщо рада відмовляється проводити щорічні збори, в деяких країнах передбачений механізм, за допомогою якого мешканці міста можуть скликати такі збори через петицію.

Крім того, участь громадян у місцевих справах може забезпечуватися шляхом організації громадських обговорень, залучення до роботи в дорадчих, консультативних комітетах, тимчасових групах тощо.

⁷³ Brooks S. Public Policy in Canada: an Introduction. 2-nd ed. – Toronto, 1993.

Майже 300 років обговорюються питання про те, якими мають бути відносини між виборцями та їх представниками і яка система представництва їх забезпечує. Існують дві теорії представництва: мандатна та теорія незалежності⁷⁴. Представники мандатної теорії вважають, що ідеальним варіантом є зібрання всієї спільноти з метою вироблення владних рішень. Оскільки пряма демократія часто не застосовується (окрім невеликих громад), то найкращою альтернативою їй визнається обрання представників, які, за цією теорією, повинні радитись зі своїми виборцями перед голосуванням з усіх важливих для даної громади питань. Представник, який не може кваліфіковано захищати інтереси і втілювати в рішення погляди своїх виборців, повинен піти у відставку.

Представники теорії незалежного представництва вважають, що справа управління занадто складна для простої людини. Тому представник, якого обрали виборці, повинен самостійно виробляти позицію при прийнятті рішень, покладаючись на здоровий глузд і ситуацію, що склалася, — незалежно від того, наскільки точно його судження віддзеркалюють погляди виборців. На думку прихильників цієї теорії, жорстка обмеженість позиції представників поглядами своїх виборців унеможливить досягнення компромісів у будь-якому представницькому органі.

З іншого боку, коли люди відчувають, що їх представляють неадекватно або й зовсім не представляють, вони стають цинічними в своїх судженнях щодо демократичного процесу. Здебільшого преса виступає на боці громадськості і вдається до критики рад. Досвідчені й демократично налаштовані представники вміють і хочуть рахуватися з громадськістю⁷⁵.

Дискусійним є питання про політичні й управлінські функції місцевого самоврядування. Місцеві політики не є ідеологами; вони використовують професійний досвід при прийнятті програм і формуванні політики. Як мовиться, немає ліберального чи консервативного способу мостити вулицю — є тільки правильний спосіб. Водночас, професійні управлінці усвідомлюють свою відповідальність перед громадою, що «ріднить» їх з політиками.

Активні спроби деполітизувати сферу місцевого управління, вивести її з-під влади партійних організацій робилися у США. В інтересах сприяння економічній ефективності місцевий уряд повинен був управлятись професійною бюрократією як приватний бізнес. Прихильники цього підходу схильні розглядати політику як неприйнятну для місцевої громади; вони розуміють управління містом як вирішення низки технічних і управлінських

⁷⁴ Stanyer J. *Understanding Local Government*. — Oxford, 1980.

⁷⁵ Як висловились одна з радників, яка впродовж тривалого часу була членом міської ради: «Перебуваючи п'ятнадцять років у громадській сфері, я дійшла висновку, що виборці рідко помиляються. І я навчилась їм довіряти — я часто консультуюсь із ними, намагаюсь бути тактовною і скромною, і слухати уважно, і довіряти їм» (Chandler J. *Public Policy Making for Local Government*. — London, 1988).

проблем, які можуть бути розв'язані тільки за допомогою висококваліфікованих інженерів і управлінців.

Критики цього підходу вказують на його головний недолік. Він полягає у тому, що коли зникає «сторонництво» і депутатів рад обирають на загальних засадах, страждають основні принципи демократії, вибір політики рад звужується, розмиваються межі процесу політичної підзвітності та відповідальності. Навіть у невеликих, відносно однорідних спільнотах, існують соціальні й економічні розбіжності, які можна краще виразити через партійні позиції.

Прибічники політичної відповідальності підкреслюють, що відповідальність обраних посадових осіб перед виборцями зростає завдяки політично активному громадянству. Політологи показали, що вибори на партійній основі й територіальне представництво відзначається більшою кількістю тих, хто бере участь у виборах. Крім того, професійне управління у громадському секторі часто «розмиває» межі повноважень і відповідальності, оскільки бюрократичний апарат може бути ізольованим як від громадян, так і від обраних посадових осіб. На противагу цьому, політична відповідальність передбачає, що обрана посадова особа безпосередньо відповідальна за управління місцевими справами.

Відмінність між цими двома підходами проявляється й у бюджетному процесі. Прибічники професійного управління стверджують, що формувати бюджет повинні фахівці, професіонали. Прибічники політичної відповідальності та підзвітності заявляють, що обрані представники повинні розробляти бюджет відповідно до потреб громадян, визнаючи, що встановлення бюджетних пріоритетів великою мірою є політичним процесом.

Дебатуючи питання про роль політичних партій в місцевому самоврядуванні, як прихильники, так і опоненти «партійності» в самоврядних органах формулюють достатньо вагомні аргументи, які подані у табл. 9.2.

У більшості європейських демократій участь партій у місцевому врядуванні допускається. В Північній Америці це є предметом дискусій, але більшість схиляється до думки, що навіть у великих містах місцеві органи влади повинні бути звільнені від партійного впливу і втручання, тому що місцеві питання не пов'язані з ідеологічними конфліктами, притаманними національній політиці⁷⁶.

Однією з сучасних вимог до здійснення публічної політики є навернення громадськості до місцевої політики. У 60-70-ті роки це отримало назву «демократії знизу». Одним із шляхів до неї на рівні міста стала децентралізація управління і створення напівавтономних **сусідських корпорацій**, що мали право на оподаткування та розподіл послуг. Особливо це стосувалось великих міст. Керувати такими корпораціями повинні були самі громадяни.

⁷⁶ Peterson P. E. *City Limits*. – Chicago, 1981.

Таблиця 9.2

Аргументи «за» і «проти» участі партій у місцевому самоврядуванні

Прихильники	Опоненти
<p>Рада, сформована за політичним принципом, більше наближається до парламентської моделі вищого рівня.</p> <p>Якщо більше ніж одна партія бореться за місця в раді, виникне офіційна опозиція, яка контролюватиме процеси.</p> <p>Більший наголос робитиметься на звітності місцевої влади та відповідальності.</p> <p>Партії будуть фінансувати виборну кампанію.</p> <p>Партійні дебати стимулюватимуть інтерес виборців і залучатимуть більше людей до участі у виборах.</p> <p>За наявності партій висловлення і захист різних позицій буде збалансованішим.</p> <p>За наявності партій легше вибрати кандидатів.</p>	<p>Багато залежить від природи задіяних політичних партій.</p> <p>Якщо одна партія домінує і контролює раду, то зростає ймовірність її нечутливості до громадської думки.</p> <p>Якщо партії є філіями існуючих національних партій, то більшою є ймовірність, що місцеві інтереси будуть ігноруватись.</p> <p>Зростає небезпека, що результати місцевих виборів будуть відображенням їх загальної популярності або непопулярності, а не їхньої позиції з місцевих питань.</p> <p>Партії вноситимуть розбрат туди, де він не існує або не повинен існувати, адже партії схильні до перебільшення розбіжностей та суперечностей.</p>

Не завжди практика учасницької демократії на рівні сусідства була успішною. Проте ідею підхопила як громадськість, так і академічні кола. Політологи продовжують розробляти концепції ефективного залучення громадян до прийняття місцевих рішень. Адже «демократія знизу» є спробою зробити демократичне правління дієвим у складному суспільстві з постійно зростаючим населенням, за умов, коли представницька демократія часто не спрацьовує.

9.4. Становлення системи місцевого самоврядування в Україні

9.4.1. Трансформація правової і соціальної реальності в Україні

Правова й соціальна реальність в Україні перебуває у стані складних трансформацій. В Конституцію України (1996) введено ряд фундаментальних системних принципів, зорієнтованих на демократичний розвиток, зокрема, на місцях пряме державне управління замінене місцевим самоврядуванням, частково відокремленим від державних органів. Проте поки що в

сфері самоврядування існує значна розбіжність між формальними інститутами та реальною практикою.

Конституція забезпечує право громадян України на здійснення місцевого самоврядування через самостійне розв'язання населенням питань місцевого значення, самостійність органів, утворюваних населенням для цієї цілі, через конституційну заборону на обмеження прав місцевого самоврядування, що забезпечується судовим захистом. У Конституції задекларовано, що права місцевих громад на самоврядування гарантуються усіма державними органами. Принципи організації місцевого самоврядування в Україні, що встановлені законами України, загалом відповідають міжнародним стандартам, зокрема вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Конституція України встановлює унітарний державно-територіальний устрій, хоч серед спеціалістів тривають дискусії щодо напрямку його подальшого розвитку: у бік федералізації чи децентралізації та деконцентрації влади при збереженні унітарного устрою.

9.4.2. Автономна Республіка Крим, регіональні та місцеві органи державної влади

Особливе місце в процесі становлення державно-територіального устрою незалежної України належить законодавчому врегулюванню взаємовідносин між центральними органами державної влади та органами управління Автономної Республіки Крим, що була утворена на базі Кримської області у період між проголошенням Декларації про державний суверенітет України та здобуттям нею незалежності – у відповідь на вимогу ЦК КПРС, занепокоєного незалежницькими тенденціями в Україні⁷⁷. Після проголошення України незалежною державою у відносинах центру і Кримської автономії виникла низка політико-правових проблем, які підсилювались нагнітанням у Криму антиукраїнських настроїв. Радикальні представники російської громади виступали за відновлення СРСР або за приєднання Криму до Росії, що суперечило суверенітету України, загрожувало її територіальній ціліс-

⁷⁷ Історія Криму в радянські часи була такою. У 1921 р. в складі Російської РФСР була створена національна автономія – Кримська АРСР як результат самовизначення кримськотатарського народу. Після закінчення Другої світової війни і виселення з півострова кримських татар сталінським режимом (за нібито співробітництво з німецькою окупаційною владою), республіку перетворено на область. У 1954 р. Президія Верховної Ради СРСР затвердила подання Президій Верховних Рад РСФСР та УРСР про передачу Кримської області до складу України – «з нагоди 300-річчя воз'єднання України з Росією, враховуючи спільність економіки, територіальну близькість і тісні господарські та культурні зв'язки між Кримською областю і УРСР». Необхідність піднімати економіку області, забезпечити її прісною водою за рахунок водних ресурсів України та інші господарські потреби були насправді головними чинниками, що обумовили зміну підпорядкування області (див.: Чумак В. Україна і Крим: феномен на межі Європи та Сходу // Бюлетень Центру українських досліджень. Історична серія. –

ності. Поступово ці проблеми були розв'язані шляхом внесення змін і доповнень до Конституції України, прийняття Верховною Радою України законів «Про Автономну Республіку Крим», «Про розмежування повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим» і особливо – прийняття нової Конституції України 1996 р.

У Конституції України Автономній Республіці Крим присвячено окремий десятий розділ. Її статус визначено як адміністративну автономію, що є невід'ємною складовою частиною України. Республіці надані широкі повноваження в питаннях організації та діяльності органів влади і місцевого самоврядування, прийняття нормативно-правових актів, що не суперечать законам України, права власності на об'єкти, що їй належать. АР Крим здійснює розпорядчі і контрольні повноваження в розробці й реалізації програм економічного, соціального і культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля; створення і функціонування вільних економічних зон згідно з законодавством України. До повноважень Автономної Республіки Крим віднесені також питання реалізації державної політики в галузі освіти, культури, розвитку мови і національних традицій, охорони здоров'я, спорту тощо.

Статус областей в системі державно-територіального устрою, обсяг їх повноважень і характер взаємовідносин з центральними органами влади визначається Конституцією, законами та указами Президента. Виконавчу владу в областях і районах, у містах Києві та Севастополі, як уже зазначалося, здійснюють місцеві державні адміністрації, голови яких призначаються і звільняються Президентом за поданням Кабінету Міністрів. Місцеві державні адміністрації є втіленням деконцентрації влади. Вони підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня та обласним і районним радам у частині делегованих їм відповідними радами повноважень. Водночас, вони активно взаємодіють з органами місцевого самоврядування.

9.4.3. Органи місцевого самоврядування

Місьцеве самоврядування можна визначити як одну з запроваджуваних в Україні форм народовладдя. Згідно з Конституцією України (ст. 140), самоврядування «є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Йому притаманні такі риси, закріплені законом «Про місцеве самоврядування в Україні»:

- місцеве самоврядування діє в порядку і межах, визначених Верховною владою;

- його органи дотримуються визначеного законодавством розмежування сфер компетенції;
- для здійснення завдань, що стоять перед самоврядними органами, вони мають самостійні джерела фінансування;
- вони формуються з дотриманням принципу виборності.

Як форма народовладдя місцеве самоврядування дає змогу територіальним громадам (місцевим співтовариствам) самостійно і під свою відповідальність, з використанням власних матеріальних і фінансових ресурсів, безпосередньо і через органи місцевого самоврядування вирішувати питання, які стосуються спільних інтересів членів територіальних громад.

Система місцевого самоврядування в Україні включає:

- сільські, селищні, міські Ради та їх органи (виконавчі комітети, комісії тощо);
- інші форми самоорганізації громадян (громадські комітети і ради мікрорайонів, житлових колективів, домові, вуличні, дільничні комітети);
- різні форми безпосереднього волевиявлення громадян (місцеві референдуми, збори та сходи громадян).

Сільські, селищні, міські, районні й обласні ради формуються шляхом виборів. Спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст представляють обласні та районні ради. Таким чином, суб'єктом самоврядування виступає сама громада або інша територіальна спільнота і представницькі органи територіальних громад в особі рад. Територіальні громади прямим голосуванням обирають терміном на 4 роки голів сіл, селищ і міст, які очолюють виконавчі комітети рад та головують на їх засіданнях. Голови районних і обласних рад обираються самими радами і очолюють виконавчий апарат ради.

Органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності, встановлюють місцеві податки і збори, утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, затверджують і реалізують програми соціально-економічного і культурного розвитку та бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. Здійснення цих повноважень фінансується з державного бюджету або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнолюдських податків.

Кожну ланку самоврядування закон наділяє власною компетенцією, в межах якої вона діє незалежно. В разі незаконного втручання державних структур у їх повноваження, органи місцевого самоврядування мають право

на судовий захист своїх інтересів. Разом з тим, органи самоврядування не-суть конституційну відповідальність за свою незаконну діяльність. Рішення органів місцевого самоврядування в разі їх невідповідності Конституції і законам України призупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

9.4.4. Суспільний статус місцевого самоврядування в Україні

Визначаючи роль місцевого самоврядування в політичній системі України, яка включає державні та громадські інститути, можна стверджувати, що особливістю місцевого самоврядування є його державно-громадський характер. Незважаючи на те, що, відповідно до Конституції України, органи місцевого самоврядування організаційно відособлені і не входять у систему органів державної влади, місцеве самоврядування усе ж таки має ознаки інституту державної влади. Його організаційна відособленість дає підстави говорити про визначену автономію місцевого самоврядування в системі органів влади, а не про його виключення зі структури держави, що побічно підтверджується й існуванням терміна «місцева автономія». Положення Європейської хартії місцевого самоврядування також підтверджують виконання органами місцевого самоврядування значної частини державних завдань.

До основних ознак місцевого самоврядування як державного інституту можна віднести:

- право ухвалення правових актів, обов'язкових для виконання всіма розташованими на території місцевого самоврядування підприємствами, установами, організаціями і громадянами. Відмінність актів органів місцевого самоврядування від актів органів державної влади полягає в обмеженості території, на якій вони чинні;
- законодавчо встановлену відповідальність за невиконання або неналежне виконання правових актів місцевого самоврядування;
- право створювати місцеві органи в системі місцевого самоврядування, що мають право використовувати примус до виконання законів і актів місцевого самоврядування.

З іншого боку, місцеве самоврядування як одна з форм самоорганізації громадян має ознаки суспільного (громадського) інституту, найважливішими з яких є такі:

- структура органів місцевого самоврядування та поділ повноважень між ними визначаються населенням і не встановлюються законодавством;
- питання, віднесені до компетенції місцевого самоврядування, можуть вирішуватися місцевими референдумами і зборами громадян, причому в окремих випадках представницькі органи місцевого самоврядування вза-

галі можуть не утворюватися, а їхні повноваження будуть здійснюватися зборами;

- населення має право на правотворчу ініціативу;
- одним з елементів системи місцевого самоврядування є територіальне громадське самоврядування – самоорганізація громадян за місцем їхнього проживання на території населеного пункту для самостійного і під свою відповідальність здійснення власних ініціатив у питаннях місцевого значення;
- населення має право брати участь у здійсненні місцевого самоврядування в будь-яких формах, що не суперечать Конституції і законодавству України.

Прикладом можуть бути комітети (комісії), які можуть утворюватися для вирішення окремих питань місцевого значення і включати посадових осіб місцевої адміністрації, депутатів представницького органу місцевого самоврядування, представників підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, окремих громадян. Такі комітети наділяються органами місцевого самоврядування певними повноваженнями та правом розпоряджатися частиною бюджетних коштів і комунальної власності.

Окремо слід відзначити специфічне співвідношення владних і господарських завдань у діяльності органів місцевого самоврядування. У переліку питань місцевого значення важливе місце займають саме господарські проблеми, розв'язання яких потребує самостійної діяльності органів місцевого самоврядування. Територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування мають право виступати в господарських відносинах на рівних засадах із громадянами та юридичними особами. Співвідношення владних і господарських функцій місцевого самоврядування істотно відрізняється від аналогічного співвідношення функцій державної влади. Це пов'язано з тим, що основним завданням місцевого самоврядування є задоволення життєвих потреб населення.

Таким чином, місцеве самоврядування має характеристики трьох різнорідних суб'єктів: суб'єкта влади, суб'єкта громадянського суспільства, суб'єкта господарської діяльності.

Співвідношення цих функцій залежить від конкретних умов не тільки в країні та у регіоні, але й у кожній територіальній громаді.

Виокремлення органів місцевого самоврядування із системи органів державної влади (автономізація влади місцевого рівня), спрямування його зусиль на задоволення життєвих потреб населення, соціальна спрямованість його діяльності дають змогу максимально усунути його від участі в політичних конфліктах і забезпечити можливість створювати (незалежно від полі-

тичної ситуації в перехідному суспільстві) упорядковане життя членів громади, розв'язувати економічні проблеми за рахунок використання місцевих ресурсів.

Для підтримки власної автономності, тобто визначеного обсягу владних повноважень і необхідних для їх виконання ресурсів, органи місцевого самоврядування зацікавлені в динамічній рівновазі різноманітних рівнів державної влади. Тому, незважаючи на внутрішню «аполітичність», їх можна розглядати як елемент системи стримувань і противаг, як засіб і водночас наслідок децентралізації влади.

9.4.5. Місцеве самоврядування і державна влада: способи взаємодії

Взаємовідносини між органами державного управління і органами місцевого самоврядування регулюються лише законом. Законодавство України у сфері місцевого самоврядування має деякі особливості, які відрізняють або зближують його з відповідним законодавством інших держав. Конституція України визнає і гарантує місцеве самоврядування, що притаманне конституціям не всіх держав. Після прийняття закону «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко окреслилося коло питань, віднесених до сфери самоврядування, визначилися повноваження самоврядних органів. В Україні діє також низка інших законодавчих актів, що регулюють організацію і діяльність місцевого самоврядування.

В Україні законодавчо закріплені: наявність власних повноважень, у межах яких органи місцевого самоврядування діють самостійно; наявність власних ресурсів, достатніх для здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень; виборність органів у системі органів місцевого самоврядування.

Проте не всі проблеми у сфері самоврядної діяльності врегульовані однаково добре. Деяких законів ще просто не вистачає — як з об'єктивних причин (через великий обсяг законодавчої роботи в умовах перехідного суспільства), так і з суб'єктивних (через свідому і цілеспрямовану протидію деяких політичних сил або окремих політиків реформуванню основ місцевого самоврядування). Особливо це стосується законодавства в бюджетній і податковій сферах, від чого прямо залежить становлення фінансової основи місцевого самоврядування. На національному рівні протидія виявляється через незапровадження необхідних заходів щодо подальшої децентралізації і деконцентрації влади і ресурсів, а на регіональному рівні — через неприйняття рішень про передачу на рівень місцевого самоврядування об'єктів власності, фінансових та інших ресурсів.

Інша проблема полягає в неузгодженості між собою уже прийнятих законів. Причинами є недосконалість процедури проходження законопро-

ектів та наявність суперечливих інтересів у міністерств та відомств (у виконавчій владі), у політичних партій, фракцій та груп (у владі законодавчій). У багатьох випадках це призводить до конфлікту інтересів держави і місцевих громад та до намагання розв'язати його на користь сильнішого (державної влади). Беручи до уваги, що розбіжності інтересів неминучі, гостроту проблеми можна зняти вдосконаленням процедури проходження законопроектів.

Реалізація повноважень місцевого самоврядування повинна забезпечуватись достатніми фінансовими ресурсами, наявністю комунальної, у тому числі земельної, власності. У держави є обов'язок передати місцевому самоврядуванню на довгостроковій основі ресурси в обсязі, відповідному до поставлених перед ним завдань. Таким чином, держава має забезпечити місцевому самоврядуванню можливість самостійного і довгострокового планування і здійснення своєї діяльності.

Юридичні гарантії включають забезпечення обов'язковості рішень органів місцевого самоврядування. Організаційні і кадрові гарантії включають підготовку на державному рівні муніципальних службовців, інформаційне забезпечення місцевого самоврядування. Можливість недотримання законодавства про місцеве самоврядування однією або обома сторонами повинна нейтралізуватися діяльністю судової системи.

Органи місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства мають право вносити законопроекти в законодавчі органи, тобто можуть виступати як суб'єкти законодавчої ініціативи. При цьому законодавством встановлено, що звернення органів місцевого самоврядування й подані ними законопроекти підлягають обов'язковому розгляду органами державної влади.

Оскільки, крім принципово важливих питань, що потребують законодавчого регулювання, існує велика кількість поточних питань, які розв'язуються у процесі оперативної взаємодії місцевого самоврядування і державної влади, можуть використовуватися інші форми взаємодії. До них варто віднести різного роду спільні робочі органи – групи, комісії (постійно діючі і тимчасові). Ефективною формою взаємодії може стати співробітництво державної і місцевої влад через асоціації міст та інші асоціативні органи. Для державної влади Асоціація міст України – це та організація, через яку можна звертатися одночасно до всіх її членів і виробляти узгоджену політику стосовно місцевого самоврядування.

Реалізація конституційного права населення на здійснення місцевого самоврядування значною мірою залежить від розуміння населенням своїх прав і можливостей у здійсненні місцевого самоврядування, знання, як цими правами користуватися.

Висновки

Демократичне правління передбачає значну міру децентралізації влади та наявність місцевого самоврядування. Саме за таких умов кожний громадянин має змогу брати участь у вирішенні питань, що стосуються його безпосередньо, бути учасником демократичного процесу. Місцеве самоврядування — це «тренувальний майданчик» демократії, на якому громадяни дізнаються, як керувати процесами місцевого розвитку та як користуватися своїми демократичними правами.

Провідним принципом самоврядування є організаційне й функціональне відокремлення його органів від органів державної влади; взаємовідносини між ними регулюються лише законом.

Передача повноважень з центру на місця здійснюється шляхом децентралізації й деконцентрації влади, що дає змогу будувати демократію знизу дгори.

Застосування того чи іншого виду децентралізації здебільшого обумовлюється закріпленням у Конституціях держав типом державно-територіального устрою, який буває унітарним або федеративним. Як федеративні, так і унітарні держави не виключають наявності розвиненої системи місцевого самоврядування.

Загальне розуміння необхідності самоврядування стало надбанням ХХ ст. Проте й у минулому ця ідея мала своїх прихильників і захисників. Серед найяскравіших сторінок, написаних класиками політичної думки про роль та механізми самоврядування — книга А. де Токвіля «Про демократію в Америці».

Згідно із сучасними уявленнями, мешканці населених пунктів, що утворюють місцеві громади, повинні мати можливість самостійно, на свою відповідальність вирішувати питання організації власного життя, причому обсяг повноважень органів місцевого самоврядування має визначатися винятково можливістю реалізації цих повноважень на низовому рівні.

Для європейських країн велике значення має прийнята Радою Європи «Європейська Хартія місцевого самоврядування» (1985). Вона визначає ті стандарти самоврядування, на які мають орієнтуватися усі демократичні країни.

Історично склалися дві моделі місцевого самоврядування: англосаксонська та континентальна (європейська). Вони пов'язані з пануванням однойменних правових систем і відрізняються принципами, на яких вибудовується система стосунків між органами місцевої влади та центральним урядом.

За англосаксонської моделі муніципальна влада діє автономно в межах компетенції, наданої законом, а на місцевих рівнях — регламентом. Конт-

роль за діяльністю місцевих органів влади здійснюють судові органи та центральні міністерства і комітети. Континентальна модель базується на поєднанні принципів державного управління і місцевого самоврядування. Посткомуністичні країни у більшості своїй сприйняли континентальну модель місцевого врядування.

Система місцевого самоврядування традиційно складається з двох частин: представницького органу, якого обирає населення, та виконавчого органу. Крім того, до неї можуть входити інші самоврядні одиниці (наприклад, територіальні органи самоорганізації населення тощо).

Існують різні зразки взаємовідносин виконавчих і представницьких органів на місцях, що базуються на певному розподілі їхніх повноважень і функцій: «слабкий мер – рада»; «сильний мер – рада»; «мер – головний адміністратор»; «комісіонерська форма» самоврядування та різноманітні їх комбінації.

За будь-якої форми організації самоврядування головними учасниками процесів прийняття та впровадження рішень на місцевому рівні є: виборні радники, персонал виконавчих органів, виборці, місцеві групи, що представляють різні кола місцевої громади, засоби масової інформації.

Важливого значення в системі самоврядування надають проведенню місцевих референдумів, завдяки яким громадяни мають змогу брати безпосередню участь у вирішенні важливих проблем життя громади. Референдум веде до підвищення рівня легітимності врядування. Застосовуються й інші форми волевиявлення громадян, як-от: місцева ініціатива, відкликання посадових осіб чи депутатів. Громадяни залучаються до самоврядування також через щорічні міські збори.

В Україні згідно з чинною Конституцією громадяни мають право на здійснення місцевого самоврядування, а усі державні органи повинні цьому сприяти. Законодавчо закріплені принципи організації місцевого самоврядування в Україні відповідають міжнародним стандартам, зокрема вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування. Проте, в умовах перехідного суспільства існує значний розрив між задекларованим і навіть закріпленним у законах розумінням самоврядування та повсякденною практикою взаємовідносин центральних і місцевих органів. Такий стан обумовлений як чинниками культурного плану, так і надмірною централізацією фінансових ресурсів.

Для підвищення ефективності самоврядування в Україні часом не вистачає законів (особливо в бюджетній і податковій сферах), а часом закони наштовхуються на протидію центру чи місцевих чиновників. Громадяни також не завжди виявляють належний рівень зацікавленості суспільними справами, активності й компетентності.

Усунення існуючих недоліків має привести до фактичного виокремлення органів місцевого самоврядування із системи органів державної влади, підвищення суспільно-політичної активності членів громад, а отже й до поглиблення та зміцнення демократичного ладу в Україні.

Контрольні запитання

1. Яке місце займає самоврядування в системі держава – суспільство?
2. Якою є роль децентралізації, регіонального й місцевого самоврядування в системі демократичного правління?
3. Що таке децентралізація і деконцентрація влади? Які є різновиди децентралізації?
4. Що мав на увазі А. де Токвіль, коли писав про «відсутність у Сполучених Штатах адміністративної централізації поряд із сильною централізацією урядової влади»? Прочитавши параграф «Політичні наслідки децентралізації виконавчої влади в Сполучених Штатах», покажіть, які думки Токвіля щодо самоврядування є, на Вашу думку, ще й сьогодні актуальними для України?
5. Які держави за їх державно-територіальним устроєм називають унітарними? Чим вони відрізняються від федеративних?
6. Враховуючи переваги й недоліки федерацій, сформулюйте свою думку щодо бажаності чи небажаності федеративного устрою в Україні з точки зору зміцнення демократії (можна скористатись матеріалами семінару в журналі «І» 9 листопада 2001 р., розмішеними на сайті: www.ji-magazine.lviv.ua).
7. Чим цікавий досвід децентралізації унітарних держав Франції та Іспанії?
8. Охарактеризуйте особливості німецького та австрійського федералізму, використавши карти в додатках 1, 2.
9. Що таке місцеве самоврядування та які є теорії, що пояснюють його сутність та необхідність?
10. Розкрийте основні положення Європейської хартії місцевого самоврядування. Наскільки відповідає принципам Європейської хартії система самоврядування в Україні?
11. Що таке місцева автономія? Чим вона відрізняється від автономії політичної?
12. Охарактеризуйте особливості англосаксонської та континентальної систем місцевого врядування.

13. Які існують моделі взаємовідносин представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування?
14. Які форми прямої демократії використовуються в системі місцевого самоврядування? Яку користь вони приносять?
15. Що таке сусідські корпорації? Чи є вони в Україні?
16. До чого, на Вашу думку, треба прагнути: політизації (через залучення партій) чи деполітизації сфери місцевого управління? Наведіть аргументи.
17. Якою є найбільш типова структура органів місцевого самоврядування? Які органи місцевого самоврядування діють в Україні?
18. Охарактеризуйте основні положення закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
19. Які є досягнення в налагодженні системи місцевого самоврядування в Україні порівняно з радянським періодом?
20. Які проблеми ефективного функціонування самоврядних органів існують в Україні? Які їх причини та шляхи усунення?

Література

1. Біленчук П. Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування. Муніципальне право. — Київ, 2000.
2. Гірняк М. Європейська хартія місцевого самоврядування в правовому полі України: аналіз ситуації // Людина і політика. — 2001. — № 3.
3. Гогоша І. Аналіз закону «Про місцеве самоврядування» // Нова хвиля. — 1998. — № 5.
4. Институты самоуправления: Историко-правовое исследование. — Москва, 1995.
5. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навчальний посібник. — Київ, 2001.
6. Муніципальне право України. Підручник. — Київ, 2001.
7. Оніщук М., Кампо В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні. — Київ, 1998.
8. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество — пер. с англ. — Москва, 1993.
9. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижение и перспективы // Полис. — 1999. — № 2.
10. Токвіль А. де. Про демократію в Америці. — Київ, 1999.

11. Федеративна республіка Україна // Ї. – 2002. – № 23.
12. Хоменець Р. Правовий статус фізичної особи як суб'єкта місцевого самоврядування // Людина і політика. – 2001. – № 3.
13. Brooks S. Public Policy in Canada: an Introduction. 2-nd ed. – Toronto, 1993.
14. Decentralization and Local Government. – New Brunswick, 1988.
15. Hill D. M. Democratic Theory and Local Government. – London, 1974.
16. Local Government in Europe: Trends and Developments. – Houndmills, 1991.
17. Page E.C. Localism and Centralism in Europe: the Political and Legal Basis of Local Self-Government. – Oxford, 1991.
18. Rondinelli D.A. Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response // Development and Change. – Hague, 1990. – Vol. 21. – No. 3.
19. Stanyer J. Understanding Local Government. – Oxford, 1980.

Частина третя

**ГРОМАДЯНИН, СУСПІЛЬСТВО
Й ДЕМОКРАТІЯ**



Наступна частина книги присвячена колективним та індивідуальним дійовим особам політики, формам взаємодії між ними, а також чинникам, котрі сприяють або перешкоджають ефективній участі як окремих громадян, так і утворених ними груп у демократичному процесі. Ми почнемо розгляд цих питань з політичних партій — проміжної ланки між державними інститутами влади і суспільством. Адже партії беруть участь у формуванні урядів, складають більшість та опозицію в парламентах і завдяки цьому отримують можливість втілювати в життя свої політичні програми. З іншого боку, саме через партії громадяни залучаються до активної політичної участі. Окрім партій цьому слугують групи інтересів, які здійснюють тиск на владу, не будучи задіяні в ній безпосередньо, та різноманітні громадські організації, рухи й ініціативи, що утворюють складну мережу громадянського суспільства. Найтісніший зв'язок між окремим громадянином, групами та організаціями, які виражають його волю та інтереси, та владою встановлюється під час виборів. Не останню роль в реалізації можливостей громадянина, в його політичній соціалізації відіграють засоби масової інформації. А їхня діяльність з інформування суспільства й встановлення зв'язку між його ланками — важливий чинник у формуванні політичної культури громадянства та в підтримці або пониженні легітимності політичної влади.



10. ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ

10.1. Роль політичних партій у розвитку демократії

Політичні партії й сучасна демократія. Сучасну демократію неможливо уявити без політичних партій. Саме через цю інституцію виражається воля різних верств громадян в органах влади, досягається відповідальність урядових структур перед народом. У демократичних країнах є багато різновидів груп, залучених до політичної активності. Головна риса, що відрізняє політичні партії від усіх інших організацій, — це прагнення до заміщення державних посад своїми представниками. Партії є тим містком, який з'єднує різні елементи суспільства та окремого громадянина з владними структурами.

Генезис ліберальної демократії нерозривно пов'язаний із зародженням політичних партій. Політичні угруповання існували ще в античні часи. У період середньовіччя та Нового часу протопартійними інституціями були різноманітні аристократичні об'єднання, таємні товариства, політичні клуби. Але в сучасному розумінні перші політичні партії з'являються у другій половині XIX ст. як наслідок буржуазних революцій, обмеження або ліквідації абсолютних монархій, утвердження конституціоналізму, посилення ролі представницьких органів влади, розвитку робітничого руху.

Бурхливий розвиток політичних партій у XX ст. був обумовлений насамперед поширенням загального виборчого права, формуванням органів влади через вибори. Під впливом цих факторів партії стали організаційними засобами артикуляції та політичного просування інтересів різних груп виборців, їх політичної мобілізації, важливою формою рекрутування та добору політичної еліти. В свою чергу, політична та ідеологічна боротьба партій сприяла розвитку плюралістичного характеру ліберальної демократії.

Щоб краще розуміти, для чого потрібні політичні партії в демократичному суспільстві, слід проаналізувати, які функції вони повинні виконувати для того, щоб демократична система діяла стабільно та ефективно.

Функції політичних партій у системі представницької демократії. Під функціями політичних партій розуміють постійно повторювані ролі, які партії виконують в політичній системі суспільства.

Розглядаючи функції політичних партій у системі ліберальної демократії, слід розрізнати головні, явно виражені функції, які випливають з самої суті політичних партій, і приховані (латентні) функції, які виявляють, як партії працюють на користь системи ліберальної демократії, її створення, ефективного функціонування і розвитку. До прямих, явно виражених функцій належать наступні.

Боротьба за позиції у виборчих органах влади. Партії є своєрідними «електоральними машинами», які організують виборчі кампанії своїх кандидатів, надають їм необхідні для цього ресурси (гроші, персонал для проведення виборчої кампанії).

Участь у політичному управлінні. Головна мета будь-якої партії – політична влада. Через своїх представників у законодавчій та виконавчій владі партії впливають на процес прийняття політичних рішень, беруть участь у виконанні управлінських функцій у державі. Таким чином політичні партії мають можливість втілювати на практиці свої передвиборчі обіцянки та програмні завдання.

Вплив на діяльність законодавчої влади партії здійснюють через свої угруповання в парламенті – фракції. Але статус політичних партій в легіслатурах – різний. У країнах з парламентською і парламентсько-президентською формою правління партії, які здобули більшість місць у вищому органі законодавчої влади, отримують право на формування уряду. Часто декілька партій створюють коаліцію, що формує склад уряду і підтримує його діяльність у парламенті. Їх називають **правлячими партіями**.

Партії, що залишаються в меншості і протистоять у парламенті і поза його межами політичному курсу правлячих партій, визначають як **опозиційні партії**. Згідно із законодавством більшості демократичних країн, політична опозиція має офіційний правовий статус. Якщо правлячі партії беруть безпосередню участь у функціонуванні виконавчої влади, то опозиційні партії здійснюють контроль за діяльністю уряду, формують альтернативну політичну програму.

Наявність правлячих і опозиційних партій створює механізм політичної відповідальності влади перед виборцями. Правлячі партії постійно зазнають критики з боку опозиції, і це підвищує їхню відповідальність за прийняті рішення, дії та вчинки в органах державної влади й місцевого самоврядування. Крім того, наявність опозиції примушує їх кожного разу відстоювати своє право на здійснення влади на виборах.

Добір політичних лідерів і еліт. Селекція політичних еліт починається всередині партій. Саме партії висувають кандидатів у законодавчі органи влади та обирають лідерів, що змагатимуться за найвищі виконавчі посади. Саме в політичних партіях майбутні законодавці та керівники виконавчих структур демонструють свої політичні й організаційні здібності, випробовують свій потенціал роботи в органах влади. У більшості демократичних партій існують механізми, які дають змогу членам партії брати участь в обранні лідерів. У одних партіях участь у висуванні й обранні лідерів беруть лише найактивніші члени партії, в інших – існують умови для дуже широкої участі будь-кого, хто вважає за потрібне ототожнювати себе з цією партією.

Приховані (латентні) функції також мають велике значення. Вони охоплюють ті види партійної активності, які пов'язують політиків і владні структури, якими вони оволодівають, з народом, масами. Насамперед, це представницька та соціалізуюча діяльність.

Представництво суспільних інтересів. Політичні партії виявляють, обґрунтовують і формулюють інтереси різних соціальних груп у вигляді політичних ідеологій, програм, передвиборчих платформ. Партії транслиують окремі інтереси із сфери громадянського суспільства у сферу політичних рішень, де вони стають фактом політичних вимог. Найчастіше узагальнення й обґрунтування соціальних інтересів відбувається в ідеологічній формі: партії декларують стратегічні цілі та шляхи їх реалізації для всього суспільства, а також формулюють розбіжності з іншими політичними силами¹. Слід відзначити, що репрезентація суспільних інтересів відбувається не лише в ідеологічній формі, а й через вплив на прийняття рішень в органах державної влади на користь певних соціальних груп.

Узгодження різних соціальних інтересів. В суспільстві завжди існують різноманітні й різнорідні інтереси. Однією з основних вимог демократії є знаходження способів мирного узгодження розбіжностей у політичних претензіях, що їх висувають різноманітні соціальні групи.

Трансформувати окремі інтереси в ефективні політичні рішення без урахування інших інтересів дуже важко. Потрібно, щоб якнайбільше груп були впевнені, що їхні вимоги враховуватимуться бодай частково, якщо вони виконуватимуть рішення уряду. Отож, партії слугують демократії, якщо вони досягають компромісів, у яких інтереси відмінних груп враховані якнайширше. Партії роблять це тому, що це найкраще слугує їхнім інструментальним цілям – прагненню здобути владу.

Якщо ж партія робить ставку тільки на якусь одну соціальну групу, вона суттєво обмежує свою електоральну базу. Тому більшість політичних партій, виходячи зі своїх ідеологічних позицій, намагаються узгодити і акумулювати різні соціальні інтереси. Партії можуть робити це самостійно, через процес вироблення власної політики й виборчої стратегії, або вони можуть скористатись формуванням блоків чи коаліцій з іншими партіями. В політичних системах, де електоральна підтримка дуже розпорошена, переговори й угоди між партіями є частиною процесу щоденного правління.

¹ Ідеологія є одним із критеріїв класифікації політичних партій, насамперед їх поділу на дві великі групи: ліві та праві. Серед лівих найбільш відомими є соціал-демократичні, соціалістичні та комуністичні партії, а серед правих – ліберальні та консервативні. Докладніше про ці поділи див.: Білоус А. Партійні об'єднання України. – Київ, 1993; Колодій А.Ф. Політичний спектр: про деякі критерії «правих» і «лівих» політичних сил в посткомуністичних країнах // Філософська і соціологічна думка. – 1995. – № 9-10. – С. 3-24.

Залучення громадян до участі в політиці. Завдяки різноманітній діяльності політичних партій (передвиборча агітація, залучення громадян до виборів, пропагандистські кампанії в мас-медіа, масові акції тощо) здійснюється політична соціалізація і політична мобілізація громадян, формування у них якостей і навичок участі у владних відносинах. Партії надають громадянам можливості (ресурси) для політичної участі, створюють політичну інфраструктуру взаємодії між громадянським суспільством і державними органами, між політичними лідерами і пересічними громадянами.

Забезпечення конкуренції у боротьбі за політичну владу. У демократичному суспільстві шлях до влади пролягає через вибори. Боротьба різних партій на виборах забезпечує плюралістичний характер політичного процесу в системі ліберальної демократії.

Формування громадської думки щодо суспільно важливих питань. Мало від кого з виборців можна очікувати, що у них буде достатньо компетентності та часу, щоб зрозуміти велику кількість і складність рішень, які доводиться приймати сучасним урядам. Якщо громадянам потрібно зробити розумний вибір щодо напрямку політики, який, мабуть, буде найефективнішим чином представляти їхні особисті преференції, то необхідно, щоб хтось пояснив їм проблеми та можливі варіанти політичних рішень. І тому однією з найважливіших функцій, які можуть виконувати партії в умовах демократії, є виховання громадської думки. Партії виконують цю функцію, дебатуючи сутність проблем, які потрібно вирішити, та визначаючи можливий курс для їх розв'язання.

Формування й забезпечення легітимності політичної системи. Сучасні демократичні системи значною мірою виникають і функціонують завдяки діяльності та взаємодії політичних партій. Партії є головним посередником і інструментом взаємодії між громадянським суспільством і державною владою. Політичні партії в умовах демократії каналізують соціальні конфлікти в цивілізоване русло, забезпечують мирний перерозподіл влади між різними політичними силами. Таким чином вони сприяють легітимності демократичної політичної системи, тобто її суспільному визнанню та виправданню прийнятих у її рамках політичних рішень, кадрових чи функціональних змін у структурах влади.

Зазначені функції політичних партій характеризують загальну, нормативну модель їх діяльності у системі ліберальної демократії. Але в кожній демократичній країні є певна специфіка функціонування політичних партій, їх місця і ролі в політичній системі. Особливо це стосується суспільств, що здійснюють перехід від тоталітарних і авторитарних режимів до демократичної системи влади, в тому числі й України. Проаналізуємо, як впливають політичні партії на розвиток і функціонування демократичної системи в Україні.

10.2. Статус і функції політичних партій у політичній системі України

10.2.1. Виникнення багатопартійності

Виникнення політичних партій в Україні вперше відбулось на зламі ХІХ-ХХ ст. як на території Російської імперії (Наддніпрянська Україна), так і в Австро-Угорщині (Галичина) (див. табл. 10.1).

Таблиця 10.1

Перші українські політичні партії

(назви і рік заснування політичних партій в Україні на початку ХХ ст.)

Назва партії	Рік заснування
Українсько-Руська радикальна партія (Львів)	1890
Революційна українська партія (РУП) (Харків)	1900
Українська народна партія	1902
Українська радикальна партія	1904
Українська демократична партія	1904
Українська соціал-демократична робітничка партія (утворилась на основі РУП)	1905
Українська партія соціалістів-революціонерів	1907

У 1908 р. було засноване Товариство українських поступовців, яке не було партією, а лиш легальним політичним об'єднанням, що намагалося зберегти політичну організацію українців в умовах репресій і наступу російського та польського шовінізму. Саме воно заснувало Центральну раду у березні 1917 р., хоч провідну роль у ній відігравали українські соціал-демократи та соціалісти-революціонери.

25 січня 1918 р. Центральна Рада проголосила незалежність Української Народної Республіки. Центральна Рада підготувала і прийняла «Закон про вибори до Українських Установчих зборів», який передбачав проведення виборів за партійними списками. Але в умовах військових дій з Радянською Росією вибори на всій території України провести не вдалось.

Після утвердження радянської влади в Україні багатопартійна система була зруйнована і розпочалася (як і на всій території СРСР) епоха однопартійної системи. В той же час у 20-30-х рр. ХХ ст. у Галичині, Буковині і Закарпатті діяло близько 100 політичних партій.

Відродження політичних партій в Україні почалось в період перебудови і було пов'язане з боротьбою проти тоталітаризму, за демократію і незалежність української держави. Головною і наймасовішою політичною силою, яка протистояла монополії КПРС, був Народний Рух України – широке об'єднання політично активних громадян, які прагнули змін. Саме Народний Рух і став своєрідною колискою для більшості нових політичних партій України. Їх створення почалось ще до проголошення незалежності української держави (див. табл. 10.2).

Таблиця 10.2

**Відродження українських політичних партій
(назви і дати реєстрації нових політичних партій в Україні у 1990-1991 рр.)**

Назва партії	Рік заснування
Українська республіканська партія (УРП)	15 листопада 1990 р.
Українська селянська демократична партія (УСДП)	15 січня 1991 р.
Народна партія України (НПУ)	28 серпня 1991 р.
Партія зелених України (ПЗУ)	24 вересня 1991 р.
Ліберальна партія України (ЛПУ)	10 жовтня 1991 р.
Соціал-демократична партія України (СДПУ)	1 листопада 1991 р.
Українська християнсько-демократична партія України (УХДП)	14 листопада 1991р.
Соціалістична партія України (СПУ)	25 листопада 1991 р.

За 10 років існування незалежної української держави створено і зареєстровано міністерством юстиції України більше 100 нових політичних партій. Така кількість партій не є чимось незвичайним. Для молодих демократій це достатньо закономірне явище. Наприклад, в Грузії існує більше 300 політичних партій, в Росії – близько 300 загальнофедеральних і регіональних партій. «Оп'яніння» свободою і плюралізмом, фрагментація соціальних, економічних і політичних інтересів, сприятливі організаційно-правові умови для створення нових партій призводять до появи великої кількості різноманітних політичних організацій.

10.2.2. Виконання українськими партіями своїх прямих політичних функцій

Майже всі нові політичні партії виступали під загальнодемократичними гаслами і разом з Рухом сприяли розповсюдженню демократичних ідей в українському суспільстві, проголошенню та юридичному затвердженню державного суверенітету і незалежності України. Але політичні партії України

ще не набули тієї ролі і ознак, які мають партії у країнах розвинутої і стабільної демократії. Тому слід розглянути, як політичні партії України здійснюють свої головні і латентні функції саме з точки зору їх впливу на розвиток підвалин демократії в політичній системі українського суспільства.

Боротьба за позиції у виборчих органах влади. Починаючи з президентських виборів 1991 р. нові політичні партії України брали участь у всіх наступних виборах Президента України, Верховної Ради України, органів місцевого самоврядування.

На всіх трьох президентських виборах в новітній історії України перемогли позапартійні кандидати, які посідали вищі державні посади в країні або були тісно пов'язані з адміністративно-державними структурами, керівництвом великих державних підприємств. У 1991 р. «партійна опозиція» (5 кандидатів від нових політичних партій) отримала разом 34,24% голосів виборців, що взяли участь в голосуванні. У 1994 р. з 7 зареєстрованих кандидатів тільки один представляв політичну партію (О. Мороз, Соціалістична партія). Але й він спирався головним чином на організаційні ресурси Верховної Ради, яку тоді очолював. Різні стратегії розвитку України на президентських виборах 1994 р. були репрезентовані не партіями, а особистостями політичних лідерів. Головна боротьба точилась між позапартійними кандидатами від владних структур – Л. Кравчуком і Л. Кучмою.

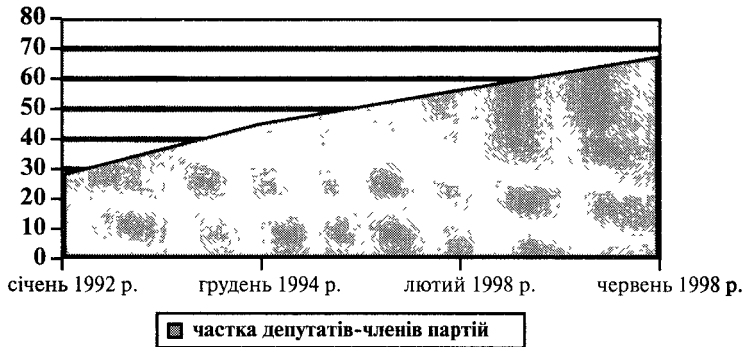
Тільки на президентських виборах 1999 р. політичні партії склали гідну конкуренцію чинному Президенту України. З 15 кандидатів у Президенти України, зареєстрованих Центрвиборчкомом, 12 представляли політичні партії. З 13 кандидатів, які взяли участь в виборах (двоє зняли свої кандидатури), 11 були представниками політичних партій. Підтримкою широких коаліцій політичних партій користувались і позапартійні кандидати (Л. Кучма і Є. Марчук). Лідери політичних партій, які брали участь в президентських перегонах, отримали в першому турі виборів 49,63% голосів виборців. Важливим є і той факт, що виборча стратегія і політична платформа позапартійного переможця виборів – чинного Президента Л. Кучми – розроблялась з урахуванням партійного фактора та ідеологічних опозицій, властивих українському суспільству.

Партіям доводиться завойовувати авторитет у виборців, долаючи негативні стереотипи й недовіру до інституту політичної партії, які склалися ще в радянські часи як у пересічних громадян, так і у представників елітних верств населення. Багатьом політичним партіям України також заважає відсутність розвинутої організаційної інфраструктури, насамперед у регіонах. Але поступово роль політичних партій у виборчому й законодавчому процесі зростає, про що, зокрема, свідчить зростання частки депутатів від політичних партій у складі Верховної Ради України з кожними новими виборами.

ми (див. рис. 10.1).

Рис. 10.1

**Зростання частки депутатів від політичних партій
у складі Верховної Ради України (у %)**



Набагато складнішою є проблема нерівномірної участі політичних партій України у виборах на загальнонаціональному та місцевому рівні. Якщо в загальнонаціональних виборах (як парламентських, так і президентських) політичні партії України беруть активну участь і мають достатньо стабільні позиції, то на виборах до місцевих рад їхні успіхи є набагато меншими. У складі депутатського корпусу місцевих рад України, обраного в 1998 р., нараховувалось тільки 7,6% членів політичних партій (в 1994 р. — 5%). У подоланні цієї диспропорції є головний резерв підсилення реального впливу політичних партій в українському суспільстві.

Участь у політичному управлінні. Головною проблемою політичних партій України з точки зору їх участі в політичному управлінні є незначний вплив партій на формування керівництва виконавчої влади. Вплив політичних партій головним чином обмежується парламентом. У відповідності з Конституцією уряд (Кабінет Міністрів) і керівники місцевих державних адміністрацій призначаються Президентом України. Оскільки і Л. Кравчук, і Л. Кучма обирались на вищу державну посаду як позапартійні кандидати, політичні партії не мали суттєвого впливу на формування державної адміністрації.

Певні важелі впливу на формування Кабінету Міністрів має Верховна Рада України. Прем'єр-міністра України призначають за згодою більш ніж половини конституційного складу Верховної Ради. Але відсутність стабільної і ефективної парламентської більшості не дозволяла політичним партіям вирішальним чином впливати на формування уряду. Тому важко визначити певні політичні партії в Україні як правлячі. Точніше буде сказати, що таких партій в новітній історії України ще не було.

Більш чітко можна ідентифікувати політичну опозицію, до складу якої відносять партії, що виступають проти політичного курсу Президента України і Кабінету Міністрів. Як правило, такі партії самі позиціонують себе як опозиційні політичні сили. Правовий статус політичної опозиції в Україні ще не визначено.

Ситуація, коли вибори до парламенту (Верховної Ради) не впливають на зміну уряду, певним чином деформує відносини політичної відповідальності уряду перед виборцями і роль політичних партій як механізму такої відповідальності. Шлях до виправлення такого становища може йти у двох напрямках: 1) поступове підвищення авторитету і впливу політичних партій і в суспільстві, і в Верховній Раді, так, щоб формування і призначення уряду не могло б відбуватись без участі коаліції партій, які мають більшість у парламенті; 2) створення законодавчих передумов для формування уряду коаліцією партій, які мають більшість у Верховній Раді (прийняття законів про парламентську більшість, про процедуру формування та призначення Кабінету Міністрів тощо).

Добір політичних лідерів і еліт. Процес формування політичної еліти, добір тих людей, які беруть безпосередню участь у затвердженні та здійсненні політичних рішень, пов'язаних з використанням державної влади або впливом на неї, головним чином здійснюється через вибори і починається з висування та призначення політичними партіями кандидатів для участі у виборах в органи державної влади та місцевого самоврядування.

Є дві основні вимоги до демократичності цієї процедури: кандидати повинні висуватись представницькими органами партії і шляхом таємного голосування. Висування кандидатів політичною партією належить до сфери внутрішньопартійних організаційних відносин і регулюється її статутом, регламентом та іншими партійними документами. В деяких країнах, наприклад у Німеччині, закон докладно описує, на яких партійних зборах можуть висуватися кандидати. Докладно регламентував процедуру висування кандидатів від партійних організацій закон України про вибори народних депутатів України 1993 р.

Специфічною є процедура висування і відбору кандидатів у США. Її характерною ознакою є проведення праймеріз – первинних виборів, на яких виборці висловлюються стосовно кандидатів. Види первинних виборів, умови проведення, учасники, способи голосування визначаються як законодавчими органами штатів, так і партійними органами. Тому система праймеріз в різних штатах має великі відмінності.

На процедуру висування і методи добору кандидатів значною мірою впливає тип виборчої системи². Якщо в країні діє пропорційна або змішана ви-

² Докладну їх характеристику буде подано в наступному розділі.

борча система, то партійний список зазвичай затверджує вищий представницький орган партії. За мажоритарної системи виборів в одномандатних територіальних округах кандидати як правило висуваються на регіональному рівні.

Закон України «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. запровадив, а Закон 2001 р. підтвердив та удосконалив змішану виборчу систему. Згідно з законом України «Про вибори народних депутатів України» від 18 жовтня 2001 року³ формування списків кандидатів у депутати від політичної партії, виборчого блоку партій здійснюється вищим представницьким керівним органом політичної партії, виборчого блоку партій у визначений ними спосіб. Кандидати у депутати в одномандатних виборчих округах висуваються на зборах (конференціях) обласних, республіканських в Автономній Республіці Крим, міських в містах Києві і Севастополі осередків політичних партій, виборчих блоків партій, що висунули списки кандидатів у депутати і списки яких зареєстровані Центральною виборчою комісією; при цьому кожна політична партія, виборчий блок партій може висунути лише одного кандидата у депутати в кожному окрузі. Партійні збори проводяться відповідно до статуту партій або угоди між партіями про утворення виборчого блоку.

Висування і добір кандидатів регулюються не тільки формальною процедурою, а й, головним чином, реальними політичними відносинами всередині партії, а також вимогами політичного середовища і конкурентної боротьби. Наприклад, у Скандинавських країнах (насамперед, у Норвегії та Швеції) при висуванні кандидатів ліві партії широко використовують квотний принцип, згідно з яким певну кількість місць віддають жінкам (не менше 40%). Французькі соціалісти на виборах у Європейський парламент в 1994 р. представили список, де жінки склали 50% кандидатів.

Досить часто при формуванні партійних списків використовують так званий зірковий принцип – перші місця в списках віддають популярним і широко відомим особам. Деякі з них не мають прямого відношення до політичної діяльності. Це робиться, аби привернути увагу виборців. Особливо багато таких прикладів було під час виборів до Верховної Ради України в 1998 р.⁴ Проте й на виборах 2002 р. активність митців та спортсменів була значною. До списку блоку «Єдність» була включена Н. Матвієнко, блоку «Наша Україна» – О. Білозір, ряди кандидатів-комуністів поповнив О. Блохін і т. д.

³ Див.: Відомості Верховної Ради. – 2001. – №51-52. – С. 265 (Із змінами, внесеними згідно із Законом N 2977-III (2977-14) від 17.01.2002).

⁴ Тоді в списку виборчого блоку Партії праці і Ліберальної партії п'яте місце посіла відома актриса А. Роговцева. До виборчого списку Компартії України також п'ятою була включена актриса В. Заклунна. До списку «Громади» потрапили відомий співак і діяч мистецтв М. Гнатюк та не менш відомий футболіст і тренер О. Блохін.

Однією з головних проблем при доборі й висуванні кандидатів є узгодження інтересів центрального керівництва партії та її регіональних організацій. Кожна партія шукає свій баланс цих інтересів. В політичній науці виділяють централізовану і децентралізовану модель висування і відбору кандидатів. При централізованій моделі головну роль у доборі відіграють центральні керівні органи партії, а при децентралізованій – місцеві.

Високий рівень централізації при висуванні і доборі кандидатів характерний для таких країн ліберальної демократії як Франція, Японія, а також для окремих партій Ірландії, Італії, Нідерландів, Ізраїлю, Нової Зеландії. Натомість у політичних партіях Великої Британії місцеві партійні організації майже завжди мали високий ступінь автономії у висуванні і доборі кандидатів. Децентралізована модель характерна також для Бельгії, Німеччини, Норвегії, США, Австралії, Фінляндії й Австрії.

Слід відзначити, що політичні партії можуть висувати кандидатами не тільки своїх членів, але й позапартійних, особливо, якщо йдеться про відомих і авторитетних у суспільстві людей. Це допомагає партіям ефективніше виконувати функцію добору політичної еліти.

Серед 2242 кандидатів у народні депутати України, висунутих у 1998 р. на зборах осередків партій, виборчих блоків партій та зареєстрованих в одномандатних виборчих округах, 444 особи (тобто кожний п'ятий кандидат) були безпартійними⁵. У списках всіх партій і виборчих блоків по загальнодержавному виборчому округу (крім Партії зелених України) були безпартійні особи. У списках Народно-демократичної партії, виборчого блоку «Вперед, Україно», виборчого блоку Партії праці і Ліберальної партії України, виборчого блоку «Трудова Україна» і ще трьох політичних партій вони навіть склали більшість. Ця ситуація пов'язана також з тим, що значна частка політичної еліти України залишається позапартійною.

У порівнянні з країнами ліберальної демократії вплив політичних партій України на процес висування кандидатів на вищі державні посади та призначення керівників держави, як уже відзначалось, є не дуже значним, хоч поступово він підсилюється.

Найпомітнішим є вплив політичних партій на формування керівництва Верховної Ради України. З 1994 р. головою парламенту України обирався тільки член тої чи іншої партії. Більшість керівників парламентських комітетів також представляли політичні партії.

Значно слабше партії впливають на виконавчу гілку влади. Від 1992 р., починаючи з Кабінету Міністрів, який очолював Л. Кучма, у складі уряду є міністри, які представляють певні політичні партії. У Кабінеті Міністрів на чо-

⁵ Див.: Парламент України: вибори-98: Інформ.-аналіт. вид./ Центр.вибор. коміс. Част.ІІ. – Київ, 1998. – С. 133.

лі з В. Ющенком члени партій склали третину його складу. Прем'єр-міністр В. Пустовойтенко був лідером НДП, прем'єр-міністр А. Кінах – керівник партії промисловців і підприємців. Однак жоден із прем'єрів не очолював уряд саме як керівник партії, і жоден уряд не був однопартійним або коаліційним. Усі вони формувались на так званій професійній основі.

Так само більшість керівників обласних і районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування є позапартійними. Більш того, у вересні 2000 р. керівники обласних державних адміністрацій виступили з ініціативою заборонити членство в політичних партіях для місцевих державних керівників.

Синдром недовіри до політичних партій у середовищі адміністративної еліти притаманний не тільки Україні, а й багатьом пострадянським країнам, зокрема Росії. Але час від часу в пострадянських країнах відбуваються спроби об'єднати чиновників і місцевих керівників у лавах так званої «партії влади». Після того, як Народно-демократична партія не зуміла забезпечити значного успіху пропрезидентських сил на виборах-98, здавалось, що саме поняття «партії влади» відходить в Україні в минуле. Однак на парламентських виборах 2002 р. цей феномен знову відродився: на цей раз у вигляді багатопартійного блоку «За єдину Україну!». Його очолив глава президентської Адміністрації, який до того ж заявив, що після виборів на основі блоку буде утворено політичну партію, яку, можливо, навіть очолить Президент України.

З іншого боку, чим далі, тим більший інтерес до партійного будівництва і партійної діяльності проявляє бізнес-еліта, створюючи власні «олігархічні» партії й залучаючись до інших партій та блоків. Все це свідчить про поступове проникнення ідей «партійності політичного процесу» в елітні верстви пострадянських суспільств, в тому числі й українського.

10.2.3. Представництво інтересів через посередництво партій в Україні

Відносно низька ефективність здійснення політичними партіями України своїх головних завдань призводить до доволі суперечливої ситуації, коли йдеться про виконання ними їхніх латентних функцій.

Наприклад, в Україні є багато партій, які і за назвою, і за програмними принципами намагаються репрезентувати інтереси сільського населення, жінок, молоді, деяких інших соціальних груп. Але більшість із них не мають реальної підтримки з боку тієї соціальної групи, репрезентацію інтересів якої вони декларують.

Слабким місцем у діяльності політичних партій України є також виконання ними функції узгодження інтересів, особливо в стінах парламенту.

На виборах близькі за ідеологічною ознакою партії усе ж намагаються створювати виборчі блоки і політичні коаліції. Так, на парламентських виборах 1998 р. було створено 9 виборчих блоків. Як правило, вони склалися з двох політичних партій (тільки в одному випадку – з трьох). Ефективність таких вузьких політичних коаліцій була низькою. Тільки один блок (СПУ, СелПУ) подолав 4-відсотковий бар'єр та ще 2 отримали близько 3% голосів виборців, а деякі взагалі посіли останні місця у виборчих перегонах, отримавши менш ніж 0,2% голосів.

Зрозуміло, що такі блоки не могли послужити основою для стійких парламентських коаліцій. Після виборів почалось перегрупування сил, перетягування депутатів з однієї фракції в іншу, а необхідна для прийняття законів більшість утворювалась ситуативно і на тимчасовій основі. Пізніше, під тиском Президента України і під загрозою можливого розпуску Верховної Ради парламентську більшість було сформовано, але вона також виявилась нестійкою, бо багато в чому залишалась штучним політичним утворенням. Не партійний і некоаліційний уряд В. Юшенка від самого початку його створення перебував у дуже складних відносинах з цією хиткою й суперечливою більшістю, а його відставка, організована провідними партіями більшості, привела до розвалу самої більшості.

Партії, що найбільше домагалися відставки уряду Юшенка – СДПУ(о), Демократичний союз та інші – на перший погляд вимагали від нього саме узгодження інтересів. Однак цей уряд не був їхнім представником і намагався проводити незалежну політичну лінію. Для демократичних країн справді є нормою, коли уряд виконує волю більшості і є похідним від неї. Але й більшість тут не постає довільно, а залежить від результатів виборів. Тобто, щоб українські партії могли в майбутньому стати джерелом постачання кадрів для уряду й через них проводити свою політику, виконуючи таким чином представницькі й узгоджувальні функції, вони повинні після виборів утворити у Верховній Раді більшість, або, іншими словами, урядову коаліцію партій відповідно до результатів народного волевиявлення. Перешкодою тут є відсутність у Конституції України статті, яка б зобов'язувала Президента формувати уряд саме з тих партій, які входитимуть до коаліції партій-переможців.

Тільки уряд, утворений з партій урядової коаліції може бути і стійким, і представницьким водночас. А партії більшості через нього зможуть виконувати свої передвиборні програми. У такому разі має об'єднатися й політична опозиція (спершу, очевидно їх буде дві або декілька), яка отримує шанс боротися за владу на наступних виборах, а у міжвиборчий період – критикувати політичний курс правлячої коаліції, уряду та виробляти альтернативний курс.

На виборах 2002 р. партії, число яких за чотири останніх роки зросло майже у 2,5 рази, приділили більшу увагу утворенню виборчих блоків, причому

останні стали водночас складнішими і організаційно більш продуманими. Виборці також стали більш досвідченими і голосували за більші об'єднання, що встигли показати себе у практичній політиці, а не за дрібні, часто віртуальні партії та блоки. Тому за результатами виборів до Верховної Ради пройшло шість суб'єктів виборчого процесу (із зареєстрованих 32) проти дев'яти на виборах 1998 р. (із зареєстрованих 30). Підсумки голосування за партійні списки в загальнономандатному виборчому окрузі (за пропорційною системою) стосовно партій, які подолали 4-х відсотковий бар'єр і отримали місця в парламенті, показано в табл. 10.3, а стосовно всіх учасників виборчих перегонів – у додатку 2.

Таблиця 10.3

Результати голосування за списки політичних партій під час парламентських виборів 2002 р.

№ п/п	Партія (виборчий блок партій)	% голосів
1	Виборчий блок політичних партій «Блок Віктора Ющенка «Наша Україна»	23,57
2	Комуністична партія України	19,98
3	Виборчий блок політичних партій «За Єдину Україну!»	11,77
4	Виборчий блок політичних партій «Виборчий блок Юлії Тимошенко»	7,26
5	Соціалістична партія України	6,87
6	Соціал-демократична партія України (об'єднана)	6,27

Усього ж на теперішній час в Україні нараховується більше як 130 політичних партій, які репрезентують практично увесь сучасний ідеологічний спектр. Саме через них у політичному житті України втілюються принципи ідеологічного й політичного плюралізму, здійснюється конкуренція в боротьбі за місця в органах державної влади. Водночас через таку велику кількість партій відбувається надмірне розпорошення сил, складаються несприятливі умови для узгодження інтересів, досягнення стійкої політичної структуризації Верховної Ради і представленості партій в органах виконавчої влади. Більшість із них, як бачимо, або не користується жодною підтримкою виборців, або навіть не претендує на участь у виборах.

Ще однією проблемою молоді багатопартійності в Україні є нечисленність членів партій та слабке виконання ними соціалізуючих функцій стосовно всіх громадян. Безпосередньо через політичні партії до політики залучається відносно незначна частина українських громадян⁶, але така ситуація

⁶ Докладніше ця проблема аналізується в наступному параграфі.

є типовою для багатьох країн. Важливішим є питання – якою мірою політичні партії України впливають на політичне самовизначення «пересічних» виборців? Дані соціологічних опитувань у період виборчої кампанії 1998 р. свідчать, що ситуація з партійно-політичним самовизначенням українських громадян є доволі суперечливою і навіть парадоксальною.

У 1998 р. половина депутатів Верховної Ради вперше обиралась за партійними списками, проте в порівнянні з «безпартійними» виборами-94, коли всі народні депутати України обиралися в мажоритарних одномандатних округах, вага «ідейних» мотивів зменшилась. Виборці орієнтувались переважно на відомих лідерів, сподіваючись, що вони зможуть щось зробити для поліпшення життя, при цьому методи та ідейні засади їхньої діяльності не були принциповими для вибору. Лише дві партії – комуністи і Народний рух України – мали стабільний та однорідний електорат з досить чітко окресленими соціально-економічними і зовнішньополітичними орієнтаціями⁷.

Вибори 2002 р. проводились за тією ж самою змішаною системою, і виборці так само, за оцінками аналітиків, зосереджували увагу на особистостях – лідерах партій і партійних блоків. Та й самі політичні об'єднання, за винятком СДПУ(о) та, як звичайно, комуністів, не наголошували на своїх ідеологічних принципах, а більше говорили про зроблене й не зроблене в реальній політиці та про свої можливості розв'язати наболілі проблеми. І саме цей підхід, як видно з результатів голосування за партійні блоки та партії, мав найбільший успіх.

Водночас, голосування за партії вже не було новиною, як у 1998 р., і частка виборців, які не підтримали кандидатів у депутати від жодної партії чи блоку, на цей раз становила усього 2,45% (проти 5,25% у 1998 р.). Отже, позиція «проти всіх» наполовину втратила свою привабливість, а блок з аналогічною назвою, який мав намір зіграти на гаданій аполітичності українсько-го виборця, зібрав лише 0,11% голосів.

Ці дані, якщо їх співставити з результатами соціологічних опитувань (див. табл. 10.4), свідчать про суперечливе ставлення населення України до багатопартійності. При тому, що значна частина населення під час соціологічних опитувань стверджує, що багатопартійність не потрібна (відсоток таких «скептиків» стосовно партій мав навіть тенденцію до зростання), під час виборів громадяни дружно голосують за партії і партійні блоки, доволі компетентно відокремлюючи реальні політичні сили від віртуальних проєктів.

⁷ Див.: Бекешкіна І. Вибори-98 як процес політичного самовизначення населення // Політичний портрет України: Бюлетень фонду «Демократичні Ініціативи». – Вип.21. – 1998. – С. 25-27.

Таблиця 10.4

Динаміка поглядів українського населення щодо необхідності для України багатопартійної системи (у %)⁸

Чи потрібна Україні багатопартійна система?	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Потрібна	36	31	32	29	28	25	26	27
Не потрібна	30	34	31	36	40	42	43	43
Важко сказати	34	35	37	36	33	32	31	30

Маятникові коливання громадської думки, неузгодженість висловлених ставлень і поведінки є ознаками переходовості, неусталеності суспільної свідомості. Зміцнення її демократичних складників, у тому числі й стосовно багатопартійності, відбуватиметься в міру зростання дієвості політичних партій, їх реального впливу на формування і діяльність органів виконавчої влади. У свою чергу, на роль політичних партій суттєво впливає інституційне середовище їх функціонування. Створення сприятливих законодавчих умов для участі політичних партій України у системі державної влади, розвиток демократичних норм політичного життя і взаємин між органами влади сприятиме підвищенню реального статусу політичних партій.

10.3. Організаційні засади партійної діяльності та їх вплив на демократію

Реалізація політичними партіями своїх функцій в демократичному суспільстві значною мірою залежить від їх впливу на суспільство, від того, наскільки їх організація та діяльність відповідає принципам, нормам і традиціям демократії.

10.3.1. Соціальна база і впливовість партій

Якщо розглядати ступінь впливу політичних партій у суспільстві, то одним з важливих критеріїв є кількість прихильників партії. Але кого вважати прихильниками політичних партій – тільки їхніх членів, чи й тих, хто за них голосує? Річ у тому, що досить багато партій (за даними К. Джанди – 20% від загальної кількості існуючих у світі⁹) взагалі не практикують формальної процедури прийому в партію. У США, наприклад, членами партії вважають тих, хто голосує за її кандидатів на виборах. Окремі партії дозволяють непряме членство. Так, до складу Лейбористської

⁸ Джерело інформації: Panina N., Golovakha E. Tendencies in the Development of Ukrainian Society (1994-2001). – Kyiv, 2001. – P. 40

⁹ Janda K. Political Parties: A Cross-National Survey. – New York, 1980. – P. 93.

партії Великої Британії в якості колективних членів входять профспілки. Більшість політичних партій мають індивідуальне членство, але дані самих політичних партій про кількість своїх членів не завжди заслуговують на довіру.

В Україні загальна кількість членів політичних партій напередодні парламентських виборів 1998 р. оцінювалась в 1080 тис. осіб¹⁰ (приблизно 3% дорослого населення країни). Відтоді кількість партій зросла майже вдвічі, і відповідно мала зрости й чисельність залучених до партій громадян. Поправку, звичайно, треба зробити на формальність членства в багатьох партіях, особливо дрібних, які просто збирають підписи для реєстрації своєї організації. Але все ж таки: багато це чи мало? Деякі дослідники і високі посадові особи вважають, що вкрай мало. На їхню думку, така низька участь свідчить про організаційну слабкість і непливовість українських партій. Отож, порівняймо ситуацію в Україні зі станом справ у європейських державах.

Як свідчать дані табл. 10.5, частка членів політичних партій серед громадян України майже не відрізняється від аналогічного показника в деяких країнах із міцними і довголітніми партійними традиціями (Німеччина, Велика Британія, Нідерланди).

Таблиця 10.5

Частка виборців (%), які є членами політичних партій, в деяких країнах Європи (дані на кінець 1980-х рр.)¹¹

Австрія – 21.8%	Нідерланди – 2.8%
Швеція – 21.2%	Велика Британія – 3.3%
Данія – 6.5%	Бельгія – 9.2%
Фінляндія – 12.9%	Західна Німеччина – 4.2%
Норвегія – 13.5%	Ірландія – 5.3%
Італія – 9.7%	

Політичні партії підтримують не тільки їхні члени. Іншим важливим критерієм впливу партій у суспільстві є показник партійної ідентифікації (див. таблицю 10.6). Він відображає частку виборців (за даними соціологічних опитувань), які ідентифікують, ототожнюють себе (більшою або меншою мірою) з тією чи іншою політичною партією.

¹⁰ Рубан В.В., Серегина Н.С. Политические партии и движения в Украине. – Харьков, 1998. – С. 110.

¹¹ Ware A. Political Parties and Party Systems. – Oxford, 1996. – P. 73.

Таблиця 10.6

**Частка виборців (%), які мають сильну
або слабку партійну ідентифікацію¹²**

	Загальний показник партійної ідентифікації	Частка виборців, які мають сильну партійну ідентифікацію	Частка виборців, які мають слабку партійну ідентифікацію
Велика Британія	90	71	19
Сполучені Штати Америки	74	35	39
Індія	70	51	19
Норвегія	66	25	34

За даними досліджень центру «Соціополіс» частка прихильників конкретних політичних партій в Україні складала в березні 1998 р. (під час виборів) – 65% (35% не були прихильниками будь-яких політичних партій), у квітні 1999 р. співвідношення цих показників складало відповідно 42% і 51%¹³.

Про те, що приблизно половина виборців України наприкінці 90-х років не ідентифікувала себе з будь-якими політичними партіями, засвідчили і результати президентських виборів. Лідери політичних партій, які брали участь в президентських перегонах, набрали в першому турі 49,63% голосів виборців¹⁴. Хоч у 2002 р. у ставленні до партій, як уже мовилось, сталися певні позитивні зрушення, до Верховної Ради було обрано понад сто позапартійних кандидатів («самовисуванців» у мажоритарних округах), що знову ж таки становить близько половини усіх «мажоритарщиків». Для порівняння: на виборах до Верховної Ради у 1998 р. проголосувало 45,4% виборців, що взяли участь в голосуванні. Ця величина доволі стабільна і, радше за все, вона відображає рівень реальної «партизації» українського суспільства.

Таким чином, рівень партійної ідентифікації населення України є нижчим, ніж у країнах ліберальної демократії, але він не є настільки низьким, аби стверджувати, наче громадяни України негативно ставляться до політичних партій. Тим більше, що вибори 2002 р. засвідчили, що українські

¹² Eldersveld S. Party Identification in India in Comparative Perspective // Comparative Political Studies. – 1973. – № 6 (October). – P. 276.

¹³ Див.: Стоякин В.А. Политические партии как элемент системы социального управления в трансформирующемся украинском обществе // Грані. – 1999. – № 6 (8), листопад-грудень. – С. 108.

¹⁴ Розраховано за офіційними даними Центрвиборчкому України про результати голосування в першому турі президентських виборів 31 10 1999

громадяни непогано орієнтуються в суті партійних платформ та здатності тих чи інших блоків і партій проводити ефективну державну політику.

Для нормального функціонування демократії дуже важливим є право громадян на об'єднання в політичні організації, добровільне членство в політичних партіях. Водночас свобода членства в політичних партіях не є абсолютною. Найпоширенішою підставою для її обмеження є належність громадян до певних категорій державного апарату. Можливість і правомірність такого обмеження визнається міжнародними актами про права людини (ст. 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ст. 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод). Так, у ст. 11 Конвенції, яка декларує право на свободу мирних зборів і свободу асоціацій, разом з тим вказується, що «ця стаття не заважає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, які належать до складу збройних сил, поліції і державного управління».

Мета таких обмежень цілком очевидна — запобігти втручанням політичних партій в діяльність важливих державних органів. Особливо це актуально для країн, де нещодавно монополю домінувала одна партія, а державний апарат був цілковито їй підпорядкований. Тому конституції і законодавство низки посткомуністичних країн (Угорщина, Болгарія, Словаччина, Чехія) закріплюють принцип відокремлення політичних партій від держави, пов'язують його з обмеженням свободи членства в партіях для певних категорій посадових осіб.

Ст. 37 Конституції України забороняє створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої і судової влади, виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, на державних підприємствах, у навчальних закладах, а також інших державних установах і організаціях. А ст. 103, в якій перераховано обмеження діяльності Президента України, містить заборону на обіймання ним посади в об'єднаннях громадян, різновидом яких є політичні партії¹⁵.

10.3.2. Фінансування й організаційна структура партій

Принципове значення з точки зору внутрішньопартійної демократії має проблема організаційної структури партії, взаємовідносин між її основними ланками. В діяльності будь-якої партії неминує виникають суперечності між рядовими членами партії, штатними партійними функціонерами і членами партії, які є депутатами представницьких органів влади.

¹⁵ Мова йде, однак, про керівників партією, а не про приналежність до неї. Тому в перспективі, треба сподіватися, Президентів України також висуватимуть політичні партії, підвищуючи у той спосіб свою вагу в суспільстві.

Суттєвим чинником олігархізації політичних партій може бути характер фінансування їх діяльності. За словами французького дослідника К. Лейрі «за демократії, більше ніж за будь-якого іншого устрою, гроші є нервом політики»¹⁶. Діяльність політичних партій, особливо в період виборчих кампаній, потребує значних коштів. Партії намагаються отримувати їх із різних джерел. У зв'язку з цим постійно виникає небезпека політичної корупції, а також залежності партій від великого бізнесу.

Починаючи з 1960-х рр. у країнах ліберальної демократії досить ретельно регламентується фінансова діяльність політичних партій. Це чиниться заради створення умов для вільного і рівноправного суперництва різних політичних сил у боротьбі за владу, сприяння ефективному виконанню партіями їхніх різноманітних функцій, оздоровлення політичного життя. Насамперед регулювання стосується джерел отримання коштів і фінансування політичної діяльності партій.

Сучасне законодавство передбачає три групи джерел фінансування діяльності партій: власні кошти партій, приватне фінансування і матеріальна допомога партіям з боку держави.

Власні кошти партій. До них відносяться вступні і членські внески, відрахування від заробітної платні членів партії, які займають високі політичні посади (депутати парламенту, члени уряду), прибутки від партійних заходів (фестивалі, лекції, виставки тощо), прибутки від власності та підприємницької діяльності. Правова регламентація стосується насамперед власності й підприємницької діяльності партій. Наприклад, закон України «Про об'єднання громадян» забороняє партіям отримувати прибутки від акцій і цінних паперів, мати рахунки в іноземних банках і зберігати в них коштовності. Стаття 24 цього закону чітко визначає види господарської та комерційної діяльності, якими можуть займатися політичні партії та ті установи й підприємства, що їх вони створюють: засновувати засоби масової інформації, продавати суспільно-політичну літературу, інші пропагандистсько-агітаційні матеріали, вироби з власною символікою, проводити фестивалі, свята, лекції, виставки, інші суспільно-політичні заходи.

Власні кошти політичних партій, особливо членські внески, як правило, складають незначну частину їхніх фінансових ресурсів. Наприклад, в Італії членські внески більшості партій не перевищують в середньому 20% їхніх прибутків. Аналогічна ситуація у Франції, де в 1993 р. сума членських внесків і відрахувань від заробітної платні членів партії, які займають політичні посади, складала в Соціалістичній партії – 20% її прибутків, в Об'єднанні на підтримку республіки – 10%, в Національному фронті – 22,6%¹⁷. В Україні абсолютна більшість політичних партій взагалі не використовують членські внески як джерело фінансування.

¹⁶ Leyrit C. Les Partis Politiques et l'argent. – Paris, 1995. – P. 16.

Приватне фінансування політичних партій. У більшості країн саме приватне фінансування слугує головним джерелом коштів для діяльності партій. Як правило, правові обмеження щодо його використання стосуються окремих джерел, суб'єктів та розмірів добровільних пожертв. Законодавство більшості країн, у тому числі й України, забороняє отримувати кошти із-за кордону, бо це розглядається як втручання у внутрішні справи держави. Але в деяких країнах (Болгарія, Греція, Іспанія, Канада, Німеччина) таке фінансування дозволяється на певних умовах. У багатьох країнах (Австрія, Болгарія, Росія, Україна тощо) анонімне фінансування заборонене, в інших (Іспанія, Мексика, Німеччина) воно дозволене, але його розміри обмежені.

Пожертви приватних юридичних осіб зазвичай складають значну частку бюджетів виборчих кампаній партій. Наприклад, в Україні під час виборів до Верховної Ради в 1998 р. 91,4% коштів у виборчі фонди політичних партій і виборчих блоків надійшло від юридичних осіб¹⁸. Законодавство деяких країн (Бразилії, Ізраїлю, Франції, а з 2001 р. й України) забороняє юридичним особам фінансувати політичні партії. В більшості країн добровільні пожертви приватних юридичних осіб допускаються, але їх розміри та/або шляхи фінансування обмежені. Кількісні обмеження на суми, що вносяться на рахунки партій, стосуються або максимальних сум окремих пожертв, або сум щорічних пожертв. У США закон забороняє фінансувати політичні партії безпосередньо. Це можна робити тільки через так звані «комітети політичних дій».

У різних країнах існують певні відмінності в практиці фінансування політичних партій з боку громадських організацій (насамперед це стосується професійних спілок). У Великій Британії, Іспанії, Ізраїлі, Канаді профспілкам дозволено фінансувати політичні партії. Для деяких партій це головне джерело фінансових надходжень (три чверті прибутків Лейбористської партії Великої Британії складають внески профспілок). В інших країнах, де заборонені пожертви приватних юридичних осіб, ця заборона розповсюджується, як правило, і на профспілки.

Державне фінансування політичних партій. Практика державного фінансування політичних партій починається у 1950-х рр. (Коста-Ріка запровадила її 1954 р., Аргентина – 1955 р., ФРН – 1959 р.) і значно поширилась упродовж останніх двох десятиріч. Якщо в середині 1980-х рр. державне фінансування політичних партій передбачалось законодавством 21 країни¹⁹, то в 90-х рр. кількість таких країн значно збільшилась (воно визнане законодавством 45 країн Африки, 17 посткомуністичних держав, у тому числі – більшістю країн – членів СНД)²⁰.

¹⁸ Див.: Парламент України: Вибори – 98: Інформ.-аналіт. вид./ Центр.вибор. коміс. Част.ІІ. – Київ, 1998. – С. 674.

¹⁹ Comparative Political Finance in the 80-th / Ed. by H.Alexandre. – N.Y., 1989. – P. 47.

²⁰ Див.: Юхим Ю. Политические партии и право в современном государстве. – Москва

Державна підтримка діяльності політичних партій безпосередньо пов'язується багатьма авторами із необхідністю забезпечення демократичних засад у розвитку суспільства. На думку Ж. Масле «в деяких випадках допомога, яка надається державою, може бути умовою наповнення політичної демократії реальним змістом»²¹. Зокрема, вона зменшує нерівність можливостей партій у політичній конкуренції, їх залежність від великого бізнесу.

Існує три основних системи державного фінансування політичних партій. Перша передбачає фінансування тільки тих партій, що отримали місця в парламенті. Державні субсидії розподіляються між ними пропорційно до числа мандатів (Болгарія), або рівними квотами на кожний мандат (Данія, Фінляндія). Згідно з другою системою також фінансуються тільки ті партії, котрі здобули місця в парламенті, але субсидії розподіляються між ними з урахуванням кількості отриманих ними голосів виборців (Бельгія, Іспанія, Кіпр). Третя система передбачає фінансування усіх партій, що взяли участь в виборах, але кошти між ними розподіляються з урахуванням голосів, отриманих ними на виборах (Австрія, Греція, Німеччина, Франція, Чехія, Швеція). У багатьох європейських країнах державні кошти складають основне джерело фінансування партій. Але ніде у світі держава не фінансує політичні партії повністю.

В Україні законодавство не передбачає державного фінансування політичних партій. Водночас закон України «Про вибори народних депутатів України» передбачає певні витрати бюджетних коштів на передвиборчу агітацію політичних партій, виборчих блоків і кандидатів у депутати на рівних умовах (оплата друкування певної кількості передвиборних плакатів, передвиборних програм у газетах, певного мінімального часу мовлення на радіо й телебаченні, користування спорудами, приміщеннями, устаткуванням для проведення зустрічей з виборцями).

Головною проблемою у сфері фінансування політичних партій для України є подолання впливу тіньової економіки на їх діяльність, а також залежності політичних партій від бізнесових структур.

З точки зору **організаційної структури** політичні партії суттєво відрізняються між собою. Партії європейських країн, як правило, є централізованішими, мають чітку ієрархічну організацію, сильний керівний центр, єдину програмну лінію і сувору дисципліну. У США, навпаки, Демократична і Республіканська партії мають слабку внутрішню структуру, їм притаманна відсутність жорсткої партійної дисципліни.

Централізація внутрішньої структури політичної партії не означає, що вона є недемократичною. Централізація сприяє ефективності діяльності партії. Дослідження Р. Долтона показало, що чим вищим є рівень централізації

²¹ Maslet J. Les regles du financement de la vie politique // Problemes politique et sociaux. — 1991. —

політичної партії, тим адекватніше виборці сприймають її позиції²². Але підвищення рівня централізації партії посилює ризик її олігархізації та бюрократизації.

Організаційна природа політичних партій головним чином залежить від політичного і конституційно-правового середовища, а також від політичної культури, що панує в суспільстві. Розвиток суспільства на принципах ліберальної демократії сприяє демократизації політичних партій і, навпаки, посилення авторитаризму підсилює вождистські тенденції в політичних партіях. Впливають також ідеологічні орієнтації партій та її політичне минуле. В Україні (як, утім, і в багатьох інших країнах) ліві партії значно централізованіші, ніж, скажімо, центристські. Централізованість зазвичай зростає в міру просування від центру до крайніх позицій (як лівих, так і правих).

10.4. Демократія і майбутнє політичних партій

Труднощі та проблеми організаційного й політичного зростання партій в Україні припали на кризовий період у розвитку інституту політичних партій в країнах ліберальної демократії. До симптомів цієї кризи політологи зараховують зменшення членства в партіях, послаблення стабільності у партійній ідентифікації виборців, відрив політичних партій від традиційної соціальної бази, зниження довіри населення до партій і політиків тощо²³. Крім того, частину функцій політичних партій перебирають на себе групи тиску, нові соціальні рухи, засоби масової інформації, насамперед телебачення.

Процеси трансформації відбуваються і в середовищі політичних партій. З кінця 1950-х рр. традиційні масові партії, які раніше мали чітко окреслену соціальну базу й ідеологічну орієнтацію, поступово перетворювались в організації, що прагнули повернути на свій бік якомога більшу кількість виборців із різних соціальних, етнічних, релігійних та інших груп – задля вирішення ключових питань поточного моменту. Такі політичні організації отримали назву «партії-хапай-усіх». Іноді їх називають «партії виборців», або універсальні партії.

Дедалі більш урізноманітнюються організаційні форми партій. Виникли «партії-рухи» (насамперед, «зелені»), які поєднують риси соціальних рухів і партійної організації. Для таких партій характерна відсутність жорсткого

²² Див.: Dalton R.J. Political Parties and Political Representation: Party Supporters and Party Elites in Nine Nations // Comparative Political Studies. – 1985. – № 18. – P. 267-299.

²³ Див.: Alemann von U. Die Parteien in den Wechsel-Jahren? Zum Wandel des Deutschen Parteiensystems // Aus Politik und Zeitgeschichte. – Bonn, 1996 – 2 Febr. – N 6. – S. 4-5; Dalton R. J. Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany and France. – N.J., 1988; Wattenberg M.P. The Rise of Candidate-Centered Politics: Presidential elections of the 1980s. – Cambridge, Mass., 1991; Meisel J., Mendelsohn M. The Decline and Transformation of Party in Canada / In Hugh G.Thorburn, J.P. Wilson (eds.) Canadian Political Science and Public Policy. – Toronto, 1978. – P. 178-196.

контролю верхівки партії над її організаційною структурою, в них немає чіткої межі між партійними активістами і учасниками соціального руху. З'явилися навіть «партії ЗМІ» («телевізійні партії»), які у своїй діяльності спираються на потужний вплив засобів масової інформації, передусім телебачення (найяскравіший приклад такої партії – «Вперед, Італіє!», що була створена телевізійним магнатом С. Берлусконі).

Кризові явища у розвитку політичних партій безпосередньо пов'язані з певною кризою інституту представницької демократії. Пошук «нової якості» демократії ґрунтується на критиці представницької демократії і політичних партій.

В українському суспільстві також досить поширені уявлення про те, що партії не є органічною і необхідною складовою частиною сучасних політичних систем. Багато хто сприймає політичні партії як суто декоративний елемент ліберальної демократії, або, навпаки, як інструмент політичного та ідеологічного контролю. Дуже часто нові українські партії порівнюють з класичними масовими партіями першої половини ХХ ст., не враховуючи сучасні трансформації інституту політичних партій. «Тінь КПРС» як привид ширяє над головами українських громадян і навіть окремих фахівців, впливаючи на їхні уявлення про те, якими мають бути політичні партії і як потрібно до них ставитись. Наслідком є або нігілістичне ставлення до будь-яких партій, або завищені вимоги та очікування, яких політичні партії не можуть задовольнити, навіть якщо вони стануть достатньо зрілими.

Слід прислухатись до думки відомого американського політолога Ф. Шміттера, за словами якого «у міцно вкорінених західних демократіях природа і роль партій зазнали останнім часом суттєвих змін, і було б анахронізмом думати, наче партіям нинішніх неodemократій доведеться повторити всі стадії розвитку своїх попередниць, виконуючи при цьому всі їхні функції»²⁴.

Фактично, в рамках сучасної ліберальної демократії немає реальної альтернативи політичним партіям. Поки існують механізми представницької демократії, у тій чи іншій формі діятимуть і політичні партії. Але їх роль і функції змінюватимуться в залежності від форм і тенденцій розвитку сучасних демократій та політичних систем у цілому.

Висновки

В сучасному світі політичні партії є головною формою організації політичної діяльності громадян. Різноманітні функції, які виконують політичні партії в демократичному суспільстві, сприяють стабільності, легітимності та ефективному розвитку режиму ліберальної демократії.

²⁴ Шміттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии //

В умовах молодого української демократії політичні партії ще не набули тих ознак і того ступеня впливу, які мають партії в розвинутих та стабільних демократичних країнах; поки що вони слабо виконують свої прямі й латентні функції. Однак їх здатність до організації змагального процесу в боротьбі за владу, до представництва й узгодження інтересів, так само як і їх соціалізуюча роль, зростають.

Ефективність функціонування політичних партій значною мірою залежить від інституційного середовища та внутрішніх організаційних чинників, які обумовлюють їх діяльність. Посилення авторитету українських партій безпосередньо пов'язане з їх організаційним зміцненням, створенням відповідного правового поля їх функціонування.

Зростання ефективності інституту політичних партій, їх впливу на суспільство є одним із основних шляхів консолідації та подальшого розвитку демократичної політичної системи в Україні.

Контрольні запитання

1. Чим політичні партії відрізняються від неурядових організацій?
2. Як фінансується діяльність політичних партій в Україні?
3. Які правові умови та обмеження є обов'язковими для створення та діяльності політичних партій України?
4. Зробіть порівняльний аналіз партійних програм і виборчих платформ окремих політичних партій і партійних коаліцій. Зробіть аргументований висновок, які з цих партій та партійних коаліцій здатні представляти інтереси певних суспільних груп.
5. Ролева гра: «Як висунути кандидата до місцевої ради від осередку політичної партії».
6. Теми для групового дебатного турніру:
 - «Для розвитку демократії політичні партії не потрібні».
 - «Політичні партії є залежними від великих грошей».
 - «Політичні партії репрезентують тільки свої вузькогрупові інтереси».

Література

1. Базів В.А. Політичні партії в незалежній Україні: генеза і типологія. — Львів, 1999.
2. Білоус А.О. Політичні об'єднання України. — Київ, 1993.

3. Дергачов О., Полохало В. Метаморфози політичної влади // Політична думка. – 1996. – №1.
4. Джанда К. Сравнение политических партий: исследования и теория // Современная сравнительная политология: Хрестоматия. – Москва, 1997.
5. Кречмер Г. Фракції. Партії в парламенті. – Київ, 1999.
6. Партии и партийные системы современной Европы: Проблемно-тематический сб. / РАН; ИНИОН / В.П.Любин (отв.ред.). – Москва, 1994.
7. Право вибору: політичні партії та виборчі блоки / Микола Томенко, Олег Проценко (упорядники). – Київ, 1998.
8. Політичні партії України / Київське наукове товариство ім. Петра Могили; Аналітично-дослідницький центр «АНОД» / Григорій Андрущак (ред.-уклад.). – Київ, 1998.
9. Українські ліві: між ленінізмом і соціал-демократією / За ред. О. Гараня, О. Майбороди. – Київ, 2000.
10. Шведа Ю. Ідеологічні особливості партійної системи України // Українські варіанти. – 1997. – № 1.
11. Шведа Ю. Партії та партійна система України: Навчальний посібник. – Львів, 2001.
12. Яблонський В., Латко Я. Сучасні політичні партії України : Політикам і початківцям. – Київ, 1999.
13. Gallagher M., Laver M., Mair P. Representative Government in Western Europe. Ch. 2-3, 5. – New York, 1992.
14. Sartori G. Parties and Party Systems: A Framework for Analysis. – Cambridge, 1976.
15. Ware A. Political Parties and Party Systems. – Oxford, 1996.

11. ВИБОРИ, ГРОМАДЯНИН, ДЕМОКРАТІЯ

11.1. Вибори як інститут демократії

Вибори є невід’ємним атрибутом демократичного суспільства, адже саме шляхом виборів у ньому відбувається відтворення та легітимація владних інститутів. Як уже відзначалося в попередніх розділах, навіть елементарна демократія передбачає, що політичні рішення (у тому числі й щодо того, хто має керувати державою) приймаються більшістю голосів, а кожен громадянин має рівну кількість голосів для прийняття рішень. Цей принцип переважно формулюють у спрощеному варіанті: «Одна людина – один голос», хоча під час виборів виборці не завжди мають один голос. Тож важливо, щоб кожен виборець мав ту саму кількість голосів, що й усі інші виборці.

Реалізація цих принципів при виборах органів влади в різних країнах відбувається в десятках різноманітних типів і їх модифікацій – виборчих або електоральних систем.

11.1.1. Виборчі системи

Виборча система – це сукупність визначених законодавством правил, які регулюють перебіг виборчої кампанії (змагання між партіями і кандидатами та спосіб голосування), а також спосіб визначення переможців і розподілу між ними депутатських мандатів.

Типи виборчих систем. В залежності від того, яким чином розподіляються депутатські мандати між кандидатами чи партіями, розрізняють три типи виборчих систем:

- якщо депутатські мандати надаються тим кандидатам, які отримують відносну більшість голосів, то такі виборчі системи називають мажоритарними системами відносної більшості (в англо-американській традиції їх прийнято називати плюральними системами);
- якщо депутатські мандати надаються тим кандидатам, які отримали абсолютну більшість голосів, то такі виборчі системи називають мажоритарними системами абсолютної більшості;
- якщо розподіл депутатських мандатів відбувається пропорційно до частки голосів, поданих за певне об’єднання кандидатів (партію, блок партій), то такі виборчі системи називають пропорційними.

Іноді виділяють ще й змішану систему виборів, яка однак не ґрунтується на якомусь окремому принципі визначення переможця виборів, а являє собою певне поєднання принципів пропорційного розподілу однієї частини

депутатських мандатів з принципами відносної чи абсолютної більшості — при розподілі іншої частини.

При цьому слід зазначити, що перші два види виборчих систем (мажоритарні системи абсолютної чи відносної більшості) застосовують як на виборах законодавчої і представницької влади, так і керівників виконавчої влади, тоді як пропорційна система використовується тільки для обрання депутатів парламенту і місцевих представницьких органів самоврядування. Адже пропорційним чином можна визначати тих, хто обраний, тільки в тому випадку, якщо обирається багато (чи принаймні кілька) депутатів, а посада керівника держави (президента), мера міста чи губернатора провінції (штату, області) не може бути розподілена пропорційно (частинами).

Система відносної більшості історично склалась спершу у Великій Британії та в заморських територіях (США, Канада, Австралія, Нова Зеландія тощо) і пов'язана з ідеєю територіального представництва інтересів певних громад, тобто депутати мали представляти інтереси певних територій. Вона виникла ще до появи політичних партій і політико-ідеологічного представництва інтересів та загального виборчого права. Утворення усталених політичних партій та партійних систем в демократичних країнах Європи та Америки, потреби справедливого представництва соціальних, політичних та етнокультурних інтересів різних груп громадян обумовили на початку ХХ століття появу разом з загальним прямим виборчим правом ідеї пропорційного представництва інтересів і розподілу депутатських мандатів відповідно до частки набраних голосів.

Найперше це відбулось у багатоетнічних країнах (Данія, Швейцарія, Бельгія), де актуальною була проблема представництва етнічних меншин. Система пропорційного представництва різних соціальних, етнокультурних, релігійних, поселенських інтересів та партій, що акумулюють ці інтереси, при пропорційних виборчих системах реалізується значно повніше, ніж за системою відносної більшості, чи мажоритарною. Однак і після утвердження пропорційних систем в окремих європейських країнах, системи відносної та абсолютної більшості не тільки не зійшли з історичної арени в англо-американських країнах, але й поширились на багато країн нової демократії.

Вплив виборчих систем на дотримання принципів демократії та ефективність урядування. Чому поява систем пропорційного розподілу депутатських мандатів не призвела до відмови від систем абсолютної чи відносної більшості? Річ у тому, що виборчі системи виконують в демократичному суспільстві різні функції, а, отже, й оцінюються не тільки з точки зору реалізації принципів політичного представництва інтересів. Основними критеріями оцінки виборчих систем є такі:

1. Забезпечення справедливого представництва інтересів різних груп громадян. Найкраще такий принцип реалізується за простої пропорційної системи партійного представництва, яка діє в Ізраїлі та Нідерландах, де вся країна являє собою один загальнонаціональний округ, виборчий бар'єр²⁵ дуже низький (у Нідерландах – 0,67%, в Ізраїлі – 1%), а тому депутатські мандати отримують партії, які набрали навіть таку невелику кількість голосів. Найгірше принцип справедливого представництва реалізується за мажоритарної системи відносної більшості, особливо в країнах з неусталеною мультипартійною системою. Про це свідчить такий приклад з вітчизняного досвіду. На парламентських виборах в Україні в 1998 році у виборчому окрузі № 217 м. Києва балотувались 26 кандидатів. У виборах взяли участь 58,1% зареєстрованих виборців.

Були отримані такі результати (кандидатів умовно позначимо літерами):

1. А – 10,3%
2. Б – 9,8%
3. В – 9,6%
4. Г – 8,5%
5. Д – 6,2%
6. Е – 5,1%
7. Є – 5,0%
8. Інші кандидати (всього 19) – 28,9%
9. Проти всіх кандидатів і недійсні бюлетені – 17,2%²⁶.

Отже, переможцем став кандидат А, якого підтримали тільки 10% тих, хто прийшов на виборчі дільниці, а серед усіх виборців округу тільки 6% (0,58x10,3). Решта 94% зареєстрованих виборців даного округу ніяк не були представлені в парламенті.

Тільки за усталеної двопартійної системи, яка фактично існує лише в США та Новій Зеландії, диспропорційність представництва інтересів при виборах за системою відносної більшості зменшується, бо переможець має набрати не 10% голосів виборців і представляти не 5-6% зареєстрованих виборців, а абсолютну чи відносну більшість громадян. Але і в цих країнах, де конкурують за владу всього дві партії, може виникнути ситуація, що партія, яка набрала понад 40% голосів, не отримає жодного мандату.

²⁵ Частка голосів, яка дає право на участь у розподілі депутатських мандатів.

²⁶ Парламент України. Вибори-98. Інформаційно-аналітичне видання. Частина 2. – Київ, ЦВК, 1998. – С. 611.

2. Сприяння політичному структуруванню суспільства. Якою мірою виборча система сприяє встановленню усталеної ефективної партійної системи і партійно-політичному структуруванню суспільства? Чи спонукає вона до появи ефективного числа партій, чи, навпаки, веде до мультипартійної розпорошеності?

Проста система пропорційного представництва, як стверджував відомий французький соціолог М. Дюверже, веде до багатопартійності, з численними, незалежними одна від одної політичними партіями. Мажоритарна система абсолютної більшості обумовлює появу партійної системи з кількох партій, що займають досить гнучку позицію і схильні до компромісів і коаліцій, щоб отримати у другому турі голосування 50% + 1 голос. Мажоритарна система відносної більшості зумовлює появу двопартійної системи конкуруючих партій.

Але в соціально-культурних умовах різних країн, і навіть в різні соціально-політичні періоди однієї країни, вплив виборчих систем на функціонування і появу партійних систем може бути різним. Мажоритарна система відносної більшості, яка надає усталеності двопартійній системі США чи Нової Зеландії (а не викликає її появу), може мати протилежні наслідки в мультикультурних суспільствах, розколотих соціально, етнокультурно, ідеологічно, що й викликає появу багатьох груп інтересів і відповідних їм партій.

Для структурування партійно-політичних інтересів в таких суспільствах більше підходить пропорційна система з високим (4-5%) виборчим бар'єром, коли депутатські мандати розподіляються не між усіма партіями, а тільки між тими, які отримали підтримку достатньо великої кількості виборців. Така система, звичайно, зменшує пропорційність представництва інтересів усіх груп виборців в порівнянні з тією, що діє в Нідерландах, але посилює роль кількох потужних політичних партій і зменшує партійну розпорошеність, а також спонукає дрібні партії ще під час виборів (а не тільки в парламенті) створювати партійні коаліції (блоки, об'єднання).

3. Сприяння встановленню працездатного стійкого уряду. Одним з найважливіших завдань виборів є створення уряду. Постає запитання: яка ж виборча система сприяє створенню стійких урядів, а які – ні? Адже демократичні вибори повинні забезпечувати не тільки справедливе представництво інтересів громадян, але й ефективне управління, яке неможливе без стабільності урядів.

Вважається, що система відносної більшості є найсприятливішою для утворення стійких урядів однопартійної більшості, а проста пропорційна система не дає змоги формувати стійку парламентську більшість і створювати усталені уряди через розпорошеність у парламентах політичних сил. Проте навіть у більшості розвинених західноєвропейських країн, не кажучи вже

про нові демократії Східної Європи, де формування політичних партій тільки починається, існуючі політичні суперечності призводять до появи багатопартійності, а тому й система відносної більшості зовсім не призводить до формування стійких однопартійних урядів.

Уряди в багатопартійних країнах вимушено формуються коаліцією партій. Створенню стійкої коаліції сприяє зменшення числа парламентських партій до 5-7, а парламентську більшість оптимально формувати з представників 2-4-х провідних партій. Саме пропорційна виборча система з високим виборчим бар'єром, як показує досвід країн Центрально-Східної Європи (Польща, Угорщина, Чехія, Словаччина, Румунія тощо), виявляється найефективнішою для формування коаліційних урядів парламентської більшості з представників 2-4-х партій, близьких за політико-ідеологічними орієнтаціями.

4. Забезпечення прав меншин (насамперед етнокультурних) на справедливе представництво. Демократія, як відомо, це не тільки прийняття рішень більшістю і право громадян на рівну кількість голосів, але і забезпечення прав меншості. Чи сприяють виборчі системи можливості представництва в органах влади етнічних, релігійних, поселенських та культурних меншин?

Взагалі-то ніяка виборча система, коли перемагає більшість, не може всебічно розв'язати проблему меншин – етнічних, культурних, релігійних тощо. Але мажоритарні системи, особливо система абсолютної більшості, коли переможець отримує все, частково реалізують права меншин тільки за умови їх компактного проживання в одному окрузі чи кількох округах. Етнічні ж, релігійні, ідеологічні, культурні меншини, які не мешкають компактно, за мажоритарної системи можуть виявитися взагалі не представленими в органах влади, або ж представлені явно неадекватною кількістю представників. Пропорційні виборчі системи без наявності виборчого бар'єру та формування великих загальнонаціональних округів дають найкращі можливості для представництва інтересів меншин.

Отже, можна зробити висновок, що відповідно до різних критеріїв оцінки демократичності та ефективності не існує жодної досконалої, ідеальної системи виборів. В різних історичних, культурних, соціальних та політичних умовах, коли в певних державах на перший план виходять ті чи інші політичні проблеми (справедливого представництва, партійно-політичного структурування суспільства, усталеності урядів чи забезпечення прав меншин) доцільність вибору певних електоральних систем і їх модифікацій буде різною. Потрібно в кожній країні, в кожний період її розвитку визначати пріоритетні політичні цілі щодо вибору електоральних систем. Хоча на практиці законодавче затвердження виборчих систем визначається не мірою їх відповідності вимогам демократії та здатністю до розв'язання першочергових політичних завдань, а співвідношенням політичних сил в законодав-

чому органі. Кожна з цих сил підтримує ту систему, яка відповідає її уявленням (не завжди достатньо обґрунтованим) на розширення власних електоральних можливостей.

Становлення виборчої системи в Україні. Нинішня українська електоральна система почала формуватись тільки в 90-х роках ХХ століття з радянської «відбіркової» виборчої системи, яка, з одного боку, ґрунтувалась на конституційних принципах загального, рівного, прямого виборчого права з таємним голосуванням, до яких розвинені демократії Заходу йшли десятиліттями і століттями (Велика Британія, США, Франція тощо), а з іншого боку – не допускала вільного висування кандидатів в мажоритарних одномандатних округах, не передбачала більше, ніж одного (призначеного КПРС) кандидата на округ, забороняла багатопартійність та конкурентність партій і кандидатів. Це була «відбіркова» мажоритарна система – один кандидат на один округ, з примусовим голосуванням, результати якого за офіційними даними завжди були однакові: 99,9% виборців брали участь у виборах та 99,9% підтримували єдиних безальтернативних кандидатів.

Тільки в березні 1990 року в Україні, згідно з новим виборчим законом 1989 року, були проведені перші напівдемократичні вибори. За відсутності багатопартійності (однопартійність КПРС була скасована тільки за кілька тижнів до виборів) та вільної демократичної преси (в країні не було жодного ЗМІ, що не належало державі, КПРС чи її «громадським» організаціям) нова виборча система не могла бути пропорційною, а тільки мажоритарною системою конкуренції окремих кандидатів, а не партій. При цьому розробники віддали перевагу справедливішій з точки зору представництва інтересів більшості – двотуровій системі, за якої обраним вважався тільки той кандидат, який в першому чи другому турі голосування набрав абсолютну більшість голосів (50%+1).

Становлення ж в умовах незалежної України кількох десятків політичних партій, поява загальнодержавних незалежних ЗМІ поставили на порядок денний проблему партійної структуризації суспільства, обмеження ролі розпорошених безпартійних кандидатів, «відсіву» штучних, дрібних партій. Мажоритарна система абсолютної більшості та одномандатних округів, яку застосовували на парламентських та місцевих виборах в 1990 і 1994 роках, не давала можливості партійного структурування парламенту та утворення коаліційної більшості. До того ж наявність високого бар'єру виборчої активності (50%) для легітимації виборів та необхідності бодай у другому турі отримати підтримку більш як 50% виборців, призвели до того, що в 1994–1996 роках в Україні виявилось взагалі неможливо (навіть після багаторазових повторних виборів) обрати повний склад Верховної Ради (450 депутатів).

У 1997 році в Україні був прийнятий новий закон «Про вибори народних депутатів України», який відобразив компроміс між політичними партіями і

фінансовими та регіональними кланами і передбачав заміну мажоритарної системи абсолютної більшості на змішану систему, коли половина депутатів обирається за пропорційною системою закритих загальнонаціональних партійних списків (з 4% бар'єром), а половина – в одномандатних виборчих округах за системою відносної більшості. Ця реформа мала частковий характер, бо не передбачала повної заміни виборчої системи та не була послідовною, бо депутати місцевих Рад і далі обиралися за іншим законом і іншою системою (в 1997 році на виборах місцевих Рад запроваджена однотурова система відносної більшості).

Якою мірою ця реформа сприяла досягненню основних цілей виборів в Україні – справедливому представництву інтересів, партійно-політичному структуруванню суспільства, формуванню усталеного уряду парламентської більшості? Можна відзначити такі наслідки цієї реформи:

Посилилось партійно-політичне структурування суспільства та парламенту, але політико-партійне структурування електорату виявилось тільки при голосуванні за пропорційною системою, тоді як у багатомандатних виборчих округах перемогли позапартійні, що не дозволило повністю структурувати парламент та зробити цю структуру стійкою.

Пропорційність представництва інтересів дещо посилилась тільки щодо обраних за партійними списками депутатів (та й то третина виборців, що голосували за дрібні партії через наявність 4% бар'єру, виявились не представленими в парламенті, а їхні голоси «відійшли» на користь партій, яким вони могли зовсім не симпатизувати).

Що ж стосується урядової більшості, то її було сформовано (під тиском Президента і деяких найвпливовіших фракцій парламенту) тільки через два роки після виборів, а ще через рік, у зв'язку з загостренням стосунків між депутатськими групами і фракціями з питання про відставку уряду Ющенка, більшість розпалась.

Отже, є підстави вважати, що змішана виборча система повністю не розв'язала проблем демократичності виборів та формування стійкого уряду в Україні. Проте вона була знову покладена в основу Закону про вибори народних депутатів 2001 р., який відрізнявся від попереднього докладнішою регламентацією виборчих процедур, націленою на уникнення зловживань під час виборчої кампанії.

11.1.2. Виборчий процес: чинники та критерії демократичності

Історичні віхи демократизації виборчого процесу. Довгим і непростим був шлях більшості розвинених демократичних країн Європи та Америки до впровадження прямих виборів, рівного права голосу та таємного голо-

сування. Поява парламентів у цих країнах і їх виборності випередила пряме рівне загальне виборче право з таємним голосуванням на десятки, а в Англії – на сотні років. А фактично рівне виборче право є явищем ХХ століття.

У середині ХІХ століття (1848 р.) вперше у Франції та Швейцарії був скасований майновий виборчий ценз і визнано принцип рівного і загального виборчого права, але тільки для чоловіків. В інших країнах це сталося ще пізніше. Тільки наприкінці ХІХ століття, спочатку в далекій Новій Зеландії (1893 р.), а на початку ХХ століття в Австралії (1902 р.) та Фінляндії (1906 р.) виборче право отримали жінки. У країнах – піонерах загального виборчого права – Франції та Швейцарії, – жінки отримали право голосу лише після Другої світової війни (у Швейцарії аж у 1971 році).

Таємне голосування, що якнайкраще відповідає критеріям вільних та чесних виборів, вперше було запроваджене в Південній Австралії у 1858 р., у Великій Британії в 1872 р., у США – після 1884 року.

У сучасних умовах в усіх електоральних демократіях відбувається таємне голосування, будь-які виборчі цензи (окрім вікових обмежень (18 років), цензу громадянства та обмеження виборчих прав недієздатних) не допускаються.

Сучасні проблеми демократичності виборів. Висування та реєстрація кандидатів. Збір підписів чи грошова застава? Щоб запобігти участі у виборах випадкових кандидатів та партій, які не користуються бодай мінімальною підтримкою виборців, але ускладнюють процес виборів, в деяких демократичних країнах запроваджують обмеження на реєстрацію кандидатів в мажоритарних округах або партійних списків на пропорційних виборах. Основні засоби такого обмеження – збір певної кількості підписів на підтримку кандидатів чи партій та внесення грошової застави.

Число підписів, що їх потрібно зібрати кандидатам в депутати в окремих округах, коливається від 10 у Великій Британії до 1000 в Італії, тобто є дуже невеликим і фактично не обмежує права кандидатів на реєстрацію. У Франції та Ірландії ця формальність взагалі відсутня, а в деяких країнах ЄС кандидат має зробити певний грошовий внесок, який повертається в разі одержання цим кандидатом визначеного законом числа голосів (як правило, більше 5%).

В Україні на попередніх виборах до Верховної Ради (1998 р.) таким обмежувальним заходом було збирання підписів. Партіям, які хотіли зареєструвати списки кандидатів по загальнонаціональному округу, потрібно було зібрати 200 тисяч підписів. Окремий кандидат, що балотувався по мажоритарному округу, мав зібрати 900 підписів. Якщо ж кандидата висувала пар-

тія, яка збрала необхідну кількість голосів в загальнонаціональному окрузі, то ця вимога анулювалася²⁷.

Тоді було багато суперечок щодо того, чи правомірними є такі обмеження і чи не дискримінують вони прав партій та кандидатів. Однак реєстрація 30 політичних партій та блоків на парламентських виборах 1998 р. і 15 кандидатів на посаду Президента в 1999 р., так само, як і наявність у деяких одномандатних округах до 30 кандидатів, показали, що необхідність збору величезної кількості підписів не зупинила партії та кандидатів, що користувались мінімальною підтримкою виборців, у їх намірі балотуватись. Водночас необхідність збору величезної кількості підписів призводила до масових порушень законодавства і фальсифікацій підписів виборців, перевірити які за короткий термін перед виборами практично було неможливо.

Згідно із Законом про вибори народних депутатів 2001 р. перед реєстрацією виборчих списків кандидатів у депутати по багатомандатному округу партії та блоки повинні перерахувати на спеціальний рахунок Центральної виборчої комісії грошову заставу в розмірі п'ятнадцяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів. Для громадян, що балотувалися в одномандатних округах, ця сума становила 60 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Закон передбачає, що грошова застава повертається тим партіям і блокам, які взяли участь у розподілі депутатських мандатів, а також депутатам, обраним в одномандатних округах. В іншому випадку (в разі необрання кандидата-мажоритарника депутатом чи неподолання партією 4% бар'єра за пропорційною системою) грошова застава перераховується до державного бюджету. Але й це не стало істотною перешкодою для охочих взяти участь у виборчій кампанії в якості кандидатів. Було зареєстровано 33 партії та блоки. Не менше навантаження, ніж у попередніх виборчих кампаніях, припало й на мажоритарні округи.

Це засвідчує, що обмеження, з одного боку, є вкрай необхідними. А з іншого боку, вони не повинні бути настільки значними, щоб перетворитися на бар'єр, який обмежує права кандидатів та партій²⁸. Адже фінансово потужні партії та кандидати якраз можуть не користуватися підтримкою виборців, проте ні збір підписів, ні грошова застава не зупинять їх від спроб балотуватись самим або реєструвати своїх політичних «сателітів» (з різною метою: собі на підмогу, для «відтягування» голосів у інших партій та блоків тощо).

Проблема формування потужних політичних партій, побудови ефективної партійної системи та формування урядів на основі парламентської більшості не можуть бути вирішені тільки процедурами реєстрації партій та кан-

²⁷ Для реєстрації кандидата в Президенти України потрібно упродовж місяця зібрати 1 млн підписів на свою підтримку (більш як 2,5% від зареєстрованих виборців країни).

²⁸ А таким бар'єром у 2002 р. вони стали для Партії пенсіонерів України та для партії «Жінки України» (за словами представників цих партій).

дидатів на виборах. Їх значення, так само як і значення виборчих процедур взагалі в перехідних суспільствах, не варто переоцінювати. Вони не здатні протидіяти тенденціям, що обумовлені низькою політичною культурою, а також впливові дезорганізуючих чинників «раннього капіталізму», що виник на номенклатурній основі.

Формування виборчих комісій. Контроль за результатами голосування і підрахунком голосів. Чесні і справедливі вибори неможливі без демократичного контролю за діяльністю виборчих комісій та підрахунком голосів. Головна проблема полягає в тому, що легітимність виборів неможлива без прозорості всіх виборчих процедур і підрахунку голосів зокрема, бо будь-яка недовіра виборців до процедури обрання підриває легітимність обраних посадових осіб та депутатів.

Для досягнення цієї мети важливо законодавчо обмежити вплив органів центральної і місцевої виконавчої влади на процес формування і діяльності виборчих комісій, заборонити урядовцям та державним службовцям бути членами та головами таких комісій. Виборчі комісії на паритетних засадах мають формуватись з представників усіх партій та кандидатів, що внесені у виборчі бюлетені, на рівній основі, функціонувати на принципах максимальної відкритості та широко залучати до контролю за голосуванням спостерігачів з громадських та міжнародних організацій, засобів масової інформації різноманітної спрямованості²⁹.

Фінансування виборчих кампаній. Досвід західних демократій показав, що для проведення справедливих і чесних демократичних виборів необхідне правове регулювання джерел поповнення виборчих фондів кандидатів і партій на виборчу кампанію та передвиборчих витрат, щоб не допустити підкупу виборців та не виправданого впливу на виборців окремих громадян, корпорацій та іноземних організацій.

Для проведення вільних конкурентних виборів суб'єктам виборчого процесу, конкуруючим партіям та кандидатам потрібні певні і досить значні фінансові ресурси. Зазвичай забезпечити абсолютну рівність конкуруючих кандидатів чи партій неможливо. Але для того, щоб електоральне суперництво

²⁹ Порядок утворення виборчих комісій, що його визначає Закон про вибори народних депутатів 2001 р., передбачає обов'язкове входження до їх складу представників партій (блоків), які подолали чотиривідсотковий бар'єр на попередніх виборах, та партій, які мають свої партійні фракції (фракції блоків) у Верховній Раді. Представники інших партій (блоків) включаються до складу окружних виборчих комісій шляхом жеребкування. До складу окружних виборчих комісій не можуть входити «кандидати у депутати, уповноважені особи партій (блоків) – суб'єкти виборчого процесу, довірені особи кандидатів у депутати, посадові та службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування», а також громадяни, що перебувають в установах кримінально-виконавчої системи або мають не погашену (чи не зняту) судимість. «Голова, заступник голови та секретар окружної виборчої комісії не можуть бути представниками однієї партії (блоку)».

тво було чесним, необхідний справедливий розподіл ресурсів. Досягти цього можна кількома шляхами.

Якщо перевага віддається ідеї рівності всіх партій та кандидатів, незалежно від реальної підтримки їх з боку виборців, то це можна реалізувати двома способами: 1) повним державним фінансуванням всіх зареєстрованих учасників виборчих перегонів (партій чи кандидатів) при забороні всіх інших форм фінансування; 2) вирівнюванням можливостей суб'єктів до заздалегідь встановленого граничного рівня – фінансові ресурси, які самостійно збирають політичні партії та кандидати, вирівнюються за допомогою коштів з державних фондів.

Якщо перевага віддається конкуренції політичних сил у боротьбі не тільки за електоральну, але й фінансову підтримку виборців і корпорацій, то реалізуються дві інші стратегії: 1) забезпечення часткового державного фінансування і дозвіл партіям і кандидатам займатись додатковим збором коштів для виборчої кампанії; 2) дозвіл партіям та кандидатам самостійно фінансувати свою виборчу кампанію за рахунок добровільних внесків фізичних та юридичних осіб, що їх підтримують.

Різні демократичні країни вирішують ці проблеми не однаково. Відкритим залишається питання, чи потрібно регулювати загальний обсяг передвиборчих фондів партій та кандидатів, чи потрібно регулювати розмір окремих внесків фізичних та юридичних осіб, де такі кошти складають основу передвиборчих джерел фондів виборчих кампаній.

Найліберальнішим щодо приватного фінансування виборчих кампаній є законодавство США, де до 30-х років фінансування загальнонаціональних виборів взагалі не регулювалось федеральними органами влади. Закон 1972 року, відповідаючи на стурбованість громадськості корумпованістю виборчого процесу, поставив такі вимоги до фінансування виборів:

1. Обмежити кошти, які фізичні чи юридичні особи можуть вносити у передвиборчий фонд однієї виборчої кампанії, та їхні внески до виборчих фондів на всі вибори, що проводяться упродовж року.

2. Організатори виборчих кампаній, які збирають та витрачають кошти на виборчі кампанії, повинні вести детальну реєстрацію всіх коштів, що надходять, а також усіх передвиборчих витрат.

3. Створити федеральний орган – федеральну виборчу комісію, яка контролює виконання законодавства щодо фінансування виборчих кампаній.

Певний час у цьому законі містилось і положення про обмеження розміру коштів, які можуть витратити кандидати на свою кампанію. Але Верховний суд США скасував цю законодавчу норму як таку, що порушує права кандидатів, передбачені Першою поправкою до Конституції, оскільки вона

перешкоджає вільному спілкуванню кандидатів з виборцями. А тому зараз у США заборонено обмежувати кошти, які кандидати можуть збирати і витратити в ході виборчої кампанії. Проте питання про правила фінансування виборів продовжують дебатовати.

У Канаді та в багатьох європейських країнах діють обмеження на кошти, що їх мають право витратити партії та кандидати на свої виборчі кампанії. Там дотримуються думки, що надмірна нерівність партій та кандидатів обмежує права виборців на вільне волевиявлення.

Свою специфіку має проблема фінансування виборчих кампаній в пост-комуністичних країнах, де чисельні політичні партії і їх виборці переважно мають дуже обмежені фінансові можливості. А тому на перших демократичних виборах в Болгарії, Угорщині, Румунії фінансування здійснювалось в основному за рахунок коштів державного бюджету цих країн.

Фінансування парламентської виборчої кампанії в Україні здійснюється як за рахунок державного бюджету, так і недержавних коштів – фінансових ресурсів партій, кандидатів в депутати, які створюють власні виборчі фонди. Відповідно до статті 36 закону України «Про вибори народних депутатів України» (2001 р.), зазначені фонди формуються як за рахунок власних коштів партій та кандидатів, так і за рахунок добровільних пожертв фізичних осіб. Добровільний внесок фізичної особи до виборчого фонду однієї партії (блоку) чи одного кандидата у депутати, зареєстрованого в одномандатному окрузі, не може перевищувати однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (17 000 грн.). Гранична сума витрат виборчого фонду партії (блоку) не може перевищувати ста п'ятдесяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (2 550 000 грн.), а кандидата у депутати, зареєстрованого в одномандатному окрузі, – десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (180 000 грн.). Заборонено робити внески до виборчих фондів іноземним громадянам та особам без громадянства, анонімним жертводавцям, а також фізичним особам – суб'єктам підприємницької діяльності, які мають заборгованість перед бюджетом.

Фінансування президентських виборчих кампаній в Україні здійснюється згідно із статтями 34-35 закону України «Про вибори Президента України» (1998 р.). Він регламентує загальний розмір фонду (не більше 100 000 неоподаткованих мінімумів зарплати громадян: в 1999 році – 1,7 млн. гривень України чи близько 400 тисяч доларів США) і внески однієї фізичної чи юридичної особи (фірми, організації) – 100 неоподаткованих мінімумів (1,7 тисяч гривень чи 400 доларів США). Сума внеску до власного передвиборчого фонду самого кандидата в Президенти України, політичної партії чи виборчого блоку партій не обмежується, якщо вона не виходить за максимальну межу виборчого фонду.

Право утворювати власні виборчі фонди кандидатів та партій і акумулювати в них добровільні пожертви фізичних (а до 2001 р. — і юридичних) осіб — це відносно нові норми у виборчому законодавстві України, що забезпечують суб'єктам виборчого процесу певну незалежність від фінансової підтримки держави у проведенні передвиборчої агітації і дають можливість прихильникам кандидата чи партії цілком легально їх підтримувати у веденні кампанії.

Проте слід мати на увазі, що в Україні, як і в інших пострадянських країнах, лиш невелика частка передвиборчих витрат партій та кандидатів фінансується за рахунок офіційних (легальних) передвиборчих фондів, а в кілька разів більша частина — за рахунок тіньових капіталів (так званої «чорної» готівки), які мають нелегальне чи напівлегальне походження, і з яких не платяться податки. Іншою проблемою регулювання фінансування виборчих витрат в Україні залишається нерівний підхід правоохоронних органів до контролю за фінансуванням виборчих кампаній партій, блоків та окремих кандидатів різного політичного спрямування.

Силу впливу фінансових можливостей на результати виборів усе ж не слід перебільшувати. У 1998 році з тих 12 партій та блоків, що мали найбільші передвиборчі фонди (від 125 тис. до 1,9 млн гривень) тільки 4 (НДПУ, ПЗУ, СДПУ(о) та «Громада») змогли подолати 4% бар'єр, набравши 4,01-5,4% голосів, а ще 8 партій і блоків взагалі не потрапили до парламенту. Водночас партії, що посіли трое перших місць на виборах, або мали дуже обмежені кошти (Компартія та Блок Соціалістичної і Селянської партії), або взагалі не створювали власного передвиборчого фонду (Народний Рух України), а проводили виборчу кампанію за кошти партії, що тоді не заборонялось.

11.1.3. Громадянин і виборча кампанія

Теорії та практика активності й абсентеїзму. Ступінь реалізації виборчих прав громадян значною мірою залежить від рівня їх виборчої активності. Чому люди беруть участь в голосуванні? Які причини їх спонукають до участі чи неучасті у виборах?

Зрозуміло, що в тоталітарних чи авторитарних країнах населення виявляє високу виборчу активність (не маючи при тому жодної можливості вибору) через владний тиск і можливі репресії в разі неучасті. В таких країнах вибори — це ритуал єднання влади і народу, а абсентеїзм, тобто відмова від участі в голосуванні, розглядається як вияв нелояльності до влади і карається владою аж до позбавлення прав на професію, роботу, освіту тощо, як це мало місце в СРСР та країнах соціалістичного табору.

У більшості демократичних країн участь в голосуванні є правом, а не обов'язком громадянина, виявом його доброї волі, проте виборча активність упродовж десятиліть залишається напроход стабільною (табл. 11.1).

Таблиця 11.1

**Рівень виборчої активності в окремих країнах світу
в 1995-1999 роках, у %³⁰**

Країна	Тип виборів	Рік проведення	% участі виборців
1. Бельгія	парламентські	1995	91,0
2. Італія	парламентські	1996	82,9
3. Ісландія	парламентські	1995	87,4
4. Іспанія	парламентські	1996	77,4
5. Чехія	парламентські	1996	76,4
6. Португалія	парламентські	1995	66,3
7. Польща	парламентські	1995	68,2
8. США	парламентські	1996	49,1
9. Росія	парламентські	1995	64,0
	президентські	1996	70,0
10. Україна	парламентські	1998	70,4
	президентські	1999 (I тур)	70,2
	президентські	1999 (II тур)	74,0
	парламентські	2002	69,4

Щоправда, в деяких демократичних країнах Європи участь у виборах вважається й обов'язком, а не тільки правом, і на випадок неучасті передбачені певні санкції. До 1971 року в Нідерландах за відмову від участі в голосуванні накладали невеликий (порівняно з доходами громадян) штраф. Стаття 48 італійської конституції розглядає участь в голосуванні як громадянський обов'язок. За ухилення від його виконання потенційному виборцеві може

³⁰ Джерела: Рукавишников В., Халман Л., Эстер П. Политические культуры и социальные изменения: Международные сравнения. – Москва, 1998. – С. 214; Парламент України: вибори-98. Інформаційно-аналітичне видання. – Частина 1. – Київ, 1998.- С. 512; Вибори Президента України. 1999. – Київ, 2000.

бути висловлений громадянський осуд від імені мера. В Австрії та Греції, як альтернатива адміністративним санкціям, допускається навіть можливість кримінальної відповідальності. Обов'язкове голосування в усіх названих країнах призводить до штучного підвищення активності виборців: тут беруть участь у голосуванні більше 80% зареєстрованих виборців (табл. 11.1).

Але й виборча активність у більшості інших демократичних країн, де не застосовують примусу до участі в голосуванні, висока, перебуваючи в діапазоні $70 \pm 5\%$ (за дуже незначними винятками). Під цим поглядом виборці України нічим не відрізняються від виборців інших демократичних країн Європи. Відсоток виборців, які фактично голосують, в Україні відповідає найкращим міжнародним стандартам. Україна виглядає навіть краще, ніж багато з усталених демократій, включно зі Сполученими Штатами, Великою Британією та Канадою.

Чим обумовлена висока стабільність і активність виборців?

Одне з пояснень пропонує теорія раціонального вибору американського політолога А. Даунса, згідно з якою виборець бере участь у голосуванні, якщо користь від участі у виборах перевищує його моральні та матеріальні затрати на вибір. У такого тлумачення поведінки виборців є багато критиків. Вони стверджують, що оскільки в абсолютній більшості країн у виборах беруть участь мільйони виборців, то «вага» кожного окремого голосу нескінченно мала. Тобто, ймовірність вплинути на результати виборів кожного окремого виборця вкрай низька (а саме нею мала б визначатись «користь» від голосування). Тому, якби виборець за цих умов вів себе раціонально – в індивідуально-економічному сенсі – то мав би всі підстави утриматись від голосування. Та цього не трапляється. Отже, вважають опоненти А. Даунса, більш обґрунтованою є теорія групи дослідників з Мічиганського університету на чолі з А. Кемпбелом. Вони пояснюють участь громадян у виборах соціально-психологічною потребою висловити свою належність до тої чи іншої групи – солідаризуватись з великими соціальними групами (класовими, поселенськими, етнічними, релігійними тощо) чи безпосередньо з певними партіями або ідеологіями. Тобто, виборці беруть участь в голосуванні, щоб підтримати на виборах «своїх».

Саме ці міркування підтверджують сучасні дослідження електоральної поведінки в демократичних країнах. Їх результати спростовують оптимістичне уявлення про зацікавленого, інформованого і компетентного виборця, який раціонально і детально аналізує програми партій та кандидатів і обирає найкращу. Соціологи з'ясували, що, натомість, реальний виборець є радше непривабливим конформістом, який голосує на угоду власному соціальному, релігійному, етнічному, ідеологічному середовищу, сімейній традиції і часто всупереч власним інтересам. Адже, якщо практична вигода від участі в голосуванні мізерна, то раціональний підхід виборця полягатиме

саме в тому, щоб не витратити час і сили на збір та аналіз інформації щодо партій та кандидатів, а керуватись успадкованими нормами поведінки та громадською думкою оточення (сімейного, класового тощо).

Докладніший аналіз окремих **чинників електоральної поведінки**, цього не спростовує. Так, одна з найсильніших спонук до участі у виборах — ідеологічна орієнтація, стосується тільки ідеологічно ідентифікованих виборців, тобто тих, які поділяють певну ідеологію та відносять себе до ідеологічно орієнтованої групи (правих, лівих, націонал-демократів, комуністів тощо). Вони майже завжди беруть участь в голосуванні, щоб підтримати «своїх» за ідеологією суб'єктів виборчого процесу (прикладом в Україні може бути висока виборча активність, як і взагалі політична організованість комуністів).

Іншим чинником є **партійна приналежність громадян**, незалежно від того, чи має партія виразну ідеологічну орієнтацію, чи ні. Якщо виборець є членом якоїсь політичної партії, він голосуватиме, як правило, за представника цієї політичної партії, щоб збільшити її вагу і вплив у житті суспільства, зокрема, в парламенті. Громадяни, які тісно пов'язані з певною партією, звичайно беруть участь у виборах частіше, ніж безпартійні.

У США, де виборці ідентифікують себе безпосередньо з демократичною чи республіканською партіями, 2/3 виборців постійно голосують за кандидатів «своїх» партій. Більшість виборців європейських країн голосують за ті партії, які ідентифікують себе з їхньою класовою належністю, релігійною конфесією, етнічною належністю, типом поселень (місто-село), або з певною ідеологією (соціалістична, соціал-демократична, ліберальна, християнсько-демократична, націоналістична тощо). При цьому в Великій Британії та Скандинавських країнах (Фінляндія, Норвегія, Данія, Швеція) провідну роль відіграє соціально-класова ідентифікація виборців, а в континентально-європейських країнах — релігійно-етнічна чи ідеологічна належність (Австрія, Бельгія, Німеччина, Італія, Нідерланди, Франція, Швейцарія тощо).

Має сенс і дуже просте пояснення поведінки виборців, що його пропонує теорія М. Фіоріні. Він стверджує, що громадяни керуються під час виборів лиш однією порівняно надійною характеристикою партій, яка їм добре відома: це те, як їм жилося, коли певна партія перебувала при владі. Виборці не мусять розбиратись в економічних програмах чи світоглядно-ідеологічних принципах партій та кандидатів. Їм варто лише оцінити результати партійної політики за попередній час: якщо вона привела до покращення економічної кон'юнктури і життя виборців — виборці голосують за правлячу партію чи блок партій, якщо ж умови погіршилися — за опозицію.

В Україні частина виборців, які мають сталі ідеологічні уподобання, регулярно голосують за партії відповідної ідеологічної спрямованості. Так, на парламентських виборах 1998 року в Україні 86% всіх прихильників кому-

ністичної та соціалістичної ідеології голосували за ліві партії (КПУ, ПСП, Блок Соціалістичної і Селянської партій), 65% прихильників соціал-демократичної, ліберальної та християнсько-демократичної ідеології голосували за відповідні центристські партії (СДПУ(о), Партію зелених, Народно-демократичну партію, об'єднання «Громада», Аграрну партію тощо), 66% прихильників національно-демократичних та націоналістичних поглядів — Народний Рух України, Блок «Національний фронт» та партію «Реформний порядок».

Проте більше половини українських виборців не мають ні усталених ідеологічних преференцій, ні партійних ідентифікацій. На жаль, їм важко зорієнтуватись і в попередній успішній чи неуспішній діяльності партій через нестабільність та через політичну розмитість і партійну неідентифікованість влади та опозиції. Отже, потреба в солідарності з певними партіями чи ідеологіями не пояснює їхньої електоральної активності. І все ж ідеологічно партійно не ідентифікований електорат виявляє значну виборчу активність³¹. На його поведінку впливають такі чинники, як суб'єктивна значущість певних виборів, ставлення до особи кандидата (через його персональні якості або здатність — згідно з суб'єктивним судженням виборця — представляти саме його інтереси), звички та поведінки людей із соціального оточення тощо. Часто ці чинники діють у певній комбінації.

Суб'єктивна значущість виборів часто залежить від бажання виборця вирішити якесь конкретне питання. Цю свою потребу він може співставляти зі здатністю певного кандидата зробити це. Тому широке питання предстання інтересів може набути доволі вузького, прагматичного звучання: а чи кандидат може? Уявлення про це у різних категорій виборців дуже відмінні. Отже, виборці голосують за того кандидата, який, на їх думку, робитиме чого від нього чекають, найбільш ефективно. Персональні якості кандидата відіграють тут не останню роль: характер, досвід, зовнішній вигляд, поведінка — усе це має значний вплив на виборців, особливо позапартійних.

На участь у виборах впливають і інші чинники: тип виборчої системи в країнах з пропорційними виборчими системами участь виборців у голосуванні, як правило, вища); спосіб реєстрації виборців (вимога заповнювати для цього особисте подання, що діє в США, очевидно має певний стимулюючий ефект), частота виборів (рівень участі виборців у голосуванні загалом перебуває в оберненій пропорції до неї) тощо.

Під час кожних виборів в усіх демократіях знайдуться особи, які не голосують тому, що вони хворі, погана погода, вони перебувають далеко від місця постійного проживання або існують якісь проблеми з проведенням виборів.

³¹ Щоправда, серед цих виборців абсентеїзм є дещо вищим: більше третини з них у 1991 році взагалі не брали участі у виборах, а кожен десятий — голосував проти всіх партійних кандидатів.

рів. Проте частина виборців із правом голосу не голосують систематично. Абсентеїзм у європейських країнах, так само як і в Україні, зазвичай охоплює 20-35% виборців. У США він досягає 45, навіть 50 і більше %, причому має тенденцію до зростання. Такий стан викликає занепокоєння, і політична наука намагається знайти цьому пояснення. На думку деяких дослідників, причиною зростання абсентеїзму є відчуженість від політичного процесу, що, у свою чергу, є наслідком загального послаблення соціальних зв'язків у суспільстві, які могли б, за їх наявності, «забезпечити зовнішнє заохочення голосувати, а також підвищити відчуття значущості виборів»³².

Крім того, рівень неучасті в голосуванні значно вищий серед людей із низьким соціально-економічним статусом. На це впливає притаманний цій групі нижчий рівень освіти, відсутність «пізнавального досвіду», необхідного для розуміння складних державних справ. Нарешті, багато виборців із нижчим статусом не голосують, бо не вірять, що система може відповісти на їхні потреби. Їм здається, що жодна партія або кандидат не представлять їхніх інтересів.

Якщо говорити в загальному, то неучасть у виборах є виразом аполітичності. Виборці не йдуть голосувати через відсутність інтересу до виборів та переконання, що їхня особиста участь у виборах нічого не змінить. В інших випадках причинами неучасті можуть бути такі протилежні мотиви як прагнення заявити політичний протест або, навпаки, повне задоволення своїм становищем, на яке вибори не можуть вплинути.

Які б не були причини абсентеїзму, неприбуття громадян на виборчі дільниці часто спричиняє відміну виборів (як правило, місцевих), взагалі понижує демократичний потенціал суспільства. Особливо це стосується перехідних суспільств, де громадянська участь є нагальною потребою через неусталеність політичних режимів, надії певних політичних сил на повернення до вигідної для них недемократичної практики. Саме свідома участь широких верств населення у виборах, так само як і в інших видах громадянської активності: в роботі політичних організацій, збиранні підписів під колективними зверненнями, мітингах, демонстраціях, — створюють перешкоди на шляху різноманітних зловживань владою посадовими особами, забезпечують перетворення демократії формальної в демократію реальну.

11.2. Роль громадян у демократизації суспільства

11.2.1. Громадянин — творець демократії

Вибори — лише одна з форм участі громадян у демократичному врядуванні. Не менш важливим чинником демократії є виконання людьми багатьох інших суспільних функцій, пов'язаних із їхнім статусом громадянина. Слід

³² Teixeira R.A. The Disappearing American Voter. — Washington, 1992. — P. 36-37.

мати на увазі, що самі по собі інститути демократії не гарантують поведінки, що відповідає громадянському статусу людини. Вони лиш відкривають дорогу для можливого успіху, не виключаючи й ризику невдачі.

Можна сказати, що демократія водночас є й обіцянкою, і викликом. Обіцянкою вона є тому, що вільні люди, працюючи спільно, можуть самі керувати собою так, що це сприятиме досягненню ними своїх прагнень і цілей, забезпеченню особистої свободи, матеріального добробуту та соціальної справедливості. Викликом демократія є тому, що успішне втілення в суспільне життя демократичних цінностей залежить винятково від громадян.

Приймаючи на себе обов'язок самоврядування, громадяни намагаються всіляко підтримати демократичні цінності та інститути, поліпшити їхнє функціонування, зберегти здобуті права й свободи, панування закону для майбутніх поколінь. Кожне нове покоління людей мусить засвоювати та виконувати наново завдання демократії, спираючись на її фундаментальні принципи і застосовуючи їх до нових суспільних умов.

Коли вільні люди зазнають невдачі, вони нікого не звинувачують, крім самих себе, розуміючи, що мають такий уряд чи владу, яких самі обрали і яким дозволили бути такими, як вони є. У кінцевому підсумку, громадяни демократичної держави повинні брати на себе відповідальність за долю суспільства, в якому вони живуть з власної волі.

Ідея громадянства та поняття громадянина. Кожна людська спільнота формує для себе культурні моделі (зразки) особистості, які є втіленням певних цінностей. Вони приваблюють людей і слугують їм для наслідування. Такі культурні моделі завжди історично забарвлені, так чи інакше відповідають тим історичним епохам та культурному середовищу, які їх породжують³³. Однією з них є сучасна модель демократичного громадянина, що також має глибокі історичні корені.

Ідея громадянства пов'язана з розвитком споконвічного поділу на «своїх» і «чужих», «наших» та «не наших», з установленням цілком визначених прав і обов'язків для «своїх», які не поширювались на чужинців. Ці уявлення

³³ Для прикладу: антична Греція сформувала модель воїна, котрий був яскраво репрезентований в добу Гомера. Грецькі філософи виробили модель мудреця. Була поширена також модель вільного грецького громадянина, котра мала свої варіанти (Афіни і Спарта). В стародавньому Римі була вироблена модель громадянина, яку пізніше, починаючи з епохи Ренесансу, почали наслідувати в Західній Європі, а в наш час – і в усьому світі. Середньовіччя виробило модель воїна-рицаря. Крім того, в цю добу була поширена й модель аскета. Раннє християнство сформувало модель святого, згідно з якою було канонізовано багато біблійних персонажів. Доба Просвітництва наголошує на моделі людини, поведінка якої раціонально вмотивована. Водночас протестантська етика визначає модель добропорядного міщанина, а в американському суспільстві поширюється модель self-made man'a (людини, що «створила себе сама»), здатного завдяки власній підприємливості знайти вихід з будь-якої ситуації та забезпечити собі добробут.

трансформувались в ідею громадянства в давньогрецькому полісі, про що вже мовилося в першому розділі цієї книги. Громадянство пов'язувалося із причетністю людини до активного життя поліса та його надбань, із усвідомленням себе членом громади, набуттям у цьому зв'язку певних прав та обов'язків та з появою почуття громадського обов'язку. Останнє вимагає значної міри об'єктивної свободи (суспільного устрою, що надає людині свободу на основі права) та суб'єктивного усвідомлення себе вільною людиною.

Одним із перших, хто спробував теоретично осмислити поняття «громадянин», був Арістотель. Він визначив, що громадянами можна і слід вважати тих, хто бере участь у суді й народних зборах. Ті ж, хто не бере участі в суді й народних зборах, громадянами вважатися не можуть (неповнолітні, жінки, раби, чужинці). Отже, громадянами стародавніх Афін були тільки ті, хто реально користувався правом участі в політиці (в суді, народних зборах, служив у війську тощо).

Виникнувши в античній Греції, ідея громадянства й поняття громадянина пройшли через історію Стародавнього Риму, середньовічних міст-держав Західної Європи, Французької та Американської революцій кінця XVIII ст., ліберально-демократичних реформ і революцій XIX-XX ст. Важливу роль у новому осмисленні ідеї громадянства відіграли французькі просвітителі XVIII ст., особливо Ж.-Ж. Руссо, який відродив аристотелівське розуміння громадянина як учасника політичного життя.

Отже, від самого початку громадянство означає не тільки міру залученості людей до справ спільноти, а й певні їхні права в межах спільноти та міру відповідальності за стан цієї спільноти.

Формування моделі демократичного громадянина пов'язане з такими процесами епохи Нового часу, як становлення національних держав, ліберально-демократичних режимів, верховенства права. В наш час незрівнянно розширилось коло людей, наділених громадянськими правами. Значно розширилось і коло самих прав людини і громадянина. Громадянство постає нині складнішим суспільним явищем, ніж будь-коли раніше³⁴. Воно містить у собі багато різних аспектів: політичних, економічних, юридичних, моральних. Громадянство нині передбачає:

- приналежність до якоїсь держави, суспільства, нації;
- володіння відповідними соціальними, політичними, економічними і культурними правами;
- підпорядкованість законам держави, наявність у громадянина обов'язків перед державою;

³⁴ Див.: Даль Р. *Зміна меж демократичних правлінь* // *І.* — 2001. — № 21. Громадянське суспільство. — С. 34-38

- законослухняність, лояльне і водночас критично-вимогливе ставлення до інституцій державної влади;
- пошанування цінностей громадянського суспільства;
- громадянську самоідентифікацію (суб'єктивне ототожнення громадян з якоюсь спільнотою, державою, нацією, культурою).

Отже, громадянство визначає статус громадянина з його правами та обов'язками, свободами й відповідальністю в межах держави. З юридичного боку громадянство представляє собою формально закріплений правовий зв'язок між громадянином і державою, в основі якого лежать взаємні права та обов'язки.

У ХХ ст. наукові уявлення про модель демократичного громадянина формувались у рамках двох головних концепцій. Одна з них, концепція пасивного громадянства, розглядає громадянина як особу, якій демократична правова держава надає сукупність громадянських, політичних і соціальних прав. Гарантуючи ці права своїм підданам, держава в той спосіб, власне, й перетворює їх у громадян. Початкове обґрунтування ця концепція отримала в роботі Т.Г. Маршалла «Громадянство і суспільний клас» (1950)³⁵, де вказувалось, що тільки ліберально-демократична держава «загального добробуту» гарантує усю сукупність прав для своїх громадян, створює передумови для їхньої повноцінної участі в суспільному житті.

По-іншому подає громадянина концепція активного громадянства (громадянськості), пов'язуючи громадянський статус не тільки з сукупністю прав, а й зі здатністю людини користуватися наданими їй правами та виконувати свої обов'язки перед демократичною державою. Ця концепція веде свій відлік, як уже мовилося, від античних міст-полісів, республіканського Риму та італійських республік-міст пізнього середньовіччя. Значний внесок у її опрацювання в наш час зробили теоретики школи «республіканізму» та «учасницької демократії»³⁶. А на широкі кола громадськості вона набула впливу внаслідок масових демократичних рухів, які сформувалися в країнах Заходу наприкінці 60-х - на початку 70-х років минулого століття. Саме тоді концепція пасивного громадянства зазнала першої серйозної критики.

У книзі Д. Томпсона «Демократичний громадянин» (1970)³⁷ також наголошено, що «громадянство» – це не лише права, якими наділені піддані демократичної держави, і не тільки патріотизм та лояльність до неї. «Демократичне громадянство», за Д. Томпсоном, передбачає ще й активне залучення громадян до політичного життя, їхню здатність впливати на політику. Ак-

³⁵ Marshall T.H. *Citizenship and Social Class*. – Cambridge, 1950.

³⁶ Докладніше див.: Патнам Р. *Творення демократії*. – Київ, 2001. – С. 109-112.

³⁷ Thompson D.F. *The democratic citizen: social science and democratic theory in the twentieth*

тивне громадянство — це та риса демократичної системи, яка забезпечує реальну участь громадян в урядуванні.

Загалом з позицій концепції активного громадянства написана й книга Г. Алмонда і С. Верби «Громадянська культура»³⁸ (1963 р.), автори якої показують, яке велике значення для збереження демократії має властиве громадянам деяких країн почуття активного співучасника політичного життя. Воно зберігає свою силу навіть в умовах, коли громадянин не бере участі в політиці, але вірить у свою здатність і можливість впливати на неї, коли це знадобиться.

11.2.2. Модель демократичного громадянина і культура громадянськості

Якщо «громадянськість» розуміти як здатність громадянина користуватися своїми правами в демократичній державі та виконувати певні обов'язки перед нею, то постає цілком правомірне запитання про культуру громадянськості, яка забезпечує постійну й ефективну участь громадян у вирішенні загальносупільних справ, їх здатність до самоврядування.

Недемократичні політичні системи, як відомо, підтримують культуру безкритичного послуху, інертності та байдужості. Для авторитарних правителів головне, щоб суспільство було покірним і слухняним. Демократичне суспільство, яке залежить від ініціативи та залученості громадян, навпаки, потребує культури участі і самоформує її.

Відвідавши США у першій половині XIX ст., французький державний діяч і політолог А. де Токвіль так описав побачений ним механізм формування такої культури: «Вільні інститути, що їх мають мешканці Сполучених Штатів, і ті політичні права, що ними вони користуються, постійно і з безліччю нагод нагадують кожному громадянину про те, що він живе у суспільстві. Вони шомиті повертають його до тієї думки, що бути корисним іншим людям — це обов'язок людини, який збігається з її власними інтересами; оскільки ж він не має жодних особливих причин їх ненавидіти, його душа легко схиляється до сердечної доброзичливості. Громадянин спочатку служить суспільним інтересам з необхідності, а відтак уже здійснює свідомий вибір; на зміну розрахункові приходить інстинктивна спонука; і, достатньо напружившись заради блага своїх громадян, він врешті-решт набуває звичку їм служити»³⁹.

Громадянин є найбільшою цінністю в демократичній державі. Уряди існують для того, щоб слугувати людям, а не для того, щоб люди слугували урядам. Демократична держава завжди покладається на активну громадян-

³⁸ Almond G.A., Verba S. The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. — Princeton, 1963.

³⁹ Токвіль А. де Про демократію в Америці. Київ, 1999. С. 115.

ськість, тривалу, поінформовану участь широкого кола своїх громадян у житті суспільства. Якщо демократична держава захищає своїх громадян, надає широкі можливості для застосування їхніх прав і свобод, то громадяни віддячують за це державі своєю лояльністю та своїми громадянськими чеснотами. Коли громадяни демократичної держави приймають участь у виборах посадових осіб, вони користуються своїм правом вирішувати, хто буде правити державою від їхнього імені⁴⁰.

Так само громадяни демократичної держави мають право згідно із своїм вибором бути членами будь-якої незалежної від уряду організації, брати участь у різноманітних формах громадського життя. Водночас громадяни мусять брати на себе відповідальність, яка випливає з такої участі. Вони повинні бути обізнаними, компетентними, терпимими у спілкуванні і взаємодії з тими, хто дотримується інших, іноді протилежних поглядів чи позицій, а в разі потреби бути готовими йти на компроміс, коли цього вимагає потреба в досягненні згоди. Тобто, культура громадянськості пов'язана з підтримкою ідеї демократії та демократичних цінностей, як от свобода, політична рівність, соціальна справедливість, толерантність.

Серед обов'язків громадян демократичної держави – дотримання законів, повага прав і свобод інших осіб, сплата податків, підпорядкування поліцейським приписам, охорона природи, навколишнього середовища, пам'яток культури тощо. Як уже зазначалося, у деяких країнах участь у виборах вважається найважливішим обов'язком громадян.

Для стійкого демократичного розвитку необхідно, «щоб усі громадяни були залучені до політики не на словах, а на ділі, і щоб їхня участь у політичному житті була заснована на поінформованості, результатах аналізу і розумінні причин, що роблять таку участь необхідною»⁴¹. «Громадянськість» слід розуміти як (а) усвідомлення необхідності і як (б) суб'єктивну здатність громадянина користуватися своїми правами в демократичній державі та виконувати певні обов'язки перед нею. Усвідомлення необхідності залежить від зацікавленості суспільними справами, розуміння суті демократії (у тому числі й того, наскільки її ефективно функціонування залежить від участі громадян) та від віри в свою спроможність хоч щось змінити, втручаючись у політичний процес. Суб'єктивна здатність залежить від обізнаності щодо демократичних процедур та розуміння суті суспільних проблем, які є предметом політичного обговорення й розв'язання; від набутих навичок, уміння брати участь у політичному процесі.

⁴⁰ В недемократичній державі подібне голосування має іншу функцію: узаконити обранців, уже підібраних та призначених режимом. Тут участь у виборах посадових осіб не має нічого спільного з правами і відповідальністю громадян демократичної держави.

⁴¹ Almond G.A. Intellectual History of the Civic Culture Concept // Almond G.A., Verba S. (eds) *The Civic Culture Revisited*. – Boston, 1980. – P. 16.

У ліберально-демократичній теорії ідеальний громадянин — це особа, яка:

- цікавиться державними справами і поінформована про них;
- коли це потрібно, виконує громадянський обов'язок участі в голосуванні;
- голосуючи, діє «раціонально», обмірковуючи проблеми сьогодення та приймаючи рішення, що ґрунтуються на власній думці громадянина з цих проблем;
- цікавиться станом справ у суспільстві взагалі та активна у громадянському житті.

Питання про роль громадянина у виборах були висвітлені в попередньому підрозділі, а на інших рисах демократичної громадянськості ми зупинимося нижче, розглянувши за порядком політичну заінтересованість, політичну обізнаність, здатність чинити раціонально на виборах, громадянську участь у різноманітних формах суспільно-політичної активності.

11.2.3. Інтерес до політики й політична обізнаність

Соціологічні опитування показують, що населення демократичних країн має значний рівень інтересу до політики. Так, у 1990 р. у США цікавилися політикою 61% опитуваних, обговорювали політичні питання з друзями 72%. В інших провідних країнах Заходу цей розподіл був таким: у Канаді — відповідно 58% і 75%, Англії — 49% і 66%, Франції — 38% і 65%, Італії — 29% і 58%, Іспанії — 36% і 52%⁴². Проте, існують не лише значні відмінності між країнами, а й у межах однієї країни багато залежить від формулювання запитання. Просто «зацікавленість політикою» є значно вищою, ніж «постійна зацікавленість», а «зацікавленість» — це не те саме, що поінформованість та обізнаність щодо фактів політичного життя.

На запитання, як часто американські громадяни спостерігають за політикою, 25% відповіли «більшість часу», 35% сказали «деколи», а 15% відповіли, що «навряд чи спостерігають» взагалі. Навіть під час виборів кількість людей, які стверджують, що вони цікавляться перебігом виборчої кампанії, зазвичай складає 25-30%, тоді як інші 25% кажуть, що їм це «не дуже цікаво». За даними іншого соціологічного обстеження лише 29% респондентів змогли назвати ім'я представника Конгресу США від їхнього округу, тільки 25% знали прізвища сенаторів від свого штату.⁴³

В Канаді відсоток громадян, які підтверджують свою постійну зацікавленість суспільними справами, зазвичай також не перевищує 25% загального числа

⁴² Рукавишников В., Халман Л., Эстер П. Вказана праця. — С. 173.

⁴³ Delli Carpini M.X., Keeter S. Stability and Change in the U.S. Public's Knowledge of Politics // Public Opinion Quarterly. — 1991. — 55(4). — P. 591-592.

опитуваних. Ще від 1/4 до 1/3 вважають, що вони «не дуже» або «зовсім» не цікавляться цими справами. Близько 1/3 канадських виборців стверджують, що вони ніколи не обговорюють політичних питань та трохи більше як 1/3 роблять це «інколи». Ще одна 1/3 виборців – дискутують з політичних питань «часто»⁴⁴.

Дані соціологічного моніторингу, який здійснює Інститут соціології НАН України, починаючи з 1994 р., показують, що зацікавленість громадян політикою характеризується у 1994-2000 рр. подібною структурою та певною динамікою (%).

Таблиця 11.2

Рівень політичної зацікавленості в Україні⁴⁵

Зацікавленість політикою	1994 р.	2000 р.
дуже цікавить	10	11
певною мірою цікавить	63	67
зовсім не цікавить	27	22

Як бачимо, рівень зацікавленості політикою залишається менш-більш сталим, а відсоток громадян, які не цікавляться політикою, удвічі перевищує відсоток тих, хто політикою дуже цікавиться. Найбільше налічується осіб, яких політика цікавить тільки до певної міри. Питома вага останньої категорії приблизно в шість разів більша, ніж питома вага політично зацікавлених громадян, яких політика дуже цікавить. За означений період частка тих, хто політикою зовсім не цікавиться, скоротилася, а частка тих, хто цікавиться нею до певної міри, збільшилася.

Наукова література містить багато роздумів про причини таких коливань та порівняно невисокого рівня зацікавленості громадян політичним життям. Існують свідчення, що рівень зацікавленості прямо пов'язаний з освітою. Вищий рівень освіченості уможлиблює краще розуміння громадянами їхніх громадянських обов'язків та підвищує інтерес до державних справ.

Спираючись на результати дослідження, яке було проведене у США, американські дослідники Н. Най, Д. Джейн і К. Стелік-Баррі дійшли висновку, що «добре освічені громадяни виявляють істотно вищі рівні розуміння засад демократичного уряду, мають значно кращу здатність ідентифікувати чинних місцевих та національних лідерів і частіше можуть давати правильну відповідь на запитання про поточні політичні факти»⁴⁶.

⁴⁴ Canadian National Election Study, 1997.

⁴⁵ Українське суспільство: моніторинг – 2000 р. Інформаційно-аналітичні матеріали. – Київ, 2000. – С. 321.

⁴⁶ Nie N., Jane J., Sterlik-Barry K. Education and Democratic Citizenship in America. –

Знання про політику — це «фундамент, на якому будується громадянська компетентність», і вони є «необхідною — якщо не достатньою — умовою відповідного функціонування демократії»⁴⁷. Якщо це так, то країни, які прагнуть мати ефективну та стійку демократію, не можуть ігнорувати проблему політичної освіти. Однак, соціологічні опитування громадян у країнах розвиненої демократії не дають підстав для надто оптимістичних висновків про реальний рівень їхньої політичної обізнаності.

Американські автори Д. Карпіні та С. Кітер на підставі свого дослідження зробили висновок про те, що «поінформованішими є ті, хто має вищі доходи, ніж люди з нижчими доходами»⁴⁸. Схожі дані були отримані в Канаді. Національне обстеження виборів 1993 р. показало, що виборці з вищими рівнями освіти і доходів були більш здатними відповісти на актуальні запитання про політику, ніж виборці з нижчими рівнями освіти і доходів⁴⁹. Люди низького соціоекономічного статусу всюди мають найнижчу політичну обізнаність і заінтересованість.

Ця диференціація характерна також для суспільств, які переходять до демократії. Так, наприклад, соціологічні опитування в Україні на початку 90-х років показували, що люди з вищою освітою більш ніж удвічі регулярніше читають і розмовляють про політику, аніж люди з неповною середньою освітою⁵⁰. За даними соціологічного моніторингу Інституту соціології НАН України, заможні люди частіше, ніж бідні, читають газети, суспільно-політичні часописи, відвідують бібліотеки, працюють з комп'ютером, спілкуються з іншими людьми, займаються громадською роботою⁵¹.

Проблеми врядування у сучасному суспільстві надзвичайно ускладнились. Тому лиш невелика частина громадян глибоко розуміють політичну інформацію та мають достатній досвід, щоб її застосовувати. Дослідження, проведені в західних країнах, показують, що загалом населення має низький рівень політичних знань і не може досягнути сутності державних проблем в усій їх складності та взаємопов'язаності. Як зауважив один аналітик американської політики, для більшості виборців «події політичного життя — це плутанина не пов'язаних між собою фактів»⁵².

⁴⁷ Delli Carpini M.X., Keeter S. The Public's Knowledge of Politics // In: Public Opinion, The Press, and Public Policy. — Westport, 1992. — P. 21.

⁴⁸ Delli Carpini M.X., Keeter S. What Americans Know About Politics and Why it Matters. — New Haven. — P. 157.

⁴⁹ Canadian National Election Study, 1993.

⁵⁰ Политическая культура населения Украины (результаты социологических исследований). — Київ, 1993. — С. 25.

⁵¹ Українське суспільство: моніторинг — 2000 р. Інформаційно-аналітичні матеріали. — Київ, 2000. — С. 238-239.

⁵² Neuman W. Russell. The Paradox of Mass Politics: Knowledge and Opinion in the American

Проте інші дослідники дійшли висновку, що пересічні громадяни розуміються переважно на тих питаннях, які є для них пріоритетними. Відповідно, виборців можна поділити на «групи за проблемами», кожна з яких розуміє певну сукупність проблем. І в цьому немає нічого дивного. Адже, «якщо б студентам університетів довелось скласти випускний іспит з історії США, органічної хімії, математики, анатомії, німецької літератури та кримінального права водночас, мало хто б його склав. Та було б неправильно робити з цього висновок, що всі студенти неосвічені, оскільки кожен з них може виявитись відмінником у своїй галузі»⁵³. Отже, концепція «груп за проблемами», не ідеалізуючи виборців, пропонує, разом з тим, оптимістичніший погляд на рівень політичних знань широкого громадянства та можливість його залучення до вирішення політичних питань.

Про рівень політичної обізнаності українського громадянства можна судити з результатів соціологічних опитувань щодо стану захисту прав і свобод у державі, наявності політико-ідеологічних преференцій в українських громадян як виборців щодо розуміння ними суті демократії тощо. На запитання про те, чи є сьогодні Україна державою, де дотримуються права і свободи людини, чверть опитуваних не змогли дати певної відповіді. Лише кожен десятий респондент вважав, що живе в країні, де дотримуються права і свободи громадян. Схильних до протилежної думки виявилось значно більше (65%). Водночас з'ясувалося, що обізнаність опитуваних про права і свободи громадян, які зафіксовані в Конституції України, непевна і пасивна⁵⁴.

Водночас близько половини опитуваних у 2000 р. висловились про те, що вони не знають, чи є сьогодні в Україні лідери, котрі могли б ефективно керувати країною. Крім того, трохи більше половини опитуваних не знають, чи є серед існуючих сьогодні в Україні політичних партій і рухів такі, яким можна довірити владу. Більше третини опитуваних не змогли впевнено сказати, довіряють вони, чи ні, засобам масової інформації, політичним партіям, профспілкам, уряду⁵⁵. Все це свідчить про те, що громадянська компетентність людей, зокрема їхня політична обізнаність, у країні, яка переходить до демократії, має відносно невисокий рівень.

⁵³ На підставі дослідження політичної обізнаності виборців у канадській провінції Британська Колумбія Д. Елкінс робить висновок, що «більшість, якщо не всі виборці певною мірою поінформовані, зацікавлені та долучені до одних питань, залишаючись водночас досить неосвіченими й піддаючись впливу щодо інших. Кожна людина водночас і залучена, й байдужа» (Elkins D.J. Manipulation and Consent: How Voters and Leaders Manage Complexity. – Vancouver, 1993. – P. 186).

⁵⁴ Макеєв С.О., Оксамитна С.М. Громадянська компетентність населення України // Українське суспільство: моніторинг – 2000 р. Інформаційно-аналітичні матеріали. – Київ, 2000.

⁵⁵ Там же. – С. 313-317, 321-322.

Проте, люди не народжуються із знаннями про демократичний лад, його цінності та інститути. Вони навчаються цього упродовж свого життя. У розвинених країнах стійкої демократії це робити легше. Адже такі знання сполучені з практичним досвідом, що передається громадянам від попередніх поколінь. У молодих демократіях такого досвіду немає і молодші покоління вчаться не від своїх попередників, а запозичують досвід та відроджують власну традицію, що відомі їм переважно з книжок. В обох випадках система демократичної освіти має надавати громадянам об'єктивні знання про устрій та функціонування демократичного суспільства. Водночас до її завдань входить формування допитливості, вміння аналізувати та робити самостійні висновки. В демократичних країнах громадянин змолоду практикує шире, відверте й заінтересоване обдумування, розмірковування, дебатування найважливіших питань, з якими стикається спільнота, вчиться оспорювати загальноприйняте мислення шляхом розсудливої аргументації та уважного вивчення суті питання.

Таке навчання є основою прийняття раціональних рішень, як під час виборчої кампанії, так і в інших ситуаціях.

11.2.4. Проблема раціональності вибору

Модель ідеального громадянина описує акт прийняття рішення на виборах як вияв раціонального вибору. Згідно з більшістю усталених інтерпретацій, виборець робить його на підставі міркувань та роздумів щодо оцінки проблем сьогодення. Вивчаючи проблеми, він «виробляє власне ставлення до них, оцінює позиції кандидатів з цих проблем та голосує за того кандидата, чие розуміння питання є найближчим до розуміння виборця»⁵⁶.

Проте ми вже бачили, що велика кількість виборців в усіх демократіях не має необхідного для цього рівня знань. Навіть найуважніші та найзацікавленіші громадяни стикаються з труднощами щодо того, які проблеми потрібно вирішувати та яку політику обирати. Це, однак, не означає, що виборці мусять утратити надію на розумний вибір. Вони можуть використати певні стратегії, що допоможуть їм його зробити.

Однією з таких стратегій, що нею послуговуються виборці розвинених демократій, є довготермінове надання переваги одній конкретній партії (це називається партійною ідентифікацією) — аж поки вона не вчинить чогось, що змусить виборців переглянути свої погляди щодо неї. Аналітики стверджують, що партійна ідентифікація — це ефективний раціональний механізм, що допомагає виборцям уникати необхідності стикатись із труднощами прийняття нового рішення при кожному голосуванні. Поки що в Україні цей підхід може мати лише обмежену цінність, оскільки партійна система

⁵⁶ Mishler W. Political Participation in Canada: Prospects for Democratic Citizenship. — Toronto, 1979. — P. 42.

все ще формується, і значна частина громадян, як уже було сказано, не має стійкої партійної ідентифікації.

Інша стратегія розв'язання проблеми раціональності політичного вибору – довіритись ретроспективним судженням про те, як працювала правляча партія чи коаліція в минулому та як поводити себе інші партії – в ролі опозиції, або ще раніше, коли вони перебували при владі. «Ретроспективне голосування» – цілком розумна стратегія, якщо виборцям важко оцінити, наскільки ефективною буде запропонована партіями політика⁵⁷.

Виборці можуть діяти конструктивно, голосуючи за «підказками», що їх дають визначні особистості, яким вони довіряють, або групи, з якими вони себе ідентифікують. Замість того, щоб вивчати усі питання самим, виборці в таких випадках йдуть «короткою дорогою», довіряючи судженням людей, з якими у них, як їм здається, є спільний світогляд.

Виборці можуть також вирішувати, за яку партію їм віддати голоси, на основі того, наскільки компетентними та надійними є лідери цих партій. Така стратегія також може виявитись раціональною в контексті ускладненості сучасного політичного середовища.

11.2.5. Активна громадянська позиція й громадянська участь

Суть культури громадянськості полягає в добровільній участі громадян у житті своєї держави і своєї громади. Без широкої, добровільної участі громадян демократична держава починає занепадати, перетворюючись в «територію» окремих привілейованих груп і організацій. Тоді як за активної участі громадян у справах суспільства демократична держава може витримати неминучі політичні та економічні бурі, не жертвуючи правами й свободами свого громадянства.

Переважна більшість громадян розвинених країн Заходу вважають, що «демократія представляє собою політично найкращу форму правління»⁵⁸. При цьому громадяни твердо переконані, що уряди, влада існують для того, щоб слугувати людям, а не навпаки. Щодо суспільств, які переходять до демократії, то тут громадяни, як правило, незадоволені рівнем розвитку демократії та рівнем дотримання прав людини. Але не завжди пов'язують їх незадовільний рівень із власною поведінкою, яка інколи має вирішальне значення.

Як показують у своїх дослідженнях українські соціологи, українським громадянам властива психологічна неготовність вступати у відкритий кон-

⁵⁷ Niemi R.G., Herbert F.W. Controversies in Voting Behavior. – Second edition. – Washington, 1984. – P. 98-99.

⁵⁸ Рукавишников В., Халман Л., Эстер П. Политические культуры и социальные изменения: Международные сравнения. – Москва, 1998. – С. 167.

флікт з порушниками їхніх прав і свобод. Тому населення країни майже не вступає у взаємодію з державними і правовими установами щодо відновлення порушених прав, не звертається у відповідні організації та до уповноважених осіб⁵⁹.

Так, під час загальноукраїнського опитування⁶⁰ в липні 2000 р. майже половина (47%) опитаних засвідчили, що, стикаючись із порушенням своїх прав, жодним способом не намагаються цьому протидіяти. Близько 17% відсотків опитаних у таких випадках звертаються до «перевіреного» ще за комуністичних часів заходу – використовують «зв'язки», і тільки біля 15% чинять як громадяни демократичної держави – звертаються до суду (див. табл. 11.3).

Таблиця 11.3

Активність громадян України у захисті своїх прав

Що Ви робите, якщо порушують Ваші права?	число	%
1 Звертаюсь до суду	476	14,65
2. Даю хабар	92	2,83
3. Використовую зв'язки	552	16,98
4. Застосовую силу	88	2,71
5. Нічого не роблю	1516	46,65
6. Інше	139	4,28
7. ВВ/НВ	387	11,91

Для такої поведінки в Україні є не тільки суб'єктивні, але й об'єктивні причини (нерозвиненість судової системи, її нездатність забезпечити справедливий розгляд усіх цивільних справ). Проте розірвати це «зачароване коло» не вдасться, якщо громадяни й надалі залишатимуться пасивними спостерігачами правопорушень, не намагаючись змінити життя власними силами.

Громадянська залученість. Форми політичної участі. У демократичному суспільстві існує багато форм громадянської залученості та політичної участі громадян у суспільних справах. При усій вагомості виборів, що дають змогу громадянам формувати та змінювати уряди, роль громадян, звичайно ж, не зводиться тільки до статусу виборців. На рівні громад чи муніципалітетів

⁵⁹ Макеєв С.О., Оксамитна С.М. Громадянська компетентність населення України // Українське суспільство: моніторинг – 2000 р. Інформаційно-аналітичні матеріали. – Київ, 2000.

⁶⁰ Опитування проводилось у липні 2000 Центром соціальних і маркетингових досліджень «СОЦИС» на основі багатощаблевої, стратифікованої вибірки із застосуванням квотного відбору респондентів на останньому шаблі. Похибка вибірки становить $\pm 3\%$. Обсяг вибіркової сукупності – 2800 осіб.

громадяни можуть брати активну участь у вирішенні питань освіти, екології, можуть створювати певні громадські угруповання чи балотуватися на посади в місцевих органах влади. На регіональному та національному рівнях громадяни можуть зробити вклад, беручи участь у дискусіях та певних масових акціях, спрямованих на розв'язання повсякденних проблем суспільного життя. Вони можуть вступати до політичних партій, профспілок чи інших добровільних громадських організацій⁶¹ і бути їх активними членами чи й керівниками.

У демократичному суспільстві не можна вимагати від громадян, щоб вони брали участь у політичному житті. Проте без активної участі громадян демократія починає слабнути. Участь пов'язана з намаганням так чи інакше впливати на прийняття управлінських рішень. Ті, хто активно це робить, є активними громадянами. Ті, хто не приймає участі в політичному житті, є пасивними громадянами. Між цими двома крайнощами й коливається участь громадян в політичному житті суспільства.

Форми політичної участі громадян можна розділити на три типи:

- індивідуальні дії (голосування, контакти з посадовими особами, робота на кандидата в депутати чи партію, написання листів, петицій, звернень до державних посадовців тощо);
- колективні дії (мітинги, демонстрації, підписування звернень);
- прямі дії (несанкціоновані політичні страйки, бойкоти, пікети, захоплення будинків тощо).

Розрізняють також конвенційні (законні) і неконвенційні (незаконні) типи політичної участі громадян.

Для переважної більшості громадян США, Англії, ФРН політична участь пов'язується перш за все з виборами (голосування, агітація за свого кандидата) і з підписуванням різного роду колективних звернень. Інші форми політичної участі, особливо бойкоти, несанкціоновані страйки, захоплення будинків тощо, охоплюють незначну кількість громадян.

Подібною є й ситуація в Україні: вибори є масовою формою політичної участі громадян, охоплюючи понад 70% громадян, тоді як до інших форм політичної діяльності долучається (або й просто схвалює їх) порівняно невелика частина населення. Їх популярність серед українських громадян відображає табл. 11.4.

⁶¹ Про участь у неполітичних формах громадянського життя йтиметься в розділі 14.

Таблиця 11.4

Громадська думка про найбільш ефективні форми політичної участі⁶²

Форми політичної участі	Україна, % відповідей	
	1994 р.	2000 р.
Збирання підписів під колективними відозвами	17	17
Законні мітинги та демонстрації	17	20
Участь у передвиборчих кампаніях	16	20
Загроза страйком	8	7
Бойкот (відмова виконувати рішення адміністрації, органів влади)	7	7
Несанкціоновані мітинги та демонстрації	2	2
Незаконні страйки	2	2
Голодування протесту	2	3
Пікетування державних установ	4	7
Захоплення будинків	1	2
Створення незалежних від Президента та уряду збройних формувань	2	2

Як бачимо, громадяни України вважають, що участь у передвиборчих кампаніях, законних мітингах і демонстраціях, а також у збиранні підписів під колективними відозвами є найефективнішими засобами обстоювання своїх прав та інтересів. Цю тенденцію слід оцінити позитивно, бо вона віддзеркалює зростання активності громадян саме в конвенційних формах. Неконвенційні форми політичної участі підтримує, в якості найефективніших засобів обстоювання своїх прав та інтересів, приблизно четверта частина населення.

Протестна поведінка: причини та впливи. У деякі періоди життя демократичних суспільств політична участь громадян переходить на рівень демонстрацій, бойкотів, страйків, пікетувань та інших форм прямої дії. Прямі дії в демократичному суспільстві дозволені кожному, але найчастіше до них звертаються соціально вразливі групи населення, які незадоволені своїм життям, певним чином дискриміновані, не вірять у те, що можуть бути «почуті» на владному рівні, діючи в інший спосіб. Протестна поведінка таких груп завжди була частиною демократичного суспільства.

Сьогодні протести торкаються ширшого спектра питань – від забруднення навколишнього середовища до розташування й нарощування ядерних озброєнь, питань зовнішньої політики і глобалізації, діяльності міжнародних економічних структур, етнонаціональної дискримінації тощо. Їх метою часто є привернення уваги засобів масової інформації.

⁶² Українське суспільство: моніторинг – 2000 р. Інформаційно-аналітичні матеріали. –

Традиційною й вельми поширеною формою прямої дії є страйки, які влаштовують робітничі профспілки проти працедавців, з якими вони мають спір, як правило, щодо умов найму: умов праці, зарплатні, відпочинку тощо.

Протести виникають там і тоді, де й коли діють неефективні стратегії та технології здійснення влади (не задовольняються основні потреби людей, порушуються їхні права і свободи, діють обмеження на отримання професій, освіти тощо), коли владні структури не відгукуються на інші форми заявлення громадянством своїх вимог. Внаслідок цього знижується рівень відданості людей пануючим у суспільстві цінностям, їхня солідарність із цілями політичного режиму, виникає психологічна незадоволеність системою взаємовідносин, що склалися між громадянином і державою, страх перед майбутнім.

Протестна поведінка, прямі (у тому числі й неконвенційні) дії останнім часом набули певного поширення, оскільки вони є безпосереднім способом політичної участі громадян⁶³. Проте цей спосіб політичних дій має й свій негативний бік. Право на протест, демонстрацію, мітинг у випадку зловживань чи крайнього загострення протистояння може призвести до насильства, руйнівних наслідків і навіть людських жертв. Прямі дії, які виходять з-під контролю, ведуть до хаосу, порушення громадського порядку, до занепаду демократичного процесу, що може мати своїм наслідком втрату прав і свобод людини.

В цілому протести є випробуванням демократії. Вони покликані радше надавати громадянам реальну можливість виразити свої інтереси та переконання, а не служити засобом примусу чи залякування. Тому треба усвідомлювати різницю між мирним протестом, метою якого є отримання підтримки широкого загалу, та руйнівним, деструктивним протестом, який призводить до розколу суспільства та втрати підтримки.

Головним тут стає завдання збереження балансу: захистити право на свободу висловлювань і зборів з одночасним утриманням громадського порядку і опором спробам залякування чи насильства. Придушення мирних протестів в ім'я порядку може перетворитися в репресії; але й дозволяти неконтрольовані протести — значить заохочувати до анархії, хаосу.

Для досягнення такого балансу, мабуть, не існує якоїсь магічної формули. В кінцевому підсумку все залежить від відданості громадян демократичним

⁶³ Найяскравішим їх виявом були упродовж 1999-2002 рр. виступи «антиглобалістів» у містах, де відбувалися форуми важливих міжнародних організацій: ВТО, МВФ, лідерів провідних країн світу з економічних питань у Давосі (в 2002 р. — у Нью-Йорку), а також масові заворушення в Аргентині 2002 р., що призвели до почергової зміни кількох урядів, не спроможних справитися з фінансовою та загалом економічною кризою в цій країні. Меншими, але все ж значними за своїми масштабами, були акції протесту в Україні у 2000-2001 р., пов'язані із загибеллю за нез'ясованих обставин журналіста Г. Гонгалзе і так званім касетним скандалом

цінностям та інститутам, правам і свободам окремої людини. Бажано, щоб протести використовувались тільки для організації публічного тиску проти несправедливої політики і не були домінуючою формою громадянської участі.

Висновки

Вибори є найважливішим механізмом, за допомогою якого громадяни демократичних країн мають змогу вирішувати, хто саме (які особи і які політичні сили) повинен правити країною та якою має бути їхня політика.

Демократична практика багатьох країн виробила різні форми організації виборчого процесу та різні способи розподілу мандатів після завершення голосування. Вони лежать в основі різних виборчих систем, кожна з яких має свої вади й переваги.

Хоч немає ідеальних виборчих систем, усе ж деякі з них підходять для певних країн краще за інші. Вибір системи, за якою проводяться вибори, залежить від пріоритетів політики на певному етапі демократичного розвитку суспільства.

Ефективність виборів у досягненні демократичних цілей суспільства залежить не лише від механізмів та процедур їх проведення, а й насамперед від поведінки виборців, які можуть бути активними або пасивними, мати політичні вподобання й належну підготовку, або ні. Для з'ясування різних аспектів громадянської поведінки виборців необхідно зрозуміти сутність та еволюцію громадянського статусу людини, а також способів його практичної реалізації.

Людина стає громадянином, коли вона починає володіти певними правами. Демократія закріплює цю обставину, створюючи умови і гарантії для розгортання громадянства, розширення кола прав і людей, наділених цими правами. Згодом викристалізовується модель демократичного громадянина, яка слугує взірцем для наслідування.

Формується також культура громадянськості, найважливішими складовими якої є інтерес до суспільних справ і політики, політична обізнаність і компетентність, вміння діяти раціонально та громадська й політична участь.

Громадяни країн, які тільки переходять до демократії, показують слабші рівні громадянської компетентності, ніж громадяни країн розвинених демократій. Але й у деяких стійких демократія (США, Канада) спостерігається деякий спад громадянської обізнаності та залученості, на що дослідники знаходять різні пояснення та пропонують способи нейтралізації впливу цих тенденцій на розвиток демократії.

Як відзначають американські автори, «емпіричні дослідження назавжди зруйнували нашу картину масового електорату як такого, що складається з добрих ідеалізованих громадян»⁶⁴. Дуже небагато громадян у будь-якій із розвинутих демократій відповідають моделі політичної залученості і громадянської компетентності, яка, згідно з ліберально-демократичною теорією, здатна зробити уряд відповідальним і підзвітним громадянам.

І це не дивно. Політична відповідальність громадян складає лише один бік їхнього життя. Якщо пересічна особа спробувала б досягнути стандартів ідеальної моделі, у неї не залишилось би часу на інші види діяльності.

Визнаючи, що нереально домагатися повної відповідності поведінки громадян моделі ідеального демократичного громадянина, сучасні дослідники усе ж стверджують, що й за цих умов демократія може працювати досить добре. Виборці можуть робити розумний вибір, вдаючись до стратегій прийняття рішень, які не вимагають від них спроб розібратись в усьому комплексі державної політики.

Тим не менше, існують певні питання щодо загальної природи демократії та щодо того, якою мірою демократія потребує і має заохочувати політичну участь громадян у різноманітних формах, а також яким із цих форм варто надавати перевагу.

Найбільшою відмінністю поведінки українських громадян від громадян розвинених демократичних країн є недостатня компетентність у справі захисту своїх прав і психологічна неготовність їх захищати.

Якщо ж порівняти змістовність політичної участі громадян України з відповідною змістовністю політичної участі громадян розвинених країн, то можна зазначити, що:

- рівень електоральної активності громадян в обох випадках є подібним;
- партійна ідентифікація громадян, стійкість їхніх політичних орієнтацій поки що суттєво нижча, ніж у громадян країн розвинених демократій;
- громадяни України менше заангажовані в діяльність організацій, які займаються вирішенням місцевих, локальних проблем;
- громадяни України мають приблизно той сам показник участі в легітимних мітингах та демонстраціях, що й громадяни розвинених демократичних країн;
- водночас громадянам сучасної України притаманний дещо вищий потенціал протестної активності неконвенційного типу (несанкціоновані страйки, бойкоти, пікетування, захоплення будинків тощо).

⁶⁴ Niemi R.G., Herbert F.W. *Controversies in Voting Behavior*. – Second edition. – Washington, 1984. – P. 325.

Загалом, за виключенням участі в конституційних виборах, легітимних мітингах та демонстраціях, форми конвенційної участі громадян в політичному житті України розвинені меншою мірою, ніж у країнах розвиненої демократії.

Контрольні запитання

1. Що таке виборча система та які типи виборчих систем існують у демократичних країнах? Які вони мають вади й переваги?
2. Чи можлива ідеальна виборча система, яка б найефективніше реалізувала всі принципи демократії?
3. Які виборчі системи застосовувались на виборах в Україні після проголошення її незалежності? Охарактеризуйте тип та особливості чинної виборчої системи в Україні.
4. Із яких джерел відбувається фінансування виборчих кампаній партій та кандидатів? Чи потрібно забезпечувати рівні фінансові можливості партій та кандидатів з точки зору демократичності, до якої міри і яким чином?
5. Яким є рівень виборчої активності в демократичних країнах і в Україні? Що спонукає громадян до участі у виборах?
6. Які чинники впливають на електоральні преференції виборців?
7. Які основні причини абсентеїзму? Чи є він проблемою для України?
8. В чому полягає ідея громадянства? За яких умов людина стає громадянином?
9. Який зміст вкладається в поняття демократичного громадянина?
10. Що таке культура громадянськості? Охарактеризуйте її складові.
11. В чому полягає зміст політичної зацікавленості та обізнаності? Наскільки політично зацікавленим та обізнаними є громадяни демократичних країн Заходу та України?
12. Що таке раціональний вибір та як його можуть зробити виборці в умовах ускладненості політичного процесу?
13. Які є форми політичної участі?
14. Охарактеризуйте участь у політичному житті громадян країн розвиненої демократії і України?
15. Назвіть особливості протестної поведінки громадян? Як вона впливає на стабільність та якість демократії?

Література

1. Артемов Г.П. Политическая социология: Курс лекций. – С.-Петербург 2000.
2. Вишняк О.І. Електоральна соціологія: історія, теорії, методи. – Київ 2000.
3. Голосов Г.В. Сравнительная политология: Учебник. – Новосибирск 1995.
4. Гоулд Ф. Стратегическое планирование избирательных кампаний, Полис. – 1993. – № 4.
5. Кіс Т.І. Виборчі системи та їх політичні наслідки // Нова політика. 1996. – № 2.
6. Ле Дюк, Лоуренс. Учасницька демократія: референдуми у теорії та в практиці: Публікація канадсько-українського проекту «Демократична освіта»; Центр освітніх ініціатив. – Харків, 2002.
7. Makeev S.O., Okhamitna S.M. Громадянська компетентність населення України // Українське суспільство: моніторинг – 2000 р. Інформаційно-аналітичні матеріали. – Київ, 2000.
8. Мерло П. Избирательные кампании и проблемы их подготовки: «раннее игровое поле» и демократические выборы // Полис. – 1995. – № 4.
9. Петров О., Полторак В. Проблеми стратегічного планування президентської виборчої кампанії // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. 1999. – № 3.
10. Рукавишников В., Халман Л., Эстер Л. Политические культуры и социальные изменения: Международное сравнение. – Москва, 1998.
11. Ручка А. Політико-ідеологічна диференціація населення як чинник сучасного суспільного життя // Розбудова держави. – 1999. – № 7-12.
12. Українське суспільство: моніторинг – 2000 р. Інформаційно-аналітичні матеріали. – Київ, 2000.
13. Almond G.A. Intellectual History of the Civic Culture Concept // In Almond G.A., Verba S. (eds.) The Civic Culture revisited. – Boston, 1980.
14. Birch Sarah. Elections and Democratization in Ukraine. – Basingstoke and New York, 2000.
15. Converse Philip E. The Nature of Belief Systems in Mass Publics. // – In Apter David, ed. Ideology and Discontent. – New York, 1964.
16. Cronin Thomas E. Direct Democracy: The Politics of Initiative Referendum and Recall – Cambridge MA 1989

17. Dalton Russell J. Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France. – Chatham, N.J., 1988.
18. Delli Carpini Michael X. and Scott Keeter. What Americans Know About Politics and Why it Matters. – New Haven, 1996.
19. Downs A. An Economic Theory of Democracy. – New York, 1957.
20. Elkins David J. Manipulation and Consent: How Voters and Leaders Manage Complexity. – Vancouver, 1993.
21. Fiorina M. Retrospective Voting in American National Elections. – New Haven, 1981.
22. Harrop M., Miller W. Elections and Voters: A Comparative Introduction. – London, 1987.
23. Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective / Ed. by Lawrence Le Duc, Richard G. Niemi and Pippa Norris. – Thousand Oaks, 1996.
24. Miller Warren and Shanks J. Merrill. The New American Voter. – Cambridge, MA, 1996.
25. Mishler William. Political Participation in Canada: Prospects for Democratic Citizenship. – Toronto, 1979.
26. Neuman W. Russell. The Paradox of Mass Politics: Knowledge and Opinion in the American Electorate. – Cambridge, MA, 1986.
27. Nie N., Jane J., Stehlic-Barry K. Education and Democratic Citizenship in America. – Chicago, 1996.
28. Page Benjamin I. and Shapiro Robert Y. The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences. – Chicago, 1992.
29. Taagepera R. and Shugart M. Seats and Votes: the Effects and Determinants Electoral Systems. – New Haven, 1989.
30. Teixeira Ruy A. The Disappearing American Voter. – Washington, 1992.
31. Thompson D. F. The Democratic Citizen: Social Science and Democratic Theory in the Twentieth Century. – Cambridge, 1970.

12. РОЛЬ ЗМІ В ДЕМОКРАТИЧНОМУ ПРОЦЕСІ

12.1. Сутність та суспільне значення засобів масової комунікації

Успішне функціонування усіх механізмів сучасної демократії, залученість громадян до політики, їхня політична компетентність, здатність робити усвідомлений, обґрунтований вибір і приймати раціональні рішення – все це залежить від доступу громадян та утворюваних ними партій і організацій до всієї можливої інформації про діяльність урядів, парламентів, інших офіційних інституцій, не кажучи вже про перебіг виборів та поведінку учасників електорального процесу. Чим повнішу інформацію мають учасники політичного процесу, чим прозорішою є політика, тим легше надати їй демократичного змісту, примусити слугувати людям, усьому суспільству.

Демократичний процес неможливий без обміну інформацією. Такий обмін знаннями та відомостями з'єднує різні рівні політичної системи і дає інститутам влади змогу виконувати функції управління державою і суспільством. Розвиток демократії супроводжується розширенням політичних зв'язків, а це вимагає збільшення обсягу знань та повідомлень, що обслуговують суспільство. Далеко не всі відомості однаково рівноцінні для людей. Важливе значення має політична інформація, тобто відомості, необхідні для прийняття рішень у сфері державної влади, а також здійснення відповідних дій.

Інформацію необхідно розглядати і як передумову дій політичного суб'єкта, і як необхідний ресурс, що дозволяє досягати у політичній сфері тих чи інших цілей. Свідоме сприйняття, тлумачення та засвоєння інформації носить назву комунікації. У масових інформаційно-комунікативних процесах особливе місце належить засобам масової інформації (ЗМІ, мас-медіа).

«Засоби масової інформації – періодичні друковані видання та інші форми розповсюдження інформації, спрямовані на охоплення необмеженого кола осіб, соціальних груп, держав, з метою оперативного інформування їх про події, явища у світі, конкретній країні, певному регіоні, а також на виконання спеціальних соціальних функцій. До ЗМІ, як правило, відносять: періодичні друковані видання (газети, журнали, бюлетені тощо), які мають постійну назву, нумерацію і періодично виходять у світ; різноманітні технічні засоби і способи передачі на відстань звукової або візуальної інформації»⁶⁵. Засоби масової інформації у відкритому суспільстві дозволяють вільно обмінюватися будь-якою інформацією, що є однією з найвагоміших цінностей демократії. Роль ЗМІ в сучасному демократичному процесі помітно зростає, і особливого

⁶⁵ Політологічний енциклопедичний словник, 1997. – С. 134-135.

значення набуває рівень їх політичної культури, що забезпечує зважений діалог різних політичних сил. Засоби масової інформації можуть стримувати політичну конфронтацію в суспільстві, переводячи її у площину діалогу з метою заміни небезпечного протистояння корисним для суспільства порозумінням та співробітництвом різних політичних сил. Але існує і реальна небезпека використання ЗМІ з діаметрально протилежною метою – насамперед там, де їх жорстко контролює держава. Тоді мас-медіа можуть спрямовувати проти політичної опозиції з метою її дискредитації. У такому випадку неминучим є спотворення та приховування інформації, що суперечить міжнародним угодам у сфері свободи слова та інформації. Розвинена демократія неможлива без поширення різних знань, поглядів, соціальних оцінок. Один з наріжних принципів ліберальної демократії передбачає гарантію визначеного мінімуму прав для всіх громадян. Серед них чи не головним є право на свободу слова і отримання інформації для кожного громадянина. У Міжнародному пакті про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. вказується:

«Кожна людина має право на вільне вираження своєї думки; це право включає свободу шукати, отримувати і розповсюджувати будь-якого роду інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово або через друк або в художніх формах виразу, чи іншими засобами за власним вибором»⁶⁶.

Ключовим критерієм свободи інформації, підкреслюють К. Крос і Р. Гакет, є різноманітність її джерел у поєднанні з вільним доступом до них. Дослідники підкреслюють особливу функцію громадських медіа, які є альтернативними, низовими в суспільстві і виражають потреби громадян. Останні мають право на адекватну інформацію про справи на місцевому рівні, право на відповідь і право на використання нових засобів комунікації для взаємодії та соціальних дій у невеликих громадах, групах інтересів та субкультурах⁶⁷.

Отже, найважливішою засадою функціонування демократії є свобода поширення інформації. Засоби ж масової інформації повинні безперешкодно виконувати свої соціальні функції, насамперед освітню, виховну, інформаційну, ідеологічну та формування цінностей демократії. При розгляді даної теми першочергова увага приділятиметься висвітленню саме цієї останньої функції.

12.2. Політична відповідальність та функції засобів масової інформації в демократичному суспільстві

У сучасному суспільстві засоби масової інформації (ЗМІ) перетворилися у могутній політичний інститут, без якого неможливо уявити функціонування публічної влади. Особливе значення мають електронні ЗМІ, насампе-

⁶⁶ Международный Пакт о гражданских и политических правах, 16 декабря 1966 г. // Права человека: Основные международные документы. – Москва, 1989. – С. 45.

⁶⁷ Крос К., Гакет Р. Політична комунікація і висвітлення новин у демократичних

ред – телебачення. Завдяки йому публічна політика отримала надзвичайно ефективний інструмент впливу на суспільство, що відкриває небачені раніше можливості формування політичних орієнтацій, а також маніпулювання громадською думкою. Тому значно зростає відповідальність ЗМІ перед суспільством. Перш, ніж зупинитися на обов'язках мас-медіа перед суспільством, необхідно розглянути особливості сучасних масових політичних комунікацій.

У масових інформаційно-комунікаційних процесах діють різні політичні агенти. До них відносять державні або національні, незалежні та опозиційні, приватні та зарубіжні ЗМІ. Їхні дії в інформаційному просторі можна звести до двох головних типів. Перший зветься мобілізаційним і включає агітацію та пропаганду. Другий називається маркетинговим і використовує методи паблік рілейшнз та політичної реклами. Необхідно розуміти їх особливості.

Перший тип характерний для тоталітарних режимів, і його завданням є нав'язування людям певних думок, стереотипів поведінки, зрештою – віри. Агітація та пропаганда є засобами інформаційного контролю над людьми, вони не створюють їм можливості вибору.

До розпаду СРСР мобілізаційний тип дій ЗМІ був панівним, і суспільна свідомість формувалась через мас-медіа комуністичною ідеологією. Після 1991 р. монополія цієї ідеології зникає остаточно, і у суспільстві виникає ідеологічний плюралізм, з поступовим розширенням сфери домінування ліберально-демократичних цінностей. До них у першу чергу відносять цінності ліберальної ринкової економіки та демократичного громадянського суспільства. Пострадянські журналісти, що звикли до старих форм роботи, нерідко намагалися пропагувати нові для українського суспільства цінності старими мобілізаційними методами. Але широке використання агітаційно-пропагандистських засобів впливу на громадську думку загрожує маніпулюванням свідомістю і, зрештою, дезінформацією суспільства. Людині нав'язують запрограмовані оцінки, психологічно тиснуть на її свідомість, позбавляючи можливості вільного вибору. А відтак пропаганда ліберальної демократії перетворюється на свою протилежність – індоктринацію, що ігнорує волю людини та її право на вироблення власних політичних переконань.

Водночас, слід підкреслити, що агітаційно-пропагандистські методи застосовуються політичними суб'єктами демократичного суспільства там, де необхідно досягти соціальної підтримки цілей цього суб'єкта. Проте, такі методи повинні мати обмежене застосування, тоді як маркетингові стратегії в ЗМІ демократичних країн мають переважати.

Маркетингові стратегії формуються у відповідності із попитом та пропозицією на інформацію, що складаються на інформаційному ринку. Головне їх завдання полягає в тому, щоб необхідну суб'єктові інформацію забезпечити.

ти в потрібний час і в потрібному місці. Особливістю маркетингових стратегій є те, що вони націлені не на контроль за свідомістю людини, а на інформування про те, в чому зацікавлені політичні агенти, які використовують методи політичної реклами. Позитивною якістю цих методів є орієнтація на достовірне інформування суспільства про цілі та завдання тих чи інших політичних агентів. Маркетингові стратегії характерні для суспільств із розвинутими демократичними традиціями, і на українському ґрунті приживаються з великими труднощами. Їх широке розповсюдження можливе лише там, де існує значна ступінь відкритості політики.

Сучасні дослідники політичної комунікації у демократичних суспільствах відзначають своєрідний дуалізм інформаційної сфери: «Товари і послуги, що постачаються засобами масової інформації, водночас є і чимось приватним, і чимось публічним. Приватним – оскільки їх споживають для індивідуальних потреб, вони перебувають у приватній власності і використовуються для одержання прибутку, але є також чимось публічним у тому розумінні, що вони необхідні для процесу демократичної комунікації у суспільному просторі»⁶⁸.

У країнах із розвинутою демократією ЗМІ спочатку виходили на інформаційний ринок як органи партійної преси і лише згодом набували інших функцій. Що ж стосується пострадянських держав, то тут інерція часів, коли партійність преси вважалася обов'язковою, ще далеко не подолана. В Україні виходить чимало газет, контрольованих політичними партіями, і вони не обов'язково офіційно називають себе друкованими органами партій. Частіше видання є формально незалежним, а насправді виступає як виразник партійних поглядів. Недоліком такого роду видань можна вважати їхню оціночну однобічність, зацикленість на певній ідеології.

У відкритому суспільстві (і це свідчить про його демократизм) існує плюралізм думок, ідей і поглядів, а ЗМІ виражають інтереси різних політичних сил. Зазвичай у різних конкретних суспільствах діяльність ЗМІ залежать від багатьох соціально-політичних чинників, але можна визначити і їх спільні функції:

- пізнавальну;
- контролю і спостереження за діями суб'єктів влади;
- політичної соціалізації (участь у процесі засвоєння індивідом політичних знань, норм і цінностей суспільства);
- формування громадянськості.

Крім загальних функцій, засоби масової інформації мають ще свої специфічні функції, властиві лише їм, а не іншим суб'єктам масових інформацій-

⁶⁸ Крос К., Гакет Р. Вказана праця. – С. 19.

но-комунікаційних процесів. До них належать функції редагування (відбір і коментування інформації) та оцінювання, що істотно впливає на формування громадської думки та суспільних настроїв.

Головною метою ЗМІ є оперативне інформування окремих осіб, соціальних груп населення в цілому про події та явища у світі, конкретній країні, певному регіоні. Цієї мети вони досягають, виконуючи притаманні їм соціальні функції. Розрізняють «старі» та «нові» ЗМІ. До перших відносять друковані ЗМІ, тобто газети, журнали, бюлетені тощо. Національне друкування газет розпочалося 1749 р. у Львові. Нині в Україні зареєстровано близько 8 тис. періодичних видань, більшість з яких складають газети.

До «нових» ЗМІ в першу чергу відносять електронні – радіо, телебачення та інтернет. Разом з кіно вони складають групу аудіовізуальних ЗМІ.

У європейському міжнародному законодавстві основою розвитку суспільного (громадського) телерадіомовлення є ст. 10 Європейської конвенції про права людини. Саме там розглядаються питання свободи преси і доступу до інформації. Вона обмежує гарантії свободи самовияву свободою від «втручання державної влади». Міжнародний пакт про громадянські та політичні права передбачає тільки два випадки обмежень права на свободу самовираження: «а) задля поваги прав чи репутації інших осіб; б) задля охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення»⁶⁹. У «Віденській декларації про громадське теле- і радіомовлення» говориться про «безумовну підтримку незалежної громадської служби теле- і радіомовлення, котра має замінити інформаційні структури, що контролюються державою і продовжують існувати в державах Східної Європи».

Регулярні передачі радіомовлення в світі розпочалися у 1919-1920 рр. Перші кроки, пов'язані насамперед з розвитком радіо, спричинили встановлення державного контролю над цією сферою. Заснована у 1922 р. британська Служба радіомовлення Бі-Бі-Сі була першою у цьому ряді. Впродовж наступних чотирьох років Італія, Швеція, Ірландія, Фінляндія, Данія скопіювали британську модель. В Україні ж регулярне радіомовлення започатковане 16 листопада 1924 р. А передачі телебачення за електронною схемою у світі розпочалися напередодні Другої світової війни, регулярні в Україні – з 1951 р.

Як і у випадку з друкованими ЗМІ, проблема роздержавлення мережі телебачення та радіо гостро постала на початку 90-х рр. у країнах Східної Європи. Повчальним у цьому контексті може стати післявоєнний досвід ФРН, де громадське телерадіомовлення набуло найбільшого розвитку.

Головний принцип діяльності всієї системи телерадіомовлення Німеччини – це незалежність від держави. Згідно з цим принципом жодна державна

⁶⁹ Міжнародний пакт... – С. 45.

установа або чиновник не мають права здійснювати прямий чи опосередкований вплив на зміст, спрямованість та загальну діяльність телерадіомовлення. Дозволивши створення приватного телебачення, Федеральний конституційний суд спеціально підкреслив, що законодавчі органи мають «гарантувати, щоб телерадіомовлення не було віддане в руки одній чи кільком окремим громадським групам, щоб усі сили, що мають суспільне значення, отримали право голосу в загальній програмі і щоб свобода репортажів залишилася недоторканою».

З початку 80-х рр. у Німеччині була запроваджена дуальна система телерадіомовлення. Це означає, що поруч із публічно-правовими телерадіоорганізаціями починали діяти приватні. Але на функції та структуру публічно-правових компаній це майже не вплинуло. Вони, як і раніше, об'єднані у Робоче співтовариство телерадіокомпаній Німеччини (АРД), котре формує з їхніх матеріалів Першу програму загальнонімецького телебачення. Крім того, земельні компанії ведуть свої трансляції у межах свого ареалу на так званій 3-й програмі. На противагу організованому на федеральній основі АРД, Друга програма (ЦДФ) побудована за принципом централізму. Її передачі транслюються з Майнца. ЦДФ існує за рахунок своєї частки прибутків з абонентної плати (50% бюджету ЦДФ), прибутків від реклами (третина бюджету) та інших джерел. Єдиною телерадіокомпанією, яка перебуває у розпорядженні федерації і фінансується урядом, є «Німецька хвиля». Але, згідно із законом, вона здійснює мовлення тільки за кордон, щоб давати ненімецькій аудиторії уявлення про реалії німецького життя і роз'яснювати точку зору уряду ФРН з тих чи інших питань⁷⁰.

Електронні засоби масової інформації відрізняються великою оперативністю, а друковані дають можливість не лише інформувати про події, але й ретельно аналізувати їх. Між ЗМІ існує своєрідний поділ праці. Надзвичайно оперативне радіо інформує про те, що сталося. Потім телебачення демонструє, як відбувалася подія. Нарешті, газета роз'яснює, чому відбулася подія.

У сучасному світі дедалі більшого значення набувають бінарнокодовані або комп'ютерні мас-медіа. Вони створили умови для постійних обопільних зв'язків, що дозволяє не лише отримувати інформацію, але й висловлювати своє ставлення до неї. Всесвітня інформаційна мережа Інтернет, початки якої було закладено 1969 року, різко підвищила можливості отримання інформації реципієнтами.

Новий етап комунікаційної революції супроводжується появою таких форм виявлення громадської думки та прийняття політичних рішень, які значно розширюють межі демократії. Рядові громадяни можуть брати участь

⁷⁰ Проблеми роздержавлення засобів масової інформації в Україні: Матеріали до круглого столу. — Київ, 9 грудня 1998 р. — С. 51-54.

у теледебатах політиків, електронним шляхом голосувати на виборах чи референдумах. Цим створюються передумови «теледемократії» – нового способу участі громадян у формуванні владних структур та здійсненні влади.

Сьогодні, поряд із звичним поняттям «друкована преса», із появою і розширенням мережі інтернет з'явилося інше поняття – «електронна преса». Інтернет дозволяє пов'язати найвіддаленіші куточки земної кулі в єдиний інформаційний простір, і світ поступово зближується, що дозволяє дослідникам вести мову про ефект «світового села».

Один із сучасних дослідників інформаційної доби М. Кастельс вважає, що людство переживає сьогодні інформаційно-технологічну революцію, найвагомішим наслідком якої буде формування «мережевого суспільства». За допомогою інтернету, який є центральною ланкою цих трансформацій, формується культура віртуальної реальності. «Місцевості втрачають своє культурне, історичне, географічне значення і реінтегруються в функціональні мережі чи в образні колажі, покликаючи до життя простір потоків, який замінює простір місць. Час – минуле, сьогодення, майбутнє – можна програмувати так, щоб вони взаємодіяли один з одним у будь-якому повідомленні. ... Це культура реальної віртуальності, де вигаданий світ є вигадкою у процесі її створення»⁷¹. За таких умов, на думку С. Холла, процес економічної глобалізації підриває відносну автономію національної держави, її здатність проводити власну національно зорієнтовану політику і спричиняє тиск у напрямі інтернаціоналізації вільного руху інформації⁷².

Засадничою (стосовно моделі зв'язку) є ідея рівного, без дискримінації, права на доступ до інформації. Саме з ним пов'язані особливості функціонування інтернету. Поза всяким сумнівом, комп'ютерні медіа сприяють вивільненню творчої енергії, ліквідації суспільної ієрархії, ефективній підтримці демократії, цілеспрямованому зростанню впливу людей, що раніше були лише пасивними споживачами інформації, і створенню нових різновидів об'єднань людей. Новою формою зворотного зв'язку в ЗМІ, який спонукає до дискусій у реальному часі, є читацький коментар в інтернеті до тільки-но прочитаної статті або переглянутої програми.

Величезною перевагою інтернету як засобу масової комунікації є те, що завдяки йому політична інформація розповсюджується майже миттєво, незважаючи на державні кордони. Це позбавляє владні інституції можливостей цензурувати або дозувати інформацію. Недарма інтернет-видання є ефективним засобом боротьби за демократію в тих країнах, де в політичному житті набувають сили авторитарні тенденції. Прикладом є Білорусь, в якій

⁷¹ Кастельс М. Информационная эпоха. Экономика, общество и культура. – Москва, 2000. – С. 77, 353.

⁷² Hall S. Culture, the Media and the «Ideological effect» // Mass Communication and Society. – L., 1977. – P. 116.

опозиційна преса в міру наростання тиску з боку владних структур, не маючи змоги поширюватися в паперовій формі, усе частіше обирає електронну. Через інтернет преса розповсюджується швидше, ніж у традиційній формі. Проте користувачів всесвітньої мережі на пострадянському просторі ще значно менше, ніж у розвинутих країнах Заходу. Інтернетом зазвичай користуються найактивніші верстви населення, які впливають на формування громадської думки.

Вільне поширення інформації всесвітньою мережею робить неможливим тотальний контроль держави над суспільством, що демонструє несумісність інтернету з тоталітаризмом. Не випадково у 2001 році лише у Північній Кореї офіційно заборонено інтернет. Нові форми масових комунікацій розширюють можливості вільного обміну думками, що сприяє розвитку плюралістичного суспільства, зміцнюючи його демократичний характер.

Проте, користуючись електронними медіа, не слід абсолютизувати їхні позитивні риси. Інтернет розмиває межі між актуальною в даний час та миттєвою, не важливою на цю хвилину, інформацією. З іншого боку, інтернет-журналістика позбавлена будь-яких табу чи перепон. Користувачеві доволі часто важко перевірити якість і істинність інформації, що пропонується в інтернеті. Журналісти також постають перед вимогою критичної перевірки на достовірність джерел інтернет-інформації. Але й вони не застраховані від небезпеки сприйняття слова у цифровій оболонці як абсолютної істини. Цифрові «медіа-фальшивки», які важко розпізнати з першого погляду, можуть перерости в чималу проблему. Лише особи, причетні до подій, в стані провести межу між реальністю та віртуальністю.

Сьогодні світовий досвід пропонує єдиний варіант виживання – поєднання усіх видів ЗМІ в одній редакції. Наприклад, вже зараз в «Чикаго трибюн» друковану, електронну і телевізійну версію подій дня готують різні команди журналістів і редакторів, але всі вони взаємозамінні.

Втім, процес, пов'язаний з інформаційним освоєнням кіберпростору, досить складний і неоднозначний. Основні інформаційні процеси контролюються інтернаціональними інформаційними центрами, і спеціалісти вважають, що близько 90 відсотків інформаційного продукту в світі дають лише 13 країн-донорів. Слабкість інформаційної індустрії інших країн перетворює їх на своєрідну периферійну зону, залежну від отриманого з-за кордону інформаційного продукту. А цей продукт може суперечити національним інтересам держави-реципієнта і навіть бути фактором культурної та політичної агресії. Тільки наявність альтернативних інформаційних продуктів дає споживачам можливість вільного вибору і сприяє розвитку демократії.

Важливим показником суспільного впливу ЗМІ є громадська довіра до них. Як правило, найвищим ступінь довіри буває до незалежних ЗМІ. У ра-

дянському суспільстві свідомо прищеплювалася довіра до контрольованих комуністичною партією засобів масової інформації. Проте у сучасному українському суспільстві, за свідченням соціологічних опитувань, ступінь громадської довіри до ЗМІ невисокий. Упродовж останніх років чимало раніше популярних газет, теле- й радіоканалів втратили колишню незалежність, а відтак і ступінь довіри до них у суспільстві помітно знизився.

12.3. Форми власності та контроль за мас-медіа в умовах демократії

З політичної точки зору засоби масової інформації поділяються на урядові, опозиційні та незалежні. Наявність таких типів ЗМІ дозволяє суспільству отримувати різноспрямовані інформаційні потоки, що відкриває можливості для розробки власних оцінок подій та процесів, що відбуваються в країні та поза її межами. Незалежні ЗМІ можуть займати різні позиції: бути проурядовими або схилитися до опозиції, нарешті – критично оцінювати діяльність всіх політичних сил і дотримуватися власного курсу⁷³.

Сучасні канадські дослідники К. Крос і Р. Гакет виокремлюють наступні великі групи ЗМІ у демократичних суспільствах:

1. Державні медіа.
2. Підтримані приватними групами, компаніями для отримання прибутку.
3. Неприбуткові медіа – інколи їх називають «громадянськими медіа»:
 - а) підпільна, або альтернативна преса,
 - б) «піратське» радіо,
 - в) муніципальне кабельне телебачення,
 - г) видання професійних спілок,
 - в) медіа, зорієнтовані на специфічні групи населення (жінок, етнічні меншини тощо)⁷⁴.

В СРСР опозиційна та незалежна преса не мала можливостей для легального існування, а підпільні видання дисидентів переслідувалися владою, й їхній вплив на суспільство був обмежений. Офіційна преса, до якої в радянській політичній системі належали насамперед друковані органи КПРС, зберігала монополні позиції до часів «перебудови», під час якої в СРСР з'являються перші легальні опозиційні та незалежні засоби масової інформації. Проте державні ЗМІ були домінуючими до розпаду СРСР. За роки незалежності в Україні відбувалася деєтатизація (роздержавлення) друкованих

⁷³ Див.: Когуляк Ю. Засоби масової інформації України: Підсумки року очима соціологів // Український медіа-булетень. – 1995. – № 1.

⁷⁴ Крос К., Гакет Р. – *Вказана праця*. – С. 19-20

та електронних мас-медіа. Активний розвиток недержавних ЗМІ створював передумови для формування громадянського суспільства.

У лютому 1998 р. на розгляд Верховної Ради України було внесено проект «Концепції роздержавлення засобів масової інформації в Україні». Її метою проголошувалося сприяння «становленню цілісного загальнонаціонального інформаційного простору, максимально захищеного від контролю та монополізації з боку суб'єктів державної влади і приватних осіб (корпоративних груп)». Роздержавлення засобів масової інформації мало створити таку їх систему, яка б об'єктивно віддзеркалювала суспільні події – з урахуванням різних точок зору і зведенням до мінімуму можливості використання ЗМІ для маніпулювання суспільною свідомістю.

Цікавим є те, що даний проект передбачає позбавлення органів державної влади та органів місцевого самоврядування власних засобів масової інформації. При цьому відзначається, що «свою присутність в інформаційному просторі [вони] можуть компенсувати створенням (за рахунок вивільнених бюджетних коштів) прес-служб, які передаватимуть офіційну та службову інформацію для засобів масової інформації шляхом проведення прес-конференцій, поширення прес-релізів та в інший спосіб на загальних підставах». «Прес-служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах відсутності державних засобів масової інформації не мають права на виробництво та розповсюдження власного інформаційного продукту, що не підпадає під визначення офіційної та службової інформації...»⁷⁵.

В Україні відбулися такі ж негативні процеси, як і в низці інших пострадянських держав, у першу чергу в Росії. Серед них особливо небезпечною виявилася олігархізація преси: популярні засоби масової інформації опинилися в руках найбагатших людей, котрі за допомогою мас-медіа намагаються впливати на політичне життя своїх країн, а у випадку російських ЗМІ – також інших країн пострадянського простору.

У сучасному світі існує поняття «медіакратії» або «інфократії», яким окреслюється влада володарів інформації та мас-медіа. Перші медіа-імперії виникли в західному світі. Найвідомішими з них у США є концерн Херста, у Великій Британії – Мердока, у Німеччині – Шпрінгера. Створення медіа-імперій обмежує можливості громадськості отримувати різноманітну інформацію, бо видання концерну виражають насамперед волю видавця. Обмежує воно і свободу дій політичних партій, діяльність інших видавництв, і, особливо, розповсюджувачів преси. Слушною є думка Н. Хомскі, що нині «медіа являють собою корпоративну монополію»⁷⁶.

⁷⁵ Див.: Проблеми роздержавлення... – С. 16, 24.

⁷⁶ Chomsky N. Media Control: The spectacular achievements of propaganda. – N.Y., 1997. – P. 16.

Володарі інформаційних агентств і мереж, комп'ютерних банків даних у сучасному світі перетворюються на одну з панівних політичних еліт. Діяльність медіакратії позначається суперечливими тенденціями, які притаманні процесу інформатизації суспільного життя. З одного боку, інформація все більше відіграє роль світового фактора економіки, культури, вирішального чинника трансформування суспільного життя, перебудови відносин між індивідами та цілими народами. Діяльністю працівників інформаційного сектора формується глобальна інформаційна культура, збагачуються можливості обміну і поширення знань і досягнень світової культури. Інформаційні технології дедалі більше впливають на функціонування держави.

З іншого боку, виникають нові види відчуження людини, духовного споживацтва, додаткові можливості маніпулювання свідомістю людей та їхньою поведінкою. Однією із серйозних політичних проблем стало з'ясування меж втручання ЗМІ в приватне життя особистості, загроз нового тотального і централізованого контролю над людиною.

Інфократична еліта, яка використовує інформацію як товар, породжує жорстку конкуренцію в боротьбі за контроль над знаннями, інтелектуальними ресурсами. Спалахують справжні інформаційні війни, нерідко інспіровані панівними верхівками окремих держав або військово-політичних союзів.

Журналісти стали третьою стороною чи не кожного конфлікту, і від того, яку сторону ЗМІ схильні підтримати, значною мірою залежить його результат. Боротьба на інформаційному полі стала не менш важливою, ніж безпосередні бойові дії. Так, наприклад, під час конфлікту в Дагестані влітку 1999 р. російські ЗМІ приділили велику увагу ліквідації в інтернеті сайту М. Удугова «Кавказ». До речі, прийнято вважати, що для перемоги в російсько-чеченській війні 1994-1996 рр. М.Удугув зробив не менше, ніж польові командири: спочатку він виграв інформаційну війну з Росією (створив вигідний імідж Чечні), а вже потім перемогу було здобуто і бойових діях. Саме після цього аналітики стали стверджувати, що війна на Кавказі – це перш за все інформаційна війна. «Чеченські польові командири, – писав російський впливовий тижневик «Коммерсантъ-Власть», – готові й до інформаційної війни. Очевидно, що того, хто її виграє, назвуть переможцем. А той, хто програє, втратить усе»⁷⁷.

Характерна особливість сучасної інфосфери – надлишок різноманітних даних, що породжує проблему їх використання, в тому числі для вироблення адекватних ситуації політичних рішень. Внаслідок цього зростає роль спеціалістів з відбору, оцінки та інтерпретації одержаної інформації. Проте їхня залежність від інфократів об'єктивно посилює можливості впливу медіа-магнатів на перебіг політичних подій. Протидією цьому служать децен-

⁷⁷ Шурхало Д. ЗМІ у збройних конфліктах сучасності // Українські варіанти. – 1999. – №3-4. – С. 68.

тралізація інформаційної мережі, подолання монополії на інформацію, створення альтернативних інформаційних джерел, посилення контролю громадськості над діяльністю мас-медіа. У цілому ряді демократичних країн прийнято закони, що забороняють концентрацію преси.

Ще в середині 60-х років в багатьох країнах Європи були створені спеціальні парламентські комісії, які вивчали можливості допомоги тим видавцям, які знаходилися в скрутному економічному становищі. Внаслідок рекомендацій цих комісій виникла система державної підтримки преси. При цьому використовувалася теорія «спіралі тиражу». Ті газети, які були на першому місці за накладом, отримували більше реклами, грошей від передплати, ніж газети, які поступалися їм популярністю. Отож допомогу отримують саме ці, «другі» газети. Це робилося для того, щоб зберегти плюралізм висвітлення думок у суспільстві та запобігти зникненню конкурентної «другої» преси і встановленню занадто високої концентрації на ринку мас-медіа.

Зокрема, в Норвегії, де система газетних субсидій почала діяти з 1969 р., їх отримують всі другорядні газети з тиражем менш як 6 тисяч примірників. Величина субсидій визначається залежно від тиражу та періодичності, причому уряд позбавлений права оцінювати політичний напрямок газети чи якість її матеріалів. У 1990 р. прямі субсидії склали 133 млн норвезьких крон (20 млн доларів США). Особливістю подібного фінського досвіду є адресна допомога газетам політичних партій. Причому газети отримують дотації пропорційно представництву відповідних партій в парламенті країни.

У Франції з 1984 р. законодавчо обмежено концентрацію преси, і це також позитивно позначилося на стані мас-медіа в країні. Припинення підтримки ЗМІ на державному рівні (а така практика стає реалією сьогодення) може призвести до суттєвого обмеження прав людини (чи то за територіальною, чи то за партійною ознакою) на вільний обмін думками через пресу, радіо, телебачення⁷⁸.

У пострадянських країнах лише останнім часом стало помітним розуміння небезпеки інфократії, яка за умов відсутності розвинутого громадянського суспільства створює особливо серйозну загрозу демократичним процесам. Ще більшою є загроза з боку тих політичних сил, що намагаються реставрувати радянські порядки. Нове одержавлення преси в низці пострадянських країн відбувалося різними шляхами, одним з яких була купівля популярного засобу масової інформації представником олігархічного клану, наближеного до влади. Колишнє опозиційне або незалежне видання таким чином перетворювалося на рупор угруповання, тісно зрощеного з державним чиновництвом.

⁷⁸ Див.: Проблеми роздержавлення... – С. 30.

Спостерігаючи за подібними процесами в більшості пострадянських держав, зокрема в Україні, ми можемо констатувати: реалії інформаційної сфери тут такі, що функції, які ліберальний плюралізм приписує ЗМІ (громадський спостерігач, представник споживача і джерело неупередженої інформації) ще довгий час будуть для цих країн недосяжним ідеалом. До того ж, внутрішні й зовнішні чинники кожної країни, зокрема політичні традиції, етнічні і мовні особливості, сприяють утворенню специфічного інформаційного середовища. В Україні, скажімо, це майже неконтрольований вплив держави, процес кримінального накопичення капіталів, формування політико-бізнесових кланів і залежних від них мас-медіа, протилежність політичних орієнтацій населення Заходу і Сходу, глибоке соціальне розшарування і, як наслідок, — маргіналізація основних, дієвих соціальних верств населення.

Саме медіа мають виконати важливу функцію провідника змін суспільної свідомості. Проте, це може стати реальністю, коли стане можливою справжня економічна емансипація людини, яка, спираючись на свою солідну власність і доходи, буде діяти як незалежна приватна особа зі своїми інтересами, уподобаннями і вимогами до політиків і державних чиновників усіх рангів. Як підкреслюється в одному сучасному дослідженні, у західних культурах існує дуже тісний зв'язок між «нашими особистостями та нашою власністю»⁷⁹. У широкому сенсі цього слова комплекс економічних і особистісних прав людини окреслений поняттям прайвесі (privacy). Без розуміння цього і, головне, без утвердження економічної самостійності будь-яка особистість так і залишатиметься беззахисною перед лицем витонченого мультимедійного маніпулювання.

У більшості випадків масова аудиторія постає пасивною і невизначеною з точки зору власних інтересів і вподобань, що, у свою чергу, зумовлює відсутність реального зворотного зв'язку, незорієнтованість виробників на аудиторію і стримує розвиток медіа, залежних насамперед від адресата/споживача їх продукції.

Формування і «легітимація» інтересів нових бізнес-груп в Україні спричинилися до того, що низка популярних видань декілька разів змінили господаря. Відбувалася також купівля окремих видань і медіаканалів партіями. Зараз олігархічні угруповання, які водночас утворюють партії та парламентські фракції, є власниками багатьох із газет, журналів, теле- та радіоканалів. Наприклад, впливові люди з партії «Трудова Україна» контролюють: А. Деркач — газети «Столичные новости» (частково), «Киевский телеграф», ТРК «Ера», «Версії»; В. Пінчук — СТБ, ICTV, «Факты», вуличне телебачення. Лідерам СДПУ(о) належать: Г. Суркісу телеканали «1 + 1», «Тет», О. Зінченку «Інтер». Керівник партії «Демократичний Союз» Олександр Волков має під своїм

⁷⁹ Lipson D. Reformulating Privacy: Locations, Autonomy and Community // *Innovations: A Journal of Politics*. 1998 — Vol. 1 — P. 42

контролем телеканал «Гравіс», Перший національний канал, журнал «Президент», «Президентський вісник»; І. Бакай з цієї ж партії донедавна контролював газету «Сьогодні», ICTV; З. Кулик – журнал «ПіК» і т. д.⁸⁰

Особливістю українського медіа-простору є значний вплив на нього мас-медіа сусідньої Росії. Помітною є доля інформпродукту сусідньої держави як на ринку друкованих ЗМІ, так і в українському телеєфірі. Тому російські медіа-магнати Б. Березовський та В. Гусинський, пік могутності яких припав на кінець 90-х рр., могли впливати на процеси в політичному та економічному житті України і повною мірою використовували ці можливості.

В Україні контроль політичної влади над незалежним та опозиційними засобами масової інформації проводиться, як правило, тіншовими методами. Така практика характерна для тих пострадянських держав, у яких не сформовано громадянське суспільство і відсутні глибинні демократичні традиції. Подібні методи ставлять під загрозу свободу преси і викликають протест з боку демократичної громадськості.

12.4. Свобода інформації та цензура в Україні

Наявність громадянських та політичних свобод відноситься до фундаментальних ознак демократії. Конституція України 1996 р. проголосила: «Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними» (ст. 21). Права громадян на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань зафіксовані у ст. 134.

У демократичних державах свобода думки та інформації розглядаються як індивідуальні права, тобто права окремого громадянина на самооборону від держави. Свобода ж преси захищається як невід’ємна частина демократії, її розглядають як дещо більше від індивідуального права. У той сам час журналіст не має права ображати честь і гідність громадян, закликати до порушення законів, розголошувати військові таємниці. Якщо журналіст перекручує факти, то може нести за це судову відповідальність. Коли суд доводить таке перекручення, то примушує певний орган масової інформації оприлюднити спростування.

У сучасній Україні права та обов’язки засобів масової інформації регулюються низкою законодавчих актів, а також постанов Верховної Ради України та уряду нашої держави, указів Президента України. Певний час після здобуття Україною незалежності на її території продовжували діяти радянські закони про ЗМІ. До 1992 р. державна політика у цій галузі здійснювалася на підставі вимог закону СРСР «Про пресу та інші засоби масової інформації», який вже не відповідав новим реаліям життя. Тому було розроблено

⁸⁰ Див.: Бондаренко К. Владоможі, або Хто здійснює владу в Україні // І. – 2001. – № 22. 10 років проекту «Україна». – С. 70-81.

та прийнято у 1992 р. закони України «Про друковані засоби масової інформації (пресу)» та «Про інформацію».

Згідно з новими законодавчими актами в Україні було проведено реєстрацію періодичних друкованих видань. Її провадить спеціальний державний орган, який слідкує за дотриманням засобами масової інформації законодавства України й відмовляє в реєстрації тим друкованим органам, які порушують чинні закони. Цей орган було утворено у 1995 р. на базі колишнього Державного комітету по пресі й нині він має назву Міністерство преси та інформації України.

В галузі електронних мас-медіа подібні функції виконує Державний комітет з телебачення і радіомовлення. Його було утворено відповідно до указу Президента України за № 12 від 3 січня 1995 р. «Про вдосконалення системи управління державного телебачення і радіомовлення України». Ліцензуванням діяльності телерадіокомпаній займається Національна Рада України з питань телебачення і радіомовлення, утворена в 1994 р. Її на паритетних засадах формують Президент і Верховна Рада України. В областях діють телерадіокомпанії, які мають права юридичних осіб і самостійні у своїй практичній діяльності. Така структура відповідає світовому досвіду: подібні органи існують у Франції, Великій Британії, Німеччині та США.

Право на інформацію в демократичному суспільстві забезпечується законодавчо, і його порушення є недопустимими. У той сам час існують певні межі права на інформацію. Навіть у найдемократичніших державах закріплено законом поняття державної таємниці, за розголошення якої передбачена сувора відповідальність. Проте в їхніх конституціях заборонена цензура, яка характерна для недемократичних режимів. Латинське слово «*censura*» означає «суворе судження, вимоглива критика». Ним здавна називають систему державного нагляду за змістом, випуском у світ і розповсюдженням друкованих видань, постановкою театральних вистав, інколи навіть за приватним листуванням. З появою нових ЗМІ (радіо, телебачення) цензуру поширили і на них.

Цензура здійснюється з метою нерозповсюдження ідей та відомостей, визнаних владою небажаними або таємними. Під час війни її застосовують навіть демократичні держави. Так, Сполучені Штати Америки запровадили цензуру на повідомлення з театрів бойових дій у Перській затоці 1991 року та під час повітряних ударів по Югославії 1999 року, після атаки на Нью-Йорк у вересні 2001 р., у тому числі – щодо відомостей розвідки і воєнних планів та дій, спрямованих на боротьбу з тероризмом. Результатом цього було помітне зниження довіри суспільства до повідомлень ЗМІ.

Слід визнати, що цензурування матеріалів ЗМІ є серйозною політичною проблемою сучасності, вирішити яку досить непросто. З одного боку, де

мократичне суспільство чудово розуміє небезпеку цензури як засобу контролю над інформацією, зняряддя політичної сваволі, яке використовується для виправдання репресій проти політичних суперників. З іншого боку, існують проблеми безпеки держави, які передбачають виключення певних дебатів із суспільного дискурсу. У цих випадках неминучим є відбір, селекція інформаційних повідомлень ЗМІ з питань, що стосуються військових таємниць або національної безпеки. У демократичних державах коло цих питань окреслено законодавчо, там діють закони про охорону державної або військової таємниці.

Засоби масової інформації мають значний вплив на суспільну мораль, і далеко не завжди їх роль у цій делікатній сфері є прийнятною для суспільства. В останні десятиліття значно зросла розважальна сторона діяльності мас-медіа, що позначилося і на тому, як подають політичні події в багатьох ЗМІ. Намагання театралізувати політичне життя, підмінити аналітичність карнавальними діями та шоу негативно позначається на інтелектуальному рівні аудиторії, псує її смаки. Помітної шкоди суспільній моралі завдають ті журналісти, які обрали «викривальний» стиль подачі матеріалів і доносять до громадськості подробиці тіньового життя політиків у вкрай цинічній формі. Досить згадати скандали другої половини 90-х рр. навколо колишніх генерального прокурора та міністра юстиції Російської Федерації, що супроводжувалися демонстрацією на загальнонаціональних телеканалах відеоплівки непристойного змісту.

Захист суспільної моралі вимагає від журналістів дотримання правил пристойності, а в разі їх порушень – і відповідальності згідно із законом. У низці демократичних держав закони про ЗМІ встановлюють досить жорсткі обмеження на розповсюдження публічного слова. Особливу небезпеку для суспільства можуть мати безвідповідальні дії тих журналістів, що намагаються розпалювати національну та релігійну ворожнечу, провокують соціальні зіткнення. Приклад пострадянських держав засвідчив, що в період визрівання етнополітичних або соціальних конфліктів деякі ЗМІ штучно нагнітали емоції, провокуючи силове розв'язання конфліктних ситуацій. Подібна діяльність журналістів несумісна з журналістською етикою і повинна обмежуватися законодавчо.

Грань між цензурою та законодавчим обмеженням розповсюдження публічного слова в кожному історичному епоху та в кожній країні досить чітко відчувається суспільством. Ліквідація цензури в Україні на початку 90-х рр. позитивно позначилася на зародженні елементів громадянського суспільства, формуванні нових суспільних цінностей, заснованих на ліберальній демократії. На жаль, від середини 90-х рр. проявилися перші ознаки прагнення виконавчої влади обмежити свободу інформації, які наприкінці 90-х рр. набули загрозливих обрисів. Масові протести проти порушень свободи

слова, що пройшли в Україні в 2000 році, підтвердили наявність непростой проблеми.

В Україні під контролем виконавчої влади залишається чимало засобів масової інформації, як загальнодержавних, так і регіонального та місцевого рівня. Політична боротьба за вплив на ЗМІ загострилася наприкінці 90-х рр., у період підготовки до президентських виборів. Тиск на незалежні мас-медіа відбувався із залученням правоохоронних та податкових органів, інших державних структур. Численні судові позови вели до закриття видань або зміни їх власників, що значно звужувало можливості розповсюдження об'єктивної інформації. Особлива небезпека свободі слова виходила від терористичних актів проти журналістів. Резонансні вбивства журналістів та редакторів деяких незалежних ЗМІ створили сильний психологічний тиск на працівників вітчизняних мас-медіа, наслідком якого стало помітне зниження критичної спрямованості матеріалів. А це призводить до падіння довіри до засобів масової інформації у суспільстві.

12.5. Вплив засобів масової інформації на політичні орієнтації

Через засоби масової інформації у відкритому демократичному суспільстві відбувається вільний обмін ідеями, інформацією, іншою духовною продукцією. А це сприяє перетворенню політичного плюралізму у важливу складову всієї політичної системи, її еволюційного розвитку. Для сучасного суспільства характерним є діалог різних політичних сил з опорою на мас-медіа, і це значною мірою впливає на формування громадської думки. Через ЗМІ здійснюються різні форми громадського контролю за діями влади. Це забезпечує зворотній зв'язок, що стабілізує саму політичну систему.

Сутність сучасної демократії полягає не тільки в тому, яка частина населення бере участь у формуванні політичних рішень, а й у тому, як влада взаємодіє з усім населенням, яку роль відіграє населення у формуванні влади і у вирішенні її долі. Взаємодія влади та населення відбувається у різних формах і засоби масової інформації тут грають велику роль.

Ще у 1940 р. американські вчені П. Лазарсфельд, Б. Берельсон та Г. Гуде виступили з ідеєю «двоступінчатого порогу комунікації», згідно з якою розповсюдження інформації та її вплив на громадську думку відбувається у два етапи. На першому етапі оцінки від мас-медіа транслюються до неформальних лідерів громадської думки. На другому етапі оцінки сприймаються послідовниками лідерів. У цьому процесі важливе значення мають «інноваційні групи», які першими засвоюють нові орієнтири і продукують їх у політичному житті. Засоби масової інформації значною мірою формують орієнтири політично активної частини населення.

Демократичність країни залежить не стільки від того, яка частина населення реально бере участь у формуванні громадської думки, скільки від того, які взаємовідносини існують всередині політично активної частини населення і яке її ставлення до решти людей. Вплив виборців виявляється в тому, що завдяки їм у періоди між виборами має значення думка всього електорату, в тому числі й політично пасивної маси. Якщо такий вплив існує, то це означає, що громадська думка стала дієвим, постійно функціонуючим елементом політичної системи.

Для формування громадської думки на користь того чи іншого кандидата ЗМІ широко використовують матеріали соціологічних опитувань. Анкетування та інтерв'ю дозволяють виявити преференції виборців і на цій основі розробити стратегію виборчої кампанії. Проте, бувають непрофесійно проведені опитування, які не відображають реальність, тому здатні дезорієнтувати громадськість. Гірше того, серед «брудних» передвиборчих технологій існує і свідомо фальсифікація матеріалів соціологічних досліджень, що носить замовний характер. Використання подібних технологій підриває довіру громадськості до мас-медіа, створює умови для поширення корумпованості в журналістському середовищі.

Розвиток ЗМІ здійснює вплив на методи політики у сучасному суспільстві. Дедалі більшу роль у процесі комунікації в політиці грає телебачення, яке навіть починає нав'язувати політикам свої правила гри. Відомий німецький політолог Г. Оберройтер у 1989 р. вперше використав термін «медіатизація політики». Цим терміном визначається важливе явище сучасного життя: політика починає підкорятися внутрішнім законам засобів масової інформації. Можна виділити наступні ознаки цього явища:

1) Політика перетворюється в гру на публіку, стилізуючись у відповідності до вимог драматургії. Перевага віддається видовищам, ритуалам та персоналізованим подіям.

2) Політики повинні діяти швидко, не зволікаючи з висловленням власної точки зору, щоб справити сприятливе враження на публіку. У багатьох випадках політичні дії підміняються теледраматургією, коли демонструється не те, що насправді важливо, а те, що подобається глядачам.

3) Між діяльністю політиків та їх виступами на телеекрані лежить прірва, яку команди політиків намагаються замаскувати. Все частішими стають спроби підмінити політичну реальність театром на телеекрані і надлишком тем.

Таким чином, телебачення створює можливості для так званої символічної діяльності політиків. Замість дискусій, формування громадської думки, прийняття політичних рішень, воно нерідко демонструє лише певні символічні дії. Символічна або «віртуальна» політика з'являється там, де політики

не можуть нічого змінити, а сподівання, які вони збудили в суспільстві, не можуть бути задоволені. Тому публіці пропонують псевдо-події, які закривають шлях до громадськості справжнім подіям, заважають пробудженню критичних думок. А конкурентна боротьба за кількість передплатників, слухачів або глядачів примушують журналістів штучно створювати важливе із незначного, вишукувати неіснуючі сенсації й навіть створювати їх.

Сценічні ЗМІ – радіо та телебачення – відкривають великі можливості для персоніфікації політики, чим користуються політичні діячі, щоб зобразити себе у вигідному світлі. Нерідко політики намагаються справити враження, наче мають більше влади і можуть досягти більших позитивних змін, ніж це є насправді. А це дискредитує в очах громадськості певні досягнення демократичної політики.

У нашому глобалізованому світі, який окремо взятій людині важко охопити у всій його повноті, на журналістів покладається відповідальна функція надання інформативних послуг. Вони навіть більшою мірою, аніж перекладачі, «виконують функцію посередника у висвітленні складних за змістом подій, тобто їх витлумаченні, вони коментують ходу часу, формують плюралізм думок і волевиявлення»⁸¹. Зрозуміло, що всі журналістські функції можна звести до трьох основних: інформувати, коментувати і захищати суспільні інтереси.

У період виборчих кампаній ЗМІ грають дуже велику роль у формуванні громадської думки щодо того чи іншого кандидата або партії, впливають на електоральну поведінку різних соціальних груп та верств населення. Пряма політична реклама, що надається кандидатам згідно із законодавством про вибори, є одним із головних тактичних засобів виборчої кампанії. Класичним став приклад, коли під час виборів до Верховної Ради України 1998 р. Партія Зелених зуміла подолати бар'єр у 4% завдяки вміло організованій рекламі на телебаченні. Проте повторити свій успіх у 2002 р. ПЗУ не вдалося.

Для впливу на громадську думку та поведінку виборців політичні сили використовують будь-який інформаційний привід. Вони проводять акції, що опиняються в центрі уваги мас-медіа, і цим створюють собі непряму рекламу. Для публічного політика в сучасному світі надзвичайно важливо бути постійно присутнім у засобах масової інформації. За допомогою PR-технологій створюється позитивний імідж політика, щоб виборці йому симпатизували. На пострадянському просторі часто як інформаційний привід для розкручування тієї чи іншої кампанії в ЗМІ використовують скандали.

⁸¹ Вайріх Д. Етика і журналістика: Лекція, прочитана в Інституті журналістики Київського національного університету імені Тараса Шевченка 4 травня 2000 р. – Київ, 2000. – С. 16.

Присутність різних політиків та політичних партій в мас-медіа обмежує низка факторів. В Україні одним із головних обмежень є інформаційна блокада з боку властей. У зв'язку з тим, що значна частина ЗМІ контролюється виконавчою владою або близькими до неї великими бізнесменами, опозиція змушена вдаватися до створення таких інформаційних приводів, які неминуче опиняться у центрі уваги ЗМІ. Прикладом їх є акція «Україна без Кучми», що розпочалася взимку 2000-2001 рр. Її вплив на формування громадської думки як всередині країни, так і за кордоном, досить помітний. Влада навіть вимушена була вдаватися до заходів, що мали ознаки певного діалогу з громадськістю. На тлі непрозорої політики, характерної для політичної еліти України наприкінці 90-х рр., це засвідчило силу ЗМІ у відстоюванні цінностей демократичного суспільства. Але вплив українських ЗМІ на формування ціннісних орієнтацій громадян відбувається в період, коли суспільство переживає глибинні трансформаційні зміни.

За сучасних умов, коли політичні новини перетворилися на товар, ЗМІ стали суб'єктом ринкового тиску, як і в будь-якій галузі економіки. За межами ринку новинних медіа лежить досить об'ємний ринок «політичного менеджменту», який охоплює фірми паблік рілейшнз, політичних консультантів органів влади та політичних партій, фірми, що займаються опитуваннями населення та з'ясуванням громадської думки. Журналіст, будучи одним з головних акторів цієї розгалуженої інфомережі, не може нині бути достатньою мірою вільним і незалежним у своїх судженнях і вподобаннях.

Особливо небезпечним для суспільства є підкуп політиками талановитих журналістів. Взагалі, конфіденційні зустрічі представників преси з політиками є звичним і нормальним явищем у сучасному світі, бо саме в кулуарах легше отримати ту інформацію, яка не буде оприлюднена, але без якої важко зрозуміти взаємозв'язок подій. Проте, коли журналіст починає давати лише позитивну інформацію про того чи іншого політика, то це може свідчити про «приручення» цього журналіста. Небезпека такого явища для суспільства у першу чергу полягає в тому, що громадськість позбавляється правдивої інформації про певні події чи окремих політичних діячів. За допомогою підкуплених журналістів політикам легше займатися символічною, «віртуальною» політикою.

Впливові політики нерідко намагаються контролювати ті ЗМІ, які чинять найбільший вплив на формування громадської думки. Політичні партії та блоки прагнуть мати власні телеканали та радіостанції, газети та журнали. В ідеалі залежний від партії або впливового політика засіб масової інформації повинен мати у суспільстві репутацію незалежного, що дає йому певну свободу маневру. Досвід українських виборів засвідчив, що наявність контрольованого телеканалу з високим глядацьким рейтингом значною мірою забезпечує подолання відсоткового бар'єру, необхідного для проходження в парламент.

Меншою мірою такий ефект забезпечує контроль над друкованими засобами масової інформації на загальнонаціональному рівні. А на регіональному рівні наявність власної популярної газети у період виборчої кампанії дозволяє помітно впливати на формування політичних симпатій та антипатій електорату.

Коли політичне суперництво між ЗМІ різної політичної орієнтації ведеться відкрито, це сприяє розвиткові демократичних тенденцій у суспільстві. Проте продажність журналістів і використання ними брудних технологій, спрямованих на дискредитацію політичних конкурентів, підриває демократичні засади. Для попередження цього небезпечного явища представники різних засобів масової інформації намагаються контролювати один одного, оприлюднюючи виявлені ними факти підкупу. В умовах жорсткої конкуренції на публікацію подібних фактів той чи інший засіб масової інформації може опинитися у центрі загальної уваги і підвищити свій рейтинг.

З іншого боку, задля сенсації журналісти нерідко звинувачують політиків або своїх колег-конкурентів не лише в існуючих, але і у вигаданих гріхах. У такому випадку ображений подає в суд, і цей метод дозволяє стримувати зайву агресивність журналістів у гонитві за сенсацією.

Таким чином, відносини між політиками та мас-медіа складаються просто і неоднозначно. Кампанія підтримки у засобах масової інформації, вміло спрямована та організована, може забезпечити стрімкий злет кар'єри політика. З іншого боку, організована конкурентами кампанія дискредитації може покласти край політичним амбіціям тієї чи іншої особи. Зростання ролі телебачення у житті суспільства веде до медіатизації політики, що загрожує небезпечними наслідками не лише молодій демократії у пострадянських країнах, але й традиційній західній демократії.

Якщо зусилля політиків переключатимуться з прийняття конкретних політичних рішень і впровадження їх у життя на «віртуальну політику», то суспільство під тягарем невирішених проблем може втратити стабільність. У країнах традиційної демократії на заваді цим небезпечним тенденціям стоять розвинуті інститути громадянського суспільства, проте в Україні, як і в деяких інших постсоціалістичних країнах, такого захисного механізму ще немає. Тому відповідальність мас-медіа перед суспільством тут особливо висока. Розуміючи небезпеку аморалізму в ЗМІ, журналісти країн СНД у травні 1994 р. підписали у Києві документ під назвою «Кодекс професійної етики журналістів» і висловили готовність керуватися ним у своїй роботі⁸².

Цей документ містить наступні положення:

І. Найважливіший етичний принцип, яким журналіст має керуватися, — принцип об'єктивності: неупереджена подача інформації про події, подання всіх поглядів і підходів як більшості, так і меншості.

⁸² Парламентские и президентские выборы 1994 года в Украине: Мониторинг освещения

II. Журналіст має право на вибір форми подачі інформації без шкоди її змістові та об'єктивності. Журналіст несе особисту професійну відповідальність за особистий коментар і власну думку. Журналіст зобов'язаний зберігати таємницю стосовно джерела інформації, отриманої конфіденційно.

III. Журналіст визнає такі способи отримання інформації:

- а) з офіційних джерел;
- б) через журналістське розслідування;
- в) купівля інформації.

Об'єктом купівлі-продажу може бути тільки власне інформація, а не позиція журналіста.

IV. Журналіст повинен протидіяти екстремізму та обмеженню громадянських прав.

V. Журналіст повинен усвідомлювати соціальні й політичні наслідки своєї діяльності й несе моральну відповідальність, керуючись принципом заподіювання щонайменшого зла.

VI. Журналіст повинен усвідомлювати, що його професійна діяльність припиняється тієї ж миті, коли він бере в руки зброю. Журналіст не має права ставати на чийсь бік у конфліктних ситуаціях.

VII. Журналіст не має права займати посаду в органах політичної, судової, законодавчої влади та державного управління.

VIII. Журналіст вважає професійно неприпустимим:

- а) викривлення фактів і наклеп;
- б) приховування істинної та поширення брехливої інформації;
- в) плагіат;
- г) приховану рекламу;
- д) використання службового становища, авторитету й професійних прав у корисливих цілях.

IX. Журналіст повинен поважати та обстоювати професійні права своїх колег, дотримуватися законів відкритої конкуренції.

X. Журналіст відмовляється від завдання, якщо виконання його пов'язане з порушенням одного із згаданих вище принципів.

Виконання цих морально-етичних засад дозволило б журналістам професійно виконувати свої функції, не зраджуючи інтереси суспільства. Проте, що робиться під вибори (чи під гранти різних спонсорів), швидко забува-

ється. І в передвиборчий період 2002 р. подібний кодекс приймався українськими журналістами знову. Та чи буде він виконуватись?

Необхідно підкреслити ще один момент: не можна змішувати подачу новин з коментарем, бо це заважає користувачам інформації сформулювати власну думку. З іншого боку, журналіст не може пасивно подавати інформацію, бо ризикує потрапити в повне підпорядкування владним структурам. Тому коментар повинен враховувати різні думки, бути критичним, журналіст має доводити свою думку до читача, а не повчати його. Коментар повинен бути зрозумілим і справедливим, його головне завдання — допомогти людям скласти власну думку. Відповідальність професійних журналістів перед суспільством полягає насамперед у тому, що вони забезпечують аудиторію цінною, повною й вірогідною інформацією.

Висновки

Демократичний процес неможливий без обміну інформацією, яку збирають, опрацьовують і доводять до громадян засоби масової інформації. Інформуючи про події в світі і в державі, про політичне і громадське життя, ЗМІ впливають на формування поглядів людей, громадської думки, яка є важливим інститутом демократичної системи врядування. Вільні ЗМІ є не тільки передумовою, але й індикатором демократизму політичного ладу в тій чи іншій країні.

У період побудови демократичної правової держави важливим завданням стає формування енергійного, суспільно активного, інформованого та ліберально орієнтованого громадянина. Соціалізуючі функції також виконують ЗМІ.

У країнах, що переходять до демократії, важливим завданням є роздержавлення ЗМІ, за яким, проте, автоматично не настає свобода їх діяльності. Мас-медіа і журналісти потрапляють у залежність від економічно могутніх груп інтересів, а в умовах неправових відносин можуть просто боятися писати й говорити правду. У питанні щодо того, як налагодити діяльність ЗМІ по-демократичному, молодим демократіям, у тому числі й Україні, у пригоді може стати досвід розвинутих демократичних держав — як позитивний, так і негативний.

У другій половині ХХ ст. відбулися дві революції в галузі доступу громадян до інформації. На інформаційному ринку з'явилися електронні ЗМІ, різко зросла швидкість передачі повідомлень, почали формуватися «електронні спільноти» — наприклад, користувачів мережі інтернет. Нові інформаційні та комунікативні технології не лише якісно змінили старі уявлення, установки, стереотипи та форми поведінки, але й зламали чимало з тих моделей взаємовідносин між індивідами та групами, що існували раніше. Ін-

формаційні новачки дали можливість досягти небачених раніше рівнів спілкування, що має як позитивні, так і певні негативні наслідки.

Розвиток теле-відео-аудіо-мультимедіа дозволив людям сприймати величезні обсяги інформації, не виходячи з дому. А це скорочує ресурси зворотного зв'язку, привчає людину до пасивного сприйняття інформації. І все ж позитивна сторона розвитку нових комунікативних та інформаційних технологій переважає негативну. Під їх впливом, як вважає чимало дослідників, найвірогіднішим соціально-політичним наслідком буде підвищення динамізму й одночасно фрагментація політичного процесу, а також атомізація плюралістичної політики групових інтересів.

Контрольні запитання

1. Що таке засоби масової інформації?
2. Яка роль засобів масової інформації в демократичному суспільстві?
3. Які політичні функції виконують ЗМІ? Як вони розподіляються між пресою, радіо й телебаченням?
4. Які технологічні зміни найбільше вплинули на суспільну роль ЗМІ, і як саме?
5. Охарактеризуйте особливості інтернету як засобу комунікації.
6. Чому такого великого значення свободі ЗМІ надають міжнародні правові документи? Назвіть їх.
7. Охарактеризуйте основні відмінності в становищі ЗМІ за авторитарних та тоталітарних режимів і в демократичних країнах.
8. В чому суть мобілізаційного і маркетингового принципів діяльності мас-медіа?
9. Чому в перехідних до демократії суспільствах виникає проблема роздержавлення ЗМІ? Як вона вирішується в Україні?
10. В яких аспектах та якою мірою ЗМІ можуть бути незалежними в умовах ліберально-демократичних режимів і панування ринку?
11. Назвіть основні проблеми, з якими стикаються ЗМІ в західних демократіях.
12. Наскільки незалежними є ЗМІ в Україні, і які тенденції розвитку комунікаційної сфери є нині домінуючими?
13. Які проблеми морального плану постають перед журналістами та як їх можна розв'язати?

Література

1. Бебик В. Незалежна преса в умовах переходу суспільства до демократії // Філософська і соціологічна думка. — 1991. — № 6.
2. Бебик В.М., Сидоренко О.І. Засоби масової інформації посткомуністичної України. — Київ, 1996.
3. Вайріх Д. Етика і журналістика: Лекція, прочитана в Інституті журналістики Київського національного університету імені Тараса Шевченка 4 травня 2000 р. — Київ, 2000.
4. Гоян О. Недержавне радіо в Україні // Український медіа-бюлетень. — 1995. — № 1.
5. Засоби масової інформації і вибори: Довідкове видання. — Дюссельдорф, 1995.
6. Засоби масової інформації і вибори: Уроки для політичної журналістики. — Київ, 1994.
7. Кастельс М. Информационная эпоха. Экономика, общество и культура. — Москва, 2000.
8. Когутяк Ю. Засоби масової інформації України: Підсумки року очима соціологів // Український медіа-бюлетень. — 1995. — № 1.
9. Крос К., Гакет Р. Політична комунікація і висвітлення новин у демократичних суспільствах: Перспективи конкуренції. — Київ, 2000.
10. Мас-медіа України: Довідник. — Київ, 1995.
11. Международный Пакт о гражданских и политических правах, 16 декабря 1966 г. // Права человека: Основные международные документы. — Москва, 1989.
12. Неурядова преса України. — Київ, 1991.
13. Парламентские и президентские выборы 1994 года в Украине: Мониторинг освещения избирательной кампании в украинских СМИ. — Киев, 1994.
14. Підгорна В. Медіа-політики в Україні. Модель та практики // Студії політологічного центру «Генеза». — 1997. — №2.
15. Політологічний енциклопедичний словник. — Київ, 1997.
16. Почепцов Г. Теорія комунікації. — Київ, 1996.
17. Проблеми роздержавлення засобів масової інформації в Україні: Матеріали до круглого столу. — Київ, 9 грудня 1998 р.

18. Україна: інформація і свобода слова: Збірник законодавчих актів, нормативних документів та статей фахівців. – Київ, 1997.
19. Шурхало Д. ЗМІ у збройних конфліктах сучасності // Українські варіанти. – 1999. – №3-4.
20. Brantlinger P. Apocalypse 2001or, What Happens after Posthistory? // Cultural Critique. – Spring 1998.
21. Chomsky N. Media Control: The Spectacular Achievements of Propaganda. – N.Y., 1997.
22. Croteau D., Hoynes W. Media / Society. Industries, Images, and Audiences. – L., 1997.
23. De Mul J. The Informatization of the Worldview // Information, Communication & Society. – Spring 1999. – V.2. – №1.
24. Diamond L. Developing Democracy: Toward Consolidation. – L., 1999.
25. Hall S. Culture, the Media and the «Ideological Effect» // Mass Communication and Society. – L., 1977.
26. Information Commissioner of Canada. Access to Information Act. Amendments as of October 6, 1997. – Minister of Public Works and Government Services Canada, 1997.
27. Lipson D. Reformulating Privacy: Locations, Autonomy and Community // Innovations: A Journal of Politics. – 1998. – V.I.
28. Media Effects and Beyond. Culture and Beyond. Culture, Socialization and Lifestyles. – Ed. by K.E. Rosengren. – N.Y., 1994.
29. Recovering pragmatism's Voice. The Classical Tradition, Rorty, and the Philosophy of Communication / Ed. by L.Langsdorf & A.R.Smith. – Albany, 1995.

13. ПРЕДСТАВНИЦТВО ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН ЧЕРЕЗ ГРУПОВУ ПОЛІТИКУ

13.1 Теорія групової політики

Сучасні представницькі демократії функціонують на засадах плюралізму. У дослівному перекладі українською «плюралізм» означає множинність, багатомірність, багатоманітність. Однак, як зазначає американський політолог Роберт Дал, важливою є не просто наявність соціальної, культурної чи ідейної багатоманітності, яка є в кожному суспільстві. Для плюралістичної демократії істотними є організаційні вияви цієї багатоманітності, наявність груп, які прагнуть і мають змогу захищати свої специфічні інтереси, виступаючи на політичній арені як організовані сили⁸³. Організаційна представленість різноманітних інтересів у політиці створює постійно діючі суперечності. Вони ускладнюють політичний процес, але з цим доводиться миритися, оскільки поки що не знайдено іншого способу формувати уряди, відповідальні перед народом, та виробляти політику, в якій більшою або меншою мірою враховане усе розмаїття потреб та інтересів, які є в суспільствах.

Організаційний плюралізм і пов'язана з ним **групова політика** важливі не лише для стійких, але й для новоутворених демократій. Їх формування у країнах, що здійснюють перехід до демократії і не мають міцних демократичних традицій та розвиненого громадянського суспільства, — це досить складний і суперечливий процес, якому, однак, немає альтернативи. Тому важливим є вивчення теоретичних основ та практики становлення і функціонування механізмів групової політики в розвинених демократіях задля порівняння з процесами, що відбуваються в перехідних суспільствах.

13.1.1. Плюралістична демократія і групи інтересів: до історії явища та ідеї

На питання про те, чому та як формуються групи, яка їх роль у прийнятті політичних рішень, яке вони мають значення з позицій захисту власних інтересів і з позицій загальносуспільного добра, різні вчені давали далеко неоднакові відповіді.

Дж. Медісон — перший теоретик фракційності та конфлікту інтересів. Першим, хто теоретично узагальнив проблеми плюралістичного суспільства, був американський мислитель і державний діяч Дж. Медісон. Як один із батьків-засновників США, він у X випуску знаменитого «Федераліста» — видання, яке агітувало за ратифікацію Конституції штатами, — стверджував, що конфлікти інтересів є природним явищем для людини і суспільства; що,

⁸³ Див.: Dahl R.A. Pluralist Revisited // Comparative Politics. — January. 1978. — P. 197.

прагнучи захистити свої інтереси, люди об'єднуються в певні групи – фракції; що неможливо подолати тенденцію до фракційності в умовах свободи, а тому треба прагнути до нейтралізації її негативних наслідків. Такими наслідками Медісон вважав насамперед домінування вузькогрупових інтересів і пристрастей над загальносуспільними, перекоси державної політики на користь окремих груп та розбрат у суспільстві.

Процеси формування перших груп інтересів в американському суспільстві та їх боротьба за владу поставили багато питань про **представництво цих груп у виборних органах влади**, а також про **співвідношення загальних і часткових, суспільних і приватних інтересів**. Дж. Медісон розмірковує про шкідливу діяльність політичних об'єднань (які у той час мали назву фракцій) та про два засоби проти «хвороби фракційності». Перший – знищити умови, які породжують боротьбу груп, а саме свободу. Але цей засіб, каже Дж. Медісон, гірше «самої хвороби». Другий засіб – прищепити громадянам однакові думки, однакові захоплення, а також однакові інтереси. Але це також складно й небезпечно. Отже, доводиться змиритися з думкою, що знищити фракційну (міжгрупову) боротьбу неможливо, бо вона є наслідком природи людини та нерівного розподілу власності. Треба просто виробити механізми обмеження негативного впливу цієї боротьби. Насамперед, каже Дж. Медісон, держава має зайнятися врегулюванням багатоманітних і суперечливих інтересів за допомогою законодавства, «що неминуче забарвлює партійним та груповим духом усі необхідні і повсякденні дії уряду»⁸⁴. Крім того, вона має дбати про захист особистих прав громадян, значення яких в умовах конфліктності інтересів зростає, адже ці права оберігають кожного індивіда від можливого свавілля властей, забезпечують йому певний простір свободи.

Ще одним засобом у конкретних умовах становлення американської державності Дж. Медісон вважає створення великої і міцної держави. Рух до «досконалішого союзу», зміцнення зв'язків між штатами, створення територіально великої держави на основі прийняття федеральної конституції і створення загальнонаціонального уряду мали б, на думку Дж. Медісона, пом'якшити протистояння груп.

Таким чином, історія розвитку відносин держави і груп інтересів від самого початку була складною, а втілення демократичних процедур у групову політику мало вкрай суперечний характер. Дж. Медісон перший сформулював теоретичні та практичні засади групового представництва інтересів громадян на політичному рівні. І саме від нього бере початок традиція концептуального дослідження груп інтересів. Проте повною мірою значення групової політики було усвідомлене уже у ХХ ст. І першими теоретиками в цих питаннях, на противагу європейським концепціям класів та класової бороть-

⁸⁴ Ibid. – Р. 79.

би, були знову ж такі американські вчені. Цьому сприяла як американська дійсність, так і американська інтелектуальна традиція.

13.1.2. Теорія груп і групових інтересів у політичній науці ХХ ст.: розмаїття поглядів

Розвиток груп інтересів, зростання їх сили і впливу пов'язують із інтенсивним розвитком індустріального суспільства. Групи інтересів розвивалися у країнах Заходу хвилями, що було стимульовано економічними та соціальними змінами (процесами індустріалізації, розвитком державної та соціальної активності) у суспільстві. Ці хвилі породжували різноманітні складнощі у відносинах суспільних верств, несли загрозу революції і, зрештою, стимулювали розвиток плюралізму та його організаційне втілення у соціальній та політичній інфраструктурах суспільства. Водночас ці процеси дозволяли сподіватися на отримання переваг від нових напрямків державної політики для чисельних нових і традиційних груп інтересів (релігійних, промислових, сільських, жіночих та інших страт і об'єднань) (див. табл. 13.1).

Таблиця 13.1

«Хвилі» формування груп інтересів у США⁸⁵

Період	Процеси формування груп інтересів	Приклади
1830-1860	Перші національні організації	Аболіціоністські групи ⁸⁶
1880-1900	Різнманітні асоціації праці й бізнесу	Американська федерація праці
1900-1920	Бум у формуванні груп інтересів	Американська федерація лікарів
1960-1980	Поява публічних та екологічних груп інтересів	Національна організація жінок

Аналогічні процеси відбувалися і в країнах Західної Європи, де також виникла певна мозаїка громадянського суспільства, що вимагало адекватного представництва сформованих у його межах груп інтересів у процесах прийняття політичних рішень. Проте, незважаючи на багатий досвід існування груп інтересів майже у всіх країнах, залученість американців у багаточисленні організовані групи була найінтенсивнішою, а інтерес до вивчення цього феномену – найбільш раннім і широким. Тому більшість сучасних дослід-

⁸⁵ Hague R., Harrop M., Breslin Sh. *Comparative government and politics*. 4-th edition. – London, 1998. – P. 114.

⁸⁶ Ті, хто виступав за відміну рабства в південних штатах: від англ. abolition – скасування.

жень групової політики та плюралістичної демократії спираються саме на досвід американських соціологів і політологів.

Загалом, ідеї інтересу, плюралізму інтересів, а також груп інтересів як головних учасників політичного процесу стали ключовими для розвитку теорії демократії у ХХ ст. Засновником цього напрямку і першим сучасним автором, що створив цілісну концепцію групової політики, вважають А. Бентлі. У своїй книзі «Процес управління» (1908 р.) він запропонував розглядати політику як взаємодію різноманітних суспільних груп, що мають свої власні інтереси і намагаються їх реалізувати. У процесі суперництва та узгодження позицій групам вдається досягнути певного балансу інтересів, який і знаходить відображення у ключових державних рішеннях та політичних змінах.

Інтереси окремих індивідів не завжди збігаються з інтересами групи як цілого. Однак політичні переконання й інтереси окремих людей набувають істотного значення лише у випадку їх злиття з політичними переконаннями та інтересами групи. Тому поведінку індивідів, вважав А. Бентлі, треба вивчати тільки у контексті їх діяльності у складі тієї чи іншої групи.

За А. Бентлі «група – це об'єднання громадян, які розглядаються не як абстрактна фізична одиниця суспільства, а як масова діяльність, котра не обмежує діяльності індивіда лише участю у справах однієї групи, але припускає його діяльність і в багатьох інших... Немає такої групи, у якій не було б свого окремого інтересу. Груп без інтересу не існує. Суспільство ... є сукупністю різноманітних груп інтересів, а їх кількість обмежується лише одним показником – інтересами, заради яких вони створені і діють»⁸⁷.

А. Бентлі трактував групи інтересів дуже широко, відносячи до них будь-які сукупності людей – від добровільно створених асоціацій і політичних партій і аж до державних інститутів, котрі висловлюють свої спільні інтереси⁸⁸. Водночас, державні інститути представлені в його концепції силою, що покликана домагатися збалансування інтересів різних груп, які пронизують усе суспільство. Якщо в суспільстві відбуваються зміни, то змінюється й цей баланс, що віддзеркалюється в законотворчих актах, у структурі повноважень гілок влади тощо.

Виділяючи офіційні та приватні групи інтересів, Бентлі вважав, що перші, завдяки своїй міцності, мають змогу контролювати діяльність конфліктуючих між собою приватних груп. А це сприяє встановленню «закону й порядку» у суспільстві. Водночас міцність офіційних груп залежить не від абсолютного домінування над іншими групами, а від їх здатності знайти консенсус між найбільшими з приватних груп. Таким чином, головним у стабіль-

⁸⁷ Bentley A. The Process of Government... – P. 221-222.

ності, забезпеченні закону і порядку є досягнення консенсусу (загальної згоди, примирення конфліктуючих інтересів) у суспільстві.

Розвиток теорії групової політики у повоєнний період. Деякі ідеї А. Бентлі були розвинуті американським ученим Д. Труменом у книзі «Управлінський процес. Політичні інтереси і громадська думка» (1951). Під групою інтересів Д. Трумен розумів будь-яку групу, що має один або декілька спільних інтересів і висуває низку вимог до інших груп, домагаючись встановлення, підтримки та зміцнення норм поведінки, котрі формуються під впливом спільності поглядів даної групи⁸⁹.

На думку Трумена, група інтересів під час своєї еволюції набуває специфічних рис та трансформується у інші типи інституцій, котрі намагаються досягти своїх цілей за допомогою урядових організацій. Такі групи він називав політичними групами інтересів, або **групами тиску**. В той же час група тиску не є чимось якісно відмінним від групи інтересів: кожна група на будь-якому ступені свого розвитку здійснює різного роду тиски на уряд і користується допомогою урядових організацій. Тобто, великої різниці між групами інтересів і групами тиску немає. Це радше відмінності у ступені розвиненості певних групових характеристик, аніж у їх природі.

Головним центром владного розподілу ресурсів є держава. Тому групи, що конкурують між собою, шукають доступу до неї і домагаються найвигіднішого для себе розподілу ресурсів. Така групова конкуренція не порушує рівноваги у суспільстві й сприяє підтримці стабільності існуючої політичної системи. В умовах множинності (плюралізму) груп, жодна з них не в змозі абсолютно домінувати у суспільстві та підпорядкувати усю політику держави на користь лише своїм інтересам. Впливаючи на політичний процес і прийняття політичних рішень, групи забезпечують стабільність у суспільстві, підвищують рівень політичної участі громадян в управлінні державою.

Причому, чим більшим є рівень формалізованості групи, тим більша вірогідність виникнення конфліктів між керівництвом та рядовими членами групи. Водночас розмір групи впливає на рівень її формалізованості. Трумен вважав, що для подолання конфліктів керівництву достатньо пропагувати спільні інтереси та натякати на постійно існуючу зовнішню загрозу. Головні ж причини внутрішніх конфліктів груп інтересів, засоби групового представництва інтересів громадян у політиці та можливості подолання конфліктів залишилися поза межами його наукового аналізу.

Ні Трумен, ні Бентлі не давали відповіді на таке питання: чому все ж таки індивіди створюють групи та приєднуються до діючих груп? На нього звернув увагу інший дослідник, М. Олсон, запропонувавши свою відповідь у

⁸⁹ Truman D.B. The Governmental Process. Politics, Interests and the Public Opinion. — N.Y., 1971. — P. 14.

книзі «Логіка колективної дії» (1965). Працюючи над теорією раціонального вибору («rational choice» або «public choice»), він знайшов логічні помилки в міркуваннях своїх попередників. Головною з них він вважав ігнорування інтересів і схильностей окремого індивіда. На думку М. Олсона, саме індивід є суб'єктом раціональної дії, тоді як «люди, що поділяють певну сукупність політичних переконань, поводяться нерационально, створюючи групи...»⁹⁰. Отже це вимагало пояснення, яке й запропонував М. Олсон, внівши в теорію групової політики важливі нові аспекти.

Кожний індивід, який за своєю природою є егоїстом, вважає М. Олсон, хоче реалізувати свої особисті інтереси не з допомогою групи, а індивідуально. «Раціонально діючі індивіди звичайно намагаються паразитувати на групах, а не вступати до них. Вони не несуть витрат, що пов'язані із вступом до групи, але отримують економічний зиск, користь від її існування»⁹¹. Феномен соціального паразитизму М.Олсон вбачав у намаганні індивідів отримати блага за рахунок діяльності груп інтересів, не беручи в них активної участі.

Крім того, далеко не кожний інтерес об'єднує людей у групи, бо не завжди людина може й бажає досягати його колективно. Навіть у тих випадках, коли людина розуміє, що індивідуальна діяльність знижує вірогідність розв'язання її проблем, вона часто усе ж таки намагається діяти поза межами групи. До груп, вважає вчений, люди приєднуються лише задля задоволення певних вузьких особистих потреб, що стосуються добробуту, а не заради розв'язання усього комплексу проблем, з якими стикаються у суспільстві.

Серед людських потреб М. Олсон виділяв селективні (або вузькогрупові), які можна задовольнити завдяки приналежності до певної групи, та колективні (або громадські), задоволення яких з такою приналежністю не пов'язане. Матеріальні та соціальні блага, вважає М. Олсон, можуть бути, залежно від умов або колективними, або селективними, а політичні блага — тільки колективними. Тому він пропонував розглядати політичну групову активність як другорядний продукт і непередбачуваний наслідок неполітичної групової діяльності.

Критики М. Олсона вважають, що він переоцінював можливості індивідів діяти лише за принципами раціонального вибору та своїми егоїстичними потребами і не враховував ролі ірраціональних мотивів. Один із них, Р. Солсбері, якого вважають автором «теорії обміну» при виникненні груп і здійсненні групової політики, у своїй книзі про групи інтересів у США (1969) пояснює групову активність передовсім суб'єктивним фактором — спроможністю лідера (політичного антрепренера) згуртувати навколо себе од-

⁹⁰ Olson M. The Logic of Collective Action. — Cambridge, 1965. — P. 231.

⁹¹ Ibid. — P. 241.

нодумців. «Теорія обміну» пов'язує виникнення груп інтересів з діяльністю окремих організаторів, котрі намагаються в обмін на свої витрати та активність отримати посади у адміністративному апараті організації.

Тут охарактеризовані лише деякі з теорій групової політики. Усі вони є теоріями соціального порядку та конфлікту. Їх автори стверджують, що виникнення груп інтересів є результатом солідарності людей зі схожими інтересами й переконаннями. Взаємодіючи, вони звертаються до інститутів влади для вирішення конфліктних ситуацій. У такий спосіб у суспільстві досягають порядку через консенсус, що є наслідком збалансування інтересів.

Існують також інші концепції, що аналізують групи інтересів під певним кутом зору. Наприклад, прихильники теорії ангажування трактують групи інтересів як результат діяльності індивідів, які пов'язують досягнення своїх цілей з досягненням політичних цілей своєї групи⁹².

Французький вчений М. Дюверже акцентує увагу відмінності груп інтересів від політичних партій. Головними особливостями груп інтересів, на його погляд, є вторинність для них політичної діяльності та намагання постійно впливати на владу – не делегуючи при цьому (принаймні офіційно) людей у владні структури⁹³.

Особливість англійської традиції у вивченні групової політики проявляється в концепції корпоративної держави та неокорпоратизму. Вчені вважають, що неокорпоративна система представництва інтересів громадян, що забезпечує тісне співробітництво влади з організованими групами інтересів, сприяє інтеграції британського суспільства⁹⁴. Особливою рисою ліберального корпоратизму є високий ступінь кооперації груп інтересів при розробці економічної політики. Прикладом може бути співпраця Британського конгресу тред-юніонів та уряду Великої Британії. Водночас, ліберальний корпоратизм має свої недоліки, які виявляються у «трипартизмі», коли корпоративні відносини розповсюджуються тільки на уряд, Конфедерацію британської промисловості та Британський конгрес тред-юніонів, а решта суспільства залишається поза межами цих домовленостей.

Наявність різноманітних пояснень і суперечливих оцінок діяльності груп інтересів свідчить про складну природу та неоднозначність наслідків групової політики, без якої, проте, не обходиться жодна з сучасних демократичних держав. Здобутки сучасної західної політологічної науки мають свої переваги і недоліки при вивченні групової політики в умовах перехідних суспільств, зокрема на пострадянських теренах.

⁹² Див.: Макаренко В.П. Групповые интересы и властно-управленческий аппарат: к методологии исследования // Социс. – 1996. – №11. – С. 121-125.

⁹³ Duverger M. The Idea of Politics. The Uses of Power in Society. – London, 1977. – P. 116-117.

⁹⁴ Lehmbruch G. Liberal Corporatism and Party Government. – Edinburg, 1976. – P. 2.

13.1.3. Сутність і різновиди груп інтересів

Визначення груп інтересів. Певні методологічні труднощі, що виникають при ознайомленні з різноманітними інтерпретаціями сутності груп інтересів, можна подолати через їх порівняння груп інтересів з політичними партіями. І ті, й інші є виразом плюралізму сучасних складних суспільств. І ті, й інші створюють задля репрезентації наявних у суспільстві інтересів на владному рівні. Проте найголовніша мета партій — здобуття і здійснення влади в державі. Вони створюються задля досягнення політичних цілей, що задекларовані у їхніх програмних документах. Партії мають публічний (загальносуспільний) характер. До їх функцій належить агрегація, акумулювання інтересів, які узгоджуються з політичною орієнтацією та ідеологією партії. А групи інтересів, на відміну від партій, не борються за владу та за безпосередній контроль над нею. Для них політична влада — не мета, а засіб, за допомогою якого вони намагаються задовольнити свої потреби та інтереси. Крім того, діяльність груп інтересів не завжди має публічний характер. Вони можуть об'єднуватись заради розв'язання вузькогрупових проблем у такий спосіб, який часом не узгоджується, або й прямо суперечить загальносуспільним інтересам. На думку А. Доуза, групи інтересів — це об'єднання індивідів, що намагаються впливати на уряд будь-якими засобами задля досягнення інтересів свого об'єднання.

В сучасній політології групами інтересів вважають лише такі об'єднання, які перебувають поза владою і суто політичною організацією та намагаються впливати на систему влади заради своїх власних потреб. Маючи певну автономію від уряду чи політичних партій, групи інтересів чинять тиск на них з метою відображення своїх вимог у публічній політиці. Тому у своїй діяльності вони виступають як групи тиску, і більшість політологів не роблять різниці між поняттями «група інтересів» та «група тиску». З точки зору Дж. Вілсона групи інтересів (або групи тиску) — це організації, що шукають канали впливу на уряд, але, на відміну від політичних партій, вони не мають намірів контролювати його. Майже у всіх країнах групи інтересів є ланкою зв'язку, своєрідною трансмісією між суспільством і державою⁹⁵.

Відповідно до цього, в українському енциклопедичному словнику групи інтересів визначено як «об'єднання людей, які, виходячи з певних інтересів або потреб, висувають вимоги до інших груп суспільства чи суспільства в цілому, з метою підтримати або поліпшити свої позиції, досягти певних цілей»⁹⁶. В іншому, англійському словникові також підкреслюється колективний характер організованого інтересу певної спільноти людей, яка шукає впливу на політичний процес з метою реалізації своїх потреб⁹⁷. Отже, й ми

⁹⁵ Wilson G. Interest Groups. — Oxford and Cambridge (Mass.), 1990.

⁹⁶ Політологічний енциклопедичний словник. — Київ, 1997. — С. 83.

⁹⁷ Lexicon of terms and concepts in public administration, public policy and political science. —

будемо розуміти під групами інтересів усі добровільні об'єднання людей, колективи та організації з формальною основною структурою, у котрих особисті вимоги поєднані з матеріальною та духовною суспільною користю та які намагаються задовольнити свої вимоги й потреби шляхом взаємодії та впливу на політичні інститути.

Різноманітність організаційних форм, у яких існують групи інтересів, відзеркалюється в поняттях, якими їх позначають: «об'єднання», «асоціація», «спілка», «організація», «клуб», «рух», «комітет» тощо. Групи інтересів, зазвичай, – це добровільні організації. Хоч деякі з них і мають обов'язковий характер⁹⁸, але це пов'язано з явищем корпоратизму, про яке буде сказано пізніше. Дуже часто поняття «групи інтересів», «групи тиску», та «лобі» використовують як рівнозначні. Проте, відразу мусимо зазначити, що це не так. Кожен з цих термінів має власне смислове навантаження.

Типології груп інтересів. Важливим аспектом аналізу груп інтересів є їх класифікація. Вона допомагає визначити суспільну роль цих груп, передбачити можливі напрями та наслідки їх активності. Класифікація здійснюється на підставі різних критеріїв. Найголовнішими з них є такі: ступінь організованості, мета і спрямування групової діяльності, а також способи їх дій. Вони є підставою для поділу груп інтересів на захисні, проблемні та інституційні, явні і приховані, жорстко організовані і розмиті, легальні й нелегальні тощо.

Найпоширенішими і найтиповішими є спілки інтересів – групи асоціативного типу, що створюються задля артикуляції, захисту і задоволення власних потреб та інтересів. Вони мають чітку формальну структуру і правовий статус. До таких груп належать профспілки, бізнесові спілки (Українська спілка промисловців та підприємців), молодіжні, жіночі, етнічні, релігійні об'єднання, товариства споживачів, асоціації для проведення вільного часу та інші. Іноді до спілок інтересів відносять лобістські організації та групи тиску. Але специфіка останніх полягає в їхньому посередництві (а не захисті своїх власних інтересів), зорієнтованості на політичну владу та відсутності неполітичних форм діяльності.

Лобістські організації – це формально зареєстровані або тіньові об'єднання, спілки та контори (бюро), які допомагають певним групам інтересів розв'язувати їхні проблеми, використовуючи свої зв'язки, минулий чи набутий авторитет у «коридорах влади». Лобісти здійснюють вплив на депутатів, членів уряду та адміністративні органи шляхом додаткового їх інформування, надання рекомендацій, переконувальних, залучення законодавчих ініціатив, безпосередньої участі в розробці законів, шляхом надання різноманітних послуг, і нарешті – прямого підкупу. Як правило, активність лобістських ор-

⁹⁸ У США, наприклад, кожен лікар зобов'язаний бути членом Лікарської палати, а кожний студент – платити внески до Загальної студентської асоціації університетів.

ганізацій зосереджена в законодавчих органах влади. Вони уникають публічності і діють у формі тіньових чи напівтіньових організацій. Проте, в деяких країнах, як наприклад, у США, Канаді, Великій Британії лобізм є юридично визнаним, тоді як в інших, наприклад, у Франції, він заборонений.

Групи тиску (рух за громадянські права, за зміну конституції, того чи іншого закону) мають багато спільного з лобістськими організаціями за характером впливів та спрямованістю дій. Існує два основних підходи до поняття «групи тиску». Прихильники одного відносять до них будь-які об'єднання, котрі використовують метод тиску, підтримки чи зриву певних політичних рішень. У такому разі, групи тиску – це просто групи інтересів у дії. Прихильники іншого підходу ототожнюють групи тиску лише з певними видами груп інтересів, а саме з тими, які уникають ініціативних пропозицій щодо нових законів, а лише впливають на прийняття чи неприйняття того чи іншого рішення, підтримку чи зрив тої чи іншої акції. Ці групи, отже, досить обмежені у виборі форм та методів діяльності. Вони також не мають своїх засобів масової інформації, обмежені у політичних ресурсах впливу на публічну владу.

Деякі вчені відносять до груп інтересів лише згадані три їх різновиди: спілки інтересів, лобістські організації і групи тиску, що мають на меті безпосередній вплив на прийняття політичних рішень. Інші ж трактують їх широко, зараховуючи до груп інтересів також різноманітні види спонтанно утворених, слабо організованих спільнот, які попри свою ефемерність та структурну розмитість виявляють значну міру активності у захисті своїх інтересів або у приверненні уваги до тих чи інших суспільних проблем. При такому широкому підході до груп інтересів також відносять: інституційні, неасоційовані, громадських ініціатив, аномійні групи.

Інституційні групи виникають на основі і в межах формальних суспільних інститутів, що виконують певні функції: міністерств, армії, поліції, партійного апарату, церкви тощо. Вони мають як формально фіксовані цілі, так і специфічні відомчі інтереси. Останні можуть збігатися або не збігатися з декларованими та формально зафіксованими функціями. Вплив інституційних груп інтересів на політичну владу не завжди є явним, бо за формальними цілями і цінностями вони старанно приховують свої специфічні групові інтереси. Їхня активність стає найпомітнішою при розподілі суспільних ресурсів – під час обговорення державного бюджету, при встановленні шкали оплати праці, пільг щодо оподаткування тощо.

Неасоційовані групи можуть не мати формальної організації і структури, виникаючи спонтанно, на підставі спільного статусу та різних неполітичних зв'язків: родинних, сімейних, етнічних та інших. Інтереси таких груп репрезентують голови сімей, кланів, неформальні релігійні та інші лідери. Під впливом деяких обставин вони можуть стати формалізованими, але в той же

час їх формальна організація буде слабкою, а діяльність підпорядкована неформальним зв'язкам.

Громадські ініціативи — це локальні добровільні організації, діяльність яких безпосередньо націлена на проведення певних політичних акцій на засадах прямої демократії. Громадські ініціативи мають нечіткі, розмиті організаційні форми, гнучкі (рухомі) структури і не мають професійного керівництва. Сфера їх діяльності завжди дуже обмежена у просторі. Вони формуються за місцем проживання з людей, які безпосередньо заінтересовані у вирішенні певних питань: охорона навколишнього середовища, транспорт, освіта, місцеве будівництво тощо. Водночас вони можуть розширити постановку своїх питань, надавши їм політичного характеру (вимагаючи, наприклад, ширшого самоврядування, обговорення діяльності того чи іншого депутата парламенту чи місцевих органів влади тощо). Громадські ініціативи використовують різноманітні і специфічні засоби впливу: демонстрації, пікетування, розповсюдження листівок, акти громадянської непокори.

Аномійні групи — тимчасові об'єднання, що виникають несподівано, як реакція на ту чи іншу ситуацію, і відзначаються слабкою і нестійкою структурою, відсутністю постійних організованих колективних дій та короткочасним існуванням. До аномійних груп відносять натовпи, стихійні мітинги, бунти, маніфестації. Їх виступи, як правило, дуже емоційні та ірраціональні, можуть мати насильницький характер.

Існують також інші класифікації, вужчі і ширші, за багатьма критеріями суспільного поділу і видами діяльності⁹⁹.

Типологія відомого політолога Ж. Блонделя віддзеркалює рівні взаємовідносин між групами інтересів та владними структурами, притаманні різним політичним системам, і може бути застосована при вивченні особливостей української групової політики. За цією типологією виділяють такі групи інтересів:

Групи захисту намагаються відстоювати інтереси своїх прибічників (асоціації фінансистів та банківських службовців, товариства захисту прав споживачів, профспілки тощо). У США профспілковий рух АФТ-КПП та Торгова палата вважаються постійними партнерами уряду. Ще глибші зв'язки груп захисту з державними структурами у Скандинавських країнах, наслідком чого стало створення корпоративних держав.

Групи підтримки зорієнтовані виключно на певні суспільні цілі (екологічні та антивоєнні рухи, правозахисні групи тощо). Іноді вони створюються тимчасово для досягнення конкретної цілі (наприклад, закриття військової бази, побудова моста і таке інше), після чого зникають. Проте у США існує дуже впливова, стійка, високо структурована група підтримки — Національна

⁹⁹ Про деякі з них йтиметься в розділі про громадянське суспільство.

збройова асоціація, котра протягом десятиліть блокує прийняття закону щодо обмеження продажу особистої зброї населенню.

Інституціональні групи базуються на формальних організаціях, що існують усередині державного апарату. Перш за все, це виконавча бюрократія, чиновники законодавчої влади, силові структури.

Звичаєві групи виникають на базі кастових, кланових та етнічних спільнот. Як правило, приналежність до них визначається статтю, расовими ознаками, соціальним статусом, конфесійною приналежністю. Такі групи найрозповсюдженіші у традиційних доіндустріальних суспільствах.

Незважаючи на відмінності та множинність груп інтересів, для них усіх характерні певні **спільні риси, а саме:**

- колективний характер діяльності;
- добровільність асоціації;
- принаймні спорадичне здійснення впливу на політичну владу;
- відсутність претензій на здобуття політичної влади.

Саме за цими ознаками ми й відрізняємо їх від усіх інших угруповань у суспільстві.

13.1.4. Функції груп інтересів та способи їх впливу на прийняття владних рішень

Подібними є також суспільні функції, що їх виконують різноманітні групи інтересів. До них належать:

- агрегація інтересів;
- артикуляція різноманітних суспільних інтересів;
- інформування органів влади;
- здійснення тиску на суб'єктів прийняття рішень;
- інтеграція груп;
- формування політичних еліт;
- політична соціалізація громадян.

Перші чотири спрямовані на захист інтересів соціальних груп на владному рівні. Вони можуть бути реалізовані тільки через вплив на прийняття політичних рішень. Головними об'єктами такого впливу є державні інститути: уряд, парламент, місцеві органи влади та управління. Способи впливу бувають різні, і їх вибір значною мірою залежить від того, які ресурси може ви-

користати та чи інша група у своїй діяльності. Крім того, це залежить від мети, якої намагається досягнути група.

Найважливішим ресурсом впливу, що визначає потенційну впливовість групи, є її легітимність. Фактори легітимності різноманітні. Так, найлегітимнішими для американських законодавців є «Дженерал моторс», Національна збройова асоціація та інші загальнонаціональні об'єднання. Низький рівень легітимності мають групи сексуальних меншин та деякі інші субкультурні формування.

Другим ресурсом впливу є значимість конкретної акції групи інтересів з точки зору суспільних інтересів, її вплив на політичну, соціальну і економічну стабільність. Профспілки, підприємницькі асоціації можуть організувати страйк (шаhtarів, робітників транспорту у великих містах) з важкими економічними наслідками для країни, тоді як страйк учителів може не мати такого економічного ефекту. Незначні наслідки зазвичай мають і акції груп підтримки.

Нарешті, важливим ресурсом, що його використовують групи інтересів, є їхні політичні можливості, що, у свою чергу, залежать від фінансового, організаційного, інформаційного забезпечення групи та її чисельності. Забезпечена група інтересів може купити собі цілу газету чи часопис, а незабезпечена не має коштів навіть на розповсюдження листівок. Кількість фінансових ресурсів впливає на активність групи інтересів, можливості її участі у різноманітних акціях, нарешті на її чисельність.

Кошти надходять з різних джерел (членські внески, державна підтримка, благодійні пожертви тощо). Надання коштів може також здійснюватись у вигляді замаскованого (внески у виборчі фонди) або явного (у вигляді хабаря) підкупу політиків і чиновників. Організації, що представляють інтереси крупного капіталу, воєнно-промислових та інших груп, мають великі можливості щодо використання матеріальних ресурсів. Це забезпечує їм домінування на політичній арені, яке містить загрозу для інших груп інтересів. Тому фінансовий чинник ставить під сумнів можливість збалансування сил як основи плюралістичної демократії.

Важливим ресурсом політичного впливу груп інтересів є їх чисельність, мобілізаційна здатність і активність членів. Чисельність і мобілізаційна здатність організації під час виборів є важливою для політичних партій, коли вони шукають масової підтримки. Завдяки збору членських внесків і добровільних пожертв матеріальні можливості численної групи інтересів значно підвищуються.

В одних випадках групи діють через пряму взаємодію з владними структурами чи окремими особами при владі; в інших — через парламентські та інші лобі; ще в інших — звертаються до масових акцій протесту або підтримки.

Широко використовують групи інтересів і опосередковані впливи на владу – через засоби масової інформації, формуючи вигідну для себе громадську думку, або через політичні партії. Поряд з використанням традиційних політичних партій, групи можуть і самі організовувати тимчасові партії за інтересами, які є невеликими за своєю чисельністю. Така практика, до речі, дуже поширена в Україні. Крім того, групи інтересів намагаються бути представленими серед владної еліти, намагаючись отримати посади для своїх представників на різноманітних рівнях державної влади.

Цікава інформація щодо способів діяльності груп інтересів у Франції міститься в табл. 13.2. Таблиця демонструє, що найрозповсюдженіші види діяльності, до яких звертаються групи тиску в цій країні, – це робота в урядових комітетах, формальні й неформальні контакти з урядовцями. Використовують також кампанії мобілізації громадської підтримки – через формування громадської думки, пресу тощо, але не шляхом організації демонстрацій, страйків (ці методи застосовуються значно рідше). Ще рідше групи інтересів покладаються на дії політичних партій та їхніх лідерів. Парламентське лобіювання належить до середньо поширеного засобу впливу. І то за умов, що у Франції домінує негативне ставлення до такого методу діяльності.

Таблиця 13.2

Канали впливу груп інтересів Франції¹⁰⁰

	Часто (%)	Час від часу (%)	Інколи чи ніколи (%)
Участь в урядових комітетах	55	31	14
Формальні зустрічі з урядовцями	54	32	15
Неформальні зустрічі з урядовцями	47	29	24
Публічні кампанії	33	44	23
Парламентське лобіювання	32	59	8
Дії в економічних та соціальних Радах	26	26	48
Демонстрації, страйки, прямі дії	13	20	67
Впливові партії та їх лідери	10	37	33
Блокування чи саботаж політичних рішень	10	22	68
Легальні дії	8	20	72

¹⁰⁰ Shively Ph. Power and Choice. An itroduction to Political Science. – Second ed. – McGraw-Hill, 1991. – P. 215.

Набагато частіше практика лобіювання застосовується в країнах, де вона легалізована – у Великій Британії та в Сполучених Штатах Америки.

Політичне лобіювання як головний засіб впливу груп інтересів. Лобізм (як явище) чи лобіювання (як діяльність) є вельми специфічним засобом досягнення цілей групами інтересів. Що ж він собою являє та якими особливостями відзначається в окремих країнах?

Саме слово «лобі» (від англ. lobby – кулуари) у минулому означало лише проходи чи скриті галереї в монастирях. У 40-х роках XVII ст. таку назву мав вестибюль та два коридори у будинку Палати громад британського парламенту, куди депутати заходили голосувати. Там вони зустрічалися з заінтересованими особами, яких не пускали до зали засідань. Таким чином, семантично «лобіювання» – це неофіційний, кулуарний вплив на законодавців.

Існування лобізму в наш час тісно пов'язане з діяльністю груп інтересів та можливостями їх впливу на органи влади. Крім того, його розвиток залежить від розвиненості плюралізму, інституалізованості політичної участі, впливовості та активності політичних партій. Американські політологи вважають, що чим сильнішими є політичні партії та чим ефективніше вони діють, тим менше можливостей мають групи інтересів щодо впливу на прийняття політичних рішень.

Як засіб впливу на владу, політичне лобіювання здійснюється в таких напрямках:

- виступи в комітетах і комісіях парламенту;
- розробка законопроектів і залучення експертів до вироблення нормативних документів;
- особисті зустрічі з законодавцями, контакти, переговори;
- використання методів 'public relations' для формування суспільної думки;
- організація кампаній тиску з місць (наприклад, численні листи з вимогами та пропозиціями виборців, що їх отримують депутати);
- організація проведення і широке розповсюдження результатів соціологічних досліджень;
- цілеспрямовані дії «своїх людей» в органах влади;
- фінансування виборчих кампаній;
- прямий підкуп посадових осіб.

Відповідно до цілей груп інтересів та сфери, яку вони представляють, лобістська діяльність буває економічною, соціальною, соціокультурною; регіональною або галузевою. В залежності від того, на яких суб'єктів прийняття рішень лобісти спрямовують свій тиск, розрізняють парламентський,

президентський та урядовий лобізм. Стосовно політичної системи він може бути зовнішнім (тиск на органи влади зі сторони), або внутрішнім (лобістами є депутати парламенту, члени уряду, оточення президента, сам президент тощо).

Існують декілька підходів до оцінки феномену лобізму. Перший – заборонний; він прирівнює лобізм до злочинної діяльності і вимагає його ліквідації. Другий – регулятивно-правовий; він розрізняє нелегальний і легальний методи лобіювання і по-різному його оцінює, вимагаючи виключення корупції із політичної практики. Відповідно до домінування цих підходів у різних країнах існує, як уже було сказано, різний правовий статус лобістів і лобіювання: у США, Канаді, Великій Британії лобістська діяльність регулюється законодавчо. Деякі закони з цього приводу є й у ФРН¹⁰¹. У Франції лобістська діяльність фактично заборонена. У багатьох інших країнах законодавець на неї просто «заплющує очі».

Американські практики лобіювання. Проілюструємо практики лобіювання на прикладі країни «класичного лобізму» – США. Ще у 1946 р. тут прийняли «Федеральний закон про регулювання лобізму». Його головна ідея – поставити лобістську діяльність під контроль та виключити корупцію. Відповідно, головним положенням закону була вимога, щоб кожна організація, яка має намір лобіювати, зареєструвала у Палаті представників та в сенаті свого представника, тобто лобіста, вказавши його цілі та витрати. За деякими даними, нині у Конгресі США зареєстровано біля 15 тис. лобістів.

Метою парламентського лобізму є сприяння прийняттю законів, що задовольняють певні групові інтереси, та недопущення прийняття тих законів, які цим інтересам перешкоджають. Тому основними засобами лобістської діяльності є робота в комітетах, де формують зміст законопроектів, а також дебати та слухання в парламенті. Головними лобістами є депутати й службовці Конгресу (часто колишні), а також експерти, яких запрошують до розробки проектів законів. Між групою інтересів, її лобістами та депутатами встановлюються тісні контакти і взаємодія на підставах взаємного обміну послугами. Лобіст через формальні і неформальні канали впливу спонукає депутата (чи депутатів) до ефективного представництва інтересів певної гру-

¹⁰¹ Тут, зокрема, діють «Єдине положення про федеральні міністерства», «Регламент діяльності німецького бундестагу», «Кодекс поведінки члена бундестагу», закон про обов'язкове друкування списку офіційних лобістів. Відповідно до правових актів кожний депутат повинен фіксувати в офіційних документах свої стосунки у минулому і теперішні контакти із спілками, фірмами тощо. Організація урядового лобіювання у Німеччині має багато спільного з механізмом лобіювання у США. Велику роль відіграють різні комітети, комісії, наради, що створюються при урядові. Особливо рисую німецького лобізму є тісні контакти з партіями. Різні асоціації надають практичну допомогу партіям при розробці економічних розділів їхніх програм, впливаючи на

пи в парламенті. У свою чергу, депутат, який лобіює заінтересовану групу, очікує на фінансову та організаційну підтримку під час виборів.

Урядовий лобізм дозволяє впливати на розробку законопроектів, що потім надсилаються до Конгресу, на прийняття адміністративних рішень, а також на тлумачення законів виконавчою владою. Відгукуючись на пропозиції лобістів, урядовці сподіваються після відставки отримати певне місце у тій чи іншій корпорації, або на якусь іншу винагороду.

До зовнішніх лобістів у США відносять численні лобістські організації: юридичні фірми, агентства по зв'язках з громадськістю, різноманітні юридичні й консультативні бюро, асоціації бізнесу тощо. У таких фірмах, як правило, працюють спеціалісти й експерти, які мають досвід роботи з органами державної влади, знають механізми прийняття політичних рішень та канали впливу на них.

Таким чином, основними техніками політичного лобіювання є:

- контроль за виборчими процесами;
- «інвестування» власного політичного лобі у законодавчі органи **влади**;
- створення та діяльність груп тиску;
- формування громадської думки та мобілізація тиску з боку **населення** задля прийняття законодавчих актів.

Використання багатоманітних легальних лобістських технік на різних рівнях політичного й управлінського процесу змушує деяких політологів вважати, що лобіювання перетворюється в невід'ємну частину політичного процесу у плюралістичних демократіях з розвиненими механізмами групової політики.

13.2. Моделі захисту групових інтересів (порівняльний аспект)

В залежності від розвиненості громадянського суспільства та його взаємовідносин з державою, у різних країнах складаються різні моделі захисту інтересів, пов'язані з пошуком найоптимальніших механізмів групової політики у специфічних умовах того чи іншого суспільства. Під моделлю групової політики будемо розуміти принципи та механізми представлення інтересів громадян при прийнятті політичних та управлінських рішень за допомогою певних добровільних громадських об'єднань, а також засоби впливів, які ці об'єднання використовують. У політології виділяють такі моделі захисту інтересів і групової політики: плюралістична, корпоративна, некорпоративна та патронажно-клієнтельна.

13.2.1. Пліуралістична модель захисту інтересів

Пліуралістична модель групової політики формувалася тривалий час у країнах розвинутої демократії. Ліберально-демократичний підхід до оцінки ролі групових інтересів у політичному житті знайшов свій сучасний вираз у теорії «пліуралістичної» демократії. Її положення чітко сформульовані Р. Далом, книга якого «Хто ж править?» вважається класичним дослідженням у цій галузі. Пліуралісти вважають, що сучасним розвиненим суспільствам притаманне перманентне протиборство багатоманітних груп інтересів, яке, тим не менше, не тільки не підриває стабільність соціальної (і політичної) системи, але й сприяє її зміцненню.

Головними рисами даної моделі представництва інтересів громадян є:

- усі люди, які усвідомлюють свої специфічні інтереси, мають право на свободу організації заради їх захисту і представництва;
- конкуренція між групами інтересів є відкритою та чесною, й усі вони мають рівний доступ до прийняття політичних рішень;
- у процесі прийняття політичних рішень уряд не надає переваги тій чи іншій групі¹⁰².

Прихильники пліуралістичного суспільства вважають його здобутком насамперед те, що суспільні групи мають змогу виступати на політичній арені як визнані суспільством і державою організовані сили. Організованість перетворює громадян на суб'єктів політичного процесу, здатних діяти самостійно в межах групової політики, захищати свої інтереси, витримувати протиборство з іншими групами і мати шанс «бути почутими» нагорі владної піраміди. Чим більше є заінтересованих груп і чим частіше перетинаються їхні вимоги, кажуть пліуралісти, тим краще для демократії. Адже в такій ситуації представникам заінтересованих груп доводиться постійно вести переговори, укладати союзи, досягати згоди і, відмовляючись від політики силового тиску, формувати політичну культуру компромісів.

Крім того, перевагою пліуралістичної демократії є те, що визнання різноманітності групових інтересів вона доповнює захистом індивідуальних прав особистості. Такі суспільства, аналізовані в дещо іншому вимірі¹⁰³, найчастіше визначають як громадянські суспільства. У громадянських суспільствах групи інтересів намагаються триматися осторонь від міцних, хоча й дружніх об'ємів держави, лиш інколи обираючи своїх лідерів під впливом офіційної думки. Держава в принципі зацікавлена в розвитку інститутів громадянського суспільства, бо вони зменшують деструктивну силу протистояння інтересів, абсорбують і впорядковують енергію людей, вводять в організоване

¹⁰² Dye Th. and Ziegler H. The Irony of Democracy, An Uncommon Introduction to American Politics — Seventh ed. — Monterey, California, 1987. — P. 232.

русло протести, вимоги, акції непокори тощо. Тим самим вони оберігають суспільну систему від хаосу і створюють сприятливі умови для функціонування демократичної влади.

Отже, головною особливістю плюралістичних, громадянських суспільств з точки зору захисту групових інтересів є те, що люди тут добровільно об'єднуються в групи, виходять з них, конкурують з іншими спілками та групами інтересів, а також пред'являють свої вимоги державі як рівні і вільні індивіди, права яких захищені конституцією і законами. Саме це відрізняє плюралістичну модель від двох інших моделей: корпоратизму і клієнтелізму. Вона дає змогу громадянам захищати свої інтереси та здійснювати контроль за владою, не допускаючи її узурпації. Проте структура громадянського суспільства, ступінь урівноваженості різних груп, наявність чи відсутність виразного домінування певних інтересів у стосунках з державою ніколи не є ідеальними і залежать як від епохи, так і від країни.

Плюралістична модель представництва інтересів громадян втілена у багатьох країнах розвинутої ліберальної демократії (Канада, США, Великій Британія, ФРН, Італія та інші). Тут надзвичайно розвинені різноманітні форми асоціативного життя та групової суспільної діяльності¹⁰⁴. Тим не менше, небезпечно вважати, що саме плюралістична модель є ідеальною моделлю групової політики. Критики цієї системи небезпідставно вказують на такі її недоліки:

- економічну неефективність та можливий стагнаційний ефект політики реалізації лише інтересів певних, а саме – найвпливовіших груп;
- порушення принципу рівності можливостей груп інтересів, наслідком чого є гучні викривальні справи стосовно зловживання різних компаній;
- гальмування активної соціальної політики – найефективніші реформи і соціальні програми втілювалися за умов, несприятливих для груп інтересів (наприклад, «новий курс» Ф. Рузвельта, «велике суспільство» Дж. Кеннеді).

Попри формальну рівність, що надана різноманітним соціальним групам у представництві їхніх інтересів, наявність порівняно чесних правил гри під час виборів та у процесах прийняття рішень, проблема втілення принципу справедливості у політичному процесі усе ще залишається актуальною. Адже найбільшу перевагу в представництві своїх інтересів мають групи з вели-

¹⁰⁴ Доказом готовності населення США до плюралістичної групової політики є існування понад 11 тис. різноманітних груп інтересів. У ХХ столітті понад 56% американців заявляли, що готові створювати групи для захисту справедливості, в той самий час до цього готові лише 34% опитуваних (Див.: Гончаров Д.В., Гонтарева І.Б. Введение в политическую науку. – Москва, 1996. – С. 116.). Понад 60% громадян канадського суспільства організовані у групи інтересів (Див.: Perlin G. Group Politics of the People // Democratic Process in Canada. CD-ROM Text, Kingston and Toronto, 1998).

кими фінансовими можливостями. Роль економічних ресурсів ще більше зростає у лобістській практиці, до якої найчастіше вдаються фінансово могутні групи. Внаслідок цього навіть найрозвинутіша плюралістична модель групової політики ставить під сумнів дотримання принципів рівності та справедливості¹⁰⁵.

Незважаючи на вказані недоліки плюралістичної моделі, вона відповідає традиції та політичній культурі деяких народів, а отже не можна сподіватися, що вони (скажімо, американці) змінять її на іншу найближчим часом. Проте їй кидає виклик інша модель групової політики, найрозповсюдженіша в сучасній Європі, – корпоративна, що історично відома у двох своїх формах: авторитарного корпоратизму та ліберального неокорпоратизму.

13.2.2. Корпоратизм як спосіб (модель) урівноваження і захисту інтересів

Термін «корпорація» (від лат. *corpus* – тіло) виник у середньовіччі. Корпорація у XIV-XV століттях була станово-професійною організацією цехового типу, що захищала інтереси своїх членів. Такі організації були своєрідною «перехідною» ланкою між комунітарним типом суспільства та громадянським суспільством. Належність індивідів до корпорації впливала на можливості їхньої професійної діяльності, а також захищала їхні соціальні інтереси. Поза межами корпорації соціальне життя індивідів було неможливим.

Відродження корпоративної діяльності в індустріальну епоху відомий політолог Ф. Шмітер пов'язує з папською енциклікою *Regum Novarum* 1891 р. та поширенням у попередні 20 років у країнах Центральної Європи системи промислових, торговельних та аграрних палат. Після Першої світової війни корпоратизм виник в етатистському вигляді *corporazioni* в Італії, а потім – у подібних формах у Португалії, Іспанії, Бразилії, вішистській Франції. За тоталітарних режимів корпоратизм мав державний характер.

Корпорація – це інституалізована замкнена група, що монопольно розпоряджається своїми ресурсами, виконує певні господарчі, адміністративні, воєнні та політичні функції, а водночас, відстоює і захищає специфічні колективні інтереси своїх членів. Корпорація – досить ієрархізована структура, у якій реальна влада належить вузькому колу елітних груп, а внутрішні корпоративні відносини будуються на засадах лояльності та особистої відданості рядових членів верхівці корпорації.

¹⁰⁵ Критика плюралістичної демократії має свою світову традицію, починаючи з французького просвітника Ж.-Ж. Руссо. У XX столітті її послідовним консервативним критиком був, зокрема, К. Шмітт. Від відстоював тезу щодо неспроможності груп інтересів усвідомлювати спільне благо через їхній егоїзм. Усвідомити та реалізувати це благо під силу, на думку К. Шмітта, тільки державі та її керівникам (Див.: Шмітт К. *Політична теорія*. Мюнхен, 2000. С. 80-82).

Система представництва інтересів, що базується на корпоративних принципах, і є корпоратизмом.

Ф. Шміттер визначає сучасний корпоратизм як обмежену кількість примусових, ієрархічно ранжованих і функціонально диференційованих груп інтересів, які монополізують представництво відповідних сфер суспільного життя за підтримки держави в обмін на її участь у підборі лідерів та призначенні керівного складу цих груп, а також у формуванні їхніх вимог.

До специфічних рис корпоратизму політологи відносять:

- участь організацій, що є виразниками певних групових інтересів, у політичному житті;
- зростання впливу фахових представників групових інтересів на шкоду ролі пересічних членів;
- привілейоване становище деяких асоціацій та їх широкі можливості впливу на прийняття рішень;
- заміна конкуренції інтересів їх монополією в певних сферах, на які поширюються корпоративні відносини.

У ХХ ст. корпоратизм проявився у декількох основних моделях, що залежали від характеру політичного режиму. Демократичним режимам притаманний ліберальний корпоратизм або неокорпоратизм, авторитарним та тоталітарним – державний. Крім того, кожна країна мала свій специфічний підвид корпоратизму. Фашистський корпоратизм відрізнявся від нацистського, сталінський від маоїстського¹⁰⁶.

Неокорпоратизм – це демократична система представництва й узгодження інтересів різноманітних фірм, асоціацій і організацій; система узгодження інтересів трьох партнерів – держави, підприємців і профспілок; тактика певного примусу з боку держави щодо інших учасників переговорів, у процесі яких визначаються цінності та пріоритети, пов'язані із загальнонаціональними інтересами; система міжкорпоративної взаємодії, члени якої несуть один перед одним обов'язки щодо виконання взаємних угод.

Найрозвинутіший неокорпоратизм у країнах із сильними соціал-демократичними традиціями, культурною та мовною гомогенністю (див. табл. 13.3).

¹⁰⁶ Російський вчений С.П. Перегудов називає радянський корпоратизм бюрократичним (Див.: Перегудов С.П. Организованные интересы и государство: смена парадигм // Полис. – 1994. – №2. – С. 80). Про посткомуністичні країни ще піде мова в останній частині даного розділу.

Таблиця 13.3

Поширеність неокорпоратизму в демократичних країнах Заходу

Найбільш корпоративні	менш корпоративні	наявні деякі риси корпоратизму	найменш корпоративні
Австрія Данія Швейцарія Німеччина Фінляндія Бельгія Ірландія	Норвегія Швеція Нідерланди	Франція Італія	Канада Велика Британія Сполучені Штати Америки

Принципами корпоратизму є: пропорційне представництво усіх зацікавлених сторін у спільних комітетах, комісіях, постійність їх статусу, прийняття рішень на основі консенсусу, монопольне представництво інтересів певних асоціацій у деяких сферах тощо. Вони не співпадають із засадами плюралістичної демократії (такими, як рівність, конкурентність), але дещо більше узгоджуються з механізмами консенсусної демократії, яка втілена в політичних системах Австрії, Бельгії та Швейцарії.

Використання неокорпоративістської моделі відносин держави та груп інтересів поширюється, в основному, на відносини з представниками праці та капіталу, і є засобом для налагодження між ними стосунків соціального партнерства. Отже, воно має свої межі і не знищує конкурентної боротьби під час виборчих кампаній. В інших сферах громадського життя існують вільні, автономні групи та організації. Тому мова йде про поєднання корпоратизму з плюралізмом, яке є відображенням існуючого в сучасних суспільствах поєднання ринку та регулятивної функції держави. Неокорпоратизм може також розглядатись як спроба втілити у життя принципи демократії та захисту інтересів громадян.

Головними перевагами корпоративістської моделі групової політики є:

- запобігання виникненню соціальних конфліктів між працею і капіталом;
- високий ступінь поінформованості сторін щодо своїх потреб;
- створення ефективних механізмів прийняття рішень, що враховують інтереси усіх учасників відносин, поглиблення взаєморозуміння й співробітництва між ними;
- підвищення передбачуваності державної політики та зниження вірогідності помилок у прийнятті рішень.

Корпоратизм як певна система представництва суспільних інтересів підвищує керованість суспільними процесами, збалансованість бюджету, ефек-

тивність фінансової системи, знижує рівень безробіття та протестні настрої, стримує непропорційність політичного впливу нечисельних груп із великими ресурсами, стабілізує політичні еліти і соціальний порядок.

Водночас, постійна робота з представниками державних структур іноді вимагає від керівників груп інтересів термінової реакції на вимоги уряду, прийняття компромісних рішень, що виключає можливості консультацій з масами. Самостійність рішень також вимагає високого рівня організаційної централізації та дисципліни, а також автономії керівників, що значно знижує контроль із боку рядових членів організації. У цьому випадку їх функція зводиться до підтримки вже прийнятих рішень. Специфіка функціонування такої системи представництва інтересів суспільства має й певні вади.

Головними вадами корпоратизму є:

- монополізація функції представництва інтересів у певних сферах найбільшими та найвпливовішими організаціями;
- стримування конкуренції у цих сферах та консерватизм у їх розвитку;
- деяке зниження самостійності в діяльності уряду;
- обмеження можливості прийняття альтернативних рішень;
- певна олігархізація та бюрократизація державного апарату;
- зниження активності рядових членів організацій щодо захисту своїх групових інтересів.

Слід, проте, враховувати, що співвідношення переваг та недоліків корпоратизму значною мірою залежить від активності членів захисних груп інтересів, від культури населення і політичних еліт, від історичних та інших факторів. Загалом корпоратизм у тих чи інших формах має широке розповсюдження у сучасному світі. На думку Ф. Шміттєра, під впливом неокорпоративістської практики відбувається трансформація сучасних демократій, з'являються нові явища й тенденції в їх розвитку. Зокрема, поряд з індивідами, громадянські функції починають виконувати організації, кожна з яких виступає як окрема дійова особа політичного процесу. Як наслідок, «демократія стає усе більш пов'язаною з «інтересами», усе більш «організованою» й усе більш «непрямою»¹⁰⁷.

13.2.3. Патронажно-клієнтельні стосунки як спосіб захисту інтересів у демократично нерозвинених країнах

Твердження про те, що індивіди висловлюють і захищають свої інтереси через спеціально створені для цього групи, правильне лише стосовно структурованих у соціальному відношенні суспільств, у яких існують ліберальні

¹⁰⁷ Шміттєр Ф. Неокорпоративизм // Поліс. – 1997. – №2. – С. 18.

свободи та політично-правова рівність (а соціально-економічна нерівність не поляризує суспільство на два протилежні табори), де індивідуальні права захищені конституцією й законами, які діють. Якщо ж ці умови не витримані, то значного поширення, а інколи й домінування, набуває інша модель захисту інтересів — патронажно-клієнтельна.

Патронажно-клієнтельні стосунки базуються на обміні благами між суб'єктами з неоднаковими суспільним статусом і силою впливу: сильний, або патрон, пропонує захист (протекцію) і доступ до дефіцитних ресурсів (земля, робочі місця, квартири в колишньому СРСР) клієнтові; клієнт, у свою чергу, надає підтримку чи послуги патрону (робота, виборчі голоси). Такі стосунки стійко тримаються в організаціях на зразок мафії, і вперше були описані дослідниками середземноморських країн, де мафії — вкорінене явище.

У патріархальному суспільстві клієнтелізм пронизує усі відносини між індивідами та спільнотами, спільнотами та державою і є нормою суспільного життя. З розвитком капіталістичних відносин він поступово переміщується в периферійні сфери суспільства і перестає відігравати вирішальну роль у стосунках між людьми. Проте й тепер патронажно-клієнтельні стосунки властиві багатьом суспільним системам по всій планеті: від країн третього світу, де партійними босами часто є лендлорди або вожді племен, що отримують голоси підлеглого селянства в обмін на певні блага від центрального уряду, до місцевих «партійних машин» деяких американських міст.

Однак в країнах навздогінного розвитку, де тривалий час панували бідність й правова незахищеність значних верств суспільства, патронажно-клієнтельні стосунки розповсюджені найбільше, набуваючи подекуди значення системоутворюючого чинника. Це стосується, зокрема, Італії, країн Латинської Америки та Далекого Сходу. В Італії головною причиною того, що клієнтелізм, який був домінуючою формою традиційних стосунків на півдні країни, згодом поширився на всю політичну систему, було утвердження «напівконституційного режиму», за якого суди, у тому числі й конституційний, залежать від політиків (законодавчої та виконавчої гілок влади), і навіть, якщо вжити термін М. Вебера, — «чиновників від політики». Не маючи гарантованого захисту своїх прав, пересічний громадянин звертається по допомогу до сильнішого «патрона». У східних країнах у ролі патрона часто виступає державний апарат з міцними адміністративними ресурсами розподілу. Як наслідок, тут значно зростає бюрократична корупція.

Сутність цього явища можна виразити через такі риси: нерівність суб'єктів у доступі до ресурсів; патронаж як спосіб захисту окремого індивіда (що перетворюється, таким чином, на клієнта); наявність особистих зобов'язань або общинної солідарності між патроном і клієнтом; боротьба патрона за контроль над політичними і економічними ресурсами з використанням неп-

равових засобів зміцнення його впливу (корупція); партикуляризм інтересів, ігнорування проблем суспільства як цілого; наявність та впливовість прихованих груп інтересів; систематичне порушення громадянських прав та протидія впровадженню відносин громадянського суспільства.

Попри значні відмінності у формах клієнтелізму, усі патронажно-клієнтельні системи мають одні й ті ж підстави виникнення. Вони виростають в ієрархічних суспільствах, де конкуренція індивідів існує тільки в межах певного рівня ієрархії і не поширюється на відносини між цими рівнями, де соціальна нерівність та залежність глибокі і непорушні. За таких умов для нижчих верств краще перебувати в залежності від місцевого чиновника, політика, або власника землі чи підприємства, ніж боротися проти них без надії на успіх. Сприятливий ґрунт для клієнтелізму створюють різні типи традиційної обшинної солідарності: етнічної, конфесійної, родо-племінної. У перехідних суспільствах, де зберігаються старі форми залежності, зростає бідність, а люди втрачають надію на подолання всесилля чиновників, патронажно-клієнтельні стосунки не лише зберігаються, а й набувають щораз більшого розповсюдження.

Зокрема, в умовах посткомуністичної України стійка система патронажно-клієнтельних зв'язків і обміну складає загрозу утвердженню громадянської культури та демократії. Вияви клієнтелізму зустрічаються не лише у сфері стосунків представників еліти з народом, але й у характері відносин між найвищими посадовими особами в державі, у способі формування та діяльності великої частини партій. Патронажно-клієнтельні партії зі своїми опікунами – «олігархами», протидіють незалежності виборців, формуванню конкурентних механізмів захисту інтересів. Вони є провідниками партикулярних, егоїстичних, відірваних від суспільних потреб інтересів.

Переходячи на рівень культури, менталітету і закріплюючись тут у вигляді загальноприйнятних моделей поведінки, патронажно-клієнтельні стосунки стають одним із найважливіших гальмівних механізмів щодо утвердження плюралістичної моделі захисту інтересів, яка найбільше відповідає завданням консолідації демократії, а також спотворює корпоративістські стосунки між працею, капіталом та державою, надаючи їм нерівноправного характеру.

13.3. Особливості формування груп інтересів у посткомуністичній Україні

Представництво інтересів громадян через групову політику має дуже важливе значення для зміцнення демократії в умовах перехідного суспільства. Однак формування системи представництва тут відбувається під тиском спадщини комуністичного тоталітаризму, застарілих суспільних норм і зразків практики, що зберігаються упродовж тривалого часу. Звернення

громадян до тієї чи іншої моделі захисту інтересів віддзеркалює чисельні складнощі та проблеми демократичного транзиту в посткомуністичних країнах¹⁰⁸.

В умовах тоталітарного режиму в Україні, як складовій частині СРСР, могли існувати тільки такі організації, які створювалися й діяли під контролем КПРС. Їх головною функцією був не захист інтересів громадян чи певних соціальних груп, а втілення в життя партійної стратегії. Незалежних об'єднань, які могли б намагатись захистити свої власні інтереси, просто не існувало. Проте щодо існування в СРСР груп інтересів у ширшому значенні в політологічній літературі є різні точки зору.

Одні вчені вважають, що за умов тоталітаризму плюралізм інтересів неможливий у принципі. Інші ж стверджують, що в усіх індустріальних суспільствах, незалежно від типу політичного режиму, діє «залізний закон плюралізму». Індустріалізація всюди спричиняється до появи плюралізму економічних і політичних інтересів, а отже й до прагнення їх захистити. В Радянському Союзі, на погляд прихильників другого підходу, групи інтересів формувались на підставі спільності професійної діяльності (партійний апарат, господарчий апарат, мілітарний апарат, юристи, діячі культури та засобів масової інформації) та на ґрунті подібних політичних орієнтацій (групи із спільними політичними поглядами, як-то: модернізатори, консерватори, догматики, ревізіоністи). Третя група вчених стверджує, що в рамках радянської системи мав місце варіант бюрократичного корпоратизму, що перебував під жорстким контролем держави та партійного апарату¹⁰⁹.

У посткомуністичній Україні створені правові та деякі соціально-економічні передумови для розвитку організаційного плюралізму як первинної ознаки демократичного представництва інтересів громадян. Проте такі чинники, як неефективність реформ з точки зору створення середнього класу, низький рівень соціальної структуризації населення, надмірне розшарування на багату верхівку, яка монополізувала ресурси країни, і масу бідного населення, не сприяють формуванню рівноправних стосунків у представництві інтересів різних суспільних груп. Лиш незначна частина суспільства організована заради групового представництва своїх інтересів. Переважна більшість громадських об'єднань, яких за останніми даними в Україні нараховується близько 30 тис., справляє дуже малий (можна сказати неістотний) вплив на прийняття політичних рішень та розвиток державної політики. Якщо ці впливи й існують, то вони мають досить нестійкий та фрагментарний характер.

¹⁰⁸ Див.: Шаповаленко М.В. Дилеми вибору демократичного транзиту посткомуністичного типу // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1999. – № 9.

¹⁰⁹ Перегудов С., Семененко И. Лоббизм в политической системе России // Мировая экономика и международные отношения. – 1996. – № 9.

13.3.1. Класичні групи інтересів в Україні

І все ж, незважаючи на нерозвинутість громадянського суспільства та незначний його вплив на прийняття рішень, інтереси громадян представлені певними групами. За своєю класифікацією вони досить різноманітні, і за зовнішніми ознаками відповідають загальноприйнятим класифікаціям (наприклад, Ж. Блонделя).

До груп захисту, що створюються заради захисту власних матеріальних та професійних інтересів або інтересів ширшої соціальної групи, яку вони репрезентують, можна віднести:

- профспілки, фермерські об'єднання;
- об'єднання підприємців та ФПГ (фінансово-промислові групи);
- творчі спілки (журналістів, які доволі активно захищають свободу слова; менш активні спілки кінематографістів, художників, письменників);
- об'єднання ветеранів (Другої світової війни, війни в Афганістані);
- організації споживачів;
- жіночі, молодіжні спілки тощо.

До груп підтримки, що створюються заради просування певних програм на політичну арену, привертання до них уваги громадськості та урядів, в Україні відносяться такі групи, як:

- різноманітні правозахисні групи;
- організації допомоги жертвам Чорнобильської катастрофи;
- об'єднання заради боротьби проти СНІДу, проти вживання наркотиків; за ядерне роззброєння;
- організації, що турбуються про захист довкілля («Зелений світ» та інші).

Проблемні групи інтересів часто набувають форми відкритих рухів, до яких можуть приєднуватись усі, кого турбує вирішення даного питання. Їх трактують як об'єднання «за щось», а не «когось» (останнє властиве групам захисту). Ці групи є однією з найсучасніших форм участі громадян демократичних країн у політиці, яка особливо популярна серед молоді.

Серед організованих (захисних і підтримуючих) груп інтересів є як стійкі, так і тимчасові утворення. Прикладами тимчасових груп інтересів є біженці; іммігранти; прихильники проведення референдуму з певного питання (за реформування парламенту; дострокову відставку президента; розв'язання якихось проблем місцевого характеру). Значну активність у захисті своїх інтересів (явну чи приховану) відіграють інституційні заінтересовані групи: військовики, державні службовці (бюрократія), церкви. Перші дві з назва-

них інституційних груп діють всередині державних структур, домагаючись від уряду того чи іншого сприяння, щоправда з різним успіхом. Третя є відокремленою від держави. Однак, з одного боку, церковна ієрархія намагається взаємодіяти з урядом з метою захисту інтересів своїх вірних, а з іншого, сама держава робить кроки назустріч церкві – з метою послаблення напруженості у міжконфесійному протистоянні та в інших цілях.

Усі охарактеризовані вище групи відкрито заявляють про свої інтереси, пропагують свої програми, прагнуть мобілізувати якомога ширшу підтримку громадськості та вплинути на уряд. На жаль, їх слабкість та фрагментованість проявляється в тому, що про їхню діяльність дуже мало відомо навіть зацікавленим особам. Наприклад, в країні існує понад 308 правозахисних груп, які друкують бюлетені з різноманітною юридичною інформацією, а також здійснюють моніторинг стану свободи слова та прав людини в Україні. Деякі з них мають міжнародний статус, наприклад, Харківська правозахисна група Є.Захарова. Але пересічний громадянин у регіоні про них навіть не чув.

Найпоширеніший тип груп захисту – профспілки – також дезорганізовані, хоча поступово набирають сили. Організований профспілковий рух в Україні існує у вигляді загальнонаціональних міжгалузевих профорганізацій та осібних галузевих профспілок національного рівня. Усього діє чотири міжгалузевих об'єднання: Федерація профспілок України (ФПУ), Національна конфедерація профспілок України (НКПУ), Всеукраїнське об'єднання солідарності трудівників (ВОСТ) та Всеукраїнське профспілкове вільне об'єднання солідарності трудівників (ВПВОСТ). Останні три об'єднання діють як альтернативні ФПУ – правонаступниці ВЦРПС. ФПУ виступає за соціальне партнерство та переговорний процес між урядом, роботодавцями та робітниками з допомогою національної Ради соціального партнерства при Президентові України. Ця організація має своїх депутатів у Верховній Раді і постійно виступає із законодавчою ініціативою. У квітні 2001 р. вона виступила проти відставки уряду В.Ющенка, зініційованої спільно комуністичними та кланово-олігархічними фракціями Верховної Ради. За соціальне партнерство виступають і інші профспілкові об'єднання. Вони також мають своїх депутатів у законодавчому органі України. Найгучнішими акціями профспілок України упродовж останніх років були страйки гірників Донбасу та учителів.

13.3.2. Кланово-олігархічні об'єднання та їх роль в українській політиці

Як бачимо, за час посткомуністичного переходу в Україні виникло чимало різноманітних громадських організацій. Проте взаємодія між ними і правлячою політичною верхівкою дуже слабка. Недостатня розвиненість

відкритих груп інтересів, їх нездатність забезпечувати агрегацію соціальних груп, визначати моделі представництва інтересів, впливати на розподіл ресурсів призводить до того, що плюралістична та ліберально-корпоративська моделі захисту інтересів поступаються іншим, менш цивілізованим. На їх місце приходять клієнтелізм, патримоніалізм та корупція¹¹⁰. Значний вплив на політичний процес мають тільки так звані адміністративно-економічні групи (або клани), що належать до прихованих (тіньових) груп інтересів.

Розгортаються процеси інтенсивної регіональної інституалізації, що, з одного боку, дозволяє зміцнити життєво важливі зв'язки між територіальними та господарсько-фінансовими структурами. З іншого, через слабкість нових правових структур і механізмів створюються сприятливі умови для вирішення егоїстично-корпоративних інтересів, що відчувають себе досить вільно в умовах правової аморфності. Отже, складається ситуація, коли найважливішими елементами сучасної системи представництва інтересів в Україні є політичні клани, клуби, парламентські лобі, які будуються на засадах патронажно-клієнтельних, земляцьких, родинно-кланових стосунків при незначному впливі відкритих організованих інтересів, що керуються принципами політичного плюралізму¹¹¹.

В Україні склалася система номенклатурно-олігархічних кланів, для яких головним засобом досягнення цілей стала корупція та формою стосунків — клієнтелізм. Корупція перетворилася у системоутворюючий фактор, що є основою взаємодії приватної та публічної сфер, головним принципом групової політики. Виникло замкнуте коло відносин між публічною та приватною сферами, що ставить широке коло груп інтересів поза межі впливів на прийняття політичних рішень.

Цьому сприяє, як спадщина, довготривале панування тільки державної власності (чи так званої соціалістичної), так і одне із стратегічних питань перехідного суспільства — створення умов для накопичення первісного капіталу. Безумовно, такі явища деформують механізми групової політики, призводять до побудови піраміди вузько корисливих групових інтересів. Їхня активність супроводжується поглибленням криміналізації політичних процесів та економічного реформування суспільства.

Питання про зміст рішень і їх відповідність певним груповим інтересам має пряме відношення до питання про тип політичного режиму в Україні, про те, чи встановилася (або чи встановиться найближчим часом) у державі олігархія, а чи все ще бореться за своє існування (і чи має бодай якісь шан-

¹¹⁰ O'Donnell G. Delegative Democracy // The Global Resurgence of Democracy. — 2 ed. — 1996. — P. 96-98.

¹¹¹ Поліщук М. Актуальні проблеми дослідження політичного процесу в Україні // Політичний процес в Україні: стан і перспективи розвитку: Збірник наукових праць. —

си на успіх) усе ще слабка, але поки що жива плюралістична представницька демократія.

Деякі вчені наполягають на існуванні в нашій країні посткомуністичного неототалітаризму, ознакою якого є існування номенклатурно-корпоративних кланів¹¹². Погоджуючись із останньою тезою, навряд чи варто робити висновки щодо суті політичного режиму в Україні та його стійкості. Безумовно, він має гібридний характер, похідний від делегативної демократії з дією формально-демократичних інститутів влади, що діють в умовах авторитарних методів контролю за їх діяльністю з боку найвишого керівництва держави.

Популярність тем «олігархів», «олігархизації» в Україні багато в чому пов'язана з гучними скандалами навколо деяких політиків і бізнесменів, корумпованості влади загалом. На рівні буденної свідомості олігарх — це людина, котра володіє значним капіталом, здобутим незаконним шляхом, і завдяки цьому капіталу має великий вплив на політику (насамперед на Президента). Основне багатство начебто розподіляється всередині певного кола наближених до влади осіб, які й діють лише у своїх власних інтересах.

Отже, олігархи, влада, розподіл ресурсів, задоволення корисливих вузькогрупових інтересів, корупція, обмеження демократичних процедур — усе це явища, які тісно пов'язані між собою. Слово «олігарх» походить від поняття «олігархія», що означає «влада небагатьох», а не навпаки. Уточнений соціальний зміст олігархії — «політичне та економічне панування невеликої групи людей». Ще давньогрецький філософ Арістотель вважав олігархію різновидом неправильної, беззаконної влади, яка здійснюється в інтересах правителів, а не всього народу, і підкреслював, що олігархії хворіють постійними державними заколотами, бо надто велика влада тут зосереджується в руках декількох осіб чи сімейних кланів¹¹³.

Арістотель писав про різні види олігархії, вказуючи на те, що їх природа залежить від розподілу власності у суспільстві. Там, де існує досить великий клас дрібних власників, олігархія може набувати пом'якшених форм, наближаючись до демократії. А там, де домінує малий клас дуже багатих людей, влада «взагалі може перейти до кількох сімей або навіть до однієї сім'ї»¹¹⁴. За олігархії мета державного правління — служіння благу всіх — підміняється правом володарів великої власності правити суспільством.

У сучасному світі олігархи виникають там, де певна фінансово-промислово-політична група контролює не тільки цілі галузі виробництва, а й прий-

¹¹² Полохало В. Политология посткоммунизма в Украине и России (К методологии политического анализа) // Полис. — 1998. — №3. — С. 13.

¹¹³ Аристотель. Политика. — Т.4. — Москва, 1983. — С. 536-539.

¹¹⁴ Див.: Себайн Дж.Г., Торсон Т.Л. Історія політичної думки — Переклад з англ. — Київ,

няття державних рішень (наприклад, «Газпром» у Росії). Тому з політологічної точки зору **олігархи** – це можновладці, які використовують монополізовані ними сектори економіки для концентрації у своїх руках політичної влади, а політичну владу – для подальшого збагачення. Для такого всебічного контролю олігархи використовують різноманітні ресурси: економічні (промислові та фінансові), інформаційні (друковані та електронні ЗМІ), політичні (партії, парламентські групи та фракції, ключові державні посади, вплив на перших осіб у державі).

Олігархи борються за владу виключно у власних, а не суспільних інтересах, і діють, спираючись на певним чином організовані групи людей, стосовно яких вони виступають як патрони. Такі групи прийнято називати кланово-олігархічними, а стосунки, які формуються у цих групах – патронажно-клієнтельними. На таких засадах можуть виникати як неформальні об'єднання, так і офіційно зареєстровані об'єднання, партії і навіть парламентські групи та фракції.

Вважають, що до появи П. Лазаренка олігархів загальнонаціонального рівня в Україні практично не було. В країні не було таких ресурсів, як у Росії, тому це могло статися лише вольовим шляхом, тобто не економічним, а політичним (за допомогою кадрової політики). П.Лазаренко започаткував створення «команди», в якій домінували представники певного регіону й певної галузі. Пізніше з'явилися інші олігархічно-кланові угруповання, що мають вплив на економічну та політичну ситуацію в країні і перешкоджають розвитку групової політики цивілізованого типу.

Отже, кланово-олігархічні об'єднання у будь-якій формі – це наймогутніші групи інтересів, які використовують владу для максимізації своїх надприбутків і політичного впливу. Вони є практично у кожній країні, де економіка базується на приватній власності. Однак відмінності між системами розподілу влади і власності – саме в ступені зосередженості в їхніх руках державної влади, в мірі політичного домінування. На сьогоднішній день проблема олігархізації економіки й політики у різних країнах світу не є добре дослідженою. Але серед різноманітних класифікаційних систем, за якими ранжуються сучасні держави, є індекс концентрації економічної влади Ванганена, який можна було б вважати індексом олігархізації суспільної системи. Він характеризує міру контролю небагатьох монополістів над економічними ресурсами країни – державними, приватними та іноземними. В узагальненому вигляді по континентах цей індекс дорівнює: Африка – 83,7; Америка (Північна і Південна) – 69,2; Азія – 76,6; Океанія – 43,3; Європа – 56,0. Індекс Ванганена позитивно корелює з такими показниками життєдіяльності держав, як нерівність доходів (0,33), рівень інфляції (0,04), і негативно з такими, як рівень громадянських і політичних прав та свобод (-0,88), стабільність режиму (-

0,57), індекс гуманітарного розвитку (-0,55), витрати на освіту та охорону здоров'я (-0,52)¹¹⁵.

У перехідних суспільствах кінцева мета олігархів – повне оволодіння владою, зведення нанівець політичної опозиції та знищення опозиційних ЗМІ, а отже й демократії. Це ми бачимо на прикладі співпадіння наступу на свободу слова в Україні з посиленням впливу олігархів за останні 3-4 роки. Критичною точкою розвитку цього процесу є так званий «касетний скандал» навколо плівок, оприлюднених лідером соціалістичної партії О. Морозом 28 листопада 2000 р. Тому стурбованість роллю «олігархів» у нашій державі має серйозні підстави. Вона пов'язана не з соціальними задрощами чи успадкованою від комуністів ненавистю до багатих, як це намагаються подати самі олігархи, а з усвідомленням реальних небезпек, які чекають на поки що слабку, незрілу демократію у посткомуністичних країнах.

Можна зробити висновок, що політичний процес України має досить вузькокорпоративний характер, але корпорація у класичному варіанті тут також не існує. Тому на порядку денному демократичного переходу стоїть проблема формування й створення механізмів найефективнішого представництва у політичному процесі груп інтересів, які вже існують.

Висновки

Підводячи підсумок, можемо зазначити, що групи інтересів є одними з головних носіїв політичної влади. Їх роль у політичних процесах зростає, і це знаходить свій відбиток у виникненні численних політологічних теорій, за допомогою яких вчені аналізують їх виникнення і функціонування.

Групи інтересів застосовують різноманітні способи впливу на прийняття політичних рішень, одним з яких є лобіювання. Воно може бути більш або менш прийнятним, легалізованим або ні. Але немає країни менш-більш демократичної, де б зовсім не застосовувались ті чи інші способи лобіювання.

Для групової політики властива нерівність ресурсів політичного впливу та далеко не однакові можливості їх використання. Деякі групи послуговуються методами тиску, які протилежні цінностям демократії. Саме вони є підставою для неоднозначних оцінок ролі груп інтересів у політичній системі, їх впливу на демократію.

Для того, щоб групи інтересів сприяли розвитку демократії, необхідна низка передумов:

- забезпечення верховенства демократично обраних органів влади, передовсім парламенту, у прийнятті політичних рішень;

¹¹⁵ Див.: Lane J.-E., Svante E. Comparative Politics. An Introduction and New Approach. – Cambridge (UK). 1994. – P. 145-147.

- здатність держави, в разі необхідності, нав'язувати впливовим групам інтересів свої рішення, що гарантують урахування загальносуспільних інтересів;
- дотримання всіма сторонами взаємодії своїх обов'язків та наявність ефективної системи контролю за реалізацією спільно прийнятих рішень;
- вирівнювання (зближення) можливостей політичного представництва інтересів різних суспільних груп, створення системи пільг для об'єднань соціально незахищених верств населення (інвалідів, багатодітних сімей та інших), зміцнення їх ресурсної бази;
- створення законодавчих та інших бар'єрів на шляху встановлення домінуючого впливу лобістів, запобігання зростанню політичної впливовості могутніх груп економічних інтересів, перш за все, великого капіталу, військово-промислових об'єднань, та їх зрощенню з виконавчою та законодавчою гілками влади;
- рішуча боротьба з корупцією;
- автономність (незалежність від держави) та внутрішній демократизм організованих груп інтересів, підконтрольність їх керівництва рядовим членам.

Спосіб, у який групи інтересів намагаються чинити вплив на органи влади, залежать від політично-правових умов, в яких вони перебувають, особливостей національної політичної культури та міцності громадянського суспільства. Склалося декілька моделей групової політики: плюралістична, корпоратистська, неокорпоратистська, патронажно-клієнтельна. Однією з перших була модель патронажно-клієнтельна, котра й досі зберігається в демократично нерозвинутих країнах. Кожна з цих моделей має свої переваги й недоліки, але найадекватнішими демократичному устрою є плюралістична та неокорпоратистська моделі.

В країнах демократичних транзитів, у тому числі й в Україні, групова політика тяжіє до моделі, проміжної між патронажно-клієнтельною та бюрократичним корпоратизмом, з деякими, доволі слабкими елементами захисту інтересів на засадах плюралістичної демократії. Яка з цих моделей переможе в майбутньому, залежить від успішності економічних і політичних реформ, здатних створити відносини рівності можливостей та правової захищеності громадян. Однією із загроз для плюралістичної демократії в Україні є встановлення монократичної влади олігархічно-кланових груп, які не зацікавлені в тому, щоб жити в умовах легальної економіки та чесної, відкритої політики.

Контрольні запитання

1. Дайте визначення груп інтересів. Яку роль вони відіграють у житті суспільства?
2. Чому саме у США найрозвинутіша теорія групової політики?
3. Хто з американських вчених започаткував концептуалізацію цього феномену?
4. Які типи груп інтересів виділяють у політології та за якими критеріями?
5. Які головні функції груп інтересів, незалежно від їх походження?
6. В чому різниця між групами тиску, групами інтересів, лобі?
7. Які засоби впливу використовують групи інтересів для досягнення своїх цілей?
8. Які ви знаєте головні методи лобіювання?
9. Що таке модель групової політики та які існують моделі?
10. В чому полягає різниця між корпоративною та патронажно-клієнтельною моделями групової політики?
11. Чому одночасно існують декілька моделей групової політики у країнах демократичних транзитів, зокрема в Україні?
12. Розкрийте сутність феномену олігархізації групової політики в Україні.
13. Що є причиною слабкості класичних груп інтересів в Україні?

Література

1. Группы интересов // Полис. — 1992. — № 5-6.
2. Дай Т., Зиглер Х. Демократия для элиты. Введение в демократическую политику / Пер. с англ. — Москва, 1984.
3. Доган М., Пеласси Д. Сравнительная политическая социология / Пер. с англ. — Москва, 1994.
4. Кауфман Д. Корупція в тумані двозначності // Політика і час. — 1998. — №1.
5. Коен Д. Лобіювання у конгресі США // Політологічні читання. — 1992. — №2.
6. Лісничук О. «Кланова демократія» в Україні: привід чи реальність // Розбудова держави. — 1997. — № 11.
7. Макаренко В.П. Групповые интересы и властно-управленческий аппарат: к методологии исследования // Социс. — 1996. — №11.

8. Макеєв С. Процессы социальной структуризации в современной Украине // Полис. – 1998. – №3.
9. Невмержецький Є. Хто вони, суб'єкти корупції? Антикорупційне законодавство України – до міжнародних стандартів // Політика і час. – 1998. – №11-12.
10. Паренти М. Демократия для немногих / Пер. с англ. – Москва, 1990.
11. Піховшек В.В. Корупція в Україні: Походження, джерела, сучасна ситуація. – Київ, 1998.
12. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / За ред. Ф.М. Рудич – Київ, 1998.
13. Політологічний енциклопедичний словник. – Київ, 1997.
14. Полохало В. Политология посткоммунизма в Украине и России: (К методологии политического анализа) // Полис. – 1998. – №3.
15. Рябчук М. Дилеми українського Фауста: громадянське суспільство і «розбудова держави». – Київ, 2000.
16. Сіденко В. Пастки посткомуністичних економічних перетворень // Політична думка. – 1997. – № 4.
17. Україна посткомуністична: суперечності та перспективи соціально-політичного розвитку // Політична думка. – 1993. – №1.
18. Федералист. Политические эссе О.Гамильтона, Дж.Медисона и Дж.Джея. – Москва, 1993.
19. Шмиттер Ф. Неокорпоративизм // Полис. – 1997. – № 2.
20. Bentley A. The Process of Government. – Cambridge, 1967.
21. Kubicek Paul. Unbroken Ties: The State, Interest Associations, and Corporatism in Post-Soviet Ukraine. – Ann Arbor, 2000.
22. Olson M. The Logic of Collective Action. – Cambridge, 1965.
23. Perlin George. Group Politics of the People // Democratic Process in Canada. CD-ROM Text. – Kingston and Toronto, 1998.
24. Salisbury R.H. Interest Groups Politics in America. – New York, 1970.
25. Shively Ph. Power and Choice. An Introduction to Political Science. – Second ed. – McGraw-Hill, 1991.
26. Tierny J. Organized Interests and the Nation's Capitol // In: The Politics of Interests. Interest Groups Transformed / Ed. by Mark Petracca. – Westview Press, 1992.
27. Truman D.B. The Governmental Process. Politics, Interests and the Public Opinion. – New York, 1971.

14. РОЗВИТОК ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Історія свідчить, що неодмінною умовою становлення демократичних держав і формування націй у тій частині світу, яку ми вважаємо найбільш розвинутою і на яку сьогодні орієнтуємося, було розгортання системи суспільних інститутів, що утворюють громадянське суспільство.

Сьогодні багато авторів розглядають громадянське суспільство як ключове поняття посткомуністичної трансформації. Серед дослідників перехідних процесів панує переконання, що «демократія проголошена не може стати демократією реальною, доки громадянське суспільство не зміцніє настільки, щоб стати дієвим конкурентом і опонентом старої номенклатури», що «без вільного та потужного громадянського суспільства ринковий капіталізм неминуче перетвориться на капіталізм мафіозний»¹¹⁶.

Отже, громадянське суспільство – перед усім, навіть перед ринковими відносинами. Але звідки воно може взятися? На Заході – відповідь була одна; у нас – умови істотно відмінні. Чи зможе громадянське суспільство «розвинутися на цій історично безпрецедентній і не дуже сприятливій основі» – це питання залишається спірним, підкреслював Е. Геллнер¹¹⁷. Процес його становлення непростий і тривалий. Він може бути тільки більш чи менш успішним залежно від країни.

Намагаючись визначити перспективи утвердження громадянського суспільства в Україні, спробуємо з'ясувати його нормативний зміст (еволюцію поняття та його суть як ідеалу), коротко порівняти форми втілення цього ідеалу в різних країнах, а вже потім, на описовому рівні, застосувати до конкретних умов України. Завдання полягатиме в тому, щоб зрозуміти, якою є міра присутності та відсутності елементів громадянського суспільства в сучасній Україні, та визначити можливі шляхи, що ведуть до повнішої їх представленості.

14.1. Історична еволюція громадянського суспільства та уявлень про нього

Концепція громадянського суспільства, що почала формуватися на зорі Нового часу, розвивалась і змінювала свій зміст паралельно з розвитком суспільної реальності, яку вона позначала. Потім, з другої половини XIX ст. і до другої половини XX ст. про неї майже забули. А коли у 80-х роках XX ст. це поняття знову перетворилось на «ключове слово інтелектуальних дискусій»¹¹⁸, виявилось, що не всі вкладають у нього однаковий зміст.

¹¹⁶ Ігнат'єфф М. Стаття-рецензія на книгу: Ernest Gellner. *Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals*. (London: Penguin, 1994. 225 p.) // Сучасність. – 1995. – № 10. – С. 77.

¹¹⁷ Див.: *Soviet Studies*. – Vol. 44. – 1992. – No. 2. – P. 353–355.

¹¹⁸ *Civil Society and the State. New European Perspectives* / Ed. by John Keane. – London, New

За кілька сот років своєї історії вислів став полісемантичним: у різних країнах і в різні епохи йому було надано різних значень. Тому перед дослідниками постали завдання: 1) точніше окреслити нормативний зміст поняття «громадянське суспільство», визначити, що воно являє собою як ідеальний тип; 2) визначити його «межі», відокремивши від інших суспільних феноменів – заради операціоналізації поняття та емпіричного дослідження явища; 3) вивчити моделі громадянського суспільства через з'ясування його спільних і відмінних рис в різних країнах. Виконанню цих завдань сприяє періодизація розвитку ідеї і практики громадянського суспільства, прийнятним варіантом якої можна вважати три стадії, виокремлені професором Каліфорнійського університету Дж. Александером і умовно названі ним «громадянським суспільством -I, -II і -III»¹¹⁹.

«Громадянське суспільство-I» (як соціальний феномен і як теоретична концепція) охоплює період від кінця XVII до першої половини XIX ст. Його основні положення були сформульовані такими видатними мислителями як Дж. Лок, А.Фергюссон, Ш.-Л. Монтеск'є, І. Кант, Ф.-Г. Гегель, А. де Токвіль.

Застосувавши термін *societas civilitas* (пізніше: *civil society* – цивільне суспільство)¹²⁰ для означення нових суспільних порядків, що утверджувались на їхніх очах, ці мислителі започаткували властиве й нинішнім концепціям громадянського суспільства протиставлення суспільства і держави, їх трактування як певного типу антиномію, за допомогою якої суспільна система описується як поділена на дві взаємопов'язані та взаємообумовлені, проте відмінні і, в ідеалі, автономні сфери: політичну і громадську (соціальну, соціетарну). Життя в останній ґрунтується на ідеях індивідуальної свободи громадян та автономності громад, їх праві творити спілки та асоціації, захищати свої інтереси, запобігати або протистояти сваволі державних зверхників.

Отже, громадянське суспільство-I на практиці було молодим буржуазним суспільством, що утверджувало ліберальні свободи, підкорялося закону, формувало громадську думку щодо проблем, які були визнані загальнозначимими. Людей у ньому єднали спільні інтереси. Захищати ці інтереси люди намагалися через створювані ними спілки та об'єднання, які функціонували автономно, під охороною закону. Ринок надавав цьому суспільству механізми саморегуляції, звільняючи неполітичну сферу від потреби в державній регламентації. Разом з тим, ринок ніс і антигромадянські тенденції: надмірний індивідуалізм, різке соціальне розшарування, пауперизацію трудових класів, втрату ними почуття суспільності.

¹¹⁹ Alexander J.C. Civil Society I, II, III: Constructing an Empirical Concept from Normative Controversies and Historical Transformations / In the book: Real Civil societies. Dilemmas of Institutionalization / Ed. by Jeffrey C. Alexander. – London etc., 1998. – P. 1-19.

¹²⁰ Дж. Кін зазначає, що раніше цей термін означав мирне, невійськове суспільство, здатне врегульовувати свої проблеми без застосування насильства.

В міру усвідомлення цих проблем, зростання стурбованості ними, наростання класових антагонізмів і загострення класової боротьби, теорія громадянського суспільства, що акцентувала увагу на його позитивних, солідаристських аспектах, відходила у минуле. Наступав період громадянського суспільства-II, який тривав від середини XIX до другої половини XX ст. Як елемент суспільної системи і як автономна щодо державних структур сфера публічного життя громадянське суспільство значною мірою зберігається (а в країнах так званого «другого ешелону» цивілізації шойно починає утверджуватись). Але в багатьох країнах, де раніше була розроблена теорія громадянського суспільства, тепер змінюються його якісні параметри.

Суспільство, за висловом Дж. Кіна, «дичавіє». На практиці це виявляється в загостренні класових суперечностей, у пануванні насильницьких методів розв'язання конфліктів, загалом — у «нецивілізованому» поведженні та незбалансованому впливі тих, кого ми нині назвали б «олігархами». Стають популярними соціалістичні концепції суспільного розвитку, у тому числі й одна з найрадикальніших — марксизм. К. Маркс і Ф. Енгельс та їхні послідовники оголошують громадянські зв'язки і громадянське суспільство формою класових відносин, яка породжена капіталістичним способом виробництва і має загинути разом із ним¹²¹. А в першій половині XX ст. в низці країн громадянське суспільство взагалі на деякий час сходить зі сцени внаслідок гіпертрофії державних функцій «легітимного насильства» (фашизм і сталінізм). Не дивно, що концепція громадянського суспільства стає непопулярною.

Громадське життя і теорія громад в Україні. Щоправда, саме на період громадянського суспільства-II припадає найвище піднесення громадського життя в Центральній-Східній Європі і, зокрема, в тій частині України, яка належала до Австрійської імперії. Остання саме тоді стала на шлях конституційного розвитку та надала рівні права народам, які входили до її складу. За умов дотримання владою Австрійської імперії принципів правової держави наприкінці XIX - на початку XX ст. відбувся злет громадянської свідомості й організованого громадського життя українців Галичини. Він сприяв відродженню їх економічного та політичного життя, зростанню національної гідності та спростував упереджені твердження щодо нездатності українців до державного життя, єднання і громадянської поведінки.

У цей самий час розвивався громадський рух і в Наддніпрянській Україні, але менш успішно, зосереджуючись переважно на просвітянській роботі. І тривав він тут коротший час — до встановлення влади більшовиків у 1921 р. В Галичині ж громадянське суспільство було досить розвиненим упродовж 20-30-их років, аж до приєднання її до тоталітарного СРСР. Тут діяли такі національні економічні товариства, як «Дністер», «Народна торгів-

¹²¹ Маркс К. и Энгельс Ф. Сочинения. — Изд. 2-е. — Т. 3. — С. 34-37.

ля», «Сільський господар». Тільки Центральна асоціація українських кооперативів об'єднувала 4000 кооперативів і 700 тис. членів. Зусиллями товариств «Просвіта» і «Рідна школа» було засновано близько 40 гімназій, ліцеїв, професійно-технічних училищ та понад 3000 народних українських шкіл. Розвивався жіночий рух. «Обставини галицького суспільства того часу не були ідеальними, – пише Б. Цимбалістий, – але з погляду розвитку політичної громадянської культури вони знаменні тим, що для того, щоб народ доріс до зрілості, виростив у собі державницьку культуру помітного ступеня, вистачило, щоб одне-два покоління мали нагоду жити у правовій державі з однаковими законами для всіх та можливістю брати участь у рішеннях локальних та загальнодержавних питань політики й адміністрації тодішньої Австрії»¹²².

Визначні українські вчені цього періоду М. Драгоманов, І. Франко, М. Грушевський, Б. Кістяківський, М. Шаповал присвятили свої твори теорії громад, громадського життя і правової держави. Деякі з їхніх праць не втратили свого значення донині¹²³. На жаль, їхній доробок не вплинув кардинально на дискурс громадянського суспільства, бо як і в інших державах, в тогочасній Україні його витіснив на узбіччя дискурс соціалізму, який заволодів умами європейців більш як на ціле століття. Соціалістами певного напрямку (хоч і немарксистами) були і названі українські вчені, окрім Б. Кістяківського. Соціалістична орієнтація зумовила деякі їх ілюзії у сприйнятті тогочасної дійсності, що призвело до політичних помилок у період національної революції 1917-1920 рр. Зокрема, надміру «романтизованим» було їхнє уявлення про роль громад і громадського самоврядування в майбутньому.

«Громадянське суспільство-III» як концепція відродилось у другій половині ХХ ст. насамперед як знаряддя критики «соціалістичного авторитаризму» в центрально-східноєвропейських країнах. Одним із найвідоміших дослідників цього періоду є відомий німецький філософ і соціолог Ю. Габермас. Його теорії соціальної комунікації та «публічної сфери» («сфери відкритості») справили істотний вплив на подальшу інтерпретацію поняття. За допомогою цієї раніше забутої концепції спочатку було розроблено нову «стратегію трансформування диктаторських режимів»¹²⁴, а потім вона стала інструментом пояснення, чому і як відбулося падіння комуністичних режимів у Центральній та Східній Європі та від чого тут залежатимуть успіхи в утвердженні демократичних інститутів. Проте вплив концепції не обмежується країнами, що здійснюють перехід до ринку й демократії.

¹²² Цимбалістий Б. Тавро бездержавности. Політична культура українців. – Київ, 1994. – С. 58.

¹²³ Про погляди цих мислителів уже мовилося в розділі 3. Перелік їхніх праць з проблем громадянського суспільства див. у списку додаткової літератури до розділу 3.

¹²⁴ Арато Э., Коген Дж. Відродження, занепад і реконструкція концепції громадянського суспільства // *Політична культура українців*. – Київ, 1994. – С. 26.

Особливістю післявоєнного періоду є те, що сфера застосування категорії громадянського суспільства є дуже широкою. Нові реалії суспільства загального добробуту в країнах розвиненої демократії привернули до нього увагу тих вчених, які намагаються знайти способи поєднання зусиль держави загального добробуту і громадянського суспільства в досягненні рівної свободи для всіх та більшої соціальної справедливості, формуванні соціального капіталу (Дж. Кін, Ч. Тейлор, Н. Розенблум, Р. Д. Патнем та ін.)¹²⁵.

Отже, громадянське суспільство — це досить давня, але дуже актуальна теоретична концепція, котра усе ще «володіє значним аналітичним, нормативним і політичним потенціалом»¹²⁶. Причому тепер, як вважає Дж. Александер, вона прийшла в науку надовго. З крахом комунізму і кризою соціалістичних ідеологій центр ваги в дослідженні соціальних проблем перенесено з соціалізму на демократію. А в арсеналі демократичної теорії найпридатнішою для аналізу проблем соціальної взаємодії та солідарності є саме концепція громадянського суспільства.

До головних досягнень у вивченні громадянського суспільства в ХХ ст., на думку Дж. Коген, слід віднести аналіз його культурологічних та символічних аспектів; вивчення ролі громадянського суспільства у формуванні суспільних цінностей та групових ідентичностей; дослідження рухів як найбільш динамічних, неформальних елементів громадянського суспільства; теорію громадської (публічної) сфери і громадської відкритості (публічності) як явищ, притаманних епосі модерну¹²⁷.

Незважаючи на успіхи у вивченні громадянського суспільства впродовж останньої чверті ХХ ст., багато питань у межах цієї складної концепції залишаються недостатньо з'ясованими або інтерпретуються різними авторами по-різному. Серед причин цього: 1) складність і багатоаспектність самого феномена громадянського суспільства; 2) наявність багатьох дослідницьких шкіл і течій у його вивченні, кожна з яких акцентує в контексті своєї методології лише певні сторони цього складного явища; 3) недостатня поки що відмежованість теоретичної абстракції «громадянське суспільство», що вживається науковцями як ідеальний тип (інструмент аналізу), від описових характеристик реально існуючих різновидів громадянських суспільств.

¹²⁵ Особливий інтерес представляють роботи Р. Патнема, який проаналізував вплив громадянського суспільства на утвердження нових демократичних інститутів. Взявши цивільну громаду як культурно визначений осередок соціального життя, у якій органічно поєднуються культура та структура, Патнем показав вражаючі відмінності італійських регіонів з точки зору розвиненості цивільних громад та функціонування демократичних інститутів. (Див.: Robert D. Putnam. Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. — Princeton (N.J.), 1993).

¹²⁶ Див.: Keane J. ed. Civil Society and the State. New European Perspectives. — London — New York, 1988. — P. 14-22.

¹²⁷ Kohen J.L. American Civil Society Talk // Philosophy and Public Policy. — Vol. 18. — No. 3. —

Тому спробуємо спочатку розкрити суть поняття на нормативному рівні (рівні ідеалу), з'ясувавши його корінні, невід'ємні риси; потім показати особливості його «моделей» (практичних різновидів); і лише тоді перейти до аналізу емпіричного матеріалу, що стосується становлення і розвитку громадянського суспільства в Україні.

14.2. Сутність та різновиди громадянського суспільства

14.2.1. Поняття, структура і функції громадянського суспільства

При всій різноманітності інтерпретацій громадянського суспільства переважна більшість дослідників сходяться на тому, що поняття громадянського суспільства застосовується для вивчення неполітичної частини суспільної системи і має певне аналітичне навантаження лише у випадку розмежування суспільства і держави. Крім того, воно має певні якісні характеристики. Тому його не слід змішувати із «людським суспільством» взагалі ні історично, ні структурно, ні культурно.

Історично громадянське суспільство виникло на певному етапі розвитку західної цивілізації¹²⁸, зазнало певних змін у процесі своєї еволюції і має історичні (часові) та національні (просторово-географічні) різновиди, поширюючись у наш час на різні регіони і континенти. Типологія громадянських суспільств за цими ознаками буде подана нижче.

Структурно громадянське суспільство є підсистемою суспільства як цілого, яка, як уже зазначалося, наближається до соціальної (соціетарної) сфери суспільного життя. У зародковому стані вона фактично присутня в кожному сучасному суспільстві. Однак суспільства різняться за розмірами цієї сфери (вона може, як за тоталітаризму, прямувати до нуля, а може охоплювати основний простір людської життєдіяльності) та за її якістю: рівнем розвиненості, повноцінністю функціонування, системою цінностей.

Як підструктура суспільної системи громадянське суспільство, у свою чергу, має складну внутрішню структуру, до якої входять компоненти інституційного плану і певний тип культури¹²⁹.

Інститутами громадянського суспільства є:

- добровільні громадські організації та громадські рухи, а також політичні партії на перших стадіях свого формування, поки вони ще не задіяні в механізмах здійснення влади¹³⁰;

¹²⁸ Див.: Політологія / За ред. О. І.Семківа. – Львів, 1993. – С. 277.

¹²⁹ Дж. Александер називає три рівні громадянського суспільства як незалежної сфери суспільного життя, в якій люди формулюють і реалізують свої соціальні права та обов'язки, діючи солідарно: культурний рівень (рівень цінностей); інституційний рівень; практичний рівень людської взаємодії.

¹³⁰ Пізніше розвинені політичні партії залишаються тісно пов'язаними з громадянським суспільством,

- незалежні засоби масової інформації, що обслуговують громадські потреби та інтереси, формулюють і оприлюднюють громадську думку; громадська думка як соціальний інститут;
- у певному аспекті – вибори та референдуми, коли вони служать засобом формування і виявлення громадської думки та захисту групових інтересів;
- залежні від громадськості елементи судової та правоохоронної системи (як-от: суди присяжних, народні міліцейські загони тощо);
- на Заході є тенденція зараховувати до інститутів громадянського суспільства також розподільчо-регулятивні інститути сучасної держави загального добробуту.

В аспекті культури охарактеризована вище підсистема суспільства може називатись громадянським суспільством лише за умови, якщо в ній не тільки наявна певна кількість (мережа) добровільних асоціацій та інших громадських інституцій, але й панують цінності громадянської культури, спілкування відбувається на засадах довіри й толерантності. Тобто громадянське суспільство – це не лише сфера, але й тип взаємодії, певна модель соціальної організації, з притаманними їй якісними характеристиками, а саме:

- суб'єктами взаємодії в громадянському суспільстві є вільні та рівні індивіди, які вірять у свою здатність вирішувати малі й великі справи в суспільстві;
- їм не чужі суспільні проблеми і вони зорієнтовані на громадські справи;
- індивідуалізм та конкурентність у їхній діяльності поєднуються з відносинами взаємної довіри та співробітництва, здатністю йти на компроміси, поміркованістю і толерантністю.

Громадянська культура є культурою участі й підтримки з прихильним ставленням громадян до політичної системи, збереженням необхідного для стабільного розвитку демократії балансу між активністю і пасивністю громадян¹³¹. Така культура не може сформуватися без наявності значного числа власників, які ні від кого не залежать матеріально, так само, як і без правової захищеності індивідів.

Можна дати таке визначення громадянського суспільства: **громадянське (цивільне) суспільство – це сфера спілкування, взаємодії, спонтанної самоорганізації та самоврядування вільних індивідів на основі добровільно сформованих асоціацій, яка захищена необхідними законами від прямого втручання і регламентації з боку держави і в якій переважають громадянські цінності.**

¹³¹ Almond G., Verba S. Op. cit. – P. 31, 481-483.

Тільки сукупність історичних, структурних і культурних рис громадянського суспільства дає його «нормативний образ», розкриває сутність цього поняття як ідеального типу. З переходом на описовий рівень можемо встановити міру наближеності конкретних суспільств до визначеного в такий спосіб ідеалу, сказати, наскільки в ньому розвинені структури і культура, притаманні саме громадянському суспільству.

Як зазначає Ч. Тейлор, поняття громадянського суспільства вживається у наш час щонайменше у трьох значеннях¹³²:

1. Мінімальний його обсяг дорівнює існуванню незалежних від держави громадських організацій, або, як тепер прийнято говорити, – «третього сектора».

2. Друге значення, більш точне в науковому відношенні, охоплює усю соціальну структуру, яка координує свої дії через низку добровільних асоціацій (про це, власне, й ішлося вище).

3. Воно також розглядається як фактор впливу на державну політику, тобто як сукупність груп тиску та інших суб'єктів впливу на політичний процес у суспільстві (про це йтиметься далі).

До цих розумінь терміну можна додати ще два.

4. Четверте розуміння виходить з того, що суспільство загалом стає громадянським, якщо у ньому розвинена названа вище система інститутів і взаємодій. Цей підхід найрозповсюдженіший у публіцистиці, але його вживають і науковці, маючи на це ті підстави, що у суспільстві з розвинутою мережею громадських організацій, громадським спілкуванням тощо міняється тип політичної культури. Вона теж стає цивільною, громадянською і, в свою чергу, міняє спосіб функціонування усіх суспільних інститутів.

5. І, нарешті, п'яте розуміння полягає в ототожненні громадянського суспільства з усією нерозчленованою позаполітичною чи позадержавною сферою суспільного життя.

Кожне з цих тлумачень має свої підстави. Заперечити можна хіба що проти першого підходу як занадто вузького (можна б сказати, механістичного), та проти п'ятого, як занадто формального, такого, що не вказує на якісну специфіку феномена громадянського суспільства¹³³. Інші ж тлумачення цього явища мають право на існування як відображення певних сторін, аспектів громадянського суспільства, пов'язаних із виконанням ним своїх специфічних функцій.

¹³² Див.: Taylor Ch. Op. cit. – P. 68.

¹³³ Позаполітична сфера є в кожному суспільстві. Та чи є кожне суспільство громадянським? Запитання, як мовиться, риторичне.

Функції та атрибути громадянського суспільства. Функції є втіленням основних напрямів діяльності інститутів громадянського суспільства та їх впливу на суспільне життя. Найголовніші з них – наступні:

По-перше, громадянське суспільство є засобом самовиразу індивідів, їх самоорганізації та самостійної реалізації ними власних інтересів. Значну частину суспільно важливих питань громадські спілки та об'єднання розв'язують самогужки або на рівні місцевого самоврядування. Тим самим вони полегшують виконання державою її функцій, бо зменшують «тягар проблем», які їй доводиться розв'язувати.

По-друге, інститути громадянського суспільства виступають гарантом непорушності особистих прав громадян, дають їм впевненість у своїх силах, служать опорою у їхньому можливому протистоянні з державою, формують «соціальний капітал» – ті невід'ємні риси особистості, завдяки яким вона стає здатною до кооперації та ефективних солідарних дій.

По-третє, інститути громадянського суспільства систематизують, впорядковують, надають регульованості протестам і вимогам людей, які в іншому випадку могли б мати руйнівний характер, і в такий спосіб створюють сприятливі умови для функціонування демократичної влади.

По-четверте, ці інститути виконують функцію захисту інтересів певної групи в її протистоянні з іншими групами інтересів. Завдяки їм кожна група отримує шанс «бути почутою на горі» владної піраміди.

Функціональна характеристика вказує на роль громадянського суспільства у суспільній системі, на те, чому його розглядають як опору демократії та як вияв свободи. Але громадянське суспільство не зможе повноцінно виконувати названі функції, якщо відсутній бодай один з найголовніших його атрибутів, до яких слід віднести:

- наявність публічного простору, засобів і центрів комунікації, наслідком чого є формування сфери громадського (цивільного) життя і громадської думки;
- організоване громадське (публічне) життя вільних і рівних індивідів, чий права захищені конституцією та законами;
- незалежні від держави, добровільні асоціації, автономність яких усвідомлена на індивідуальному і колективному рівні;
- зорієнтована на громадські інтереси та публічну політику діяльність, наслідком якої є кооперація та солідарність між людьми, спілкування на засадах взаємної довіри і співробітництва.

Громадянське суспільство і групи інтересів. Отже, громадянське суспільство – це сфера взаємодії індивідів і тих груп та організацій, які вони утворюють. Однією з цілей взаємодії є формулювання, висловлення і захист ін-

дивідами та їх об'єднаннями своїх інтересів. Це той зріз суспільних відносин, коли громадські організації виступають як групи інтересів, що є посередниками в стосунках індивідів з владою та рештою суспільства.

Групи перебувають у стані перманентного протиборства. І якщо вони достатньо чисельні та впливові, то їх взаємне поборювання не тільки не підриває стабільність плюралістичної демократії, але й зміцнює її. Адже представникам заінтересованих груп доводиться постійно шукати шляхів до примирення, вести переговори, укладати союзи, тобто відмовлятися від політики силового тиску і формувати політичну культуру компромісів.

Суспільства, в яких визнання різноманітності групових інтересів поєднується із захистом індивідуальних прав особистості, функціонують як громадянські суспільства. В рамках таких суспільств люди об'єднуються в асоціації та виходять з них, конкурують з іншими спілками та групами інтересів, а також заявляють про свої вимоги державі як рівні і вільні індивіди, права яких захищені конституцією і законами. Отже, поняття громадянського суспільства характеризує плюралістичний тип співіснування, організації і захисту групових інтересів та їхніх стосунків із державою, який істотно відрізняється від двох інших типів – клієнтелізму і корпоратизму (про які йшлося в розділі 13). У цьому аспекті аналіз взаємодіючих групових інтересів є нічим іншим, як емпіричним дослідженням громадянських суспільств.

Цікаво, що при наявності популярного визначення, яке стверджує, що громадянське суспільство – це плюралізм і організація інтересів незалежно від держави, дослідження громадянського суспільства і груп інтересів зазвичай проводиться роздільно. Причини такого парадоксального факту можна пояснити тим, що організовані групи інтересів існують у двох різних «іпостасях». З одного боку, вони є осередками взаємодії, спілкування й солідарності, провадження власне громадського (публічного) життя та спільного (колективного) розв'язання проблем. У цій іпостасі їх прийнято характеризувати в термінах громадянського суспільства і брати до уваги насамперед їхню соціальну й соціалізуючу роль. У відриві від інших функцій вона часто відкриває шлях до ідеалізації громадянського суспільства.

З іншого боку, ті ж самі групи прагнуть відстояти свої інтереси в межах усього суспільства, втручаються в політику, здійснюють тиск на владу. У цьому випадку їх зазвичай розглядають як групи інтересів та групи тиску, піддаючи критичним оцінкам. Проте саме завдяки цій діяльності члени організацій проходять політичну соціалізацію і стають повноцінними громадянами, здатними протидіяти спробам узурпації влади, захищати свої інтереси політичними методами тощо. Як було показано в розділі 13, організаційний плюралізм здатний перетворити людей, що мають спільні групові інтереси, на суб'єктів суспільного й політичного життя. Саме він забезпечує

можливість активного громадського життя і веде до утворення партій, які є наступною ланкою представництва специфічних групових інтересів та їх захисту політичними засобами.

Громадянське і політичне суспільства. Спрощеним є зображення громадянського суспільства сферою, вільною від політики. Але не менш односторонньою є і його надмірна політизація, прирівнювання громадянського суспільства до політичної опозиції, ототожнення з радикальними рухами, спрямованими проти держави¹³⁴. Далі буде показано, що в одних типах громадянських суспільств домінують соціальні функції громадських об'єднань, в інших, навпаки, головною є політична залученість та політична діяльність. Але ці типи можуть видозмінюватись, переходити з одного стану в інший, бо немає непрохідної стіни між політикою і громадянським суспільством.

Справді, групи інтересів, що утворені зовсім з іншою, ніж тиск на владу, метою, несподівано для себе можуть зіштовхнутися з необхідністю діяти політичними методами, а отже перетворяться на учасників політичного процесу. З іншого боку, масові політичні рухи, що виступають з вимогою повалення недемократичних режимів, пізніше неминуче розпадаються, атомізуються і на їх основі утворюються помірковані, але стійкіші організації. Масові рухи за означенням не є виявом розвинутого чи стійкого громадянського суспільства. Це інший, специфічний спосіб взаємодії, адекватний кризовим періодам у житті окремих сфер суспільного життя або й цілого суспільства.

Як свідчать дослідження масових політичних рухів у різних частинах світу, зокрема в Латинській Америці, така активність не може і не повинна бути тривалою. Тому затухання масових рухів у країнах Центральної і Східної Європи аж ніяк не може розглядатися як занепад чи криза громадянського суспільства. Рухи були проявом громадянської свідомості у політико-юридичному значенні громадянства (як *citizenship*). Їм на зміну мають прийти стійкі, організовані форми громадянського життя у соціальному сенсі (як *civil life*).

У громадянському суспільстві домінуючими в публічній сфері є суспільні, громадські інтереси. З усвідомлення альтернативності шляхів їх захисту народжуються демократичні багатопартійні системи. Їх виникнення пов'язують з потребою встановлення стійких каналів зв'язку між багатоманітними структурованими групами інтересів і владними інститутами. Громадянське суспільство розглядається як підстава і опора демократії, а демократія з її складовою — багатопартійною системою — як перенесення властивого гро-

¹³⁴ Саме в цьому значенні громадянське суспільство після оксамитових революцій мало б «демобілізуватися»: його діяльність не ставала менш інтенсивною, але мусила набути інших, менш воєнничих форм

мадянському суспільству соціального плюралізму на політичний рівень. Однак, не будь-яка багатопартійна система є наслідком утвердження громадянського суспільства.

В розвинених демократичних державах політичні партії безумовно є виразниками тих чи інших групових інтересів, хоч вони спираються не на окремі групи, а на їх конгломерати. Партії акумулюють групові інтереси, більшою чи меншою мірою узгоджують їх із загальносуспільними інтересами та в узагальненому вигляді підводять під свої платформи. Якщо партії ведуть себе саме так, то вони є програмно-політичними партіями. Виборці в такому випадку голосують за певну партію, пов'язуючи з її перемогою свої надії або на загальне покращення становища в країні, або на врахування інтересів своєї групи в державній політиці разом з інтересами низки інших груп.

У перехідних системах, де інститути громадянського суспільства ще не зміцніли, інтегровані суспільні інтереси часто підміняють вузькогруповими інтересами тих, хто об'єднався в партію. Така партія приваблює на свій бік тих виборців, які сподіваються на отримання певних особистих вигод внаслідок її перемоги. Так виникають клієнтельні (кланові, олігархічні) партії, які нічого спільного із становленням громадянського суспільства не мають. Поширювати свій вплив їм відносно легко, оскільки лояльність їхніх прихильників повністю базується на наданні їм матеріальних благ і підтримки.

Значно важче розбудувати програмні партії, особливо в умовах невисокої громадянської свідомості. Їм нелегко нарощувати свій вплив серед виборців, особливо, не побувавши при владі і не довівши ділом соціальної спроможності своїх програм. Однак саме від цих партій найбільше залежить стабілізація демократичних режимів, формування партійних систем західного типу. І саме наявність таких партій свідчить про розвиненість громадянського суспільства.

14.2.2. Моделі громадянських суспільств

З попереднього викладу зрозуміло, що громадянське суспільство – це, з одного боку, – об'єктивно існуюча суспільна реальність, підсистема суспільства як цілого, яка розвивається в політичному просторі і часі, має свої стадії та географічно-територіальні різновиди. А з іншого боку, – це теоретична абстракція, «ідеальний тип» за допомогою якого намагаються розпізнати цю реальність і глибше осмислити суспільну систему під певним, специфічним для теорії громадянського суспільства кутом зору.

І дійсність, і теорія, еволюціонуючи в часі, зазнали змін, які було узагальнено під назвами «громадянського суспільства -I, -II та -III». Це – часові або історичні моделі громадянського суспільства. Поряд з ними можуть бути виділені моделі, в яких враховано переважаючі тих чи інших функцій у

життєдіяльності громадянських суспільств. Вони також властиві певним етапам його еволюції, або певним країнам. Варіантом такого «моделювання» є виділення Н. Розенблум таких різновидів громадянського суспільства як «демократичне», «посередницьке» та «виборче громадянське суспільство»¹³⁵.

«Демократичне громадянське суспільство» вирізняється насамперед тим, що його суб'єкти роблять наголос на політичній участі та потенційній опозиційності громадських об'єднань до владних структур (функція противаги). Головною справою громадянських об'єднань тут є «прищеплення громадянам почуття політичної дієспроможності, здатності до розгляду політичних питань, а також схильності розглядати їх в ім'я загального добра. Задля цього вони повинні внутрішньо бути ліберально-демократичними «міні-республіками», орієнтованими на публічні арени обговорення і здійснення політики».

«Посередницьке громадянське суспільство» розглядається як агент формування таких чеснот, як вихованість, «соціабельність», здатність до солідарного розв'язання проблем. Воно націлює громадян на соціальні зв'язки, принципи громадянськості, відкритості, товарищескості і відповідальності — якості, що забезпечують цілісність плюралістичної ліберальної демократії (як це описано у А. де Токвіля). У посередницькому громадянському суспільстві «від вторинних асоціацій не очікують формування політичних достойнств, та соціальне співробітництво зовсім не обов'язково має трансформуватись у політичне представництво».

«Виборче громадянське суспільство» докладає зусиль до підвищення економічної ефективності і загального добробуту. Це поки що нова тенденція в розумінні його функцій, але саме вона, на думку автора, найбільше відповідає умовам сучасності. Пропонуючи цю модель як найперспективнішу, Н. Розенблум посилається на Гегеля, який писав про суперечливість та обмеженість морального впливу громадянського суспільства, в якому переважають егоїстичні інтереси, вузькогрупова прив'язаність, бідність, — риси, що й сьогодні загрожують єдності громадянського суспільства і вимагають «різноманітних виправлень».

Про необхідність розвитку громадянського суспільства саме в цьому напрямку пишуть також теоретики сучасного егалітарного (від фр. *egalite* — рівність) лібералізму та учасницької демократії (М. Вольцер, Б. Барбер та інші).

Охарактеризовані тут аналітичні моделі можна застосувати, передовсім, до вивчення динаміки громадського життя в окремих країнах. Тоді ми побачимо, на яких етапах історичного розвитку вони переважали і як змінювались. США, наприклад, пройшли шлях від «посередницького громадян-

¹³⁵ Лив · Rosenblum N.L. *Civil Societies: Liberalism and the Moral Uses of Pluralism* // Social

ського суспільства» токвільського періоду (перша половина XIX ст.) через політизований період «демократичного громадянського суспільства» у першій чверті та в 60-70-х роках XX ст., а тепер перебувають на порозі (або в стадії становлення) «виборчого» суспільства.

Водночас ці моделі можна зробити інструментом аналізу національних відмінностей у функціонуванні громадянського суспільства. Адже не важко помітити, що від часу виникнення громадянського суспільства і дотепер його найтипівіші риси та вплив на політику були різними навіть у межах західного регіону. Демократія перемогла там попри ці відмінності (а може навіть і завдяки їм). І молоді демократичні держави повинні брати це до уваги, розробляючи стратегію відродження чи побудови громадянських суспільств у своїх країнах.

Згадаймо, що французький вчений і державний діяч А. де Токвіль був приємно вражений, побачивши, як охоче вступають пересічні американці в асоціації заради розв'язання своїх спільних проблем. «Всюди, – каже А. де Токвіль, – де на чолі певної справи ви побачите уряд у Франції, або титуловану особу в Англії, у Сполучених Штатах ви з певністю знайдете асоціацію»¹³⁶. Культура політичного узгодження і компромісу, розділена усіма, була наслідком американського способу життя і на той час не була властива Європі, зокрема завжди готовому до революційних вибухів французькому суспільству.

Хоч соціальні та політичні інститути Французької республіки формувалися у той самий час, що і у США, хоч вони ґрунтувалися фактично на тих самих ідеологічних засадах (визнання природних прав, ідей народного суверенітету та суспільного договору), форми суспільної взаємодії, солідарності і політичної активності були тут зовсім інакшими - політизованішими, радикальнішими, організованими навколо ліній класового поділу тощо. Вже тоді люди тут більшою мірою залежали від держави та державної політики. У деяких аспектах французькі соціальні інститути могли бути демократичнішими, в інших – аристократичнішими, але завжди вони були менш ліберальними.

Сказане не означає, що в країнах, де форми громадянської взаємодії відрізнялися від англо-саксонських, громадянське суспільство було нерозвиненим. Воно було інакшим: мало більшу частку комунітаризму чи революційності, було переплетенішим з політикою, ідеологізованішим тощо. І концепції, що формулювалися в таких суспільствах, також неминуче відрізнялися від тих, що формулювалися на англосаксонському досвіді. Можна сказати, що за класифікацією Н. Розенблум у Західній Європі розповсюдженішою завжди була модель демократичного громадянського суспільства (яке, передовсім, є засобом політичної соціалізації), у той час як у США доміну-

¹³⁶ Tocqueville A.de. *Democracy in America* – Edited and abridged by R. D. Heffner – New York

вали описані А. де Токвілем інститути позаполітичного посередницького громадянського суспільства.

Щоправда, рухаючись далі на Схід, побачимо, що в Німеччині, де держава розглядалася як «попередник бюргерського суспільства, його опікун, вихователь і каратель», громадянське суспільство не було таким незалежним, як у вище означених країнах. Це так званий напівзахідний варіант розвитку стосунків держави і громадянського суспільства. Нарешті, у країнах Східної Європи (за винятком Росії) виникає «освічене громадянське суспільство», «суспільство-культура», що згодом розвивається у повноцінну націю. Так само, як і на Заході, громадянське суспільство тут зароджувалося незалежно від держави, однак, на відміну від Заходу, воно спочатку поширювалося тільки на сферу освіти і культури¹³⁷.

Отже, переходячи від країни до країни, ми можемо зустрітися з різними за формою виявами тієї самої сутності, визначеної в її загальних, спільних рисах. На рівні емпіричних моделей громадянського суспільства ми бачимо істотні відмінності навіть у межах того громадянського суспільства, яке на перший погляд видається просто західним і просто ліберальним.

14.2.3. Вплив процесів трансформації на форму громадянських суспільств

Оскільки у перехідних до демократії суспільствах 80-их-початку 90-их років існувала передреволюційна або революційна соціальна реальність, а не така, яку описав А. де Токвіль у своїй «Демократії в Америці», то не дивно, що перевагу тут також здобуло «демократичне громадянське суспільство». Справедливою є думка, що українська «оксамитова революція» 1889-91 рр., завдяки якій Україна здобула незалежність, була здійснена не політичними партіями, а громадськими організаціями, що ставили перед собою політичні цілі. У їхньому середовищі й сформувалися перші українські політики. Не дивно, що пізніше саме таке – політизоване – уявлення про громадянське суспільство та його функції стало домінуючим в українському суспільствознавстві. Найбільшого значення стали надавати проблемам опору громадянського суспільства державі – на шкоду підкресленню його соціалізуючих функцій.

Зосередження уваги на наслідках протистояння груп та об'єднань, що належать до громадянського суспільства, репресивній державі було закономірним явищем для періоду, коли сила тоталітаризму була підірвана саме завдяки масовим акціям громадянського суспільства. Однак у теоретичному плані такий підхід веде до того, що до уваги береться лише одна, причому не найрозвиненіша його модель. У деяких випадках політизація доходить до

¹³⁷ Див.: Шпорлюк Р. Досліджуючи драму історії, або Національні шляхи до сучасності //

ототожнення «громадянського суспільства» із свідомо створеною опозицією до владних структур. І тоді громадянське суспільство фактично не відокремлюється від політичного суспільства, на що справедливо звернув увагу Е. Арато¹³⁸.

Політизованість громадського життя і політизованість концепції громадянського суспільства — це лише одна з найістотніших особливостей моделі громадянського суспільства, що може скластися в молодих демократичних державах. Інша пов'язана з тим, що можна назвати навздогінною моделлю розвитку цих країн, за якої визначальну роль в усіх сферах суспільного прогресу відіграє духовно-інтелектуальна еліта — інтелігенція, яка прагне «підтягнути» свій народ до здобутків світової цивілізації. Ця риса змінює модель громадянського суспільства, яке тут формується, з масового, закоріненого в народі (grass-roots) на «інтелігентське», або «освічене» (Р. Шпорлюк), тобто таке, що твориться людьми, котрі розуміють суть і цінність вибору, зробленого нацією на доволі пізньому етапі її розвитку, необхідність інституціалізації громадянського суспільства як «трансцендентно-логічної передумови демократії» (Дж. Кін). З цієї причини в усіх країнах навздогінного розвитку, у тому числі й в Україні, саме інтелектуали перебувають в опозиції до влади, гуртують народ, виконують роль «фермента», без якого не може виникнути громадянське суспільство. Йдеться про початкові етапи розвитку, про період відродження громадянського суспільства та про те, звідки має взятися ініціатива, що ґрунтується на розумінні суті і значення громадських форм діяльності. Розвинене громадянське суспільство у будь-якому варіанті охоплює широкі верстви громадянства і розв'язує значне коло проблем, що стосуються загалу.

14.2.4. Громадянське суспільство як умова свободи й демократії

Громадянське суспільство вкрай необхідне для утвердження демократичного врядування, бо, як пише Дж. Кін, там, «де немає громадянського суспільства, не може бути взаємодії й обміну думками між громадянами, здатними публічно обирати свої ідентичності, шанувати свої обов'язки в рамках політично-правової структури, яка забезпечує мир між громадянами, добре функціонування уряду, соціальну справедливість та — перш за все — діє відповідно до принципу, що влада має бути підзвітна суспільству»¹³⁷.

Чим розвинутішим є громадянське суспільство, тим легше громадянам захищати свої інтереси, тим більшими є їхні можливості щодо самореалізації в різних сферах суспільного життя і тим меншою є небезпека узурпації політичної влади тими чи іншими її органами, або окремими особами. Відстоюючи матеріальну і духовну незалежність людини від держави, домагаючись

¹³⁸ Див.: Арато Е., Коен Дж. Відродження, занепад і реконструкція концепції громадянського суспільства // Політична думка. — 1996. — № 1.

правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей, громадянське суспільство активно сприяє процесам політичної демократизації, набуття державою ознак правової держави. Рівновага між громадянським суспільством і державою є важливим фактором стабільного демократичного розвитку, а порушення її веде до гіпертрофії владних структур, відчуженості й політичного безсилля народу.

Але, з іншого боку, громадянське суспільство залежить від держави і не може набути розвинених форм в умовах політичного насильства й тиранії. Тому зворотній зв'язок у стосунках громадянського суспільства і правової держави дуже важливий. Визнаючи автономність громадянського суспільства, правова держава має реагувати на запити і потреби асоційованого громадянства, видавати відповідні законодавчі акти та слідкувати за їх виконанням, іншими словами, вона повинна створити ситуацію правової захищеності громадян, сформувані сприятливе правове поле для діяльності створюваних ними громадських інститутів. «Захищеність конституційних прав є фундаментальною умовою автономності громадянського суспільства і заборолу проти беззаконного правління»¹³⁸.

Відомий український правник і політолог Б. Кістяківський підкреслював взаємозалежність, взаємну обумовленість правової держави і громадянського суспільства. «Правильне і нормальне справляння державних функцій у правовій державі залежить од самодіяльності суспільності і народних мас, — писав вчений. — Без активного ставлення до правового порядку і державних інтересів, що виходить із надр самого народу, правова держава немислима». Але так само й громадянське суспільство неможливе без правової держави, яка «неодмінно передбачає широкі громадянські та народні організації, завдяки яким зростає і її власна зорганізованість»¹³⁹.

За будь-яких обставин утвердження громадянського суспільства в молодих демократіях — непроста і тривала справа. «Народження та відродження громадянського суспільства завжди пов'язане з небезпеками», — зазначає Дж. Кін, адже «воно дарує свободу деспотам та демократам рівною мірою». З цієї причини «незріле громадянське суспільство може перетворитися на поле битви, на якому, завдяки громадянським правам і свободам, лисиці насолоджуються свободою полювати на курей»¹⁴⁰.

Теорія громадянського суспільства, досвід його розвитку в інших країнах, безперечно, має велике значення для України. Ставши на шлях демократичного розвитку, українське суспільство має подолати недовіру до влади й відчуження значної частини українського народу від громадського життя й по-

¹³⁸ Rossetti C. Constitutionalism and Clientelism in Italy // In: Democracy, Clientelism, and Civil Society. L. Roniger & A. Gunes-Ayata, eds. — Boulder (Colo.), 1994. — P. 87.

¹³⁹ Кістяківський Б. Держава і особистість // Вибране. — Київ, 1996. — С. 252, 253.

¹⁴⁰ Кін Дж. Вказана праця. — С. 51.

літики; позбутися тоталітарних стереотипів свідомості; використати засоби громадянського суспільства для зменшення всевладдя державних чиновників і для того, щоб формально демократичні інститути влади почали керуватися принципами демократії на практиці. Подивимось, якою мірою і в який спосіб це робиться в Україні.

14.3. Відновлення громадянського суспільства в Україні в кінці 80-х - на початку 90-х років

14.3.1. Спадщина комуністичного тоталітаризму

Підґрунтя громадянського суспільства складають три кити: приватна власність, розвинені правові відносини, самостійні і впевнені у своїх силах люди. Не всюди, отже, для нього складаються передумови.

В Росії приватна власність упродовж ХІХ ст. фактично не утвердилась ні економічно, ні психологічно. Вона загалом не стала соціальною цінністю (хоч у різних провінціях імперії становище було неоднаковим). На межі ХІХ і ХХ ст. розпочався інтенсивний процес капіталізації, який супроводжувався створенням інститутів громадянського суспільства у вигляді земств і інших організацій, формувалася багатопартійність. Однак через нагромадження суперечностей між потребами та спробами модернізації країни, з одного боку, та традиціями деспотичного правління – з іншого, цей процес зірвався. До влади прийшли більшовики, які доклали немало зусиль, щоб надати йому зовсім іншого змісту і спрямування. Керуючись ідеєю «знищення класів», вони відібрали приватну власність на засоби виробництва і перетворили усі верстви населення на найманих працівників одного державно-партійного «синдикату» (вислів В. Леніна) під назвою «соціалістична держава». Людина втратила останні підстави своєї самостійності, здатність і бажання покладатися на саму себе.

Свого часу К. Маркс, хоч і не визнавав громадянське суспільство з його індивідуалізмом і еґоїстичними інтересами цінністю для соціалістів, усе ж таки вважав його кроком до майбутнього усупільненого людства, де людина з царства речей і спільнот, з якими вона себе ідентифікує, повернеться до самої себе. Він писав, що людина як член громадянського суспільства є не політичною, природною людиною, у той час як у політичній сфері вона є штучною людиною. Політичне життя, навіть у стані його найвищої напруги (такою є, за К. Марксом, революція) – це лише засіб. Мета ж – налагоджене життя громадянського, а пізніше – людського суспільства. Більшовики перетворили засіб на мету, хоч це й було, в принципі, зовсім нормальною і неминучою трансформацією марксистської доктрини¹⁴¹.

¹⁴¹ Докладніше про це див.: Колодій А.Ф. К дискуссии о доктринальных предпосылках деформации социализма // Философские науки. – 1989. – № 12. – С. 61-68; Сичивиця О. Демократизм і конфедераційний світогляд // Національні інтереси (Львів) – 2002. –

Чи існувало громадянське суспільство в СРСР? Існують різні підходи до питання про те, чи існувало громадянське суспільство за умов комуністичного правління. Природно, що ті, хто притримується широкого погляду на громадянське суспільство як усю позаполітичну сферу, вбачають в колишньому СРСР більш або менш розвинені елементи громадянського суспільства. Адже існували формальні й неформальні (легальні чи таємні) форми спілкування між людьми, порівняно незалежним було життя сімей тощо. Тобто деякі позаполітичні «куточки» суспільного життя не контролювала всюдисуша влада тому, що вона до них просто не могла дотягнутися. Адже навіть у тоталітарному суспільстві політичний контроль не може бути абсолютно тотальним. Причому, розміри цього розходження між тоталітаризмом як ідеальним типом і його реальними формами були далеко не однаковими в різних країнах. Отже, це слабкий захист означеної позиції, позаяк рештки позаполітичного спілкування й солідарності не становили істотного сектора суспільства, який би міг і хотів діяти незалежно, а часом і на противагу державі. Не існувало також незалежної, публічно висловленої громадської думки, з якою мусила б рахуватися влада. Не було вільної преси. Ніхто, зрештою, не смів публічно залишатися самим собою. А без вільних, незалежних індивідів, права яких захищені конституцією та законами, про громадянське суспільство годі й говорити. Не дивно, що з радянського суспільствознавства назавсім зникло саме поняття «громадянського суспільства».

Так звані громадські організації комуністичний режим творив задля камуфляжу своєї сутності, а також у мобілізаційних цілях. Їх завдання полягало в тому, щоб бути «привідними пасажами», які з'єднують партійно-державну машину з народом. Усі вони створювались партією-державою, були їй абсолютно підконтрольні, вступ до багатьох із них був примусовим (інакше передбачались певні санкції дискримінаційного характеру). За їх допомогою державно-партійні структури тримали під контролем усіх більш-менш суспільно активних громадян і мобілізували їх на проведення тих чи інших вигідних для органів влади акцій, створюючи лише видимість громадського життя.

Участь у таких організаціях була імітацією громадської роботи, яку тяжко було зрозуміти й витерпіти людині, не вихованій у тоталітарному суспільстві¹⁴². Тому й наявність цих, підконтрольних державі і партії організацій не можна вважати свідченням розвитку громадянського суспільства в колишньому СРСР. Вона лише підтверджувала, що **тоталітаризм — це справді «учасницький» деспотизм**, який здійснюється від імені і з залученням широких верств населення (А.Г. Мейер).

¹⁴² Це яскраво описано в документальній повісті Д. Граніна «Зубр». Там розповідається, як видатний вчений-радіобіолог і взагалі непересічна особистість Тимофеев-Ресовський, повернувшись до СРСР після тривалого перебування на Заході, ніяк не міг зрозуміти, навіщо ті багаточисленні збори, на яких нічого не вирішують, і як їх можна терпіти.

Можна погодитись із зауваженням, що «пасивність і байдужість членів суспільства» до громадської сфери в СРСР була іншою, ніж у відсталому аграрному суспільстві. Зусиллями партії та її апарату суспільство було поставлене на рейки примусової модернізації. Традиційне суспільство з пасивним і аполітичним населенням прискореними темпами перетворювали в сучасне (індустріалізоване, освічене) учасницьке суспільство. Населення за комуністичного режиму мусило брати участь у суспільних та політичних акціях, бо цього вимагав тоталітаризм — система, що характеризується не лише відсутністю прав і свобод, але й так званою «активною несвободою особи» — примушуванням людей до участі в санкціонованих владою акціях і організаціях. Натомість, несанкціоновані форми суспільної активності забороняли. «Маленька» і безправна людська істота опинилася сам-на-сам з величезною і бездушною партійно-державною машиною і поступово повірила, що інакше жити неможливо.

Використовують ще один аргумент щодо наявності елементів громадянського суспільства в країнах, де панував комуністичний режим. Після смерті Сталіна почали виникати (чи виходити на поверхню, адже повністю зникнути вони не могли ніколи) такі елементи громадянського життя, як критична громадська думка, нехай у її елітарному й нелегальному виразі, певні клуби культурницького плану, з'явилися спроби підпільної приватновласницької ініціативи. Існував також відверто опозиційний дисидентський рух зі своїми ЗМІ («самвидавом»), нечітко сформованими спілками, перерізними незалежними особистостями. Саме вони послужили основою для виникнення численних «неформальних», не санкціонованих владою організацій в часи «перебудови». Це справді була зародкова форма (чи паросток) громадянського суспільства. Однак розвивалася вона у неприродних умовах нелегальності, була слабка і деформована. Тут варто нагадати слова одного з найвидатніших дисидентів хрущовсько-брежневської епохи, славного сина України генерала П. Григоренка: «У підпіллі, — казав він, — народжуються тільки щурі. Громадяни народжуються у відкритій політичній боротьбі».

Це стосується не тільки політичних чи політизованих організацій, а й тіньової економіки. Її часто видають за «незалежний» від держави сектор, що був нібито провісником ринкової економіки. Однак чи відповідає це дійсності? Адже цей сектор функціонував в умовах абсолютної державної монополії, паразитував на ній, зосереджував увагу не на протиборстві з державою (чого в принципі не могло бути), а на тому, щоб державу обдурити, вкрасти в неї. Тому його побічним соціальним продуктом були радше антигромадянські, ніж громадянські якості підприємців, які поширювалися й на загал. У міру загнивання тоталітарного режиму, наростання кризи його легітимності, нелегальне, «друге» або «паралельне» суспільство пробивало собі дорогу «по необхідності нетрадиційними, ним самим винайденими спосо-

бами», проте навряд чи всі вони мали позитивний вплив на суспільний розвиток після краху комуністичної системи.

Отже, навряд чи є підстави говорити, що в умовах тоталітаризму існувало, нехай не дуже розвинене, громадянське суспільство, оскільки його існування передбачає публічність, наявність незалежної преси, а також суспільну активність незалежно від держави, а коли треба – то й на протигагу їй, що робити легально в СРСР та інших країнах так званого «соціалістичного табору» було практично неможливо. За умов тоталітаризму виникали лише деякі зародки (паростки) громадянського суспільства, які не могли функціонувати легально. Вони розвинулися в громадянські інститути лише у міру лібералізації режиму і пізніше – з переходом до демократії.

В Західній Україні традиція громадянського суспільства була багатшою – однак тільки до 1939 р. З одержавленням власності, закриттям незалежних газет та журналів, заборонаю «неформальних» об'єднань громадян тут також зникли – майже на 40 наступних років – будь-які підстави для функціонування громадянського суспільства. По всій Україні були зруйновані характерні для громадянського суспільства горизонтальні зв'язки у виробництві та культурній сфері. Державно-партійні владні структури підпорядковували собі всі суспільні інституції, що були посередниками у відносинах особи з державною владою. У відносинах влади і народу, держави і суспільства панували не громадянські, а патронажно-клієнтельні відносини бюрократичного та бюрократично-деспотичного характеру, доповнювані репресіями. Вони призвели до повної підпорядкованості людини тоталітарній державі і до деформації особистості.

Порушення рівноваги між громадянським суспільством і державою відкрило шлях до гіпертрофії владних структур, а з іншого боку – до занепаду ініціативи та самодіяльності народу. В системі тотального усупільнення люди стали безвідповідальними, інфантильними, їх опанували пристосовництво, конформізм, байдужість, страх, – риси, яких тепер так важко позбутися.

14.3.2. Горбачовська «революція зверху» і відновлення громадського життя в СРСР

Мета й головний результат «перебудови». Перехід до громадянського суспільства і правової держави розпочався з делегітимізації влади в колишньому СРСР. Оскільки одним із головних засобів легітимізації влади партійної верхівки була ідеологія, то криза легітимності проявилася передусім як зростаюче усвідомлення невідповідності ідеологічних гасел і практичної діяльності правлячої верхівки, подвійності стандартів, які вона застосовувала до себе та свого оточення, з одного боку, і до решти громадян – з іншого. Лелегітиміза-

ція супроводжувалась значними зрушеннями у системі цінностей тодішнього радянського суспільства. Тому Горбачовська «перебудова», метою якої було економічне зростання («прискорення»), а реальним результатом стала «гласність», була сприйнята населенням з надзвичайним ентузіазмом.

Саме гласність мала вирішальне значення для відновлення громадянського життя наприкінці 80-х - на початку 90-х років. Паралельно з гласністю тривало визнання соціального й політичного плюралізму – спочатку так званого «соціалістичного», а потім уже – без ідеологічної ідентифікації. Воно супроводжувалось швидким зростанням неформальних громадських, а пізніше й політичних організацій. Завдяки цим аспектам «перебудова» розбурхала суспільство. Перші організовані політичні та громадські сили змогли досягнути певного ступеня автономності.

В Україні найвизначнішу роль у пробудженні громадської свідомості та в інформуванні людей про громадські рухи й організації відіграла газета «Літературна Україна» та її видавець – Спілка письменників України, але процес розкріпачення преси та реформування суспільних відносин загалом в Україні йшов повільніше, ніж у багатьох інших республіках.

У цілому перехід України до демократичного режиму відбувався, як і в більшості нових незалежних держав (ННД), що виникли на теренах колишнього СРСР, шляхом «вростання» старих еліт у нові структури та відносини, через їх поступову трансформацію і формування «нових» еліт із переважанням старих кадрів. Цей шлях найтриваліший і найважчий, бо стара еліта, зберігаючи керівні позиції, чинить гальмівний вплив на процес трансформації. Виразною відмінністю України на початкових етапах її трансформації було те, що наявна в країні опозиція (дисидентський рух був досить розвиненим в Україні від початку 60-их років) наштовхувалась на сильний опір «неполоханих» на той час комуністів.

Союзний центр на чолі з М. Горбачовим тримав на посаді першого секретаря ЦК КПУ брежневського сподвижника В. Щербицького – аж до осені 1989 р. В Україні існували дуже серйозні обмеження стосовно процесів і економічної, і політичної лібералізації. Державно-партійна монополія на участь у політичному житті, звинувачення на адресу «неформалів», що вони «рвуться до політики», були серйозними перешкодами для розгортання масових рухів. Тому скасування статті 6 Конституції УРСР про керівну роль КПРС разом з іншими політичними зрушеннями, які відбулися восени 1990 р. після акції студентського голодування, стали важливим кроком на шляху до незалежності та створення держави, яка вперше за тривалий час почала рахуватися з вимогами громадськості.

Перші громадські (неформальні) організації в Україні. Відродження громадського життя і політичного плюралізму відбувалося паралельно. Якщо

не рахувати профспілок, то перші громадські організації в СРСР і в Україні були явно або приховано політизовані. Вони організовувались людьми, які орієнтувалися на далекосяжні політичні цілі, і тільки через заборону опозиційної політичної діяльності обмежувались культурницькими, екологічними чи економічними гаслами. Найвідомішими були громадські об'єднання, започатковані творчою інтелігенцією: Культурологічний клуб у Києві (1987), Товариство української мови ім. Т. Шевченка, культурологічне Товариство Лева у Львові; розвивалися екологічні рухи («Зелений світ»), товариство захисту колишніх в'язнів тоталітарного режиму «Меморіал» та інші. Відновлення політичного плюралізму припадає на 1988-89 рр. Це був підготовчий період до формування багатопартійності, з одного боку, і створення мережі недержавних, добровільних громадських організацій – з іншого. Головна подія цього періоду – утворення і діяльність Народного Руху України: масової, ідеологічно строкатої, проте антикомуністичної та національно орієнтованої організації.

Найпершими на політичній ниві заявили про себе дисидентські правозахисні групи, що стежили за дотриманням гуманітарної частини Гельсінських угод 1976 р. Вже влітку 1988 р. Українська Гельсінська Спілка (УГС) оприлюднила свою «Декларацію принципів» і почала діяти не як суто правозахисна, а як політична організація. Цього ж року в Україні набула популярності ідея створення широкого демократичного руху, на зразок народних фронтів, що виникли у країнах Балтії. На підтримку цієї ідеї у Львові відбулися масові мітинги, в яких брали участь найрізноманітніші політичні сили: від Української Гельсінської спілки до міського комсомолу. Спроби створення народного фронту були і в інших регіонах України, а члени Спілки письменників України висунули восени 1988 р. ідею створення Народного руху України за перебудову. У вересні 1989 р. був проведений Установчий з'їзд Руху, що мав своїм наслідком перетворення Руху в альтернативну щодо КПРС політичну силу (хоча його членами могли бути спочатку й комуністи). Відбулася фактична легалізація політичного плюралізму і почали закладатися підвалини для створення нових партій. Перший період творення власне партій розпочався навесні 1990 р.

Процес формування незалежних громадських і політичних організацій у 1987-1991 рр. (до здобуття незалежності) в Україні представлений у двох таблицях (див.: Додаток 3, табл. 1,2), які красномовно свідчать, що «оксамитова революція» в Україні відбулася, проте успіх її не був настільки великим, щоб енергійно трансформувати політичну та економічну систему.

Наслідки перших альтернативних виборів. Поява багатопартійності. Таким чином, відновлення громадського життя й політичного плюралізму в Україні можна датувати 1988-89 роками. Створення багатопартійності припадає на період весни 1990 - осені 1991 року. Саме в цей період сформував-

ся політичний спектр, що відображав практично усі ідеологічні позиції – від вкрай лівих до ультраправих. Це відбулося досить швидко, бо в зародку більшість майбутніх демократичних і націонал-патріотичних політичних течій містилися в організаціях Народного Руху, у той час як КПУ була широким об'єднанням лівих сил, по-різному зорієнтованих щодо державності і демократії.

Найвизначнішим з точки зору творення партій став період після виборів 1990 р. – перших альтернативних виборів до законодавчого органу України, у яких Рух був головною опозиційною силою до КПРС. Головним політичним досягненням демократичних сил стало створення 6 червня 1990 р. першої організованої опозиції у Верховній Раді – Народної Ради на чолі з академіком І. Юхновським, у складі якої було 125 депутатів.

З точки зору активізації громадянства, окрім багатолюдних мітингів і маніфестацій, цікавою була спроба створити організацію під назвою Українська міжпартійна асамблея (УМА), яка заперечувала законність комуністичної влади. Вона почала реєстрацію тих, хто вважав себе громадянами Української Народної Республіки, держави, яка зазнала поразки від більшовиків у 1920 р., але уряд якої продовжував формально існувати в екзилі, зберігаючи державні клейноди (пізніше їх було передано Л.Кравчуку). Ця акція для України була екзотикою. Населення в комуністичні часи було повністю позбавлене знань про свою історію, а отже не могло на цю акцію відгукнутися масово. Та й політична сила, що збирала підписи, не була ні чисельною, ні авторитетною. Тому до 27 вересня 1990 р. їй вдалося зареєструвати лише 729 тис. «громадян УНР», у тому числі на Львівщині – 450 тис. осіб, на Київщині (разом зі столицею) – 140 тис., на Тернопільщині – 40 тис., ще в 6-ти інших областях – по 10-20 тис., у решті областей – до 10 тис.¹⁴³ Найголовнішим досягненням УМА було привернення уваги українців до своєї історії, сприяння подальшій делегітимізації влади комуністів та практична демонстрація того, що діяти можна мирними, але відверто антиофіційними методами.

Українська громадськість і здобуття незалежності. Найгучнішою і однією з найрезультативніших акцій (передусім у довгостроковому вимірі та у плані впливу на суспільну свідомість) було студентське голодування у жовтні 1990 р. у наметовому містечку на майдані Незалежності (тоді ще площа Жовтневої революції) – в самому центрі Києва. Його організувала Українська студентська спілка та Студентське братство (Львів). Через 10 днів після початку акції у ньому брало участь 158 осіб. Студенти приїхали з 24 міст. До них приєдналися 11 депутатів ВРУ¹⁴⁴. Частина інших депутатів, навпаки, категорично засуджувала тих політиків, котрі допускали можливість таких методів протесту – адже йшлося про життя молодих людей.

¹⁴³ Див.: Гарань О. Убити дракона. – С. 130.

¹⁴⁴ Там же. – С. 129.

На шастя, навіть комуністична більшість у Верховній Раді усвідомила серйозність ситуації і погодилась прийняти постанову, згідно з якою вимоги голодуючих мали бути виконані. Серед них: приведення Конституції у відповідність з Декларацією про державний суверенітет; прийняття закону про партії та вибори і проведення нових виборів на багатопартійній основі у найближчий час; невідписання союзного договору до прийняття нової Конституції України; відставка Голови Ради Міністрів В. Масола.

Після припинення голодування виконаний був лише останній пункт. Проте ця акція сколихнула Україну, пробудила й ту частину громадянства, яка ще спала в політичному сенсі, зрештою – забезпечила стійкість і послідовність України у здобутті і відстоюванні нею своєї державності, у тому числі й голосуванні за незалежність на референдумі 1 грудня 1991 р. Це був акт громадянської мужності, відданості та самопожертви. І хоч він відповідав духові часу, і пізніше нічого подібного вже не повторилося, але такі події зрушують маси, які починають відчувати силу та роль громадськості, яка може захищати свої прагнення й інтереси самостійно.

Під тиском студентів та інших демократичних сил у жовтні 1990 р. Верховна Рада УРСР скасувала статтю 6 Конституції УРСР, в якій стверджувалася, що КПУ – це ядро політичної системи, керівна і спрямовуюча сила. Були внесені зміни в Статут Руху, і комуністи більше не могли бути його членами, оскільки їхні вищі керівні органи знаходились поза межами України. Проте створити усталену систему демократичної державної влади, так само як і правовий простір для громадянського суспільства, можна тільки на фундаментальних конституційних засадах.

14.4. Розвиток громадянського суспільства в незалежній Україні

Життєдіяльність громадянського суспільства визначається наявністю його структурних елементів, їх якісними характеристиками, а також інтенсивністю (частотою) та ефективністю (результатами) їх функціонування. Тому, прагнучи визначити міру розвиненості (чи нерозвиненості) громадянського суспільства в Україні, з'ясуємо такі питання:

- як змінилися правові умови для формування й діяльності інститутів громадянського суспільства;
- які інститути громадянського суспільства з'явилися в Україні упродовж останнього десятиліття та яка їх чисельність; яку частку населення вони охоплюють;
- наскільки ці інститути дієві: чи відомо про них громадянам; чи впливають вони своєю діяльністю на зміни: (а) в суспільних відносинах та (б) в суспільній свідомості;

- як взаємодіє держава з інститутами громадянського суспільства: чи створює для них сприятливі правові та інші умови, чи визнає їх автономність, чи реагує на їхні вимоги?¹⁴⁵

14.4.1. Формування правового поля

Почнемо з правових умов функціонування громадянського суспільства.

Оксамитові революції кінця 80-х років у Центральній та Східній Європі породили «радикальний інтелектуальний поворот у бік категорії громадянського суспільства», зазначає Дж. Кін¹⁴⁶. Щось подібне сталося і в Україні. Популярність терміну «громадянське суспільство», яким зацікавились як науковці, так і громадські діячі, відповідала намірам значної частини суспільства сформувати справді демократичні інститути влади, кардинально змінити стосунки держави і громадян, дати людям змогу самим робити вибір і на свій розсуд облаштовувати власне життя, що відповідало ідеологічній стадії становлення такого суспільства. Наступним кроком мало стати законодавче закріплення намірів та інституціалізація нових відносин.

Конституційний процес в Україні тривав порівняно довго – він почався з прийняття Декларації про державний суверенітет 16 липня 1990 р. і завершився 28 червня 1996 р. ухваленням нової Конституції України. Конституція надає широкі гарантії прав і свобод людини і громадянина незалежно від походження, майнового стану, статі, раси, мови, релігії, політичних та інших переконань. В Конституції наголошується, що права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Ніхто з громадян не може бути примушений чинити те, що не передбачено законом. Гарантується право громадян на безпосереднє звернення до суду в разі порушення їхніх конституційних прав і свобод. Натомість, діяльність державних органів обмежується Конституцією та законами України, що відповідає принципам правової держави і залишає простір для громадської самодіяльності й ініціативи.

Ст. 15 Конституції стверджує, що «суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності», гарантує «свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України». Разом із ст. 34 та 35, які гарантують громадянам право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, а також на свободу світогляду і віросповідання, вона є конституційною підставою формування плюралістичного суспільства. Організаційне оформлення плю-

¹⁴⁵ Певний фактичний матеріал, зокрема довідники про розвиток громадянського суспільства в Україні в цілому і в регіонах, що може бути джерелом вивчення процесу становлення громадянського суспільства, збирають та публікують фонди, такі як «Українська перспектива», «Демократичні ініціативи», «Український фонд інновацій та розвитку», регіональні «Ресурсні центри» громадських організацій, що створені в Україні з метою моніторингу громадянського життя.

¹⁴⁶ Кін Дж. Громадянське суспільство. Стратегія об'єднання. Київ, 2000. С. 50.

ралізму через утворення громадянами партій та громадських організацій забезпечує ст. 36.

Конкретизація відмінностей у структурі, способах утворення та функціях партій і громадських організацій міститься в законі «Про об'єднання громадян», який було прийнято ще в 1992 р. У той час, коли його приймали, країна ще не мала досвіду розвитку інститутів плюралістичної демократії та громадянського суспільства. Тому, хоч закон і не суперечить чинній Конституції, у ньому не всі особливості діяльності партій та громадських організацій розписані на рівні сучасних потреб, і він конкретизується в інших законодавчих актах. Уже прийнято закон «Про благодійність та благодійні організації» та «Про творчих працівників і творчі спілки», «Про політичні партії». Передбачається прийняття окремих законів про профспілки та інші типи громадських об'єднань, про оподаткування громадських об'єднань та про умови їх фінансової підтримки (спонсорами і державою). Потребує спрощення і процедура їх реєстрації.

Отже, проголошені Конституцією гарантії прав і свобод людини, невтручання держави у справи громадянського суспільства, її відповідальність перед народом мали б створити політико-правові передумови для того, щоб люди домагались розмежування громадської й політичної сфер, проявляли активність у реалізації та захисті своїх інтересів. Однак, як уже було показано в розділі 11, на практиці наближення до цього ідеалу йде не так швидко, як дехто сподівався. Старі стереотипи ще проявляються як в уявленнях про можливість права (Конституція, мовляв, це тільки політичний документ, а життя диктує свої вимоги), так і в уявленнях про бажаний розподіл сфер впливу громадян і держави (живучими є сподівання, що держава вирішить геть усе, а громадянам треба тільки дочекатися добрих правителів).

Лиш незначна частина людей вірить у те, що в Україні усі дотримуються законів і Конституції, зі свого досвіду знаючи, наскільки важко сьогодні узгодити вимоги законодавства з імперативами економічного та й просто повсякденного життя. Не дивно, що на питання про згоду з твердженням, що в Україні «кожен змушений чинити щось протизаконне, щоб вижити», понад 53% дали ствердну відповідь. В загальному результати були такими¹⁴⁷:

Повністю згідний	21,68%
Швидше згідний	31,50%
Швидше не згідний	21,25%
Повністю не згідний	17,61%
Важко відповісти	7,96%

¹⁴⁷ Загальноукраїнське опитування Центру соціальних і маркетингових досліджень «Социс» у липні 2000 р. Докладніше посилання в Додатку 3.

Люди, що почувають себе порушниками закону, не зможуть сміливо та принципово відстоювати свої інтереси, а будуть схильні пристосовуватись до обставин. Якщо таке ставлення є лиш суб'єктивною оцінкою, воно все одно не створює сприятливих умов для розвитку громадських організацій сучасного типу. Адже теорія твердить, що недостатня правова захищеність індивіда, неповага до його конституційних прав, а тим більше можливість притягнути його до відповідальності за дії, які є протизаконними тільки тому, що законодавець не потурбувався про захист життєвих потреб та інтересів особи, створює ситуацію, коли пересічний громадянин боїться влади, шукає прикриття у «сильних світу сього» і погоджується на їх патронаж. Функціонування інститутів громадянського суспільства за таких умов може бути витіснене на периферію суспільної системи.

14.4.2. Інститути громадянського суспільства

При всьому розходженні сподівань і досягнень у становленні правових передумов формування громадянського суспільства, не можна недооцінювати значення нової Конституції та створення Конституційного суду – з одного боку, законодавства про власність, підприємництво та інших соціально-економічних законів – з іншого, для розвитку громадянського суспільства в Україні. По-новому були також врегульовані (інша річ – наскільки досконало) питання діяльності партій та громадських організацій: ліквідована однопартійність, прийнято Закон про громадські об'єднання; про партії; про відносини держави і церкви; діє низка законів про пресу та інші ЗМІ; про вибори.

Завдяки приватній власності та новому законодавству стало можливим розвивати незалежні форми спілкування й співробітництва громадян, з ініціативи громадян створювати громадські організації та фонди, відкривати освітні установи, засновувати приватні засоби масової інформації, тобто творити інститути громадянського суспільства, що виникають і функціонують незалежно від держави. Значна частина людей здобула досвід участі в нових формах громадської роботи (благодійництво, неприбуткова економічна та інша діяльність, активний захист своїх прав) та в демократичному політичному процесі (вибори, референдуми, маніфестації, пікетування). Виросло нове покоління громадян України, які вже навіть не уявляють, що ще якихось 15 років тому можна було «обирати» депутатів зі списку, в якому на одне місце пропонувалась одна кандидатура, або що за неприналежність до громадської організації – комсомолу – молода людина могла бути обмежена у своїх соціальних та інших правах.

Динаміка утворення і типологія громадських фондів і організацій. Спочатку зупинимось на функціонуванні громадського (або, як тепер часто говорять – «третього») сектора, який охоплює сукупність недержавних організацій (НДО), що становлять «кістяк» громадянського суспільства.

Спалах активності в період боротьби за незалежність 1989-1991 рр. як специфічний прояв громадянської активності періоду революційних змін в суспільних інститутах неминуче мав відійти в минуле. Йому на зміну прийшов період творення організацій зовсім нового для посттоталітарних країн типу, які формуються дійсно знизу і намагаються розв'язувати проблеми громадян зусиллями самих громадян. Немає нічого дивного, що це не відразу проходить успішно: значна частина новоутворених організацій відмирає, виявившись недієздатними з тих чи інших причин. Однак утворюються нові спілки та асоціації, і загалом процес триває. За час після здобуття незалежності Україна пройшла значний шлях нарощування числа та вдосконалення якості різноманітних громадських спілок, асоціацій, фондів, інших добровільних організацій, що створюються з ініціативи громадян і входять до «третього сектора»¹⁴⁸.

За даними Центру інновацій і розвитку, в 1999 р. в Україні налічувалось близько 30 000 зареєстрованих громадських організацій, з яких понад 800 (біля 4%) мали загальноукраїнський статус. Це досить високий показник, особливо якщо врахувати, що станом на 1997 р. в Україні було зареєстровано 20 000 організацій, а у 1995 р. їх було усього 4 тисячі¹⁴⁹. Найбільшу частку складають благодійні фонди та організації (20 всеукраїнських благодійних фондів та 300 благодійних організацій). На другому місці – жіночі об'єднання (215). Далі йдуть: культурно-освітні й мистецькі організації (70), об'єднання національних меншин (65), молодіжні організації (36), правозахисні (понад 30) групи, а також природоохоронні, релігійні, допомоги жертвам Чорнобиля, допомоги літнім людям та інвалідам тощо. Найбільша частина всеукраїнських організацій функціонує у великих містах, серед яких на першому місці Київ, відтак – Харків, Львів, Одеса, Донецьк та ін.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Маємо декілька спроб «обліку» та класифікації недержавних або неурядових організацій (НДО або НУО). Довідник, що охоплює недержавні організації усіх областей України, вийшов у 1997 р. (видання Творчого центру КАУНТЕРПАРТ та фондів «Counterpart», «Євразія» та міжнародного фонду «Відродження»). Він налічує 1631 організацію, подає їхні адреси, а також вказує напрям та вид діяльності кожної організації. Львівське обласне управління статистики та Фонд розвитку громадських організацій «Західноукраїнський ресурсний центр» (ЗУРЦ) у 1998 р. видали подібний довідник, що стосується Львівської області. Він містить 1830 назв легалізованих об'єднань Львівщини (з них 990 діють в обласному центрі), а також деякі узагальнені рисунки і таблиці (див.: Довідник неурядових організацій України. – Київ, 1997; Громадські об'єднання у Львівській області: Інформаційно-статистичний довідник. – Львів, 1998).

¹⁴⁹ Цілком імовірно, що тоді значним був недооблік місцевих та регіональних організацій, у той час як зараз їх число може бути дещо перебільшеним. Поки що не вироблено загальноприйнятої методики зведення даних реєстрації НДО на різних рівнях; під час підрахунку ієрархічної побудованих організацій можливе дублювання одних і тих самих організацій тощо.

¹⁵⁰ Цит. за: Nations in Transit. 1999-2000. Civil Society, Democracy, and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States / Edited by A. Karatnycky, A. Motyl, A. Piano. – Washington 2000 – P. 664-665

Важливим аспектом аналізу громадських організацій є їх класифікація. Окрім можливості кваліфікованого їх обліку, вона дає змогу змалювати загальну картину існуючої мережі горизонтальних зв'язків між членами суспільства, визначити, які форми суспільної активності є більш, а які менш розвиненими. Оскільки діяльність організацій дуже багатогранна, і вони вступають у найрізноманітніші суспільні зв'язки з іншими підструктурами суспільства, то критеріїв такої класифікації може бути багато. Найголовнішими серед них є: суб'єкт та об'єкт діяльності, сфера діяльності, вид і спрямованість діяльності, мета організації тощо.

За суб'єктом діяльності виділяємо жіночі, молодіжні організації, об'єднання ветеранів, пенсіонерів тощо. У цьому випадку нас передовсім цікавлять відповіді на запитання: хто об'єднався; «чий» це організації?

Інше запитання: заради чого люди об'єдналися? Критерієм класифікації тут є мета організації. Наприклад, розв'язання проблем, пов'язаних з аварією на Чорнобильській АЕС, – це настільки важлива мета, що, незалежно від того, хто і як буде діяти, вона об'єднує в окремий клас усі організації, спрямовані на її досягнення. Іншим прикладом можуть бути організації, що брали участь у масовому русі в США проти війни у В'єтнамі в 60-ті роки.

Важливим є питання, в якій сфері суспільного життя діють організації? Критерій – сфера діяльності. Від нього залежить конкретний зміст того, що люди роблять: чи це кредитна спілка, яка допомагає своїм членам розв'язувати фінансові проблеми, чи танцювальний клуб, в якому молодь проводить свій вільний час. За цим критерієм ми виділяємо організації культурно-освітні, екологічні, соціальної допомоги, спортивні тощо.

Ще один критерій – тип і спрямованість діяльності організації стосовно того суб'єкта, який її утворив. Це може бути благодійна діяльність, спрямована на допомогу іншим, на те, щоб допомогти людям, які не можуть з певних причин (через брак сил, ресурсів, гарантованих прав) захистити себе самі. Прикладом можуть бути організації, що допомагають інвалідам, бідним, потерпілим від якогось лиха, правозахисні групи тощо. Іншою є діяльність, спрямована на захист власних групових інтересів. Робітники об'єднуються з цією метою у профспілки, знедолені групи утворюють свої організації, щоб спільно, громадою домагатись врахування своїх інтересів чи задоволення потреб. Є й такі організації, діяльність яких спрямована на розв'язання проблем, з якими стикаються люди, власними силами членів об'єднання (такими є гаражні кооперативи, кредитні спілки). Діяльність може бути також спрямована на задоволення потреби в саморозвитку, відпочинку і розвагах, бо де ще люди більше потребують спілкування з іншими, до себе подібними, як на дозвіллі? Ця потреба реалізується через утворення об'єднань «за інтересами» або аматорських спілок та клубів. Є, нарешті, ще один тип діяльності – спрямованої на розв'язання загальносуспільних проблем: ре-

формування освіти або економіки, впровадження певних ініціатив тощо. Ці організації близькі до громадсько-політичних рухів і часто переростають в них.

Отже, відповідаючи на запитання: що саме, як і для кого роблять люди, які об'єдналися, ми можемо виділити досить багато видів громадських організацій. Найістотношою характеристикою будь-якої організації є усе ж таки тип діяльності, що визначається її спрямуванням та змістом. На ньому й мала б ґрунтуватися загальна типологія НДО, укладена, наприклад, за такою схемою:

А. Організації, діяльність яких спрямована на самих себе:

АІ. Захисні, що найчастіше виступають як групи тиску, котрі домагаються врахування своїх інтересів на урядовому рівні

АІІ. Самодопомогові

АІІІ. Аматорські (любительські)

Б. Організації, діяльність яких спрямована на інших:

БІ. Благодійні фонди

БІІ. Благодійні організації

БІІІ. Правозахисні групи

БІV. Громадсько-політичні й політичні організації та рухи.

Найскладнішою і найрізноманітнішою є палітра організацій класу АІ, куди входять об'єднання підприємців та клуби ділових людей; професійні робітничі спілки (традиційні і нові, незалежні від держави та керівництва підприємств); фермерські організації; об'єднання військовиків та працівників міліції; професійні об'єднання інтелігенції та службовців; творчі спілки, а також більша частина жіночих, молодіжних, студентських, ветеранських об'єднань. Захисні організації в Україні – досить численні, але не всі вони мають якості справжніх суб'єктів громадянського суспільства. Якщо об'єднання підприємців, молоді, жінок, етнічних груп діють доволі успішно, то робітничі та інші профспілки часто залишаються бюрократизованими структурами, які мало що значать для своїх членів. Втративши функції розподілу соціальних благ, які були в їх розпорядженні за комуністичного режиму, вони не стали справжніми захисниками економічних, соціальних та політичних інтересів своїх членів. Інакше й не може бути, оскільки до одних і тих самих офіційних профспілок, що входять до ФНП (Федерація незалежних профспілок), часто належать і робітники, і підприємці. Претензія на те, що Федерація об'єднує 18 млн членів, є безпідставною, бо занепали не лише більша частина старих профспілок, а й підприємства, на яких вони діяли.

Кориснішими і перспективнішими є так звані нові, або вільні профспілки, а також фермерські організації, що утворились у період переходу до ринку й демократії. Однак, Об'єднання вільних профспілок, яке налічувало 150 000 членів, розпалося у 1996 р. Тепер частина таких профспілок діє самостійно, частина — через Конфедерацію профспілок. В акціях протесту найчастіше беруть участь Вільні профспілки шахтарів Донбасу, федерація «Солідарність» працівників кооперативів, дрібного й малого бізнесу та деякі інші.

В Україні є чимало аматорських спілок, в які люди об'єднуються заради проведення дозвілля. Згідно з концепцією «соціального капіталу» Р. Патнема, вони також формують якості, необхідні людям для життя в демократичному суспільстві: соціабельність, толерантність, довіру до інших людей. Однак у кризових умовах України їх значення, звичайно, менше, ніж інших типів організацій; адже вони мало докладаються до подолання кризового стану та спадщини тоталітаризму у правовій та інших сферах суспільного життя. А вкрай необхідні самодопомогові організації, як-от: господарські об'єднання, кредитні спілки, сусідські об'єднання, самоврядні комітети, самодіяльні органи безпеки і протипожежної охорони, фонди розвитку, будівництва пам'ятників, церков тощо, — розвинені значно менше.

Успішно розвиваються, при значному сприянні міжнародних фондів та організацій, об'єднання групи Б. Благодійні фонди та організації, на зразок загальноукраїнського фонду допомоги інвалідам «Надія», справді гуманізують суспільство. Благодійні організації створюються при церквах, у межах жіночого руху. Зароджується меценатство та благодійна діяльність серед українських підприємців. В Україні поки що небагато заможних і багатих людей, які до того ж хотіли б вкладати гроші у суспільні справи, займатись благодійництвом чи надавати спонсорську допомогу. Законодавство також поки що не сприяє витрачання коштів на благодійні цілі. Тим приємніше, що, за даними авторів проекту «Бізнес і благодійність» із львівського Ресурсного центру, лише 5% українських підприємців не підтримують благодійність взагалі та 7% не зацікавлені в ній. 72,8% підприємств, навпаки, у тій чи іншій мірі були втягнені в благодійну діяльність. У більшості випадків, проте, їхня участь обмежувалась одноразовим наданням допомоги окремим особам або організаціям¹⁵¹.

14.4.3. Громадські об'єднання та громадська залученість

Важливим показником розвитку громадянського суспільства є не тільки число організацій, але й участь людей у їх діяльності: громадська залученість або волонтеризм¹⁵². Тут, на перший погляд, картина менш втішна: частка населення, зайнятого громадською діяльністю, не лише невисока, а ще й має

¹⁵¹ Business and Charity. Report. — Lviv: «West Ukrainian Resource Center» foundation for the development of public organizations, 1998.

¹⁵² ...

тенденцію до зниження. За даними соціологічних опитувань фонду «Демократичні ініціативи», від 1994 до 1997 р. відсоток людей, що заявили про свою приналежність до тих чи інших громадських організацій, зменшився з 17,8 до 12,0¹⁵³. У 1999 р. за даними опитувань Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) таких було тільки 9%¹⁵⁴.

Ці цифри не є катастрофічними для умов України. Адже раніше люди масово залучались до формальної участі у нібито громадських, але підконтрольних державі організаціях на зразок ТСО, традиційних профспілок тощо. Цей вид масової залученості справді відмирає. З іншого боку, залученість на рівні 9-12 відсотків не є надто низькою для країни, що тривалий період перебувала в стані кризи. За таких обставин важливо враховувати не лише фактичну участь, а й тенденції щодо потенційної готовності українських громадян приєднатися до певного виду НДО та розуміння ними ролі НДО в демократичному суспільстві.

За даними всеукраїнського опитування громадської думки про НДО, проведеного в Україні в травні 1996 р. за підтримки IFES, 51% українців вважали, що НДО дуже важливі для суспільства, тоді як 25% вважали їх неважливими та ще 24% не мали жодної думки з цього приводу¹⁵⁵. Високо оцінювали значення НДО люди, що живуть у великих містах (наприклад, кияни), молодь (особливо у віці 18-24 років), ті, хто мають високу освіту та прозахідну орієнтацію. Найменш освічені переважно вагалися з відповіддю. Дослідники з цього роблять висновок, що піднесення загального рівня освіченості громадян, а також просвіта щодо ролі громадських організацій і принципів їх діяльності може підвищити авторитет НДО в очах населення України¹⁵⁶.

Те ж саме опитування показало, що тільки 25% респондентів не бажали приєднатися до жодного виду громадських організацій та 5% не мали позиції з цього питання. Інші ж вказали на той чи інший вид об'єднань, у яких вони згодні були б працювати. Серед старшого покоління найбільшим авторитетом користувались організації споживачів, благодійні та релігійні об'єднання, серед молоді — спортивні, молодіжні, екологічні, за інтересами споживачів. Доволі значна частина опитаних (12%, а в Києві — 18%) готові були приєднатися до жіночих організацій. Позитивна налаштованість на громадську участь у Києві (його взято як зразок великого міста) та серед моло-

¹⁵³ Див.: Політичний портрет України. Українське суспільство 1994-97. — Бюлетень Фонду «Демократичні ініціативи». — 1998. — № 20. — С. 14.

¹⁵⁴ Nations in Transit. 1999-2000... — Р. 665.

¹⁵⁵ Див.: Скочилас Е.Н. Громадська думка про НДО в Україні // Громадські ініціативи. — Випуск 5-й. — С. 2.

¹⁵⁶ Там же. — С. 5. На подібний висновок наштовхують і регулярні соціологічні опитування громадської думки службою Соціс-Геллап в Україні, які показують, що приблизно 25-30 відсотків населення постійно засвідчують свою необізнаність, незаінтересованість,

ді вища, ніж в середньому по вибірці¹⁵⁷ (див. Додаток 3, табл. 3). Отже, в суспільстві загалом є значний резерв для зростання громадського сектора.

Партії та вибори як інститути громадянського суспільства. Значні громадські функції виконують також політичні партії. Хоч у своїх розвинених формах вони є елементом політичної системи, але і за своїм місцем у суспільстві, і за функціями, які вони виконують, партії мають прямий стосунок до громадянського суспільства. Як уже зазначалося, на політичному рівні вони представляють акумульовані та узагальнені ними інтереси різних суспільних груп, виступають посередниками у стосунках громадянського суспільства і держави. Партії забезпечують не лише політичну структурованість органів влади, а й зворотній зв'язок владних структур із народом. Залучення значних верств населення до політики і до контролю за діяльністю державних структур в інтересах тих чи інших груп населення є змістом соціалізуючої функції партій. З точки зору будівництва громадянського суспільства саме представницька й соціалізуюча діяльність партій є пріоритетними.

Оскільки в Україні значна частина партій перебувають ще в стадії становлення, вони по суті не вийшли за межі громадського сектора. Те саме можна сказати й про партії, які зменшили вплив на політику після численних розколів і функціонують лише на низовому рівні. Крім того, низові ланки будь-яких партій є скоріше структурами громадянського суспільства, ніж політичної системи.

Деякі проблеми розвитку багатопартійності в Україні дуже істотно позначаються на громадському житті.

По-перше, не всі українські партії, і навіть не більшість їх, як було вже показано в іншому розділі, здатні виконувати свої представницькі й соціалізуючі функції, а їх «перевиробництво» призводить до болючої фрагментації не лише політичної сфери, а й усього суспільства.

По-друге, завдяки надмірному захопленню «партійним будівництвом» відбувся відтік і так нечисленної української еліти з громадянського суспільства в політику. І з кадрового, і з функціонального боку було б набагато краще, якби декотрі з них залишилися громадськими організаціями¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Там же.

¹⁵⁸ Завдання, які ставлять перед собою такі об'єднання, як «Партія реабілітованих тяжкохворих України», «Українська партія справедливості» (що займалася виключно проблемами афганців та чорнобильців), «Партія захисту прав споживачів» та деякі інші, не є «партійними» за своєю суттю. Вони із значно більшим успіхом могли б реалізуватися через громадські організації. Навіть про Партію зелених можна твердити, що було б значно краще, якби вона залишалася рухом чи громадською організацією. Тоді перипетії політичної боротьби не поглинули б її слабких сил, їй не треба було б (заради фінансування цих перипетій) втягувати у свої лави зовсім «не зелених» представників бізнесових кіл, а її лідерів не довелося б сушити голову над проблемою, висуватися чи не висуватися кандидатом у президенти. Організація займалася б тим, для чого й була

По-третє, в міру олігархизації економіки і політики дедалі більше число партій поповнює ряди «другорядних» утворень, які нічого не вирішують, але служать для прикриття тих чи інших великих (і часто тіньових) інтересів. А олігархічно-кланові партії, як було вже сказано, сприяють поширенню клієнтелізму та намагаються протидіяти проявам громадянської поведінки.

Вибори, якщо на них дивитися не згори донизу, а знизу догори, також належать до важливих інститутів громадянського суспільства. Існує пряма залежність між характером виборчої поведінки громадян і досвідом спілкування, взаємодії та організації, якого вони набувають у межах громадянського суспільства. З іншого боку, виборча поведінка є своєрідним «дзеркалом», в якому ми можемо побачити, наскільки успішно в громадських спілках та асоціаціях формуються громадянські чесноти людей.

Специфіка українського виборця як людини посткомуністичної епохи полягає в амбівалентності його свідомості й поведінки, в поєднанні здавалось би непоєднуваного. До позитивних моментів відноситься уже відзначена в попередніх розділах достатньо висока (на рівні 70%) виборча активність. Аналітики, однак, схильні бодай частково відносити її на рахунок звички, покірливості українського електорату тощо. Окрім того, вони відзначають негативні настрої значної частини виборців: прагнення голосувати не «за», а «проти» чогось чи когось. Ця тенденція, однак, на виборах 2002 р. пішла на спад.

Самі ж виборці ще в 1998 р. оцінювали мотиви свого голосування так: для 28% головною спонукою піти на виборчі дільниці був «громадянський обов'язок», 21% хотіли «підтримати партії і кандидатів, яким симпатизують», 14% сподівалися «вплинути на процес управління країною». Отже, 63% назвали цілком позитивні мотиви громадянського характеру. Негативні наміри, серед яких бажання «засвідчити свою незгоду з політикою держави» (15%) та «перешкодити приходу до влади людей, яким не довіряю» (33%), притаманні 48% людей. Інші мотиви, не пов'язані з політичною боротьбою і політичним представництвом, відзначили 21% опитаних, у тому числі 15% голосували за звичкою¹⁵⁹ (див. Додаток 3, табл. 4).

Другою рисою, що свідчить про достатньо розвинене почуття громадянськості, є позитивне сприйняття самого факту голосування та віра значної

колись створена: відслідковувала б ситуацію з довкіллям, будила б громадську думку і здійснювала тиск на владні структури в інтересах покращення екологічної ситуації. Від перетворення громадських організацій у партії, можливо, виграють окремі особи, але аж ніяк не суспільна справа, за яку вони нібито борються.

¹⁵⁹ Бюлетень Соціс/Геллап, квітень 1998 р. За даними опитувань вимальовується масив приблизно у 30-35% виборців, які прямо чи опосередковано демонструють свою політичну необізнаність, незацікавленість чи байдужість. І саме таким було число виборців, які проголосували за дрібні, штучно утворені партії, які не мали шансу подолати 4% поріг прохідності і отримати депутатські мандати.

частини населення в його суспільне значення. Голова Комітету виборців України І. Попов відзначає досить високу довіру виборців до самого інституту виборів (а отже й до демократичного режиму, тобто легітимність останнього). Згідно з опитуванням, яке провели «Демократичні ініціативи» в день парламентських виборів 1998 р., 45% виборців вірили, що вибори поліпшать ситуацію в державі і лише 4% думали навпаки¹⁶⁰. Голосування проходило досить дружно попри незадовільну організацію роботи на виборчих дільницях. Те ж саме повторилося й на виборах 2002 р., хоч на той раз не вдалося проголосувати дуже значній частині виборців (на думку Комітету виборців – до 15%, хоч соціологічні опитування дають незрівнянно меншу цифру – біля 3%). Як би там не було, виборці приходили на дільниці по декілька разів, вистоювали довжелазні черги, з розумінням ставилися до вимог дотримуватися процедури тощо.

Рівень громадянської відповідальності та готовності захистити свої інтереси. Картина розвитку громадянського суспільства буде неповною, якщо ми не врахуємо, як і наскільки зміни, що відбуваються на структурному рівні суспільної системи, впливають на свідомість людей. Чи формуються нові уявлення про стосунки суспільства і держави, про права та свободи громадянина, про його відповідальність за стан справ у суспільстві – відповідей на ці запитання пошукаємо в матеріалах соціологічних досліджень.

Під час всеукраїнського опитування громадян центром «Социс» у липні 2000 р. респондентам було запропоновано висловити своє ставлення до таких тверджень: «Держава у нас побудована, а те, якою вона буде, залежить тепер: 1) від суспільства: його розвиненості, культури, вміння відстоювати свої інтереси і впливати на дії людей при владі; 2) від політичного керівництва: його компетентності, чесності, відданості суспільним інтересам, відповідальності перед народом». В реагуванні на ці твердження віддзеркалюється рівень усвідомлення громадянами власної відповідальності за подальшу долю країни або їхня схильність у всьому покладатись на державу. З першою відповіддю «згодних» та «скоріше згодних» виявилось 59%, з другою – 76%; «незгодних» та «скоріше незгодних» відповідно 27 і 12%; крім того, 14 і 12% не змогли визначитися з цих питань. Отже, частка тих, хто розраховує на державу, значно більша, ніж тих, хто розраховує на самих себе та різні суспільні інституції (докладніше див. Додаток 3, табл. 5).

Парадокс полягає в тому, що пересічний український громадянин не вірить владі, не вміє й побоюється її контролювати, а водночас розраховує на неї. Серед сил, спроможних вивести Україну з кризи, на першому місці стоять Президент – 20%, уряд – 10%, диктатура особи («залізна рука») – 16%. Сили, що на думку опитаних здатні найкраще захистити їхні інтереси, розташовуються в такому порядку: авторитетний лідер – 16%; народний депу-

¹⁶⁰ Попов І. Вибори в Україні: війна кланів чи війна з кланами? // В кн.: Назад, Україно:

тат – 14%; засоби масової інформації – 12%; політична партія чи об'єднання – 11%; профспілки – 9%. Низьким є протестний потенціал суспільства та рівень довіри до організацій, які могли б його підвищити, – політичних партій і громадських організацій (Додаток 3, табл. 6, 7).

Індиферентність людей у пострадянських країнах до свого правового буття обумовлена неподоланою з радянських часів ситуацією, за якої, як писав один російський журналіст, «громадянин завжди внизу і намагається притосуватися до неприємностей, які надсилаються згори»¹⁶¹. Йдеться про відірваність влади від людей, її невідконтрольність народу. Опитування, про яке тут йдеться, показало, що люди загалом визнають, що влада в Україні невідконтрольна народом. Причини такого стану 62% опитаних пов'язали або з залежністю громадян від влади, або з відсутністю у них достатньої інформації для здійснення контролю, або з протидією держави таким спробам. Ще 30% вказали на те, що громадяни цікавляться більше матеріальними проблемами, і їх мало хвилюють питання контролю за виконанням владою своїх повноважень (так звана проблема «виживання» та матеріальної орієнтованості загалом). Лише близько 5% вважають, що громадяни або намагаються контролювати владу та не допускати зловживань з її боку, або що такі процеси в Україні наростають.

Успіхи та проблеми інституціалізації громадянського суспільства в Україні. Висновки щодо становлення інститутів громадянського суспільства в Україні – неоднозначні. Якщо судити за темпами щорічного зростання кількості зареєстрованих громадських організацій, то можна сказати, що його основний структурний елемент – «третій сектор» – успішно розвивається. Якщо ж судити за результатами опитувань про залученість людей до громадських організацій, так само як і про їхні наміри приєднатися до цих організацій у майбутньому, то можна констатувати зрушення громадянської участі (при наявності деяких резервів). Старі масові організації відмирають чи не швидше, ніж народжуються нові. Але це не завжди знаходить відображення в реєстраційних списках. Там є немало віджилих або й «мертвороджених» одиниць. Разом з тим, у кожному місті, як і в кожній сфері суспільного життя, діють менш-більш стійкі, достатньо ефективні, відомі широкому загалу організації. Лише необізнаність з їх діяльністю породжує надмірний песимізм щодо розвитку громадського сектора і громадянського суспільства загалом.

Водночас активність громадських організацій та їх вплив на суспільне життя і свідомість людей ще недостатні, а рівень правової захищеності індивідів і груп, які вони утворюють, далекий від бажаного. Засоби масової інформації, що мали б підвищувати рівень цієї захищеності, самі поки що потребують захисту. Тиск як з боку держави, так і з боку могутніх приватних ін-

¹⁶¹ Див.: Митрофанов С. Подвійний рахунок в економіці породжує подвійний рахунок у

тересів, позбавляють ЗМІ свободи та неупередженості, а людей — повної та об'єктивної інформації. Це особливо помітно в періоди, коли вирішуються важливі політичні питання (під час виборів, референдумів, політичних кризових ситуацій тощо). З цих причин не може нормально функціонувати «сфера відкритості» (публічна сфера), у якій формується громадська думка, здатність і готовність громадян до вирішення суспільних справ.

Зрештою, сам факт організаційного становлення й суспільного визнання НДО, приватних установ та ЗМІ, що прагнуть до незалежності, є дуже важливим. Адже шлях трансформації усіх перехідних суспільств є таким: від нових структур — до нової культури, а далі — через нову культуру до вдосконалення і розширення сфери впливу нових структур і до їх стабільного функціонування.

Висновки

Концепція громадянського суспільства сформувалася на зорі нового часу, як усвідомлення переходу суспільства до цивілізованого стану, до встановлення між членами суспільства тісних соціальних зв'язків, які забезпечували його силу і стійкість.

Теорія громадянського суспільства ґрунтується на ідеї автономності та індивідуальної свободи громадян, невтручання держави в життя громадянського суспільства. Відносини і взаємовплив громадянського суспільства й держави — цих двох підсистем єдиної суспільної системи — є визначальними у забезпеченні демократичного розвитку країни.

Громадянське суспільство — це суспільство з розвинутими економічними, культурними, правовими, політичними відносинами між самими індивідами, які не опосередковані державою. В ньому вільно розвивається асоціативне громадське життя, діють приватні установи, організації та ЗМІ, виникають найрізноманітніші громадські рухи й ініціативи.

Громадянське суспільство потребує і створює передумови для децентралізації державної влади шляхом передачі значної частини її функцій органам самоврядування. Воно розвивається в умовах правової держави, і саме є базою для неї. Рівновага між громадянським суспільством і державою є важливим фактором стабільного демократичного розвитку, а порушення її веде до гіпертрофії владних структур, відчуженості й політичного безсилля народу.

За роки незалежності в Україні склалась мережа громадських інститутів, завдяки яким суспільне життя набуло певних рис громадянського суспільства, рис, які істотно відрізняють його від життя за комуністичного режиму. Формально існує правове поле, необхідне для захисту прав особи та для її добровільної участі у вирішенні громадських справ. Внаслідок утвердження інституту приватної власності були утворені приватні школи, виші, навчаль-

ні заклади, культурно-освітні установи, які також є проявом громадянського суспільства. Розвивається благодійництво як форма громадської діяльності. З'явилося багато приватних ЗМІ. Поки що в країні існують значні проблеми з їх незалежністю та свободою слова, однак є і рух (в журналістському середовищі і поза ним), спрямований на виправлення ситуації.

Разом з тим, громадянське суспільство в Україні поки що не заявило про себе як центр сили, з яким би мусили рахуватися владні структури, не стало противагою владі. Вкрай потрібні радикальні зрушення в системі цінностей, у характері стосунків між державою і громадянином (суспільством), у судово-правовій системі. Покладання на «зв'язки» при захисті особистих інтересів та на «керівництво» при розв'язанні суспільних проблем, так само, як і мовчазне сприйняття зловживань під час виборів та референдумів, свідчать про те, що політична культура громадянськості в Україні залишається недостатньо розвиненою.

Заважають вкорінені у масовій свідомості стереотипи тоталітарного минулого, у тому числі й персоналістські орієнтації більшої частини людей; їх сподівання на те, що порятунок прийде від «сильного лідера» і, як наслідок, – вичікувальна позиція замість громадянської активності. Загалом, можна сказати, що структурні (інституційні) зміни поки що не перейшли на культурний рівень і не сформували особистість, здатну захищати свої власні і суспільні інтереси та бути опорою демократії.

Потрібні зусилля як широкого загалу, так і національної еліти, спрямовані на зміцнення інститутів і формування культури громадянського суспільства.

Контрольні запитання

1. Що таке громадянське суспільство?
2. Як співвідноситься розвиток громадянського суспільства і демократії?
3. Чому і в якому сенсі поняття громадянського суспільства розглядають як противагу державі?
4. Які функції виконує громадянське суспільство?
5. Поясніть зміст таких рис громадянського суспільства:
 - цивілізованість,
 - саморегульованість,
 - продукування «соціального капіталу».
6. Охарактеризуйте три історичні стадії в розвитку громадянського суспільства: «громадянське суспільство-I, -II, -III».

7. Які відмінності у структурі та співвідношенні функцій громадянського суспільства в різних країнах?
8. Чому громадянські суспільства «дичавіють» у певні періоди та в чому це проявляється?
9. З чим пов'язаний інтерес до теорії громадянського суспільства у пост-комуністичних суспільствах?
10. Які інститути громадянського суспільства виникли в Україні за роки незалежності?
11. Наскільки розвинений в Україні громадський сектор (чисельність НДО, їх різновиди, залученість громадян до їх діяльності)?
12. Чи стали засоби масової інформації інститутом громадянського суспільства в Україні?
13. Чи має Україна якісь успіхи у формуванні громадянського суспільства?
14. Чого бракує громадянському суспільству в Україні, щоб воно могло повноцінно виконувати усі свої функції?
15. Як можна зміцнити інститути громадянського суспільства в Україні та вплинути на формування громадянської свідомості людей?

Література

1. Арато Е., Коен Дж. Відродження, занепад і реконструкція концепції громадянського суспільства // Політична думка. – 1996. – № 1.
2. Габермас Ю. Структурні перетворення в сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство / Перекл. з нім. – Львів, 2000.
3. Грушевський М. Початки громадянства (Генетична соціологія). – Відень-Прага, 1921.
4. Громадянське суспільство / Тематичне число часопису «І». – 2001. – № 21 (веб-сайт часопису: www.ji-magazine.lviv.ua).
5. Громадянське суспільство як здійснення свободи. Центральньо-східно-європейський досвід: Збірник наук. праць / За ред. А.Карася. – Львів, 1999.
6. Довідник неурядових організацій України. – Київ, 1997.
7. Дубентон А. Громадянське суспільство в Україні: на варті демократії / Перекл. з фр. // «І». – 2001. – № 22 (також: www.ji-magazine.lviv.ua).
8. Кін Дж. Громадянське суспільство. Старі образи, нове бачення. – Київ, 2000.

9. Колодій А. Громадянське суспільство як основа міжетнічної толерантності // Українські варіанти. – 1998. – № 3.
10. Колодій А.Ф. На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні. – Львів, 2002.
11. Кремень В., Ткаченко В. Україна: шлях до себе. Проблеми суспільної трансформації. Розділ III. Глава 1. – Київ, 1998.
12. Макеєв С., Надточій А. Політична соціалізація в пострадянській Україні // Політична думка. – 1997. – № 1.
13. Молчанов М. Політична культура України: радянська чи пострадянська // Сучасність. – 1995. – № 10.
14. Патнам Р.Д. Творення демократії. Традиції громадської активності в сучасній Італії. – Київ, 2001.
15. Перегудов С.П. Гражданское общество: «трехчленная» или одночленная модель // ПОЛИС. – 1995. – № 3.
16. Політичний портрет України. Українське суспільство. 1994-1997. – Бюлетень фонду «Демократичні ініціативи». – 1998. – № 20.
17. Полохало В. Середній українець – соціальна основа негромадянського суспільства // Політична думка. – 1999. – № 4.
18. Процьків М. Від особистої культури до політичного майбутнього // Сучасність. – 2000. – № 3.
19. Токвіль А. де. Про демократію в Америці. – Київ, 1999.
20. Цимбалістий Б. Тавро бездержавности. Політична культура українців. – Київ, 1994.
21. Alexander J.C. Civil Society I, II, III: Constructing an Empirical Concept from Normative Controversies and Historical Transformations / In: Alexander, Jeffrey C., ed. Real Civil Societies. – London etc., 1998.
22. Gellner E. Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals. – London, 1994.
23. McKinnon C. Iain H.-M., eds. The Demands of Citizenship. – London and New York, 2000.
24. Scocpol Th., Fiorina M.P., eds. Civic Engagement in American Democracy. – Washington, D.C.; New York, 1999.

15. ПИТАННЯ ЛЕГІТИМНОСТІ ВЛАДИ. ПІДТРИМКА ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

15.1. Легітимність політичної влади

Теорія легітимації виникла внаслідок вивчення західних демократій. Проте легітимність особливо важлива для систем, які здійснюють перехід від тоталітарних і авторитарних до демократичних форм правління, тому що демократія може працювати тільки за підтримки громадян. В даному розділі ми звернемося до концепції легітимності політичної влади та з'ясуємо роль легітимації в утвердженні демократичного режиму.

Термін легітимність походить від латинського *legitimus*, що означає відповідний до закону, правомірний, належний, правильний. Цей термін був запроваджений німецьким соціологом М. Вебером для того, щоб відрізнити владу, яка відповідає формальним законам, юридичним нормам права, тобто є законною, від тієї, яка дійсно значуща для людей, що і знаходить вияв у їхній поведінці стосовно неї.

Позитивна оцінка влади, її прийнятність для населення, визнання за нею права управляти й згода громадян їй підпорядковуватися означає її легітимність. Таке пояснення легітимності стверджує дві основні ідеї: визнання влади правителів і обов'язку підлеглих їй підкорятися.

Зазначимо, що державна влада не може спиратися лише на силу тих, хто керує. Цьому має передувати ще й згода коритися їй з боку суспільства. Отож держава повинна мати авторитет і право підпорядковувати. Звісно, цей авторитет має визнаватися тими, кого підпорядковують. Водночас державна влада покликана підтримувати його, подавати як виправданий, узаконений, обґрунтований. Якщо громадяни впевнені, що існуючі в країні владні інститути є авторитетними, найбільш адекватними для суспільства, то вони сприймають їх як легітимні.

Саме орієнтація на суспільну думку відтворюється у визначенні легітимності, запропонованому американським політологом С.М. Липсетом. Він характеризує легітимність як здатність системи породжувати і підтримувати у людей впевненість у тому, що існуючі політичні інститути є найприйнятнішими для суспільства¹⁶².

Схвалення існуючого порядку постає як наслідок його узгодженості з пануючим у суспільстві баченням правомірного, справедливого політичного ладу. Як свідчить аналіз політичних відносин, які виникають у різних країнах і на різних історичних етапах, існують достатньо відмінні підстави легі-

¹⁶² Lipset S.M. *Political Man: The Social Bases of Politics*. – New York, 1959. – P. 77.

тимації, що дають можливість виокремити **типи легітимності**. Класичною вважається їх класифікація, запропонована М. Вебером. Спираючись на різновиди панування, він виділяє три типи легітимності: традиційний, харизматичний, легальний (раціонально-правовий). Традиційне панування виправдовується авторитетом звичаїв, освячених одвічною значущістю та звичною орієнтацією на їх дотримання. Харизматичне панування ґрунтується на авторитеті особистості, яка наділена унікальними якостями. Легальне панування, або раціональний тип легітимності влади, базується на визнанні раціонально створених правил, які регулюють відносини управління та підпорядкування.

Як значне теоретичне досягнення, класифікація типів легітимності політичної влади М. Вебера тривалий час визначала методологію і розуміння проблематики влади. Однак у ній відсутнє чітке розрізнення поміж двома об'єктами легітимації: 1) влади осіб, що складають правлячу групу; 2) політичного режиму та інститутів політичної системи. Універсальніший характер має підхід, запропонований Д. Істоном¹⁶³, котрий називає три джерела підтримки влади та режиму: головні ідеологічні принципи; прихильність щодо структур і норм режиму; відданість владі у зв'язку з позитивною оцінкою особистісних рис людей, котрі її репрезентують. Вказаним джерелам відповідають три типи легітимності інститутів влади: ідеологічна (спирається на цінності і принципи, що їх сповідує політична влада), структурна (впливає з упевненості в цінності інститутів політичної влади і норм режиму) і особистісна (знаходить вираз у моральному схваленні осіб, що виконують владні ролі в рамках інститутів влади). У стабільних політичних системах, як правило, відбувається взаємне посилення вказаних типів легітимності: ідеологічна підкріплює структурну і особистісну, особистісна впливає на структурну та ідеологічну, структурна – на ідеологічну і особистісну.

Сучасну типологію легітимності пропонує англійський політичний філософ Д. Хелд, виділяючи сім її типів: 1) згода під загрозою насильства; 2) легітимність як традиція; 3) згода внаслідок апатії; 4) прагматичне підпорядкування (підтримка заради особистої користі); 5) інструментальна згода (тому що режим може послуговуватись інструментом реалізації ідеї загального добробуту); 6) нормативна згода; 7) ідеальна нормативна згода. Лише два останні типи Д. Хелд вважає індикаторами справжньої легітимності. Разом з тим він підкреслює, що нормативна та ідеальна нормативна згода зустрічаються надзвичайно рідко, що вони – швидше продукт уяви, ніж реальний стан суспільства. Тому найтиповішою, на його думку, є комбінація різних варіантів легітимності¹⁶⁴.

Кожний з указаних типів відтворює багатогранність процесу легітимації, коли на різних історичних етапах можуть поєднуватися різні її складові.

¹⁶³ Easton L.A. A Systems Analysis of Political Life. – New York, 1965.

Проте для демократичного суспільства домінуючими є впевненість у цінності інститутів влади та норм політичного режиму, а для перехідного суспільства такими можуть стати традиційна, ідеологічна та особистісна легітимація.

Політична влада, яка є легітимною в очах суспільства, може розраховувати на підтримку з його боку. В свою чергу, громадяни, які сприймають політичну систему як легітимну, більш здатні підкорятися закону, навіть якщо не погоджуються з ним, бо вони визнають основну моральну цінність ідеалів і принципів системи в цілому.

Найбільший потенціал легітимності має демократія. Демократична влада через її відкритість, підконтрольність та змінюваність виробляє в собі здатність самоконтролю, дотримання правопорядку та загальноприйнятної моралі, завдяки чому вона формує схильність до стриманості, толерантності та пошуку компромісів. Демократичний режим більш здатний вижити в умовах кризи, обумовленої зниженням ефективності влади, як це сталося під час Великої депресії в 30-ті роки минулого століття в США. У свою чергу, крах комуністичного режиму в країнах Центральної і Східної Європи та СРСР пов'язують з кризою його легітимності. Остання виникла внаслідок неузгодженості цілей і цінностей правлячого режиму з уявленнями більшості громадян про необхідні форми і засоби політичного регулювання, норми справедливого правління та інші цінності масової свідомості. Тобто, відповідність цілей режиму і масових уявлень сприяє підтримці та росту легітимності правлячих структур, тоді як невідповідність – падінню легітимності влади і дестабілізації держави.

Не існує жодної країни в світі, де б усе населення вважало існуючий політичний режим повністю легітимним. Легітимність має свої рівні і коливається в межах від повного захопленого схвалення до повного несприйняття режиму, від його підтримки до бажання послаблення, ерозії та втрати довіри. Легітимність ніколи не доходить до однотайності громадян у схваленні режиму. Всі групи населення та всі індивіди аж ніяк не однаково оцінюють авторитет політичної влади. У суспільстві є апатичні прошарки та протестні субкультури, миролюбні опоненти та збройні терористи, а більшість, яка тільки частково впевнена у правоті домагань уряду на легітимність, перебуває між цими крайнощами.

Д. Бітхем у книзі «Легітимація влади» наводить такі критерії, яким повинна відповідати легітимна влада: 1) відповідність встановленим у суспільстві правилам; 2) ці правила мають ґрунтуватися на переконаннях, які поділяють правлячі кола та підлегле населення; 3) вони є свідченням згоди (яка знаходить вияв у діях) з боку підлеглих щодо проявів конкретних владних стосунків. Таким чином, на думку вченого, легітимність має три рівні: перший рівень – це правила, другий – відповідність правил переконанням і третій рі-

вень — діяльність¹⁶⁵. Узгодження індивідуального та соціального в розумінні справедливості і законності сприяє моральному виправданню політичної влади і формуванню на індивідуальному рівні відповідальності щодо її дій.

У свою чергу, М. Доган пропонує емпіричний шлях визначення легітимності режиму, наприклад, через опитування громадської думки. Вчений вважає, що легітимним режим може вважатися тоді, коли респонденти позитивно відповідають на наступні питання: «Я визнаю існуючі закони і сучасну систему правління», «Я бачу багато недоліків у нашій системі правління, проте вірю в можливість поступового вдосконалення існуючого режиму». І тільки згода з твердженням «Я повністю відкидаю закони, нашу систему правління і бачу єдиний вихід у докорінних соціальних змінах» дозволяє вважати існуючий режим нелегітимним¹⁶⁶.

В західних демократіях більшість громадян позитивно відповідають на перші два запитання, а відповідно до даних соціологічного дослідження 1999 року в п'ятнадцяти країнах Європейського Союзу в середньому шестеро з десяти осіб задоволені тим, як працює демократія в їхніх країнах¹⁶⁷.

Досить часто легітимність змішують з легальністю (законністю). Однак, якщо легальність означає дію влади у межах нею ж встановлених норм, то легітимність — це відповідність влади існуючій у суспільстві системі цінностей і пріоритетів, що робить владу прийнятною для людей, уможливорює їхню згоду підкорятися їй. Законна влада, тобто така, що відповідає нормам права, може бути нелегітимною або відчувати дефіцит легітимності, якщо її дії виходять за межі суспільної згоди. Останнє особливо відчутне в умовах переходу від однієї політичної системи до іншої. В усталеному демократичному суспільстві легітимність системи забезпечується на основі правового процесу прийняття рішень, наприклад, шляхом парламентського обговорення і ухвалення більшістю голосів. Ухвалені таким чином рішення сприймаються населенням як легітимні і обов'язкові для виконання.

У демократичних країнах відбувається періодична зміна влади. Остання вважається легітимною саме тому, що наявні норми щодо заміни суб'єктів політичної влади. Ворожість до політичної партії, яка стоїть біля керма влади, цілком сумісна з вірою у доцільність режиму, легітимність якого не підривають навіть порушення конституційних норм, які трапляються час від часу. Що дійсно втрачається в такій ситуації — так це довіра до окремих інститутів та тих, хто їх очолює. А отже, необхідно розрізняти легітимність режиму та довіру громадян до певних інститутів чи керівників, бо жодний інститут не може повністю уникнути критики з боку тієї чи іншої частини населення.

¹⁶⁵ Beetham D. The Legitimation of Power. — London, 1996. — P. 16.

¹⁶⁶ Доган М. Легітимність режимов и кризис доверия // Социс. — 1994. — № 4. — С. 150.

¹⁶⁷ Eurobarometer. — 1999. — № 51. — P. 6.

Більшість громадян може бути незадоволеною тим, як уряд керує країною, і вважати, що його політика не є справедливою, проте подібні настрої зовсім не свідчать про делегітимізацію існуючих інститутів влади. Вони лише вказують на відсутність довіри до людей, які знаходяться біля керма влади. Коли більшість канадців заявили в 1985 році, що не погоджуються з тим, яким чином уряд вирішує проблему безробіття в країні, вони висловили недовіру не до режиму, а лише до тих осіб, які приймали політичні рішення. Опитування громадської думки, які проводилися в цей час, не виявили жодних проявів сумніву щодо легітимності політичного режиму в Канаді. Вказана різниця між громадською думкою, висловленою щодо окремих проблем, і вірою в цінність існуючих інститутів, характерна для всіх плюралістичних демократій.

Під час різноманітних опитувань, які проводив Інститут Докса, більшість італійців погоджувалися з думкою, що ліпше мати посередній парламент, аніж не мати зовсім ніякого. Водночас вони засуджували «багатопартійність як джерело усіх негараздів», визнаючи при цьому, що партії необхідні в демократичних країнах. Отже, в багатьох демократіях населення бачить недоліки існуючої системи, проте не ставить під сумнів її легітимність.

Розглядаючи легітимність через призму підтримки населенням трьох видів політичних суб'єктів — політичних лідерів, інститутів і принципів правління та політичної спільноти (political community), Д. Істон підкреслював важливу роль цінностей, що поділяються суспільством, у процесі легітимації влади. Адже політичні інститути працюють тільки тоді, коли закладені в них ідеї і цінності сприймаються більшістю населення як свої власні.

Світовий досвід засвідчує, що рух до демократії може початися і без наявності відповідних культурно-ціннісних умов, проте консолідація демократії без них, швидше за все, не відбудеться. Як зазначає аргентинський вчений Г. О'Доннелл, загальний процес демократизації складається не з одного, а з двох послідовних переходів, перший з яких веде до формування демократичних інститутів, а другий — до вкорінення демократії або ефективного функціонування демократичного режиму¹⁶⁸. Фактично в першому випадку йдеться про формування інституційних засад демократичної системи, що забезпечує зміну політичного керівництва шляхом демократичних процедур. В другому ж випадку — про зміцнення самої демократії як суспільно-політичної системи, що передбачає залучення більшої частини суспільства, тобто не тільки включені у політичні, суспільні організації, інституалізовані групи інтересів, але й широкі верстви населення, до цінностей демократії, усвідомлення демократії як найдовершенішої форми політичного устрою порівняно з усіма іншими.

¹⁶⁸ O'Donnell G. Transition, Continuities, and Paradoxes. — In: Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective / Ed. by Sc. Mainwaring, G.O'Donnell and J.S.Valenzuela. — Notre Dame, 1992. — P. 17-56.

На початку нашої книги вже йшлося про те, що процес переходу до демократії може розпочатися, але не обов'язково має завершитися, прикладом чого є, зокрема, деякі країни Латинської Америки. На думку американського вченого Л. Даймонда, перехід до демократії був успішним, передусім, у країнах з системою цінностей, притаманних західним суспільствам — в Греції, Іспанії, Португалії. Проте, демократична консолідація не була досягнена в «неліберальних» електоральних демократіях третьої хвилі — в Бразилії, Парагваї, Гватемалі тощо, політична культура населення яких виявилась несприйнятливою до ліберальних цінностей¹⁶⁹.

Західні вчені наводять наступний перелік цінностей ліберальної демократії: толерантне ставлення до протилежних політичних переконань та позицій; прагматизм і гнучкість, на противагу жорсткому та ідеологічному підходу в політиці; довіра до інших політичних акторів та соціального оточення; прагнення до компромісу (але не за будь-яку ціну); цивілізованість політичного дискурсу та повага до думки інших. Всі вказані цінності складають важливу частину демократичної або громадянської політичної культури.

15.2. Громадянська культура

Теорія громадянської культури була обґрунтована американськими вченими Г. Алмондом та С. Вербою на початку 1960-х рр. Внаслідок компаративного дослідження, що мало на меті виявити ставлення населення до демократії в Великій Британії, Німеччині, Італії, Сполучених Штатах Америки та Мексиці, вони дійшли висновку, що усталеній демократії найбільше відповідає громадянська культура.

Громадянська культура — це така політична культура, в якій активність та пасивність, обов'язковість і дієвість, консенсус та розбіжність у поглядах збалансовані та поєднані. Відповідно до цього визначення, громадяни не можуть бути залученими до політики цілковито, а радше мають «громадянський резерв» навичок та зацікавленості до питань, важливих для них. Вони не настільки політично активні, щоб не давати владі реалізувати свої плани, але й не настільки пасивні, щоб влада могла не реагувати на потреби громадян. Більшість із них усвідомлюють необхідність приймати безпосередню участь в політичному житті, але й впевнені в обов'язковості залучення до нього уряду.

Проте, дієвість громадян може бути вибірковою та скорочуватися відповідно до розуміння ними власних зобов'язань, зокрема внаслідок виникнення напруженості між прагненням до консенсусу та розбіжністю у поглядах. Врешті-решт, у відкритій демократичній системі неможливо уникнути конфлікту як наслідку реалізації владних відносин. В усталеній демократії анта-

¹⁶⁹ Diamond L. *Developing Democracy. Toward Consolidation.* – Baltimore; London, 1999.

гонізм між громадянами, партіями та групами утримується в межах національної лояльності і підтримки політичної системи.

Без перебільшення, одним з найважливіших компонентів громадянської культури є соціальна довіра. Адже саме вона постає важливим резервом надання демократії життєздатності. Через довіру посилюється зв'язок між індивідом і спільнотою, зростає почуття єдності, можливості для кооперації. Схильність довіряти іншим – необхідна передумова солідаризації, формування мережі асоціацій, об'єднань, які створюються на добровільних засадах і сприяють активізації залученості особистості в процес вирішення загальносуспільних справ. Без довіри, базованої на спільних інтересах і цінностях, неможливо впровадити ефективну комунікацію між суспільством і владою, суб'єктами влади, різними групами суспільства. До того ж, відсутність довіри перешкоджає дотриманню демократичних правил гри.

Тенденція зростання міжособової довіри в демократичних країнах (див. табл. 15.1), що простежується у повоєнні десятиріччя, дає можливість деяким вченим (Р. Інглехарт, А. Інкелес, Л. Даймонд) визначати довіру як одну з ключових характеристик демократичної політичної культури.

Таблиця 15.1

Довіра до співвітчизників у демократичних країнах (у %) ¹⁷⁰

	дуже довіряю	певною мірою довіряю	не дуже довіряю	зовсім не довіряю
Бельгія	27	52	12	2
Велика Британія	19	62	9	2
Греція	41	29	13	12
Данія	26	48	6	-
Ірландія	21	54	11	3
Італія	16	47	30	5
Люксембург	47	37	8	2
Нідерланди	19	62	10	1
Франція	22	59	15	2

Громадянська культура – це плюралістична культура, що ґрунтується на комунікативному процесі. В її основі лежить упевненість у необхідності відмінностей і консенсусу, що припускає соціальні зміни в прийнятних для неї

межах. Проте політичні орієнтації в рамках громадянської культури повинні близько співвідноситися із загальносуспільними та міжособовими.

Принципова характеристика громадянської культури – схильність до толерантності (терпимості). Толерантність передбачає усвідомлення і повагу до прав і свобод громадян, чий вподобання, звички або спосіб життя можуть вважатися небажаними з погляду інших. У вказаному розумінні це важливий елемент фундаментальних цінностей демократичної системи, а також умова ефективного здійснення демократичного процесу. Адже, по-перше, процедура прийняття демократичних рішень потребує вільного обміну ідеями, особливо у випадку, коли щодо предмета обговорення важко дійти згоди. Без толерантного сприйняття поглядів інших неможливо знайти взаємоприйнятне рішення. По-друге, демократія вимагає від громадян толерантності в процесі здійснення рішень. Не тільки більшість суспільства має бути толерантною до поглядів меншості, але й меншість має бути толерантною до рішень, що їх прийняла більшість. Це не означає позбавлення меншості права на критику таких рішень, проте їх сприйняття нею пояснюється розумінням легітимності самої процедури. Толерантність важлива не лише в межах політичного процесу, а й у межах громадянського суспільства. Вона потрібна для запобігання утиску груп та окремих осіб у їхньому приватному житті. Адже тільки збереження для індивіда його автономності може забезпечити свободу думок та можливість самовираження. Саме через толерантність відбувається сприйняття культурного і соціального розмаїття в суспільстві.

Демократичній політичній культурі притаманна впевненість громадян в їхній спроможності впливати на діяльність владних структур (internal efficacy – внутрішня ефективність) і в тому, що влада відповідально ставиться до їхніх потреб (external efficacy – зовнішня ефективність).

Усвідомлення громадянами того, що демократія може бути ефективною лише за умови, коли вони згодні до пошуку компромісу з тими, хто має іншу точку зору, – ще одна характеристика громадянської культури. Це означає, що громадяни повинні бути готові обмежити свої вимоги і шукати згоду в конфліктних ситуаціях. Здорова звичка до поміркованості і примирення робить можливим для демократії балансування між конфліктом та консенсусом.

А. Інкелес зображує демократичну політичну культуру як протилежність авторитарній, яка тримається на вірі у сильного лідера, ненависті до аутсайдерів та девіантів, відчутті могутності та неефективності, виразному цинізмі, підозрілості та недовірі до інших і догматизмі¹⁷¹.

¹⁷¹ Inkeles A. National Character and Modern Political Systems in Psychological Anthropology: Approaches to Culture and Personality / Ed. by Francis L. – Homewood, 1961. – P. 195-198.

Отже, громадянська культура, притаманна демократичним системам, найбільшою мірою сприяє їх функціонуванню, закладає підґрунтя їх стабільності. На думку Р.Дала, консолідація демократії вимагає усталеної демократичної культури, що здатна допомогти країні здолати кризи, забезпечує адекватну емоційну і раціональну підтримку чіткому виконанню демократичних процедур. Якщо ж політичні інститути не спираються на демократичну політичну культуру, то кризова ситуація може спрямувати державу на шлях до авторитаризму¹⁷².

15.3. Підтримка громадянами основних ліберальних та демократичних цінностей

В політичній науці утвердилась думка, що однією з передумов легітимації демократичного режиму є підтримка громадянами основних ліберальних та демократичних цінностей. Перелік останніх не узгоджений в межах ліберально-демократичної теорії, однак найчастіше до них відносять право на свободу думки, свободу слова, свободу об'єднань, рівність перед законом, толерантність тощо.

Особливості розвитку політичної культури українського суспільства в умовах Російської імперії та радянського режиму не сприяли формуванню ліберальних цінностей. Проте, ситуація, яка склалася за роки незалежності, відтворює певні зміни в ставленні до них. Зокрема, соціологічні дослідження, здійснені вітчизняними та закордонними фахівцями, дають можливість стверджувати, що в значній частині українського суспільства існує згода щодо підтримки основних прав і свобод громадян. У свою чергу, моніторинг громадської думки, здійснений Інститутом соціології НАН України упродовж 1994-1997 років, засвідчує стабільно високий відсоток населення (55-60%), яке вважає, що люди в Україні можуть вільно висловлювати свої політичні погляди.

Хоча за роки радянської влади склалася практика, коли держава втручалась у приватне життя людини, вона не сформувала стійкого переконання, що громадяни мають з цим погодитись. Так, згідно з показниками соціологічного опитування, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології в червні 2000 р.¹⁷³, 90% респондентів вважають, що закон повинен поважати приватне життя людини, якщо це не шкодить іншим. На думку більш ніж двох третин українців, найкраща політика має відтворювати якомога більше різних поглядів, а політичні лідери повинні прагнути до їх уз-

¹⁷² Dahl R.A. Development and Democratic Culture in Consolidating the Third Wave Democracies / Ed. by L.Diamond, Marc F.Plattner, Yun-han Chu and Hung-mao Tien. – Baltimor; London, 1997. – P. 34.

¹⁷³ Тут і надалі використано дані соціологічного опитування, здійсненого Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення Центру вивчення демократії

годження та пошуку компромісів. Більш того, 61% опитаних висловились на підтримку тези, що наявність опозиції сприяє ефективній роботі уряду. «Приймаючи важливе рішення, уряд повинен зважати на всі точки зору, навіть коли це вимагає багато часу», — саме з такою думкою погодилося 67,5% респондентів. Повага до прав меншості знайшла своє відображення в підтримці 58,5% респондентів твердження: «Рішення більшості мають завжди виконуватися, якщо вони враховують права меншості».

Наявний в українському суспільстві досить високий рівень толерантності до представників інших національностей відтворюється в тому, що майже 91% респондентів схвалюють необхідність для всіх громадян жити і працювати разом, і тільки 6% заперечують це. Заборону пропаганди ідей, які можуть завдати шкоди представникам етнічних меншостей, принизити їх, підтримують 77% опитаних.

Незважаючи на те, що громадяни України незадоволені станом економіки, 69% респондентів вважають, що економічна конкуренція сприяє кращому результату і підвищенню якості товарів та послуг. Ринкова система, на думку 62,5% опитаних, вчить людей цінувати працю і особисті досягнення, і тільки кожний п'ятий вважає, що вона розвиває найгірші риси людської натури. Відповідно, 53% респондентів вбачають роль держави у забезпеченні рівних шансів для кожного, тоді як 43% — у гарантуванні достатнього життєвого рівня населення. При цьому тільки кожний десятий погодився з тим, що оплата праці має бути приблизно рівною.

Вищенаведені показники дають певні підстави стверджувати про сприйняття ліберально-демократичних цінностей в українському суспільстві. Однак, як зазначає Є. Головаха, сучасна політична культура народу України в системі координат «тоталітарна-демократична» відтворює проміжну позицію, що припускає співіснування «в одній голові» двох взаємовиключних політичних ідей¹⁷⁴. Суперечливість суспільної свідомості можна побачити вже в тому, що підтримка здійснення ринкових реформ поєднується зі схваленням необхідності посилення державного регулювання ринку. З позитивним ставленням до плюралізму думок і опозиції не узгоджується посилення у масовій свідомості переконання про непотрібність багатопартійної системи. Більшість опитаних висловила негативну оцінку ситуації, коли багато партій змагається за владу.

Важливою для легітимації механізму розв'язання конфліктних ситуацій є підтримка громадянами ліберально-демократичних принципів прийняття рішень, згода підкорятися яким багато в чому залежить від довіри до самої процедури, її чесності та справедливості. Однак мешканці України переважно не вважають домінуючі нині у взаєминах держави і суспільства прин-

¹⁷⁴ Головаха Є.І. Суспільство, що трансформується. Досвід соціологічного моніторингу в Україні. — Київ. 1997. — С. 105.

ципи та процедури дійсно демократичними. Відповідно вони схвалюють тезу: «Такі люди, як я, не мають впливу на центральні органи влади», коли тільки кожний п'ятий опитаний впевнений, що його думка може бути почутою.

Повсякденно підтверджуваним стало переконання громадян у своїй неспроможності протидіяти утискам їхніх прав та інтересів з боку представників центральної та місцевої влади. Як уже мовилося в одному з попередніх розділів, моніторинг, здійснюваний Інститутом соціології НАНУ, показав, що значна частина населення України вважає себе потерпілою від свавілля влади. Проте мало хто з цих людей звертався з метою захисту своїх прав до суду, прокуратури, адвокатів. Це дозволяє стверджувати про поширену орієнтацію населення на пристосування, а не на співучасть чи опір, його свідому відмову від активної позиції, низьку здатність до самоорганізації.

Громадяни проникнуті відчуттям, що владні структури не прислуховуються до них і не зважають на їхні проблеми. Домінує переконання про небажання політиків враховувати потреби громадян, про їх орієнтацію на задоволення і відстоювання своїх власних, вузько корпоративних інтересів. На запитання: «Що ви відчуваєте по відношенню до правлячої еліти?» 21% відповіли – «образу», а 13% – «ворожість». Тобто третина населення на рівні емоцій реагує на правлячу еліту різко негативно. Але більшість, а точніше, 54% заявили, що вони стосовно еліти відчувають байдужість. Ці психологічні показники, як вважає М. Шульга¹⁷⁵, є вкрай несприятливими для зміцнення паростків демократії, для вкорінення засад громадянського суспільства.

Соціологічні дослідження дають змогу з'ясувати, що громадська думка переважно все ще схильна покладати надії не на парламентський механізм – складний і неоднозначний, не на програму дій уряду, а на появу сильного лідера як головне опертя стабілізації та проведення реформ. Саме в цьому деякі західні дослідники вбачають перешкоду на шляху підтримки розвитку демократії в Україні¹⁷⁶. Дещо іншу думку висловлює С. Макеев, який вважає, що «це не туга за сильною рукою, а сподівання змін на краще, надія на відповідальну політичну поведінку лідерів»¹⁷⁷.

Поряд з тим соціологічний аналіз даних опитувань 1995 та 1997 року щодо ціннісних критеріїв вибору бажаного суспільного ладу, здійснений В.Л. Оссовським, засвідчує демонстровану респондентами прихильність до цін-

¹⁷⁵ Шульга М.О. Особливості процесу зміни правлячих еліт в період системної трансформації суспільства // Українське суспільство на порозі третього тисячоліття: Колективна монографія / Під ред. М.О.Шульги. – Київ, 1999. – С. 352.

¹⁷⁶ Rose R., Haerpfer C. Change and Stability in the New Democracies Barometer: A Trend Analysis. Studies in Public Policy 270. – Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1996.

¹⁷⁷ Макеев С. Сучасна Україна: громадянська свідомість і політична участь населення // Політична думка. – 2000. – №2. – С. 13.

ностей ліберально-демократичного суспільства західного зразка. Кількість прибічників цих цінностей значно більша, ніж кількість тих, хто орієнтується на засади суспільної організації колишнього СРСР: в середньому 76,3% у 1995 році та 75,6% у 1997 році позитивно оцінили ліберально-демократичні принципи, при наявності відповідно 30,8% і 37,7% прихильників тоталітарної моделі. Однак, серед прибічників як першої, так і другої моделі є ті, хто підтримують протилежні цінності.

Як наголошує дослідник, брак однозначності в оцінках респондентів типовий для стану суспільної свідомості за часів соціальної трансформації, коли стикаються різні ідеології та системи декларованих і визнаних цінностей, коли остаточне обрання дійсно інтерналізованих і реалізованих цінностей ще не відбулося, коли орієнтацію на принципи-цінності економічного життя, безпосередньо пов'язані із задоволенням життєвих потреб і буденних інтересів, коригує практика повсякденності. Політичні та соціокультурні цінності в такому суспільстві успадковані від тоталітарного минулого. Вони породжують відчуження мас від політичної практики, через що демократичні цінності інтерналізуються, в кращому разі, на рівні їх визнання, але не стають регуляторами практичних соціальних дій на політичному полі¹⁷⁸.

Відображенням такого стану і ознакою політичної культури постає ухилення від політичної участі значної частини українського суспільства. Йдеться про ухилення від конструювання бажаної реальності у взаємодії з офіційними чи громадськими організаціями; від участі в обговоренні актуальних проблем у рамках політичної публічної сфери; від залученості в процес реалізації прийнятих рішень. Аналогічну змальованій ситуацію можна спостерігати і в Росії, де вивчення ставлення до демократії із застосуванням глибинних інтерв'ю дало змогу зробити висновок про її позитивне сприйняття росіянами поряд зі скептичною оцінкою ними діяльності політичних інститутів як не здатних змінити життя на краще. Громадяни Росії готові бути законослухняними, проте не готові захищати свої права. Максимальний прояв їх активності — голосування і не більше¹⁷⁹.

В умовах переходу від тоталітарного суспільства до демократичного відбуваються певні зміни в ціннісних орієнтаціях громадян. Окреслилася тенденція до позитивного сприйняття ліберальних і демократичних цінностей. Однак незворотною вона може стати лише за умови зростання середнього класу і становлення правової держави. Тільки на такому підґрунті можуть зрости масові ідеали громадянської гідності, самоповаги, демократичні форми взаємодії людини і влади. І, хоча історія та соціалізація, як зауважує Л. Даймонд, постають вагомими детермінантами політичної культури, проте вони

¹⁷⁸ Осовський В.Л. Стан громадської думки в Україні: case study // Українське суспільство на порозі третього тисячоліття: Колективна монографія / Під ред. М.О.Шульги. — Київ, 1999. — С. 363-364.

¹⁷⁹ Carnaghan E. Thinking About Democracy: Interviews with Russian Citizens. — Glasgow, 1999.

не є долею. Набутий життєвий досвід також здатний сформувати демократичні переконання, про що свідчить, наприклад, Тайвань, а процес політичного навчання спроможний змінити навіть глибоко вкорінені цінності в напрямку демократичної системи¹⁸⁰.

15.4. Політична підтримка демократії в Україні

Легітимність політичної системи не є сталою. До того ж, іманентною рисою сучасного політичного процесу, навіть в розвинутих демократіях, стала тенденція ерозії довіри до політичних інститутів. У світі не існує жодної країни, режим якої сприймався б її громадянами як абсолютно легітимний.

Особливо гостро проблема легітимації постає в період трансформації, коли суспільство накопичує і деякий час зберігає велику кількість суперечностей, пов'язаних із характером та функціями наявних інститутів і цінностей та тих, котрі постають в період кризи легітимності. Наслідком таких суперечностей є специфіка встановленого політичного режиму в Україні, що виявляється в легітимних способах делегування та здійснення влади, а також у зразках взаємодії різних суб'єктів на полі влади. Його легітимація ґрунтується на поєднанні формально демократичних принципів зі зверненням до психології і політичної культури підпорядкування¹⁸¹.

Однак, можлива подальша еволюція режиму, а отже і підвалин його легітимності, у напрямку демократизації, підставою для чого є досить широка підтримка в українському суспільстві ідеї демократії як політичного устрою. За даними дослідження, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології в червні 2000 року, 48,4% респондентів (31,7% – проти, 18,8% – не визначились) вважають демократію найкращою системою для країни порівняно з іншими, а 60,2% визнали її найсприятливішою для вирішення конфліктів між різними групами інтересів у суспільстві.

Що саме розуміють українські громадяни під демократією, показує табл. 15.2.

¹⁸⁰ Diamond L. *Developing Democracy. Toward Consolidation*. – Baltimore; London, 1999. – P. 217.

¹⁸¹ Мачкув Е. Преобразование коммунистического тоталитаризма и посткоммунистическая системная трансформация: проблемы, концепции, периодизация // Политические исследования. – 2000. – № 4. – С. 55.

Таблиця 15.2

Як розуміють ідею демократії громадяни України

Розуміння демократії	%
Демократія – це суспільство свободи	31,9
Демократія – це управління законом, справедливого законодавства	10,2
Демократія – це влада народу	9,3
Демократія – це суспільство рівності, реальних рівних прав для всіх	7,8
Демократія означає високий рівень життя	6,8
Демократія – це суспільство соціальних гарантій (на працю, освіту, відпочинок тощо), соціального захисту пенсіонерів, інвалідів, дітей	5,7
Демократія дозволяє людям брати участь у політичному житті, вибирати і бути обраними, контролювати владу	3,4
Демократія – це те, чого потребує Україна. Україна повинна бути тільки демократичною і незалежною	2,4
Демократія забезпечує кращі умови для розвитку економіки, бізнесу	1,7
Демократія веде до поліпшення морального клімату у суспільстві	1,7
Демократія – це найкраще суспільство для самореалізації особистості, особистої активності	1,1
Демократія – це суспільство безвладдя, хаосу і відсутності порядку, посилення злочинності та корупції	3,2
Демократія – це суспільство, де люди не можуть впливати на владу, а влада не несе відповідальності перед народом	2,6
Демократія – це лише декларація, маніпулювання людьми	1,8
Демократія – це суспільство соціальної нерівності, суспільство бідності для більшості населення	1,2
Демократія не підходить для України. Україні потрібна «сильна рука»	1,0
Демократія означає відсутність соціальних гарантій, соціального захисту	0,5
Демократія посилює аморалізм (в ЗМІ, мистецтві, стосунках між людьми)	0,2
Демократія погіршує умови економічного розвитку	0,1

Оцінюючи переваги, які б демократія могла дати громадянам, респонденти називають політичні свободи, зростання можливостей для підвищення матеріального добробуту, отримання освіти, юридичного захисту особистості тощо. І тільки 6,3% не вбачають у ній жодних позитивних перспектив. На запитання: «Які б негативні наслідки могло мати встановлення демократії в Україні?» 74% респондентів не змогли назвати жодного. Ті ж, хто визначився, серед проблем, пов'язуваних ними з демократією, називають зростання злочинності та корупції, відсутність соціальних гарантій і соціального

захисту, значне розшарування суспільства. Можна дійти висновку, що мешканці України усвідомлюють переваги та недоліки демократії і в цілому орієнтовані на рух до неї. Для зміцнення демократичності режиму суспільству потрібно використати ті механізми легітимації, які показали свою ефективність в країнах, що досягли певних успіхів у переході до демократії, враховуючи особливості соціального, економічного, політичного розвитку України.

По-перше, формування на підставі раціонально усвідомлених та узгоджених потреб і цінностей ідеології подальшого розвитку українського суспільства, яка б базувалася на подоланні тоталітарної спадщини, поєднанні національних та ліберально-демократичних підвалів. Така ідеологія, здобувши підтримку населення, сприяла б консолідації суспільства та збільшенню кредиту довіри громадян до влади, а також визначила б напрямки та межі її діяльності.

По-друге, зміцнення інституційних форм і структур представницької демократії поряд із розширенням залученості громадян у політичні процеси, розвитком форм їх впливу на владу, механізмів відповідальності останньої перед суспільством. Участь громадян у періодичному оновленні інституцій держави, визначенні урядового курсу й контролі за його виконанням, поряд з підвищенням авторитету й ефективності діяльності владних структур усіх рівнів, постає важливим фактором їх легітимації, сприяє лояльному ставленню до них населення.

По-третє, впровадження конституціоналізму як принципу функціонування державно-політичних інститутів, у тому розумінні, що вони реально обмежуються в своїй діяльності певними правовими процедурами. Конституціоналізм може стати важливою складовою посилення взаємної довіри між суспільством та владою; гарантією дотримання прав меншості за будь-якого тимчасового успіху будь-якої політичної сили, підтриманої більшістю голосів. Конституції надають владі авторитетності й легітимності, передусім завдяки тому, що вони обмежують, зупиняють, формально регламентують її прерогативи. Конструювання раціонально-легальної легітимності вимагає зміцнення правової держави та підвищення престижу суду, який має бути дійсно незалежним від інших гілок влади.

По-четверте, спрямування політичної волі еліти на реалізацію стратегії демократизації у формі відповідної практичної політики, що є особливо важливим для посилення довіри громадян до політичного режиму в умовах його трансформації. Успіх чи провал демократичної інституалізації, як показує досвід країн Центральної та Східної Європи, залежав не тільки від обсягу повноважень, котрими в процесі конституційного будівництва були наділені державні інститути, а й від конкретних дій перших посткомуністичних політичних лідерів і того, якою мірою вони скористалися можливістю демократизації країни, що відкрилися перед ними.

Досягнення успіху вимагало, щоб біля керма влади знаходились переконані демократи. Адже, якщо демократія аж ніяк не потребує того, щоб усе суспільство цілковито складалось з демократів, вона не може обійтися взагалі без демократів, особливо в уряді і серед політичних еліт. Врешті-решт, саме конкретні політики поставили перед собою завдання обмежити пост-тоталітарну владу, котра внаслідок виборів отримала демократичну легітимність. Це самообмеження не в останню чергу включає в себе добровільне підпорядкування політичного керівництва владі закону і визнання прав політичної опозиції.

Значною загрозою для утвердження демократичного режиму є корумпованість владних структур, яка може мати наслідком підміну загальнонаціональних цілей політики інтересами кланів, зниження політичної конкуренції. Викриття хабарництва і корупції у вищих ешелонах влади в демократичному суспільстві сприймається як прояв свободи слова і стабільності режиму, що здатний витримати такий іспит. Проте, в суспільстві перехідного типу це може стати фатальним для демократії, яка тут тільки стверджується.

По-п'яте, підвищення економічної ефективності режиму, від якої, на думку низки вчених, зокрема С.М. Ліпсета, Д. Істона, Х. Лінца, М. Догана, залежить його легітимність. Падіння демократії в Чилі значною мірою стало наслідком економічної кризи та високого рівня інфляції. В останні роки Веймарської республіки число голосів, відданих на виборах крайнім правим, корелювалося з кривою росту безробіття. Радянський Союз розвалився не внаслідок воєнної поразки, а через хронічну неефективність його економіки. Навпаки, стійкі економічні успіхи можуть сприяти легітимації режиму. Найяскравішими прикладами є Німеччина та Японія – країни, в які демократія була принесена окупаційними силами і нав'язана в атмосфері скепсису та недовіри.

Економічні успіхи дозволили цим країнам подолати своє принизливе становище, повну нелегітимність режиму і увійти до числа провідних легітимних плюралістичних демократій. В умовах України істотні досягнення економічної політики влади також посилюватимуть її легітимацію. Р. Інглехарт пов'язує зміцнення демократії з двома головними факторами – міжособовою довірою та вдовolenістю населення життям, пов'язаною з рівнем економічного розвитку країни. Разом з тим останнє не означає, що економічний розвиток сам собою неминуче веде до демократії: «Тільки тією мірою, в котрій цей розвиток супроводжується відповідними змінами в соціальній структурі та політичній культурі, він сприяє усталеності демократичних інститутів. Стабільна демократія відзеркалює взаємодію економічних, політичних і культурних факторів»¹⁸².

¹⁸² Inglehart R. The Renaissance of Political Culture // American Political Science Review. – 1988. – Vol. 82. № 4. – P. 1220.

По-шосте, поширення демократичної освіти, яка в умовах переходу від тоталітарного суспільства до демократичного постає важливим чинником легітимації політичного режиму. Для багатьох громадян України щонайменше в останні 10 років культурний запас знання і соціально-культурні можливості взаємодії не співпадають; не забезпечується, згідно зі стандартами попередньої традиції, достатня особистісна ідентичність¹⁸³ і соціальна інтеграція, а також не «спрацьовують» раніше засвоєні ціннісні орієнтації. На думку С. Рябова, легітимації влади сприяє формування культури громадянськості, яку він визначає як стан свідомості, духовно-моральну вартість, світоглядно-психологічну характеристику людини, пов'язану з її самоідентифікацією щодо конкретної держави, лояльним ставленням до інституцій та законів, почуттям власної гідності у стосунках з представниками влади, знанням і повагою прав людини, переваг громадянського суспільства, готовністю і вмінням домагатися дотримання власних прав, вимагати від держави виконання її функцій, відповідальним ставленням до своїх обов'язків перед нею, патріотизмом.

По-сьоме, інтеграція України в соціокультурне середовище демократичної Європи, що також здатна вплинути на характер легітимаційного процесу. Вхідження країни в міжнародні європейські структури, як-от: Рада Європи, залучення досвіду демократичних держав, – сприяє формуванню відповідних конституційних механізмів, узгодженню українського законодавства з міжнародними стандартами.

Вказані механізми за умови їх впровадження здатні визначити перспективи утвердження демократичного режиму в Україні, сприяти його легітимації, адже впевненість в легітимності режиму є важливим фактором успішної трансформації суспільства, особливо в умовах становлення демократії.

Висновки

В політичному аналізі концепція легітимності використовується для пояснення підґрунтя, на якому влада забезпечує згоду громадян підпорядковуватися їй. Ним може бути застосування сили або загроза її використання, пропозиція якоїсь винагороди, або ж упевненість громадян, що це їхнє моральне право. Саме в останньому випадку кажуть, що влада легітимна. Таким чином, легітимність влади пов'язана з її відповідністю ціннісним уявленням більшості громадян, переконанням, що вона використовується моральним і справедливим шляхом, наявністю у неї авторитету.

¹⁸³ Процес ідентифікації означає створення соціально-індивідуального «Я», перетворення індивіда в «Ми», в певну колективну спільноту. Ця колективна спільнота зберігається лише в тому разі, якщо кожний індивід втілює в собі її фундаментальні цінності, є їхнім носієм.

Запропоновані вченими типології легітимності віддзеркалюють історичну багатоманітність процесу легітимації, коли, зокрема, в демократичному суспільстві найважливішою для громадян є впевненість в цінності інститутів влади та норм політичного режиму.

Демократична влада через її відкритість, підконтрольність та змінюваність виробляє в собі здатність самоконтролю, дотримання правопорядку та загальноприйнятої моралі, завдяки чому вона має найбільший потенціал легітимності.

У свідомості значної частини українського громадянства склалось уявлення про демократію як оптимальний спосіб організації суспільного життя та важливість тих форм політичної участі, які дають можливість впливати на формування виборних органів влади. Поширенню ж ліберально-демократичних цінностей, а отже й зміцненню демократії, сприятиме зростання чисельності середнього класу та реалізація проголошеного курсу на будівництво правової держави.

Легітимація демократичного режиму в Україні пов'язана як зі здатністю громадян подолати спадщину політичної культури тоталітаризму, так і зі спроможністю влади забезпечити інституціалізацію демократичних структур і процедур, соціоекономічний розвиток країни, дотримання конституціоналізму та пріоритету прав особистості.

Контрольні запитання

1. Дайте визначення легітимності. Чим визначається роль легітимації в утвердженні демократичного режиму?
2. Назвіть критерії, яким відповідає легітимна влада.
3. В чому полягає різниця між легітимною та легальною владою?
4. Яку роль відіграють ліберально-демократичні цінності в процесі легітимації влади?
5. Охарактеризуйте демократичну політичну культуру. Які основні цінності їй притаманні?
6. Охарактеризуйте особливості сприйняття ліберально-демократичних цінностей в українському суспільстві. Чи стали ці цінності домінуючими?
7. Які перешкоди, на вашу думку, існують на шляху розвитку демократії в Україні?
8. Які механізми легітимації можуть посприяти зміцненню демократичного режиму в Україні?
9. Чи має Україна успіхи в утвердженні демократії?

Література

1. Алексеева Т.А. Легітимність влади в період транзиту // Політична думка. — 1998. — № 3-4.
2. Білий О., Бистрицький Є. Державотворення в Україні: шляхи легітимації // Політична думка. — 1996. — №1.
3. Головаха Є.І. Суспільство, що трансформується. Досвід соціологічного моніторингу в Україні. — Київ, 1997.
4. Доган М. Легитимность режимов и кризис доверия // СОЦИС. — 1994. — № 4.
5. Доган М. Эрозия доверия в развитых демократиях // Мировая экономика и международные отношения. — 1999. — №5; №6.
6. Кравченко Ю., Чечель В. Легітимність політичної влади і можливість її досягнення // Політологічні читання. — 1993. — №2.
7. Макеев С. Десятирічна криза легітимності правлячих кіл // Політична думка. -2001. — №3.
8. Мачкув Е. Преобразование коммунистического тоталитаризма и посткоммунистическая системная трансформация: проблемы, концепции, периодизация // ПОЛИС. — 2000. — № 4.
9. Оссовський В.Л. Стан громадської думки в Україні : case study // Українське суспільство на порозі третього тисячоліття: Колективна монографія / Під ред. М.О.Шульги. — Київ, 1999.
10. Полохало В. Політологія посткомуністичних суспільств в Україні і Росії (До методології політичного аналізу) // Політична думка. — 1998. — № 2.
11. Рябов С.Г. Державна влада: проблеми авторитету і легітимності. — Київ, 1996.
12. Almond G., Verba S. The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nation. — Princeton, 1963.
13. Beetham D. The Legitimation of Power. — London, 1996.
14. Diamond L. Developing Democracy. Toward Consolidation Baltimore. — London, 1999.
15. Easton D.A. A Systems Analysis of Political Life. — New York, 1965.
16. Held D. Models of Democracy. — Second ed. — Stanford, 1996.

Частина четверта

**ДЕМОКРАТІЯ
І ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА**



У заключній, четвертій частині книги ми зупинимось на питаннях особливостей демократичного регулювання різних сфер суспільного життя, яке здійснюється заради покращення стану справ в економіці, соціальній сфері, екології, міжетнічних стосунках, освіті, культурі тощо. Говорячи про цю діяльність в посткомуністичних країнах, прийнято вживати термін «державна політика», «напрями державної політики», тоді як у більшості країн зі стійкою й тривалою демократичною традицією прижилося поняття «публічна», тобто «суспільна політика». Адже справа не лише в тому, що державні органи здійснюють її стосовно суспільства; вона є предметом найбільшої зацікавленості суспільства і, зрештою, справою самого суспільства, якому служать і до якого мають прислухатися демократично сформовані органи державної влади та самоврядні управлінські структури. Напрямів цієї політики є дуже багато, і їх аналіз може бути предметом окремого підручника. Ми ж зупинимось лише на деяких, найголовніших сферах суспільної політики, на яких безпосередньо відбивається рівень демократичності держави і які самі поглиблюють або знижують потенціал цієї демократичності — залежно від того, яким є їх зміст та на яких принципах вони побудовані.



16. ЕКОНОМІЧНА РОЛЬ ДЕРЖАВИ У ПІДТРИМЦІ ДЕМОКРАТІЇ

16.1. Економіка і держава: альтернатива чи взаємодія?

З моменту свого виникнення й у всі часи держава займалася певною господарською діяльністю. Вона утримувала в'язниці, фінансувала армію й поліцію, забезпечувала (з допомогою посередників) функціонування грошової системи, будівництво доріг тощо. В період становлення капіталізму держава досить активно брала участь в економічному житті – причиною цього була нерозвиненість та слабкість приватного капіталу. Багато країн, передусім Німеччина, Японія, Росія, спиралися в своєму розвитку на феномен «казенного капіталізму» – систему державного підприємництва, вкладання державних капіталів у промисловість та транспорт, необхідні для підтримки слабкої національної буржуазії. І тим не менше, принцип невтручання держави в економіку є одним з основних постулатів класичного лібералізму та сучасного лібертаризму, які обстоюють свободу особи. А повне одержавлення економіки в колишньому СРСР виявилось найголовнішою передумовою несвободи, підкорення людини державно-партійній машині. Отож, питання про взаємовідносини держави й економічної сфери суспільства є дуже важливим з погляду демократії. Якими вони мають бути?

На це питання маємо декілька відповідей.

16.1.1. Дискусії про економічну роль держави в країнах Заходу

Найголовнішими є два протилежні підходи, кожен з яких розпадається на декілька шкіл і напрямів. Згідно з одним із них, через неспроможність ринку вирішувати деякі проблеми соціально-економічного характеру (про недосконалість ринку вже йшлося в першому розділі книги), держава повинна відігравати активну роль в регулюванні економіки. Відповідно до іншого напрямку, ринкова економіка орієнтує людину на підприємництво, розвиток та реалізацію своїх можливостей, науково-технічний прогрес, що в цілому забезпечує високу ефективність без втручання держави. У яких теоріях вони втілюються нині та як узгоджуються з сучасною ситуацією в економіці?

До початку ХХ ст. в західній економічній науці панував класичний напрям, в основі якого лежала теорія вільного ринку і невтручання держави в економіку А. Сміта, викладена в його фундаментальній праці «Про причини багатства народів» (1776). Проте після Першої світової війни ситуація суттєво змінилася. Економіка перейшла на трифазний цикл розвитку. Оразу за фазою пожвавлення йшло не економічне зростання, а криза. Найбільше така ситуація відбилася на зайнятості. Це вимагало кардинального перегляду

класичного визначення економічної ролі держави, і низка відомих економістів (Дж. М. Кейнс, економісти Стокгольмської школи в Швеції) виступили з обґрунтуванням неспроможності ринку забезпечувати рівновагу в економіці за нових умов. Вихід вони бачили в активній економічній політиці держави – державному регулюванні економіки. Економічна криза 1929-1932 рр. підтвердила їхні міркування і дала змогу випробувати їхні «рецепти».

Найвпливовішою стала теорія ефективного попиту Дж. М. Кейнса, викладена в роботі «Повна теорія зайнятості, грошей та проценту» (1936), популярність якої дала підстави говорити про народження нового напрямку західної економічної думки – кейнсіанства. Позитивні результати державного регулювання в 30-ті роки сприяли широкому застосуванню його ідей та пропозицій і в післявоєнний час. Спектр прямих та опосередкованих методів державного регулювання економіки досить широкий. До них відносяться законодавство, державна власність та підприємництво, планування, прогнозування та програмування, механізми бюджетної та кредитно-грошової систем. З соціальної точки зору, найважливішими були сильні позиції держави в контролі, розподілі та перерозподілі національного доходу.

Кейнсіанський напрям економічного аналізу помітно впливав на формування економічної політики держав Заходу до кризи 1974-1975 рр., яку не передбачив жоден з напрямів економічного аналізу, у тому числі й кейнсіанці. Це стимулювало активну критику кейнсіанської моделі економічного розвитку противниками державного регулювання, що представляли неокласичний напрям економічної думки.

Були актуалізовані праці противників державного регулювання попередньої епохи: «Соціалізм» (1922) Л. фон Мізеса, в якій обґрунтовувалась непридатність ідеї планування виробництва та розподілу з єдиного центру; «Дорога до рабства» (1944) Ф. фон Гаєка, де доводилось, що тільки ринок, вільна конкуренція за мінімальної державної участі спонукають людей до творчості, допомагають мобілізувати й ефективно використовувати ресурси, координувати дії багатьох соціальних агентів. Популярності набув монетаризм, представники якого бачили порятунок від криз в антиінфляційних заходах держави (обмеженні та стабілізації зростання грошової маси) і критикували інші види втручання в економіку. В 70-ті роки монетаризм отримав наукове визнання й став займати все більше місця в політиці. Значною мірою цьому сприяла теоретична та практична діяльність М. Фрідмана та його праця «Монетарна історія Сполучених Штатів» (1963).

Впливовості монетаризму в цей період посприяли дві обставини. По-перше, в 70-ті роки на її основі спеціалісти Міжнародного валютного фонду розробили моделі «шокових терапій» як метод проведення ринкових реформ у країнах «третього світу», що мали величезну зовнішню заборгованість. По-друге, у зв'язку з кризою регулювання на базі кейнсіанських ме-

тодів широке розповсюдження отримали загальносвітові тенденції лібералізації. Їхні найбільш відомі варіанти – тетчеризм та рейганоміка – дозволили провідним країнам перебороти небезпечний рівень інфляції та серйозну кризу.

Проте глибокий економічний спад не забарився: криза 1981-1982 рр., що набула особливо гострих форм у країнах, які проводили обмеження грошової маси за схемою монетаристів, наочно продемонструвала ущербність монетаристського експерименту. Це посприяло деякому відновленню позицій кейнсіанства та помітному зростанню іншого напрямку – інституціоналізму. Його прихильники запропонували аналізувати весь комплекс умов та факторів, які впливають на господарське життя (правових, соціальних, психологічних, політичних), а сам капіталізм вивчати з урахуванням його трансформації.

Дискусії західних економістів про роль держави в економічному житті, з одного боку, виявили, що жодна з концепцій економічної ролі держави не є втіленням абсолютної істини, а з іншого – показали, що в процесі обміну ідеями відбувається розвиток та збагачення економічної теорії, вдосконалення демократичної організації економіки, йдуть пошуки найбільш адекватних методів забезпечення її соціальної спрямованості.

16.1.2. Економічні свободи й державний контроль

Свобода вибору в умовах ринкової економіки характеризує діяльність як підприємців, так і споживачів.

Свобода вибору для підприємців означає, що окремі люди мають право купувати економічні ресурси, на власний розсуд вибирати вид діяльності, створювати підприємства. Одна з головних проблем при створенні підприємств пов'язана з вибором місця. Є ситуації, коли у певній місцевості для цього немає умов. І якщо людина настирливо прагне реалізувати свою мрію, вона змушена їхати туди, де такі умови існують. Власне, завдяки одній із таких ситуацій стало можливим освоєння західних земель у США. В результаті у вигрші опиняється і людина, і суспільство. В умовах командно-адміністративної системи, наприклад, в таких випадках все вирішується державною мобілізацією, незалежно від бажання людей.

Свобода вибору означає, що власники економічних ресурсів та грошового капіталу можуть використовувати чи реалізовувати ці ресурси на свій вибір. Ніхто: ні держава, ні інші виробники, – не мають права диктувати підприємцю, що йому виробляти, за якою технологією, скільки, на які ціни та споживачів орієнтуватися. Умови виробництва визначають властивості та розмір заохочуваного капіталу.

Для споживачів свобода вибору означає, що вони вільні в межах своїх грошових прибутків купувати товари та послуги в такому наборі, який вони вважають найбільш сприятливим для задоволення своїх потреб. Свобода споживацького вибору є найширшою з економічних свобод. Вона орієнтує виробників на виробництво продукції, товарів та послуг, які користуються попитом.

Проблема вибору вирішується з урахуванням особистого інтересу. Він є головним мотивом діяльності усіх суб'єктів ринку. Підприємці мають на меті максимізацію прибутків. Наймані робітники прагнуть до високої заробітної плати. Власники матеріальних ресурсів, за інших рівних умов, намагаються отримати вищі ціни під час продажу чи здавання в оренду цих ресурсів. Нарешті, споживачі прагнуть купити товар за найнижчими цінами. Мотив особистого інтересу спрямовує функціонування економічної системи в певному напрямі й робить її впорядкованою.

Оскільки людина здійснює свою діяльність у суспільстві, її економічна діяльність завжди має певні межі, що залежать від ряду факторів. Передусім, обмеження обумовлені соціально-економічною системою. В умовах командно-адміністративної системи радянського зразка законодавство забороняло людині мати у своїй власності засоби виробництва та займатися підприємницькою діяльністю. Значними були й обмеження споживання.

У ринкових системах обмеження накладаються у зв'язку з суперечностями між економічними інтересами суб'єктів ринку та інтересами суспільства в цілому. Прикладів таких обмежень багато. Один з них, найбільш показовий, – тривале використання в сільському господарстві та побуті пестициду ДДТ. Вже на початку 60-их років стало зрозуміло, що ДДТ є сильнодіючою отрутою, яка впливає на генну структуру організмів. Тим не менше, виробництво та застосування препарату продовжувалося в США аж до 1972 року. Але зрештою держава мусила втрутитися й заборонити цей препарат.

В сучасних умовах науково-технічного прогресу, відкриття нових продуктів, матеріалів, технологій, екологічної кризи держава не може не приділяти серйозної уваги проблемі контролю за економічною діяльністю підприємств. Вона мусить втручатися й визначати межі економічних свобод. До найважливіших напрямків контролю економічної діяльності приватних виробників (вони поширюються й на діяльність державних підприємств) належать: контроль за розміщенням та будівництвом підприємств; екологічний та санітарний контроль; контроль якості та безпечності продукції; трудове й соціальне законодавство; антимонопольний контроль.

При здійсненні контролю за розміщенням та будівництвом виробництв проблема полягає в тому, що продукція будівництва (будівлі, споруди) значною мірою непорушна й використовується в тому ж місці, де й виробляється.

ся. Даючи дозвіл на будівництво, державні органи враховують завдання, які стоять перед країною, ситуацію в економіці, її територіальну й виробничу структуру, міграцію населення, стан навколишнього середовища та багато інших параметрів економічної діяльності. Кожна держава розробляє свої підходи до організації урядового контролю в цій галузі. Наприклад, у ФРН з цією метою розроблена спеціальна федеральна програма. В Японії, окрім міністерства будівництва, контроль здійснюють численні державні організації, що слугують головною ланкою зв'язку між фірмами та державними органами.

Усе важливішою функцією держави стає забезпечення безпеки економічного та науково-технічного розвитку з метою охорони здоров'я людей та навколишнього середовища від негативних наслідків господарської діяльності. В окремих державах існує широкий набір адміністративних приписів для приватного сектору щодо охорони навколишнього середовища.

В сучасних умовах неухильно зростає значення якості продукції як одного з найважливіших факторів економічного росту. Підвищення якості предметів споживання та послуг сприяє зростанню рівня і якості життя громадян. Поліпшення якості засобів виробництва – важлива умова технічного оновлення виробництва та росту його ефективності. Нарешті, вдосконалення якості продукції – обов'язкова умова її конкурентоспроможності на світовому ринку. Загострення міжнародної конкуренції все більше сприяє зміщенню акцентів з цінових характеристик продукту або послуг на показники якості, новизни, надійності. Цим значною мірою визначається підвищена увага держави у всіх країнах до проблем якості та безпеки продукції.

Підприємницький успіх нині визначається насамперед станом людського ресурсу – його творчого потенціалу, кваліфікації, відповідальності. З іншого боку, робітники найманої праці, організовані в профспілки, вимагають за свою працю адекватної заробітної плати, умов праці для розвитку здібностей, соціальних гарантій, пов'язаних з діяльністю підприємства. Таким чином, в розвитку освіти, медичного обслуговування, всього, що забезпечує кваліфікацію членів суспільства, зацікавлені обидві сторони виробничого процесу. Проте стосовно конкретних умов праці, заробітної плати і т.д. між підприємцями та найманими робітниками існують суперечності, які іноді набирають форми гострих соціальних конфліктів. В цій ситуації держава сприяє пошукові шляхів до примирення через узгодження інтересів обох сторін.

Держава приймає антитрестові (антимонопольні) закони, регулюючи найважливіші аспекти приватного підприємництва, запобігаючи надмірній концентрації економічної влади в руках окремих підприємців та корпорацій, зберігаючи та підтримуючи конкурентне середовище, яке стимулює господарський розвиток та науково-технічний прогрес.

16.2. Реформування державної власності й становлення ринкових відносин в Україні

Проблема стосунків держави й економіки в перехідних, зокрема, пострадянських країнах, має дещо інший зміст. Від колишнього СРСР ці країни успадкували фактично повністю одержавлену економіку. Тому в перехідний період головною тут стала не проблема втручання держави в ринкове господарство, а його створення. Серцевину економічної політики посткомуністичних держав складає синхронне вирішення двох проблем: формування приватновласницького сектора та створення правових засад ринкових відносин.

16.2.1. Моделі ринкової економіки та переходу до неї

Ринкові реформи проводяться з урахуванням особливостей своєї країни та світового досвіду, який показує, що є багато варіантів (моделей) ринкового господарства і переходів до нього. Відмінності між ними залежать від економічних, політичних, історичних, психологічних, культурних факторів. Розглянемо найбільш типові з цих моделей.

Французька модель виходить з того, що ринкова система не може забезпечити розв'язання багатьох проблем, насамперед соціальних, які мають велике значення для майбутнього країни. Вона характеризується більшою різноманітністю економічних інструментів, включно із стимулюванням конкуренції, регулюванням, гнучкою системою оподаткування. Особливістю цієї моделі є включення планування в ринковий механізм. Воно пройшло у своєму розвитку декілька етапів – від жорсткого державного регулювання через індикативне планування до стратегічного планування.

Німецька модель наголошує на важливій ролі держави в економічному житті країни. Вона сформувалася в післявоєнний період – під час переходу від нацистського варіанта «соціалізму» до ринкової соціальної економіки. Перехід відбувся в короткі терміни під керівництвом Л. Ерхарда, який спирався на теоретичні розробки В. Ойкена. Поділяючи ідеї лібералізму, Л. Ерхард водночас вважав, що вільна приватна ініціатива та конкуренція неприпустимі без активної ролі держави. Для нього ринок не був самоціллю, а лише засобом для вирішення соціальних проблем. Особливостями ринкового реформування в Німеччині можна вважати: соціальну спрямованість реформ, їх ретельну теоретичну опрацьованість, підготовленість державних чиновників до проведення реформ (перед тим вони пройшли відповідну атестацію) і відповідальність за свою діяльність.

Польська модель є втіленням зразка «шокової терапії», запропонованої міністром фінансів Польщі Л. Бальцеровичем. Програма передбачала проведення стрімкої лібералізації економічних процесів з можливим коротко-

часним зниженням життєвого рівня, за яким приходиться швидке «одужання» економіки і стабільне покращення соціально-економічної ситуації вже на основі нових, ринкових механізмів. Важливою умовою успіху цієї програми була її підтримка великою частиною населення Польщі. Адже в структурі господарства цієї країни питома вага приватної власності завжди була значною, й багатьом людям були зрозумілі заходи, які пропонувалися. Велике значення мало також залучення до вироблення й реалізації програми спеціалістів з МВФ, які забезпечили отримання Польщею допомоги в 1990 р. розміром у 3 млрд дол.

Китайська модель. Особливістю китайського переходу до ринкових відносин було оновлення командно-адміністративної системи управління економікою і допущення вільних економічних зон, де система централізованого управління економікою взагалі не застосовувалась. Під керівництвом Комуністичної партії Китаю була ретельно опрацьована концепція вбудови ринкових відносин у народне господарство країни з залученням великих міжнародних інвестицій.

Країнам з розвинутими ринковими системами, у яких існує менший або більший державний сектор економіки, доводиться періодично проводити приватизацію. Наприклад, масштабні приватизаційні заходи були здійснені у 80-90-ті роки у ФРН, Великій Британії та деяких інших країнах. Приватизація в цих країнах мала порівняно обмежені масштаби (не охоплювала всієї економіки), а її завдання полягали в модифікації визначених секторів економіки, вирішенні проблем державного бюджету тощо. Основним способом здійснення приватизації був викуп.

У країнах з перехідною економікою, до яких відноситься й Україна, приватизація має інші параметри. Тут вона є набагато масштабнішою і становить, як уже зазначалося, один з основних елементів ринкової трансформації економіки.

16.2.2. Ринкові реформи в Україні. Форми та методи приватизації

Курс на створення ринкового господарства в Україні був взятий одразу ж після завершення процесу відокремлення України від СРСР у 1991 р. Упродовж 90-их років Верховна Рада України прийняла низку законів: «Про підприємницьку діяльність», «Про власність», «Про підприємства», «Про господарські товариства», «Про приватизацію державного майна», «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» та ін. Восени 2001 р. був, нарешті, прийнятий «Земельний кодекс», що створює правовий фундамент для приватного володіння землею — основи ефективного господарювання в галузі сільського господарства. Ці закони визначили різноманітність та рівноправність форм власності, започаткували формування пра-

вової бази ринкової економіки. На їх основі розпочалися реформи, спрямовані на роздержавлення й приватизацію державної власності.

Під час роздержавлення частина прав власності державних органів управління передається новим суб'єктам, але власником залишається держава. А приватизація — це відчуження державної власності на користь приватних суб'єктів (домашніх господарств, підприємств тощо). Тобто приватизація передбачає зміну форми власності.

Починаючи економічні реформи, Україна планувала лише часткове введення вільних цін. Центральним моментом реформування мав стати процес роздержавлення економіки та приватизації державних підприємств. Проте обвальне «відпущення» цін у Росії на початку 1992 р. обумовило поспішне внесення змін і в процес економічного реформування в Україні.

Українські економісти відреагували на нову ситуацію неоднозначно. Усі визнавали необхідність реформування державної власності при збереженні головних економічних важелів у руках держави в перехідний період. Проте одні вчені (В. Пинзеник, В. Лановий та ін.) підтримали монетаристський варіант реформ, виступаючи з позицій суто ринкового реформування економіки. Інші (А. Гальчинський, Ю. Пахомов, С. Мочерний) — зосередилися на критиці монетаристських рецептів, стверджуючи, що українська економічна система повинна бути економікою змішаного типу, орієнтованою на соціальні проблеми.

Законодавчою основою приватизації став закон України «Про Державну програму приватизації»¹. Він передбачав досягнення наступних стратегічних цілей: зміну відносин власності на засоби виробництва з метою їх якісного оновлення й ефективного використання; структурну перебудову економіки, стабілізацію соціально-економічного стану країни; розвиток конкуренції та обмеження монополізму; залучення іноземних інвестицій. Об'єктами приватизації стали: майно державних підприємств; державний житловий фонд; державний земельний фонд. Отже, реалізація програми означала перехід на якісно новий рівень соціально-економічного розвитку суспільства.

На початку приватизація в Україні була змішаного типу — як сертифікатна, так і за грошові кошти. Перша мала на меті залучити до приватизації усе населення, оскільки формально кожному громадянину належала певна частка одержавленого майна. Друга була спрямована на отримання додаткових коштів до бюджету і створення сектора ефективного приватного господарювання. Виявилось, однак, що в умовах України обидві цілі досягалися нелегко.

¹ Верховна Рада розробляє Програму приватизації один раз на два-три роки і, при необхідності, уточнює її раз на рік, приймаючи черговий бюджет.

Відповідно до об'єктів сертифікатної приватизації було передбачено три види цінних паперів: **майнові сертифікати**, які отримали всі громадяни, **житлові чеки**, якими можуть скористатися мешканці державних квартир, й **земельні бони**, які надавалися тим, хто міг довести свою здатність до обробки товарної землі. Передбачалося, що кожен з названих видів ваучерів може, окрім прямого й безпосереднього призначення, бути використаним у різних сферах приватизації шляхом їхнього взаємного конвертування.

Однак від самого початку сертифікатна приватизація наштовхнулася на труднощі, пов'язані як із конвертуванням приватизаційних паперів, так і з індексацією номінальної вартості приватизаційних сертифікатів, розв'язанням питання про ефективність господарювання підприємств, що приватизувалися, тощо. Пріоритетність методів приватизації не була чітко визначена. Спочатку застосовувалася оренда підприємств з поступовим його викупом. Проте вона мала суттєві недоліки. Джерелом викупу служив прибуток орендних підприємств, сформований фактично при використанні державного майна. Крім того, методика оцінки майна була недосконалою. Пізніше найбільш розповсюдженим способом приватизації середніх та великих підприємств став продаж акцій відкритих акціонерних товариств.

До негативних моментів української приватизації слід віднести й те, що не існувало загального, спільного для всіх підприємств графіка приватизації. Приклад колишньої Чехословаччини показує, що чіткий графік одночасної приватизації має ряд переваг. Він скорочує період коливань, непевності, прискорює процес прийняття рішень робітниками підприємств, веде до швидшого створення посередницьких організацій.

Найбільша роль в сертифікатній приватизації відводилась робітникам підприємств, які отримали значні пільги і більш стійке положення в новій структурі власності. Це означає, що не було створено рівних можливостей для учасників приватизаційного процесу. Оскільки працівникам і керівному складу підприємств надавалась значна можливість отримати підприємство у власність, не затративши значних коштів (вартість сертифікатів на ринку була в 10 раз нижчою за номінал), то управління підприємствами залишилось у тих самих руках і на старому рівні, а це не сприяло виходу з економічної кризи. В необхідній кількості не були залучені інвестиції.

Сертифікатну частину приватизації планували завершити до 1997 р. На 1 січня 1997 р. сертифікати отримали більше 40 млн громадян, що становить 84% населення України, а 70% сертифікатів були вже використані². Проте фактично сертифікатна приватизація закінчилась аж у 1999 р. Маючи багато зазначених вище недоліків, вона не стала стимулом для зростання еконо-

² Бубело О.А., Тисунова В.Н., Недодаева Н.Л. Преобразование отношений собственности в Украине. – Луганск, 1998. – С. 71.

міки та підвищення її ефективності. З 1999 р. була запроваджена виключно грошова приватизація, яка деякою мірою сприяла надходженню інвестицій.

Спочатку найбільш успішно проводилась «мала» приватизація. Пізніше об'єктами приватизації стали й великі підприємства. Розподіл приватизованих об'єктів по групах за весь період з 1992 р. дав практично однакову частку великої і малої приватизації, однак розподіл вартості державного майна за актами оцінки дає співвідношення: 92,7% — на об'єкти великої приватизації і лише 3,7% — на об'єкти малої³.

16.2.3. Проблеми і досягнення економічного реформування в Україні

Загалом економічні реформи в Україні розпочалися за несприятливих умов і розгорталися повільно з низки причин. Ще до 1992 р., коли стартувала приватизація, економічна ситуація у країні різко погіршилася. При владі перебували люди, для яких близькими та зрозумілими були не ринкові, а командно-адміністративні методи господарювання. Значна частина владної еліти складалася з колишньої партійної та господарської номенклатури, яка демонструвала невміння або небажання проводити послідовну політику реформ. Аналітики вказують також на недостатню підготовленість української інтелектуальної еліти до розроблення альтернативних моделей реформування економіки, відсутність відповідних теоретичних «заготовок»⁴. Крім того, за десятиріччя панування одержавленої, командно-адміністративної економіки населення втратило навички приватного господарювання і значна його частина без розуміння ставилася до пропонованих змін, підтримуючи на виборах комуністів.

У парламенті більшість становили не реформатори-риночники, а ліві сили. Вони пояснювали млявість перетворень необхідністю забезпечення інтересів усіх груп населення і неприйнятністю, з цієї причини, так званої шокової терапії. Насправді ж люди, що перебували на керівних посадах (чи то політики, чи господарники), намагались не пропустити нагоди збагатитись

³ Інформація про хід приватизації державного майна в Україні за 11 міс. 2001 р. // Відомості приватизації. — 2002. — № 2. — С.1-4.

⁴ Президент Центру економічного розвитку, радник багатьох урядових структур О. Пасхавер в одному з інтерв'ю журналу «Політика і культура» зауважив, що, окрім особливостей масової свідомості, дуже важливим було те, що «у державі (саме тому, що вона не була державою, а регіоном) задалегідь не сформувалися групи ідейних реформаторів, які б створили певні системи модернізації суспільства». В Росії, Польщі, Естонії такі групи, мовляв, сформувалися ще у 80-ті роки. Коли виникла потреба, вони взяли владу. «Важливим було навіть не те, що вони зуміли її взяти, а те, що вони створювали певні теоретичні системи, на які потім спиралась реформи. Не гарантую щодо політики, але в економіці таких груп у нас не було, — констатує експерт. — Ми не уявляли реальних проблем, ми були неосвічені, і не продумали подальших кроків» (див.: Пасхавер О. «Хто винен?» і «Що робити?» // Політика і культура. — 2000. — № 44. — С. 8).

і йшли на різні зловживання, щоб забезпечити концентрацію власності у своїх руках. Тому зробити приватизацію справедливою не вдалося.

Зволікання з реформами замість проголошеної справедливості створило сприятливі умови для зростання тіньового сектора економіки і концентрації власності в руках невеликого кола осіб, переважно причетних до здійснення влади. А швидке зрощення влади і власності, що відбулося в Україні в 90-их роках, стало однією з найістотніших перешкод на шляху як економічної, так і політичної трансформації в обраному напрямі. Наслідком непрозорості, номенклатурної приватизації, що в народі отримала назву «прихватування», стало поглиблення економічної кризи, падіння виробництва, високий рівень інфляції, зростання внутрішньої та зовнішньої заборгованості.

На середину 90-их років приватизація дещо прискорила (під приватизаційних процесів припадає на 1995-97 рр.), а процес падіння економіки дещо уповільнився. Проте економічна криза тривала до кінця 90-их рр. Через зменшення валового національного продукту і надходжень до бюджету увійшли в норму затримки виплати заробітних плат і пенсій, зростало безробіття, переважна більшість населення за рівнем доходів опинилася за межею бідності. І за темпами перетворень, і за рівнем життя народу (принаймні в його офіційному вимірі) Україна опинилася на одному з останніх місць серед посткомуністичних країн. Економічне зростання розпочалося тільки в 2000 р.

Саме в цей час приватизовані підприємства «вийшли на якісно інший рубіж. У 2000 році дослідники вперше відзначили, що недержавні підприємства, «перехворівши» на зміну власності, почали працювати набагато ефективніше за державні. Причому це стосується саме галузей, де відсутнє жорстке державне регулювання, присутня конкуренція тощо»⁵. Важливим показником ефективності приватизації є частка ВВП, вироблена в приватному секторі. За даними Держкомстату, за 9 місяців 2000 року роздержавлені підприємства промисловості виробили продукції, що становить 58,5% загального обсягу виробництва за цей період⁶. Очевидною стала **залежність приросту виробництва по галузях від глибини приватизації** (відсотка приватизованих підприємств у галузі).

Як видно з табл. 16.1, невеликий приріст промислового виробництва був уже в 1999 р., а з 2000 р. зростання економіки відобразилося в усіх основних показниках економічного розвитку. У 2001 р. індекс інфляції також був невисоким (106,1%). Несприятливим чинником для малозабезпечених верств

⁵ «Економічне зростання цього року відбуватиметься за інерцією»: Інтерв'ю О. Пасхавера // Політика і культура. – 2002. – № 1.

⁶ Звіт Фонду державного майна України про виконання Державної програми приватизації у 2000 р. – Київ, 2001. – С. 3-4

населення залишалося однак те, що ціни на продовольчі товари та послуги зростали швидше, ніж на непродовольчі товари⁷.

Таблиця 16.1

Основні показники економічного розвитку України: 1998-2001

	У % до попереднього року			
	1998	1999	2000	2001
ВВП	98,1	99,8	105,9	109,1
Промислове виробництво	99,0	104,0	112,4	114,2
Валова продукція сільського господарства	90,2	93,1	109,8	109,9
Інвестиції в основний капітал	106,1	100,4	114,4	117,2
Роздрібний товарооборот	93,4	92,9	108,1	112,6
Індекс інфляції	120,0	119,2	125,8	106,1

З піднесенням економіки почали зростати грошові доходи населення. За січень-листопад 2001 р. порівняно з аналогічним періодом 2000 р. номінальні грошові доходи збільшились на 25,5%, а реальні – на 8,7%. Реальна заробітна плата за січень-листопад 2001 р. порівняно з відповідним періодом 2000 р. зросла на 19,2%⁸.

Однак і на початку XXI ст. не була усунена одна з головних перешкод функціонування ринкових механізмів та виникнення середніх власників в Україні – несприятлива система оподаткування, яка просто «заганяє» підприємців у тіньову сферу. Про необхідність її кардинального перегляду багато говорилося з часів президентства Л. Кравчука. Однак Верховна Рада третього скликання (1998-2002 рр.) так і не спромоглася ухвалити поданий на її розгляд проект нового податкового кодексу, який мав би послабити податковий прес на приватних підприємців, особливо зайнятих у сфері дрібного й середнього бізнесу.

Не були усунені й такі гальма для прискорення економічного розвитку, як надмірне регулювання підприємницької діяльності шляхом видачі дозволів, ліцензій і проведення перевірок, що часто стають інструментом не виправданого тиску і зловживань з боку бюрократичних структур. Загальновизнана потреба в реформуванні відносин держави з підприємцями не узгоджується з інтересами уже сформованих номенклатурно-олігархічних угруповань, і пропонувані заходи викликають жорстокий спротив з їхнього боку.

⁷ Основні показники соціально-економічного розвитку України (за даними Держкомстату). – <http://www.kmu.gov.ua/mainstat.html>.

⁸ Основні макроекономічні показники стану економіки України. –

Тому можна констатувати, що цілі, проголошені в законі «Про Програму приватизації», на сьогодні майже не досягнуті. Перехід до ринкової системи, яка в принципі є сприятливою для демократії, в Україні здійснювався без достатнього опрацювання концепції, непослідовно й недемократично, а тому поки що не дав вагомих, соціально й політично значущих позитивних наслідків.

16.3. Політика в галузі зайнятості та безробіття. Соціальне партнерство

16.3.1. Методологія аналізу зайнятості й безробіття

Зайнятість та безробіття утворюють блок питань, де економічне та соціальне сплетені в щільний вузол.

Безробіття визначають як різницю між кількістю осіб, які перебувають у даний момент у складі робочої сили, й кількістю зайнятих. Міжнародна організація праці (МОП) розробила ряд доволі жорстких критеріїв для визначення статусу безробітного, а саме: обов'язковість реєстрації в установах служби зайнятості; активний пошук роботи; робота впродовж декількох місяців перед звільненням; вимушений характер звільнення; відсутність пропозицій про працевлаштування, які служба зайнятості вважає такими, що підходять для даного претендента; відсутність інших джерел прибутку.

Безробіття веде до серйозних економічних та соціальних наслідків. Економічні наслідки полягають у недовипуску продукції, що зменшує можливості покращення загального добробуту суспільства й погіршує матеріальне становище безробітних⁹. Соціальні наслідки безробіття пов'язані зі збільшенням соціальної напруги в суспільстві, яка може призвести до зміни політичного курсу держави. Досвід 30-их років свідчить, що люди, позбавлені роботи, втрачають професійну придатність, відчувають себе зайвими та самотніми, перебувають у стресовому стані. **Затяжне масове безробіття загрожує порушити стабільність демократії.** Тому з будь-якого погляду – економічного, соціального чи політичного – сучасні уряди намагаються протидіяти надмірному безробіттю. Водночас, економічна наука оперує поняттям так званого «природного рівня безробіття», який у західних країнах коливається від 4% до 6% безробітних у країні. Таке безробіття зумовлене мобільністю робочої сили і не загрожує стабільності суспільства.

⁹ Представники класичної економічної науки пов'язували з зайнятістю коливання таких макроекономічних показників, як інфляція та валовий національний продукт. Дж.М. Кейнс та А.У. Філіпс відзначали, що зниження безробіття призводить до зростання інфляції, а Н.Г. Менк'ю та А. Оукен простежують закономірність, згідно з якою зростання безробіття на 1% призводить до зниження темпів зростання ВВП на 2%.

Щоб правильно оцінити ситуацію з безробіттям і виробити ефективну стратегію щодо нього, необхідно визначити його тип.

Фрикційне (плинне) безробіття – це тимчасова втрата роботи, пов'язана із зміною його місця. Воно найбільш розповсюджене і може бути спричинене зміною роботи в силу природних причин (переїзд, зміна роду занять, закінчення строку контракту і т.п.). Пошук нової роботи вимагає деякого часу. Саме цей рівень називають природним рівнем безробіття, або рівнем безробіття під час повної зайнятості.

Циклічне (кон'юнктурне) безробіття, що виникає під час економічних криз, є наслідком тимчасового, зумовленого кон'юнктурою скорочення попиту на товари та послуги, що веде до згорання їх виробництва і звільнень робітників. Кон'юнктурне безробіття переважно зникає в періоди зростання виробництва, але в деяких випадках може перейти в застійну форму. Соціальний захист від цього виду безробіття повинен включати не лише матеріальну допомогу на випадок безробіття, а й формування макроекономічних умов для відновлення продуктивної зайнятості (створення нових та використання існуючих робочих місць, забезпечення професійної придатності безробітного, посилення його конкурентоспроможності на ринку праці).

Структурне безробіття може бути викликане невідповідністю професійної структури робочої сили тому попиту на певні професії та кваліфікації, який виникає на певний момент в тій чи іншій галузі господарства, або в тому чи іншому регіоні. Його викликають зсуви в структурі попиту та в технології виробництва. Цей вид безробіття об'єктивно присутній в кожній ефективній економіці. Його необхідно вивчати з метою вжиття заходів, спрямованих на мінімізацію його негативних наслідків.

Сезонне безробіття виникає внаслідок сезонного характеру деяких видів виробництва (особливо сільськогосподарського). Воно є найменш гострою формою безробіття та не може бути суттєво зменшеним.

Приховане безробіття виникає тоді, коли певна кількість робітників, що формально вважаються зайнятими, насправді стали зайвими в зв'язку зі спадом виробництва або структурними змінами. У перспективі такі робітники поповнюють лави безробітних або переходять у категорію ефективно зайнятих¹⁰. Приховане безробіття стало типовим для економіки пострадянських країн, де велика кількість робітників перебуває в тимчасових відпустках, або, працюючи, не отримує заробітної плати.

¹⁰ Від прихованого безробіття відрізняються часткова та неповна зайнятість. Часткова зайнятість має природний характер і часто є бажаною для самого робітника. Вона не є безробіттям і в перспективі має тенденцію до розширення. Неповна зайнятість економічно вигідна підприємцеві. Робітника здебільшого такий стан не влаштовує, оскільки цей статус є перевідним ступенем до відкритого безробіття.

Відносини між підприємцями й робітниками на ринку праці, проблеми боротьби з безробіттям сучасні економісти (Т. Бойе, Д. Гелдоф, А. Мок, Ю. Тіммер, Ю. Хочен, Г. Маршалл та ін.) досліджують в категоріях **мобільності робочої сили та гнучкості (флексибільності) підприємств**. Такий підхід дозволяє визначити типи поведінки робітника на ринку праці, а також може бути корисним для визначення стратегії держави або фірми в питаннях збереження трудового потенціалу.

Мобільність — це зміна робітниками своїх позицій на ринковому просторі (зміна місця праці, часткова зайнятість, безробіття). Вона вказує на здатність людини змінювати місце праці або професію, пристосовуючись до змін економічної кон'юнктури, або попиту на її працю.

Якщо мобільність характеризує поведінку робітника на ринку праці, то флексибільність — це здатність підприємства пристосовувати кількість і якість робочої сили до змін бізнес-циклів. Її аналізують, виходячи зі структурних і організаційних можливостей фірми, її стратегії стосовно робочої сили. Головними стратегіями фірм в цьому питанні є стратегія утримання і стратегія заміщення. Перша з них найбільш поширена в галузях промисловості, де є солідні фонди для навчання й перенавчання робітників. Стратегія утримання спрямована не лише на збереження робочого потенціалу, але й на те, щоб він став гнучкішим і відповідав потребам галузі, які постійно змінюються в умовах нестабільного ринку. Стратегія заміщення найбільш поширена в тих галузях промисловості (й у ті періоди), у яких є зайва робоча сила. Типовим для цієї стратегії є використання молодих робітників, які не пройшли навчання і праця яких не потребує високої заробітної плати, примусових відпусток, вивільнення робочої сили.

Дослідники ринку праці виокремлюють **європейську й американську моделі регулювання ринку праці**¹¹. Обидві моделі демонструють певний порядок, керовану систему відносин, проте **суб'єкт**, відповідальний за рух потоків робочої сили, в них різний. В американській системі суб'єктом є **фірма**, у європейській — **державна**. Ця відмінність обумовлена тим, що в економіці США домінують великі, ієрархічно організовані фірми, здатні забезпечувати внутрішню (у межах фірми) мобільність. Європейський ринок відрізняється головню зміною робітником фірми місця праці, професії. На відміну від США, де робітничу мобільність здійснюється під керівництвом стратегічної діяльності фірм, у Європі головну роль відіграє держава, яка бере на себе відповідальність за влаштування значної кількості населення. Держава регулює умови праці і формування заробітної плати, виконує посередницькі функції в колективних переговорних домовленостях. В ряді країн (Японія, Швеція) держава постійно й цілеспрямовано проводить політику під-

¹¹ Соколова Г. На острие рынка труда: западные модели // Современное общество. — 1994. — № 3. — С. 123.

тримки зайнятості. Так, у Швеції з цією метою передбачено три напрямки: суспільні роботи, професійна підготовка та перепідготовка, стимулювання самозайнятості й підприємництва.

Обидві моделі мають значення для розв'язання проблеми безробіття. Так, упродовж останніх десятиліть американська економіка значно активніше, ніж європейська, створює нові робочі місця, нові види зайнятості, особливо в сфері сервісного обслуговування, в приватному секторі економіки. Обидві системи створюють умови для мобільності робочої сили, дають змогу робітникам бути активним на ринку праці. Динаміка професійної мобільності в країнах Європи і США в цілому однакова і головним її суб'єктом нині стають робітники з погодинною формою праці. Це насамперед молодь та жінки, тобто той контингент, який у першу чергу поповнює загін безробітних. Нестандартні, гнучкі види праці нині охопили всі економічні сфери.

16.3.2. Демократизація сфери зайнятості і боротьба з безробіттям в Україні

В Україні ситуація у сфері зайнятості є складною. По-перше, через низький рівень оплати праці зайнятість в Україні гарантує лише соціальний статус, але не прибуток, як це є в державах з нормально функціонуючою ринковою економікою. По-друге, показник офіційно зареєстрованого безробіття в Україні становить 4,3%, але розрахунки за методикою МОП дають майже 13%. Якщо додати ще й приховане безробіття (а воно становить 35-40%¹²), то ми побачимо, що рівень безробіття в Україні перебільшує допустимі стандарти в декілька разів. По-третє, спостерігається відтік робітників з легальної економіки в тіньову сферу.

Водночас в Україні відбувається демократизація підходів до розв'язання проблем зайнятості та безробіття, з'являється розуміння того, що перша з цих проблем є значно ширшою, ніж друга, і що обидві вони потребують врегулювання в межах економічної та соціальної політики.

Ринковий характер відносин зайнятості в сучасних умовах визначається двома основними принципами. Перший з них передбачає добровільний характер праці. Порушення принципу добровільності праці може допускатися лише у виняткових випадках, обумовлених законодавством. Добровільна праця як загальнолюдська цінність заснована на праві вибору. Займатися чи не займатися кожній окремій людині суспільною працею – це її право. Отже, зайнятість у народному господарстві вже не розглядають як виняткову сферу суспільно корисної праці. Навчання, домашнє господарство, виховання дітей – рівноправні галузі суспільно корисної діяльності.

Другий принцип передбачає відповідальність держави за створення умов для реалізації права громадян на працю. Держава відмовляється від жорсткої

регламентації форм та режимів зайнятості й обов'язковості праці в суспільстві. Здійснюючи політику зайнятості, держава має на меті забезпечити свободу та добровільний вибір будь-якої сфери суспільно-корисної діяльності. Вона допомагає зайнятості непрямими методами, надаючи перевагу заохочувальним, стимулюючим заходам.

Орієнтиром у державній політиці повинна бути повна продуктивна, вільно обрана зайнятість. При цьому поняття повної зайнятості також набуло нового змісту. Попереднє його тлумачення передбачало максимальне втягнення працездатного населення у суспільне господарство. Нове тлумачення допускає будь-який рівень втягнення, але за умови, що зайнятість є продуктивною.

Повна зайнятість є продуктивною, якщо вона відповідає інтересам підвищення економічної ефективності, створює сприятливі умови для відтворення здорового покоління висококваліфікованих, добре навчених та мобільних робітників. Такий вид зайнятості можливий лише за умов високоефективної економіки.

Мобільність робочої сили в економіці України не може бути такою ж різноманітною, як на Заході, з трьох причин: з причини економічної нестабільності, низького рівня розвитку приватного сектора та через її традиційну структуру, в якій переважає індустріальний тип зайнятості. Більше 70% працездатного населення в Україні займається фізичною працею, у т. ч. близько третини виконує некваліфіковану роботу. Тобто, в Україні дуже поширене структурне безробіття. Воно зумовлене тим, що професійно-кваліфікаційна структура робітників не відповідає перспективним структурним змінам господарства. Найінтенсивніше за п'ять років зменшувалася потреба у працівниках таких галузей, як промисловість, сільське господарство, транспорт і зв'язок, будівництво.

На структурні зміни серйозно впливає перебудова відносин власності. Потреба в працівниках на підприємствах приватної й колективної власності зростає, особливо в таких галузях, як торгівля і громадське харчування, а також промисловість. Там, де названі галузі отримали найбільший розвиток, спостерігається й найменший рівень безробіття¹³.

Суперечності двох тенденцій у сфері зайнятості, про які було згадано вище, відчуються вже при визначенні кількості зайнятих в народному господарстві. За даними статистики, чисельність зайнятих включає всіх зареєстрованих осіб найманої праці, підприємців та самозайнятих. Проте до цієї сукупності не входять ті, хто зайнятий у неформальній економіці. В Україні 28,5 млн населення працездатного віку, але офіційно зайнятих у всіх сферах господарської діяльності у 1999 р. було 22,6 млн¹⁴. Вирішення проблеми без-

¹³ Колешня Л. Розвиток ринку праці в Україні // Україна: Аспекти праці. — 1996. — №4.

робіття потребує врахування об'єктивних обставин переструктурування виробництва, наявності прихованого безробіття та прихованого попиту на товари, який не може бути задоволений через низьку платоспроможність населення. Орієнтирами соціальної політики щодо безробітних повинні стати дані про соціальний склад цієї групи¹⁵.

В Україні повинні розвиватися два напрями розвитку ринку праці: **політика сприяння зайнятості та політика соціальної підтримки безробітних**. Якщо перший напрям пов'язаний з появою нових форм власності, нових робочих місць, нових сфер господарства, то другий залежить від таких факторів, як стан законодавства про зайнятість, розмір допомоги, навчання й перенавчання безробітних. Проект «Україна: поступ у XXI століття» передбачає створення нових робочих місць внаслідок структурної перебудови економіки, державні гарантії працевлаштування молоді, підтримку самозайнятості населення в малому та середньому бізнесі, посилення соціального захисту безробітних¹⁶. Між тим, прийнятий Верховною Радою України в 1991 р. закон «Про зайнятість населення» не відображає проблему прихованого безробіття, яке на сьогоднішній день перевищує офіційно визнане. Обходить він також і гостру проблему заходів щодо стимулювання створення робочих місць.

Рівень безробіття значною мірою залежатиме від темпів приватизації та реструктуризації промисловості, законодавчого врегулювання питань, пов'язаних із ринком праці, а також із налагодженням відносин між працевдавцями (зокрема, новими підприємцями), робітниками та державою на принципах соціального партнерства.

16.3.3. Політика соціального партнерства

Особливе значення у здійсненні соціальної політики загалом, і політики зайнятості зокрема, має **соціальне партнерство: спільна діяльність уряду, підприємців та профспілок, спрямована на узгодження інтересів та вирішення проблем, передусім у соціальній та виробничій сферах**.

Розглянемо цілі та зміст діяльності кожного з партнерів.

1. Уже на початку XX ст., коли почалися спроби державного регулювання підприємницької діяльності (були прийняті антитрестові закони, закони про дитячу працю тощо), частина законів, як-от: про мінімальну заробітну плату, охорону праці та ін. — були ухвалені парламентами на вимогу

¹⁵ Службовці становлять 43,8% (тенденція до пониження), робітники 60,9% (тенденція до зростання). Зменшилась кількість осіб з вищою освітою (з 41,5% в 1998 р. до 39,2% в 1999 р.); 39,4% безробітних — це молодь до 28 років; 52,6% всіх зареєстрованих безробітних — жінки (див.: Урядовий кур'єр — 2000. — №10).

¹⁶ Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000-2004 рр.: Послання Президента України до Верховної Ради України. 2000.

профспілок. **Профспілки** (професійні об'єднання найманих робітників) виникли неодноразово – спочатку в Англії, потім у Франції, Німеччині, США та інших країнах – з метою захисту та представництва інтересів осіб найманої праці. Їхніми особливостями в порівнянні з іншими об'єднаннями працюючих є масовість та доступність, а також те, що вони пов'язані з економікою, виробництвом, тобто сферою реалізації корінних інтересів працюючих.

Роль профспілок набагато ширша за їхні захисні функції. У суспільстві вони є індикатором громадської думки, беруть участь в системі зворотного зв'язку між державою та громадянами, допомагають державі виробляти та коригувати свою соціально-економічну політику. Особливо активними є профспілки в Скандинавських країнах. Наприклад, у Швеції прийнято більше 10 законів, які стосуються профспілок. Вони передбачають співучасть профспілок в управлінні виробництвом, представництво працюючих у правліннях акціонерних товариств тощо.

2. **Підприємці.** З часом підприємці також дійшли висновку про доцільність та необхідність регулювання й координації власної діяльності та відносин з робітниками, представлених профспілками. Вони створили добровільні об'єднання для захисту своїх інтересів, а пізніше зробили кроки назустріч вимогам профспілок та держави, які не завжди суперечили інтересам підприємництва й допомагали уникати конфліктів. У процесі взаємодії держави, підприємців та найманих робітників присутній постійний пошук балансу інтересів трьох сторін.

3. **Держава** є третім учасником відносин соціального партнерства. Вона може діяти як на галузевому, так і на національному рівнях. Найчастіше вона виступає в ролі законодавця, гаранта громадянських прав, регулятора трудових відносин, працедавця та миротворця-умовлювача.

Створено загальносвітовий механізм системи соціального партнерства, найвищою структурною ланкою якого є Міжнародна організація праці. МОП розробила принципи, які визнано основою цивілізованих відносин між партнерами. Найважливіші з них такі:

- Всезагальний і міцний мир між працедавцями та робітниками може бути встановлений лише на основі соціальної справедливості.
- Ненадання робітникам людських умов праці у будь-якій країні є перешкодою для інших країн, які прагнуть покращувати становище працюючих.
- Свобода слова та свобода пояснень є необхідними умовами постійного прогресу.
- Злидні в будь-якому місці є загрозою для загального добробуту.

- Усі люди, незалежно від раси, віри та статі мають право на матеріальний добробут й духовний розвиток в умовах свободи та гідності, стабільності в економіці й рівних можливостей.
- Повна зайнятість та підвищення життєвого рівня мають бути загальною метою.
- Праця не є товаром (йдеться про соціальний і моральний, а не економічний бік питання).

Існує думка, що ступінь розвинутої партнерства прямо пропорційний ступеню демократичності суспільства¹⁷.

В Україні формування системи соціального партнерства почалося в 90-их роках ХХ ст. У лютому 1993 р. була створена Національна рада соціального партнерства при Президентові України як консультативно-дорадчий орган. За його ініціативою розроблявся проект закону «Про соціальне партнерство в Україні». Таким чином, формування системи соціального партнерства було піднесене в ранг державної політики. Для перехідної української економіки тристороннє партнерство є важливим у тому плані, що послаблює всесилля державних органів в галузі економіки та соціальної опіки, і його можна розглядати як компонент демократизації відносин і становлення ринкової економіки. З іншого боку, держава може використовувати таке партнерство для контролювання профспілок. Тим більше, що цьому сприяє загальна для посткомуністичних країн традиція залежності професійних спілок від держави. Одним із результатів таких стосунків, зазначає американський політолог-україніст П. Кубічек, «може бути обмежена демократія або «демократія з гарантіями», однак ці гарантії, зберігаючи залишки старої системи, можуть кардинальним чином підірвати демократію»¹⁸.

Останнім часом процес формування системи соціального партнерства в Україні через певні труднощі та перепони уповільнився. Об'єднання підприємців та профспілки представлені декількома структурами, а їхня діяльність не узгоджена. Має свої наслідки й обмеженість функцій Національної ради соціального партнерства, пов'язана з її дорадчо-консультативним статусом. Затримується формування відповідного правового поля — над законом «Про соціальне партнерство» усе ще працює Верховна Рада.

¹⁷ Однак є й інші погляди: адже ця політика, що має іншу назву «неокорпоративізму» (див. розділ про групову політику) сприяє бюрократизації стосунків між названими трьома партнерами, обмежує можливості індивідуальної свободи та свободи дій «не визнаних» груп інтересів (малі профспілки, для прикладу, змушені підкорятися тристороннім рішенням, у прийнятті яких вони не можуть брати участі). У деяких аспектах ця політика суперечить принципам плюралізму, змагальності й громадянського суспільства.

¹⁸ Kubicek P. *Unbroken Ties: The State, Interest Associations, and Corporatism in Post-Soviet Ukraine*. Ann Arbor, 2000. P. 100.

16.4. Тіньова економіка: постійна величина чи плата за демократію?

Поява тіньової економіки в Україні (як, зрештою, і в більшості пострадянських країн) поставила запитання: «Чи не є тіньова економіка закономірним наслідком ринкових реформ та процесу демократизації суспільства, який розпочався?» Відповідь на питання може дати спроба проаналізувати це явище в його взаємозв'язках.

16.4.1. Тіньова економіка як складова частина різних економічних систем

Визначення та структура тіньової економіки. Тіньова економіка – складне та багатоваріантне явище. Є багато його визначень, при двох крайніх підходах до розуміння суті питання. Перший, надто широкий підхід, зараховує до тіньової будь-яку економічну діяльність, що здійснюється з порушенням будь-якого законодавства (адміністративного, трудового, природоохоронного тощо). Інший, невиправдано вузький підхід, пов'язує тіньову економічну діяльність виключно з організованою злочинністю.

Найбільш вдалим можна вважати визначення, що належить досліднику Е. Фейджу. Згідно з ним, **тіньова економіка включає в себе всю економічну діяльність, яка з якихось причин не враховується офіційною статистикою та не потрапляє до валового національного продукту.**

Звідси виводяться дві основні складові частини тіньової економіки.

1. Економічна діяльність легального характеру, яка не підлягає оподаткуванню, не враховується національною статистикою й не береться до уваги при розрахунку валового національного продукту. Це так звана «неформальна» економіка. Вона охоплює виробництво в домашньому господарстві, надання послуг на епізодичній основі, невеликі підробітки (догляд за дітьми, неоподатковуваний доход з присадибних ділянок, ремонт будинків власними силами тощо).

2. «Підпільна економіка», яка включає заборонені види економічної діяльності, злочинні дії та іншу діяльність, суб'єкти якої навмисне приховують її з протиправною метою (ухиляння від сплати податків та ін.).

Масштаби тіньової економіки обчислюються згідно з низкою методик. Найменш неточними з них є метод розрахунку за бюджетом, за валовим національним продуктом та структурний. Але, строго кажучи, більшість із них є приблизними та слугують для визначення тенденцій розвитку. Проте і в цій ролі вони досить важливі та необхідні.

Аналіз показує, що тіньова економіка наявна в різних економічних системах. Це стосується не тільки країн Західної Європи та Північної Америки

привела до відносної локалізації цього явища. Досвід цих країн є найбільш успішним і найкраще вивчений. Тому для порівняння ми звертатимемось саме до цих країн.

Стратегія боротьби, яку здійснюють держави з усталеною ринковою економікою, заснована на наступних принципах. Пріоритетними визнаються дії, спрямовані проти підпільного сегмента тіньової економіки. Наприклад, система економічних заходів, що їх застосовувала адміністрація президента Р. Рейгана у 80-ті роки (так звана «рейганоміка»), включала в себе й реалізацію комплексної програми боротьби з організованою злочинністю, яка, за висловлюванням самого президента, набула таких масштабів, що стала загрожувати національній безпеці країни. В результаті антикорупційної програми організованої злочинності був нанесений відчутний удар.

Що ж стосується «неформальної» частини тіньової економіки, то їй приділяють на Заході набагато менше уваги. Вважається, що контролювати «неформальний» сектор неможливо, а тому це – безперспективні витрати людських та фінансових ресурсів. Негативний вплив цього сектора спеціалісти не заперечують. Вони визнають, зокрема, що «неформальна» економіка знижує ефективність заходів держави, спрямованих на покращення економічної ситуації, таких як регулювання зайнятості населення, запобігання перевиробництву товарів тощо. Водночас, відмічається й стабілізуюча роль неформального сектора в соціально-економічних відносинах. Він дає засоби виживання безробітним, поповнює бюджет сімей з невеликим рівнем доходів і т.п. «Неформальний» сегмент не створює сприятливих умов для збільшення економічних злочинів і не пов'язаний з кримінальним бізнесом. Через те проти нього не передбачають вжиття радикальних заходів. Натомість, проводять лише моніторинг та підрахунок задля коригування державної політики в галузі соціально-економічних відносин.

16.4.2. Тіньовий сектор в умовах демонтажу командної економіки та переходу до ринку

Тіньова економіка в Україні та інших державах перехідного типу суттєво відрізняється від «класичної» західної як своїми масштабами, так і структурою та формами вияву. Генезис тіньової економіки в пострадянських країнах також має суттєві особливості.

Зародження тіньової економіки в СРСР деякі автори відносять аж до періоду «воєнного комунізму», коли деякі спритні ділки наживали нечувані багатства на спекуляції та інших економічних махінаціях. В 30-ті роки в ранг економічної політики були введені масові приписки. Тоді їхня мета полягала в зміцненні авторитету керівництва, державного престижу та стимулюванні трудового ентузіазму мас. Пізніше, приблизно з 70-их років, приписки йшли знизу вгору і використовувалися для стимулювання економіки.

дів, на які керівництво закривало очі (часто отримуючи й свою частку). За неіснуючу продукцію виплачувалась реальна заробітна плата, списувалися матеріали, енергетичні затрати та інше. Можна зробити висновок, що в даному випадку поява тіньової економіки була результатом надмірного одержавлення соціально-економічного життя.

Іншим стимулом до виникнення «тіньового сектора» було незадоволене особисте споживання. Дефіцит необхідних товарів був хронічним і непереборним, незважаючи на постійні адміністративні зусилля, спрямовані на його подолання. Дія цього чинника посилилася в 60-ті роки, коли грошові доходи населення почали швидко зростати. Незадоволений платоспроможний попит стимулював бурхливий розвиток тіньового виробництва й розподілу необхідних товарів. Поповнюючи дефіцит, тіньова економіка водночас його й провокувала, бо з'являлись групи людей, зацікавлених у збереженні диспропорції між попитом та пропозицією.

Спробам обчислити розміри тіньової економіки в радянський період чинилися усілякі перешкоди. Проте, якщо судити тільки за даними «бавовняних» та інших кримінальних справ, які були порушені проти тіньовиків у 80-ті роки, можна зробити висновок, що привласнення коштів обчислювалося мільярдами карбованців, а тіньова діяльність охопила провідні галузі економіки окремих республік.

Демонтаж адміністративно-командної системи й перехід до ринку наприкінці 80-их - на початку 90-их років сприяли активізації тіньового сектору. З одного боку, під прикриттям ринкових лозунгів був різко послаблений державний контроль за збереженням та ефективністю використання державної власності. З іншого — держава дозувала свободу підприємництва, ставлячи обмеження у збільшенні прибутків підприємців та робітників підприємств. Почасти це було викликано об'єктивними причинами. Але певну роль тут зіграла й суб'єктивна діяльність матеріально зацікавлених сторін — учасників процесу приватизації та ринкових перетворень.

Результати не забарилися. Уже в 1994 р., за даними Світового банку, близько 70% працездатного населення України мали додаткові прибутки, з яких вони не сплачували податків. За різними підрахунками¹⁹ тіньовий сектор в Україні упродовж другої половини 90-их років складав від 40 до 60%.

Порівняно з тіньовим сектором, що існував за умов командно-адміністративного соціалізму, нині змінилися не лише масштаби тіньової діяльності. Розширилася сфера економічної злочинності, втягнувши у свою орбіту нові форми діяльності, що раніше не зустрічалися. Почала стиратися межа між тіньовою та легальною економікою, причинами чого були як недоскона-

¹⁹ Про методику підрахунків див.: Бородюк В., Турчинов О., Приходько Т. Методи

лість законодавства та послаблення владного впливу загалом, так і вкрай важкі умови виживання значної частини населення²⁰.

16.4.3. Тіньова економіка, організована злочинність і корупція

Хоч тіньова економіка не зводиться до економічної активності представників організованої злочинності, питання про їх співвідношення актуальне. Під організованою злочинністю розуміють відносно масове функціонування стійких керованих угруповань злочинців, для яких злочин є промислом (бізнесом) і які створюють для себе систему захисту від суспільного контролю за допомогою корупції.

Організована злочинність в західних країнах виникла набагато раніше, ніж у перехідних суспільствах. Так, в Італії її виникнення пов'язують із сицилійською мафією, яка має більш ніж 150-річну історію. Спочатку це були заґони, які захищали латифундистів; пізніше перші почали брати з других податі; ще пізніше, еволюціонуючи в протиправному напрямку, вони набули обрисів тієї мережі злочинних утворень, які прийнято називати мафією. Ватажки мафій розробили неписані устами, що визначали структуру організації та відносини в її межах, були налагоджені зв'язки з представниками влади.

У США організована злочинність з'явилася під час «сухого закону» й розвивалася за рахунок заборонених видів промислів. Злочинні групи, окрім виробництва та продажу алкоголю, почали контролювати азартні ігри, робити бізнес на проституції. Пізніше з'явився наркобізнес.

Передісторія організованої злочинності в Україні. Цей вид злочинності виник у 50-60-і роки, хоч міцна криміногенна база для неї з'явилася значно раніше. В ролі специфічної доморощеної мафії в СРСР виступали об'єднання так званих «злочинців в законі», що не мали аналогів у світовій практиці. Об'єднані загальною «злочинською ідеєю», ці невеличкі групи не мали постійного місця перебування, але мали спільний орган управління – всесоюзну сходку – де вирішувались організаційні питання. Поставивши під контроль навіть деякі виправно-трудоі колонії, «злочинці в законі» займалися збиранням грошових засобів у спільні каси («общаки»), розв'язували конфлікти²¹. Характерно, що з цим явищем не зміг впоратися навіть всесильний сталінський репресивний апарат.

²⁰ У зв'язку з цим з'явилися навіть пропозиції з боку представників юридичної науки вважати порушення економічного законодавства з метою елементарного виживання діями, що були здійснені в стані крайньої необхідності, а тому особи, що їх здійснили, не підлягають притягненню до відповідальності. Визнається все ж, що дана пропозиція пов'язана зі значними складнощами в практичній діяльності правоохоронних, податкових та інших органів (див.: Тенева економіка (опыт криминологического исследования). – Луганск, 1997. – С. 151).

²¹ Виникли навіть «ідеологічні розходження», на підставі яких сформувалися дві категорії «злочинців в законі». Перші чепмаївські виступали за укріплення старих «добрих»

Тіньова економіка як фактор формування організованої злочинності. На ранньому етапі масштаби тіньової економіки були незначними, сировина та збут продукції – обмежені. В разі виникнення суперечок і непорозумінь, вони розв'язувались тіньовиками мирним шляхом. Зростання масштабів підприємств та збільшення обсягу виробництва призвело до ускладнення тіньових структур, обумовило появу розгалуженої системи взаємних розрахунків. У випадках порушення прийнятих зобов'язань неминуче виникали конфлікти. На ринку, що набирив сили, з'явився ґрунт для конкуренції, а нею – для провалів, що завдавали значних збитків, вели до взаємних розвінчань і претензій. У сферу тіньової економіки почала проникати загальнокримінальна злочинність, яка діяла тут фактично безкарно через небажання тіньовиків звертатися до правоохоронних органів.

За таких обставин тіньова економіка пішла шляхом легальної. Вона сформувала не лише адміністративно-управлінську систему, але й апарат примусу, що спирався на кримінальні структури. Відбулося органічне зрощення нелегальних форм бізнесу із загальнокримінальною злочинністю.

Активність кримінальних елементів в тіньовій економіці зростала. Вони перейшли від обкладання податтю чи вимагання одноразових платежів за послуги до діяльності систематичного характеру. Кримінал різними шляхами потрапляв в органи управління тіньової економіки – від захоплення ключових позицій у вже існуючих структурах до утвердження самостійних нелегальних підприємств. Через підпільний сектор тіньової економіки кримінальні елементи поступово вийшли й на державні підприємства. За допомогою різноманітних заходів (від економічних стимулів до шантажу та процесу розвінчання незаконних дій) криміналітет певною мірою поширив свій контроль і на них.

Одним із важливих чинників криміналізації економіки в Україні була слабкість державної влади (для періоду її становлення це було, до певної міри, закономірним явищем). До цього додався попит на послуги злочинних угруповань з боку тіньового бізнесу або й просто молоді та незахищеної приватної власності. З огляду на недосконалість законодавства та безпорадність правоохоронних органів приватний бізнес почав досягати виконання договірних зобов'язань за допомогою рекету. За деякий відсоток від прибутків рекетири охороняли підприємців від посягань, встановивши свої впливи. Співпраця бізнесу та організованої злочинності стала взаємовигідною, що зробило зруйнування цього союзу органами правопорядку нелегкою справою.

можливість зв'язків членів свого середовища з працівниками правоохоронних органів. Інші, нові «злюди в законі», були не злодіями, а силою, що організовувала кримінальний світ. Вони прагнули до корумпованих зв'язків, надавали послуги з охорони (Д. Гальчинський А. Кінець тоталітарного соціалізму. Що далі? – Київ, 1996. – С. 123).

Тіньова економіка та корупція. Проте «криша»²², вибудувана загальнозлочинним криміналітетом, не могла дати тіньовикам повної безпеки. У багатьох випадках виникала потреба у підтримці й захисті з боку владних структур різних рівнів. Таким чином, у тіньовій економіці з'явилися спонуки до активного використання важелів корупції. Під корупцією розуміють підкуп, продажність суспільних та політичних діячів, а також чиновників та посадових осіб.

Корупція – загальносвітове явище, яка існує стільки, скільки й організовані людські суспільства. Її масштаби у тій чи іншій державі залежать від традицій та культури, з одного боку, й від політичного режиму, системи організації влади та управління, з іншого. У суспільствах з високою правосвідомістю громадян, здійсненням ними контролю за владою, з інституціалізованим пануванням закону сфера, де може поширюватись корупція, є вкрай обмеженою. В деспотичних та ще й водночас бюрократизованих суспільствах, де чиновник володіє необмеженою владою, корупція розцвітає пишним цвітом.

Моніторингом корупції в більшості країн світу займається міжнародна неурядова організація Transparency International (Міжнародна прозорість), заснована в 1993 р. і розташована в Берліні. Її оцінки базуються на узагальненні думок людей з ділових кіл, аналітиків ризику і представників широкої громадськості. На цій основі організація складає щорічні індекси уявлень про корупцію (CPI – Corruption Perceptions Index), виводячи середню трирічних коливань. Його максимальна величина в 10 балів означає повністю чисту, некорумповану економіку. Такою у 2000 р. було визнано Фінляндію. Найнижчий показник з 90 включених до аналізу країн мала Нігерія – 1,2 (при мінімальній величині чистоти – 0). Україна зайняла третє місце знизу з індексом 1,5. Колишні радянські республіки займають 6 з 16 останніх місць. Молдова, Вірменія і Узбекистан займають 75, 76 і 79 місця відповідно. Росія йде 83-ю, Азербайджан – 87. Україна – 88.

Причини такого високого рівня корумпованості різноманітні. З одного боку, упродовж історії країна переживала часи безвладдя чи «багатовладдя» (як у козацьку добу), часи бюрократичного деспотизму (як у часи панування російського царату), які по-своєму сприяли формуванню «традиції» корупції. Тому люди у багатьох випадках сприймають це явище як нормальну, чи, принаймні, неunikну форму людських стосунків і не намагаються їй протидіяти. Існувала корупція й у часи СРСР (попри офіційне невизнання цього «буржуазного пережитку»), а з появою тіньової економіки отримала великий стимул до найширшого розповсюдження. Нині корупція охоплює

²² Жаргонне слово, що прийшло зі злочинного світу, означає «дах», прикриття, захист, наявність сильного покровителя.

сферу діяльності органів державної влади і управління, керівників нелегального бізнесу, а також просто приватних і державних підприємств. «Кримінальна революція», що охопила величезні сегменти суспільства, а особливо його верхівку, веде до катастрофічної деформації моральних засад. Члени суспільства привчаються жити всупереч закону. Стимулюється правовий нігілізм як у простих громадян, так і у представників правозахисних органів.

Неможливо не відзнати й ще один момент – зв'язок корупції та бідності. Розбазарюючи ресурси, обумовлюючи несправедливе розшарування, вона приносить сумні наслідки повсюди в світі. Але особливо дорого корупція коштує країнам, які здійснюють посткомуністичний перехід. Адже тут вона «відтягнула громадські гроші від розвитку інфраструктури і соціальних послуг саме тоді, коли потреба в них була найбільшою», – зазначає американський дослідник С. Гендельман. «Корупція, – пише автор далі, – створює власне порочне коло. Втрата доходів від оподаткування зменшила бюджети, що у свою чергу привело до вимушених скорочень витрат на правоохоронні органи, митниці, і податкові служби, які найбільш потрібні, щоб подолати кризу. Крім того, хаос і несправедливість, породжені корупцією, штовхають усе більше людей на всіх рівнях суспільства в тіньову економіку, яка спрямовує процес»²³.

Окрім того, що тінізація та криміналізація економіки спричиняє зубожіння величезної частини населення, вона вкрай негативно впливає на розвиток громадянського суспільства й політичної системи. Ми вже не раз згадували в цій книзі, як складно утверджувати демократію в бідній країні. Адже бідні люди – погані громадяни, бо усі їхні сили поглинає боротьба за фізичне виживання. Та не менш важливим є й те, що багатіям, які приховують свої доходи від оподаткування і стають на шлях порушення закону або й відверто злочинних дій, громадянськість також не властива, якщо вони навіть і беруть участь у політичному житті. Домінування тіньових капіталів в економіці породжує домінування тіньових, прихованих інтересів у політиці, внаслідок чого притаманна громадянському суспільству плюралістична модель захисту групових інтересів, яка почала формуватися з початком демократизації ще в колишньому СРСР, щораз енергійніше витісняється представництвом корпоративних інтересів олігархічно-кланових груп.

16.4.4. Перспективи трансформації тіньової економіки й подолання її негативних наслідків в Україні

Ще в середині 80-их років ООН вказала, що злочинність у господарській сфері набула масштабів, які загрожують функціонуванню багатьох національних економік. Справа в тому, що ескалація тіньової економіки на певному етапі призводить до того, що економічні закони перестають діяти і у

²³ Handelman S. Thieves in Power. The New Challenge of Corruption // In: Nations in Transit. –

сфері легальної економіки. Нічого не можна вчинити за допомогою економічних важелів, і економіка виходить з-під контролю. Отже, надмірна експансія тіньової економіки в Україні вимагає термінових та ефективних заходів протидії цьому процесові. Насамперед, мова йде про розробку та реалізацію **програми економічної безпеки**. Її магістральний напрям – боротьба з економічною злочинністю методом її локалізації. Саме на це вказує досвід західних країн. Проте в Україні є й свої особливості тіньової злочинності, які вимагають деякого коригування західних варіантів боротьби з нею.

Можна загалом визнати правильність західного підходу до «неформальної» економіки, який пропонує пріоритет моніторингу в соціально-економічних цілях перед радикальними заходами боротьби з нею. На додачу до цього, в Україні було б добре провести декриміналізацію ряду дій, розширивши сферу легального підприємництва. Що ж стосується «підпільного» сектора, то тут необхідний диференційований підхід. Якщо підприємець-тіньовик не сплачував значні суми податків, але при цьому створив рентабельне виробництво, до нього необхідно застосувати амністію із залученням його в офіційну економіку. Якщо ж капітал нажитий кримінальним шляхом та пов'язаний з галузями для задоволення деструктивних потреб (нарко- та порнобізнес, проституція), то ні про яку амністію не може бути мови. Навіть більше, зважаючи на особливу небезпеку окремих, не передбачених законодавством дій, їх необхідно навпаки – криміналізувати. Наприклад, використання фіктивних грошових мас для надання кредитів, навмисне банкрутство з метою неповернення боргів, комп'ютерний економічний шпіонаж і розголошення відомостей з обмеженим доступом та багато інших дій, наслідки яких досить руйнівні для економіки.

Потужний сплеск тіньової діяльності в пострадянських державах викликаний резонансним накладанням факторів, властивих перехідному періоду, а тому і сам є перехідним. Це зло можна подолати за умови комплексних заходів боротьби з ним. Тіньова економіка наявна в різних соціально-економічних системах, проте їй найменшою мірою сприяє економічна система, в якій добре налагоджені ринкові механізми і панує закон.

Висновки

В рамках декількох шкіл і напрямів можна виділити два протилежні підходи до ролі держави в економіці. Класичний, а в даний час і неокласичний напрями обґрунтовують здатність ринку забезпечити високу ефективність національної економіки без втручання держави. Інший, представлений кейнсіанством та його сучасними модифікаціями, проповідує активну роль держави в регулюванні економіки. Незважаючи на принципи розбіжності в підходах, основна частина економістів визнає необхідність економічної ролі держави в перехідний період.

В умовах ринку існує свобода вибору для підприємців та споживачів. Підприємці вільні у виборі економічних ресурсів, виду діяльності, створення підприємств. Споживачі в межах своїх грошових доходів користуються правом вибору товарів та послуг. Головним критерієм вибору є особистий інтерес, який задає напрямок та впорядкованість функціонуванню економічної системи.

Економічна діяльність має деякі обмеження, які на неї накладає суспільство. Вони обумовлені соціально-економічною системою та наявністю суперечностей між особистим інтересом та інтересами суспільства в цілому. З метою їх усунення держава бере на себе контролюючі функції.

Державний контроль над економічною діяльністю здійснюється за наступними напрямками: розміщення та будівництво підприємств, екологічні та санітарні норми, якість та безпека продукції, трудове та соціальне законодавство, а також антимонопольна діяльність.

Економічна діяльність держави в Україні після здобуття незалежності має два основні напрями: 1) реформування власності (перехід від одержавленої до різних форм приватної й колективної власності); 2) запровадження ринкових відносин із збереженням певних форм їх державного регулювання.

Відчуження державної власності в Україні проводилося як у вигляді продажу об'єктів власності, так і у вигляді безкоштовної передачі новим володарям, з переважанням другого способу.

Формування ринку в Україні відбувалося за надто несприятливих умов — теоретичної невідповідності до реформ, відсутності підтримки серед основної частини населення, непослідовності дій уряду.

До початку ХХІ століття приватизовані підприємства пройшли період «дозрівання» і показують тепер крашу ефективності, ніж державні. З 2000 р. розпочалось зростання української економіки та деяке покращення рівня життя народу.

Важливою соціальною й економічною проблемою є зайнятість та безробіття. В умовах становлення ринкових відносин і демократизації суспільства сформувалась нова концепція зайнятості. Її принципами є добровільна праця та відповідальність держави за створення умов для реалізації прав громадян на працю.

Вибір стратегії в боротьбі з безробіттям визначається її типом. Деякі види безробіття (фрикційне, сезонне) є природними і не вимагають спеціальних заходів. Структурне, циклічне та приховане безробіття потребують активних заходів з боку держави. Українське законодавство на даний час не сприяє вирішенню проблем зайнятості в цілому і безробіття зокрема.

Добрі соціальні наслідки приносить система соціального партнерства. Вона передбачає спільну діяльність уряду, підприємців та профспілок з приводу узгодження інтересів та вирішення соціальних та виробничих проблем. Основні принципи соціального партнерства розроблені Міжнародною організацією праці.

В Україні процес формування системи соціального партнерства тільки розпочався і має певні суперечності, зумовлені перенесенням із комуністичного минулого певних стереотипів у ставленні держави до своїх партнерів. Гальмування вказаного процесу викликане відсутністю єдності профспілкових та підприємницьких структур, недосконалістю правової бази та обмеженістю функцій Національної Ради соціального партнерства.

Поняття «тіньова економіка» охоплює всю ту економічну діяльність, яка з якихось причин не враховується статистикою й не потрапляє у валовий національний продукт. Її структура включає в себе «неформальний» та «підпільний» сегменти.

Феномен тіньової економіки існує в державах з різними суспільно-економічними системами. В західних країнах пріоритетним напрямом визнається боротьба з підпільним сектором, а щодо неформального проводиться лише підрахунок та моніторинг для коригування соціально-економічної політики.

Виникнення тіньової економіки в Україні пов'язане з надзвичайним одержавленням соціально-економічного життя у попередню епоху – за командно-адміністративної системи – й низкою чинників перехідного періоду, які сприяли активізації та розширенню тіньового сектора. Головною причиною було різке ослаблення державного контролю й неправильна державна політика обмежень у галузі підприємництва. Масштаби тіньової економіки набули загрозливого характеру.

Із зростанням тіньової економіки відбулося оформлення організованої злочинності та їх зрощення. Поряд з використанням загальнокримінальної злочинності для «прикриття» своєї діяльності, тіньовики звернулися за «послугами» до осіб у владних структурах, що істотно розширило масштаби корупції. В Україні цьому сприяла також слабкість державних структур в умовах становлення державності.

На сьогодні масштаби тіньового сектору загрожують нормальному функціонуванню національної економіки. У зв'язку з цим намічена розробка та реалізація програми економічної безпеки. Її магістральним напрямком повинна стати локалізація тіньової злочинності й легалізація та залучення в офіційну економіку тіньовиків, не пов'язаних з кримінальним бізнесом. Правильна стратегія боротьби з тіньовою економікою, поряд з економічною стабілізацією, здатна забезпечити локалізацію тіньової діяльності.

Контрольні запитання

1. Яка з форм власності найбільшою мірою сприяє розвитку демократичної організації суспільства?
2. Чому ринкова економіка є складовою частиною демократичної системи?
3. Вкажіть два протилежних підходи вчених-економістів до питання про економічну роль держави.
4. Які ідеї лежать в основі кейнсіанства?
5. В чому суть концепції монетаристів?
6. Чому обмежується свобода економічної діяльності? Назвіть основні напрями державного контролю.
7. Охарактеризуйте особливості приватизації в Україні.
8. В чому суть розбіжностей у поглядах щодо шляхів реформування економіки в Україні? В якому питанні думки економістів збігаються?
9. Назвіть найбільш типові моделі переходу до ринку. Яка з них, на вашу думку, найбільше відповідає потребам України? Чому?
10. Що таке «соціальне партнерство»?
11. Яку користь може принести запровадження механізму соціального партнерства в Україні?
12. Які причини та особливості виникнення і функціонування тіньової економіки в Україні?
13. Як тіньова економіка співвідноситься з організованою злочинністю та корупцією?
14. Що складає стратегію боротьби з тіньовим сектором в західних державах та Україні?

Література

1. Авхледиани А.А., Ковалев А.М. Собственность. Власть. Политика. — Москва, 1996.
2. Бурбело О.А., Тисунова В.Н., Недодаева Н.Л. Преобразование отношений собственности в Украине. — Луганск, 1998.
3. Ван дер Вее Г. История мировой экономики. 1945-1990. — Москва, 1994.
4. Гальчинський А. Кінець тоталітарного соціалізму. Що далі? — Київ, 1996.

5. Задоя А.А., Петруня Ю.Е. Основы экономики: Учеб. пособие. – Київ, 1998.
6. Обратного хода нет. Перестройка в народном хозяйстве: Общие проблемы, практика, истоки / Под общ. ред. Г.Х. Попова. – Москва, 1989.
7. Основи економічної теорії / За ред. С. В. Мочерного. – Київ, 1997.
8. Пахомов Ю. Посткомуністична «буржуазія» як загроза цивілізованого ринку // Політична думка. – 1995. – № 1.
9. Петрова І. Загострення проблеми прихованого безробіття // Економіка України. – 1997. – № 3.
10. Підприємництво в Україні: Проблеми становлення і розвитку / М.І. Долішній, М.А. Козоріз, В.П. Мікловда, А.С. Даниленко. – Ужгород, 1997.
11. Попович В.М. Тіньова економіка як предмет економічної кримінології. – Київ, 1998.
12. Рибак А.Я. Социальное партнерство в Украине: современное положение и перспективы // Соціальна політика України в контексті економічних реформ: Міжнародна конференція 2-3 березня 1995. – Київ, 1995.
13. Самуэльсон П.Э., Нордхаус В.Д. Экономика. – Москва; Санкт-Петербург; Киев, 2000.
14. Теневая экономика (опыт криминологического исследования). – Луганск, 1997.
15. Турчинов О. Тіньова економіка: теоретичні основи дослідження. – Київ, 1995.
16. Хайек Ф.А. Познание, конкуренция и свобода. – Москва, 1999.
17. Черняк В. Модель економіки: вибір України // Економіка України. – 1995. – № 9.
18. Шніцер М. Порівняння економічних систем. – Київ, 1997.
19. Эклунд А. Эффективная экономика – шведская модель. – Москва, 1991.
20. Kubicek P. Unbroken Ties: The State, Interest Associations, and Corporatism in Post-Soviet Ukraine. – Ann Arbor, 2000.
21. Siedenberg A., Hoffman L., eds. Ukraine at the Crossroads. Economic Reforms in International Perspective. – Heidelberg, Germany, 1999.
22. Ukraine: Restoring Growth with Equity: A Participatory Country Economic Memorandum. – World Bank Country Studies. – 2000.

17. СОЦІАЛЬНІ ОБОВ'ЯЗКИ ДЕРЖАВИ У ПРОЦЕСІ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ

17.1. Демократія та соціальна політика

Стійкість демократії в тій чи іншій країні великою мірою залежить від соціальних чинників: соціальної структури та соціальної політики демократично сформованого уряду. Адже економічні та соціальні чинники є головним знаряддям поліпшення життя людини, вирішення її життєвих проблем. Тому вони належать до найголовніших передумов (поряд з безпекою та порядком у державі), що підвищують або понижують рівень легітимності державної влади. На прикладі України, а також інших пострадянських країн, маємо можливість спостерігати, як відставання в соціальній сфері підриває легітимність влади, гальмує (а часом і дискредитує) розбудову демократичної, правової держави. Тому продовжуючи обговорення основних напрямів суспільної політики демократичної держави, у цьому розділі зосередимо увагу на з'ясуванні таких питань: 1) який взаємозв'язок існує між демократичним устроєм держави й рівнем соціальної захищеності її громадян; 2) якими є зміст та функції державної соціальної політики.

З'ясування зв'язку між демократією й соціальною політикою передбачає визначення місця, яке займає соціальна сфера в системі економічних, політичних і соціальних відносин, знання основних науково-теоретичних підходів до аналізу соціальних проблем, стратегії й напрямків соціальної політики в умовах розбудови демократичного суспільства, а також розуміння того, які функції виконує в суспільстві соціальна політика та хто ті суб'єкти (індивіди, групи чи структури), що відповідають за її здійснення.

17.1.1. Суб'єкти та функції соціальної політики

У колишньому СРСР суб'єктом соціальної політики була держава. Вона перебирала на себе функцію задоволення основних потреб громадян. В умовах нових економічних і політичних перетворень особистість отримала можливість задовольняти потреби, спираючись на свою активну економічну діяльність. Іншу частину її потреб має забезпечити держава, або система недержавних громадських організацій.

Важливо зауважити, що на долю державних органів влади випадає створення економічних, політичних, правових, соціальних і культурних умов для вільної діяльності людини, проявів підприємництва, самодіяльності в усіх сферах життя. Індивід повинен мати змогу взяти відповідальність за своє існування на себе, але за підтримки держави.

Функції, що їх виконує держава, проводячи соціальну політику, є такі.

1. **Соціального відтворення населення.** Її змістом є створення умов для нормальної життєдіяльності людини, задоволення її потреб в таких галузях суспільного життя, як праця, споживання, сімейні відносини, охорона здоров'я, освіта тощо.

2. **Регулятивна.** Ця функція полягає в тому, що держава намагається стимулювати активну діяльність особистості, соціальних груп за допомогою правових, економічних, моральних важелів, внаслідок чого люди стають здатними до самоорганізації та самозахисту.

3. **Соціально-захисна.** З цією функцією пов'язані соціальні гарантії держави, забезпечення соціальних прав громадян в разі зниження матеріального рівня життя, втрати роботи, працевдатності, старіння, інших ситуацій, які супроводжують людину від народження до смерті.

4. **Стабілізаційно-адаптивна.** Згідно з цією функцією держава повинна дотримуватися принципу соціальної справедливості, враховувати в своїй політиці реакцію населення, громадську думку, підтримувати свій авторитет в очах населення, впливати на формування ціннісної свідомості суспільства, узгоджувати інтереси, регулювати правовими засобами конфлікти в суспільстві, забезпечуючи його усталений розвиток.

Організація Об'єднаних Націй ввела в міжнародну лексику поняття, що характеризують соціальні аспекти життя суспільств: «людський розвиток» і «соціальний капітал», зміст яких стосовно України розкрито у «Звіті про людський розвиток: Україна-96», підготовленому за підтримки Представництва Організації Об'єднаних Націй.

Категорія «людський розвиток» застосована ООН для визначення ефективності зусиль тієї чи іншої держави в галузі соціальної політики. Показником цих зусиль є **індекс людського розвитку**, який фіксує рівень доходів, тривалість життя та рівень освіти громадян певної країни.

«**Соціальний капітал**», у трактуванні укладачів Звіту, – це насамперед відносини між людьми, моральні та правові підвалини цих відносин. Соціальний капітал, що базується на узгоджених нормах поведінки як на рівні сім'ї, так і на рівні держави, є основою стабільності та прогресу суспільства. Процес утворення соціального капіталу здійснюється через механізм ідентифікації людини з тими чи іншими групами, об'єднаннями, через утворення різних асоціацій, через розвиток мережі інститутів і взаємодій громадянського суспільства.

Кожне суспільство має певну соціальну структуру, що складається з груп, інститутів, організацій, а головною турботою держави повинна стати соціальна політика підтримки рівноваги між ними на всіх суспільних рівнях²⁴.

На таких засадах формується **політика соціального партнерства**, в рамках якої народжуються новітні соціальні й політичні технології, орієнтовані на людський фактор, підвищується якість соціального життя, що має стати найважливішим показником результативності соціальної політики.

Соціальна політика – це розгалужена мережа видів діяльності державних і недержавних структур, спрямованих на втручання в економічний процес заради підвищення добробуту й надання соціального захисту різним верствам населення. На першому місці серед них стоять різноманітні урядові дії щодо перерозподілу доходу в інтересах непрацюючих, малооплачуваних та знедолених суспільних груп. Проте в сучасних економічно розвинених, демократичних державах соціальна політика тією чи іншою мірою торкається широкого кола людей упродовж усього життєвого циклу: від підтримки народжуваності й допомоги дітям до пенсійного забезпечення і створення соціальних установ для людей похилого віку.

Важливість соціальної політики для кожної особи засвідчує сам лише перелік напрямів, що охоплюється цим ємним поняттям. Можемо назвати такі напрями соціальної політики:

- A. Політика розподілу і перерозподілу суспільного продукту
 - політика формування доходів населення;
 - політика стимулювання найманої праці;
 - політика формування доходів власників **засобів виробництва і капіталу**;
 - політика оподаткування доходів і майна населення;
 - політика прямого оподаткування доходів;
 - політика непрямого оподаткування доходів;
 - політика оподаткування майна населення (**нерухомості**);
 - політика індексації доходів населення;
 - політика надання пільг (компенсацій та привілеїв);
 - політика обмеження тіньових доходів.
- Б. Демографічна політика
 - політика охорони материнства і дитинства;
 - політика стимулювання репродуктивного зростання населення;

політика регулювання шлюбно-сімейних відносин і державної допомоги сім'ї;

геронтологічна політика;

міграційна політика.

В. Політика зайнятості та охорони праці

політика регулювання ринку праці й забезпечення ефективної зайнятості населення;

політика організації та нормування праці;

політика забезпечення умов праці;

політика страхування праці (в разі безробіття, хвороби або каліцтва);

політика забезпечення оптимального вирішення виробничих колективних спорів і трудових конфліктів.

Г. Політика соціального забезпечення і соціального страхування.

пенсійна політика та забезпечення страхування пенсійних внесків;

політика медичного забезпечення і медичного страхування;

субсидіарна політика (політика надання адресної соціальної допомоги);

політика мінімальних соціальних гарантій, стандартів і ліквідації бідності;

політика забезпечення соціальної безпеки.

Д. Політика гармонізації соціально-економічних інтересів і забезпечення соціального діалогу.

антимаргінальна політика;

функціонально-цільові складові соціальної політики;

гендерна політика;

молодіжна політика;

житлова політика;

політика розвитку соціальної сфери села;

рекреаційна політика;

політика захисту прав споживачів.

17.2. Моделі сучасної демократії і формування соціальної політики

17.2.1. Економічний, політичний і соціальний розвиток: сучасне розуміння взаємозалежності

У працях соціологів-класиків – М. Вебера, К. Маркса, П. Сорокіна, М. Ковалевського та інших – особливе значення надано проблемі соціальної детермінації. Характеризуючи закони розвитку суспільства, вчені акцентували увагу або на одному з факторів історії як головній детермінанті соціальних змін, або на констеляції (випадковому збігові) багатьох факторів. Друга половина XIX і початок XX ст. пройшли під знаком протистояння двох методологій, двох світоглядів: економічного детермінізму, з одного боку, й концепції багатофакторності, з іншого.

Представники марксизму послідовно відстоювали ідею переваги економічного фактора (способу виробництва) стосовно усіх інших сфер життя: політики, моралі, права, релігії, культури. Цей підхід отримав назву економічного детермінізму. Їхні опоненти доводили, що усі сфери суспільного життя рівноцінні за силою впливу на історичний процес, або що релігія, мораль та культура мають вирішальний вплив на форми господарювання, типи економічних відносин, суспільний прогрес.

Описані вище принципи стали підвалинами конкретної політичної практики. В умовах радянської системи, побудованої на засадах марксизму, інтересам економічного розвитку суспільства були підпорядковані всі види суспільних відносин – від особистісних до політичних. Соціальним відносинам (соціальної сфері життя) відводилося залишкове місце, як у стратегічному аспекті, так і в його фінансовій реалізації. Але специфікою системи соціального захисту і соціальних гарантій за радянських часів було те, що тоді чітко визначались суб'єкти цього процесу: держава, підприємство, профспілки. Таким чином, політична тоталітарність позначилась на характері соціальної політики.

Демократичне правління надає населенню широкий вибір форм соціального захисту: державних, громадських, приватних та особистісних. В умовах демократії змінюються й соціальні зобов'язання держави перед громадянами. Рівень соціального благополуччя людей перебуває в досить складному й опосередкованому стосунку до економічного рівня розвитку країни.

Сучасні дослідники соціальної політики Б. Дікон, М. Халс і П. Стабс у книзі «Глобальна соціальна політика»²⁵ руйнують примітивне уявлення про механічний зв'язок між рівнем економічного розвитку країни і добробутом населення. Автори стверджують, що, наприклад, США, перебуваючи на ви-

²⁵ Дікон Б., Халс М., Стабс П. Глобальна соціальна політика. – Київ, 1999. – С. 62-64

щому шаблі економічного розвитку, відстає у створенні соціальної системи від багатьох інших країн Заходу, де інститути **держави добробуту** значно розвинутіші. Декілька інших, не надто багатих країн, серед яких Китай і Коста-Ріка, мають показник людського розвитку набагато вищий, ніж можна було б судити за рівнем їхнього ВВП. Отже, багато важить політичний вибір, ті ціннісні орієнтири, яких дотримується держава у своїй соціальній політиці.

Цікавими є новітні дані про зворотній зв'язок між ступенем нерівності та економічним розвитком. Ортодоксальні економісти-ринковики у 70-80-их роках ХХ ст. стверджували, що зростання нерівності в доходах позитивно впливає на економічне зростання: чим більше нерівності в країні, тим вона багатша і, як наслідок, тим краще живеться усім громадянам. Нині ці твердження піддаються сумніву. Соціальна політика, мета якої — забезпечити кожному справедливу частку майна, ресурсів, доходів, може сприяти економічному зростанню. З доповіді Організації з економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) за 1996 р. випливає доволі несподіваний висновок, що в деяких випадках майбутнє процвітання залежить від сповільнення темпів зростання нерівності доходів та заробітків, яке, зазвичай, є наслідком соціальної політики.

В сучасних країнах існують різні моделі соціальної політики, що спираються на сукупність макроекономічних, соціально-економічних і соціальних показників. До головних економічних показників слід віднести темпи зростання валового внутрішнього продукту, обсягу виробництва, інфляції. Соціально-економічні показники — це рівень безробіття, відсоток осіб, що опинились за межею бідності, співвідношення середньої заробітної плати й вартості споживчого кошика та індекс людського розвитку, про який мовилося вище.

17.2.2. Моделі соціальної політики в країнах Заходу

У II половині ХХ ст. в європейських країнах, США і Канаді сформувалась система суспільних відносин, яку прийнято називати **державою загального добробуту**. В її основі лежить принцип соціальної спрямованості державної політики на зростання добробуту усіх верств населення. Найвідоміші моделі держави загального добробуту отримали назви ліберально-демократичної, консервативної, соціал-демократичної²⁶. Прикладом реалізації першої традиційно вважають США. Дві інші знайшли своє втілення в таких європейських країнах як Німеччина («консервативна») і Швеція («соціал-демократична»). Політику, здійснювану в ФРН, називають також моделлю соціального ринкового господарства, на відміну від північноєвропейської моделі в Скандинавських країнах.

²⁶ Ginsburg N. Divisions of Welfare. A Critical Introduction to Comparative Welfare Policy. — London 1993 — P 21

Основою кожної політичної моделі є певні ідеологічні, правові, економічні принципи. Державна ідеологія містить ті головні цінності, що визначають базову функцію держави, позначену в її конституції. Правовою основою стають певні пріоритети держави, які можуть бути сфокусовані на одному з трьох елементів, як на першочерговому: політичних, громадянських або соціальних правах. В економічній сфері моделі відрізняються мірою втручання держави в економічні процеси.

Зупинімося на особливостях кожної з цих моделей, щоб на основі порівняльного аналізу зрозуміти їхні переваги й недоліки.

Ліберально-демократична модель. Усі фактори демократії – законодавство, власність, ринкова економіка – в ліберальних державах є механізмами координації індивідуальних інтересів²⁷. Ідеологія індивідуалізму утворює ціннісне ядро ліберальної демократії і саме на неї спирається держава, формулюючи завдання й випрацьовуючи механізми соціальної політики. В ідеалі держава бере на себе функцію стимулятора індивідуальної активності, заохочуючи своїх громадян до пошуку роботи, соціального захисту, підприємницької ініціативи.

Правова база ліберальної моделі демократії сфокусована на громадянських правах, зокрема на рівноправності громадян незалежно від расових, етнічних, статевих та інших ознак. Свою головну місію держава ліберального типу вбачає в охороні прав людини, тоді як охорона соціальних прав значною мірою перекладається на громадські організації й саму особистість. У таких суспільствах складається модель добробуту за «залишковим принципом» (Р. Тірмас), а пріоритетними тут є громадянські, політичні, а лише потім – соціальні права (С. Ляйбфрід).

Консервативна модель демократії. Її ідеологічну основу становить ідея виправдання соціальної диференціації в суспільстві. Майнова нерівність розцінюється як цілком природне і нормальне явище. Головна ж місія держави полягає в тому, щоб через гнучку податкову політику здійснювати перерозподіл доходів, водночас надаючи компенсацію за допомогою трансфертів тим прошаркам, які її потребують. Ця модель в сучасній Німеччині характеризується випередженням громадянських та соціальних прав порівняно з політичними.

Соціал-демократична модель акцентує увагу на запобіганні різкій диференціації найвищого та найнижчого рівня доходів. Серед управлінських важелів вагомими є самоврядні структури. Соціальні гарантії ґрунтуються як на державній, так і на недержавній підтримці. У функціональному відношенні державна політика спрямована на забезпечення всіх громадян роботою. Зайнятість і формальна відсутність безробіття утворюють стабільну по-

²⁷ Held D. Models of Democracy. – Second edition. – Cambridge, 1996. – Chapter 3.

даткову базу. Рівень оподаткування загалом значно вищий, ніж, скажімо, в ліберальній моделі. Це й дає змогу державі здійснювати перерозподіл бюджету, забезпечуючи громадян соціальною допомогою. Правові пріоритети північноєвропейської моделі зосереджені на соціальних правах як на головній меті державної політики.

Є й інші класифікації, які, наголошуючи на інших критеріях, у цілому вибудовують ту саму вісь: США – Велика Британія, Німеччина – Скандинавські країни. Вона відображає рух західних держав від суто ліберальних цінностей до соціального, гуманізованого лібералізму (захищеність завдяки соціальному страхуванню) і далі – до забезпечення рівних соціальних можливостей та добробуту для всіх²⁸.

Відмінності в ідеологічних та правових орієнтирах держав різного типу втілюються, насамперед, у фінансових витратах на соціальні цілі. Так, соціальні видатки держав ліберального типу складають найменшу частку ВВП порівняно з державами, які обрали для себе інший шлях. У США вони становлять 18,2% ВВП. Певним результатом такої політики є перебування 12,8% населення за межею бідності²⁹. Однак позитивним її наслідком слід вважати низький відсоток безробітних – усього 4%. Ця модель також є найдешевшою для платників податків.

У Німеччині соціальні витрати в 1993 р. становили 25,8% ВВП. Компенсаційні дії уряду щодо малозабезпечених груп охоплювали 10% населення (воно перебувало за межею бідності). Але економічні проблеми та труднощі викликали ріст безробіття. Рівень оподаткування становив 39,6% ВВП³⁰.

²⁸ Н.Фернес і Т. Тіллон критерієм класифікації сучасних держав вважають мету, якої ті досягають, запроваджуючи певні заходи соціальної політики. США, за оцінкою дослідників, це **позитивна держава**, масштаб соціальних допомог в якій обмежується метою уникнення гострих соціальних конфліктів і досягнення суспільної стабільності. Для збереження демократії її соціальна політика важлива. Але на перерозподіл національного доходу (на користь бідніших верств) і на соціальну структуру суспільства вона впливає мало. Другим типом є **держава соціальної захищеності**, яка насправді досягає мети забезпечення прожиткового мінімуму для кожного члена суспільства, ліквідації бідності та знедоленості шляхом соціального страхування. Це облагороджений, гуманізований варіант ліберальної держави. Оскільки інструментом гуманізації є широкі соціальні програми, то таку державу можна називати також **соціальною державою**. Третій тип, до якого, на думку авторів, якраз і має належати поняття **держави загального добробуту**, проводить соціальну політику, спрямовану на створення рівних життєвих умов для всіх членів суспільства – через регулювання доходів, залучення непривілейованих класів (передусім робітників) до контролю над елітою і до прийняття державних рішень. Це роблять насамперед Скандинавські країни, які вийшли за рамки соціальної політики ліберальної держави (див.: Furness N., Tillon T. The Case for the Welfare State: From Social Security to Social Equality. – Bloomington, 1976).

²⁹ Біляцький С. Соціальний захист як ознака цивілізованості // Віче. – 1998. – №8. – С. 67.

³⁰ Welfare in Civil Society: Report for the Conference of European Ministers Responsible for Social Affairs – United Nations European Region – Bratislava, 1993. European Center Vienner – 1993. P. 01

Найбільший розмір соціальних витрат (32% ВВП) був у Скандинавських країнах, які реалізують свій соціал-демократичний вибір. За межею бідності в цих країнах перебувало лише 0,1% населення. Рівень безробіття дорівнював 4% (природне безробіття). А рівень оподаткування становив 49,3% ВВП³¹.

17.2.3. До формування нової моделі соціальної політики в Україні

Український вибір залежить від економічних, політико-правових факторів, а також від громадської думки і стану суспільної свідомості населення. Модель соціальної політики в Україні формується в умовах перехідного суспільства. Це зумовлює цілий ряд її особливостей, до яких можемо віднести:

- надмірну залежність від рівня економічного розвитку країни;
- відсутність можливостей широкого вибору громадянами форми соціального захисту (видів страхування, допомоги, обслуговування);
- фактичне «зведення» соціальної політики до її соціально-захисної функції;
- концептуальну невизначеність, що породжує суперечності між принципами, покладеними в основу правових актів, починаючи з Конституції України, з одного боку, та механізмами їх реалізації і фінансуванням – з іншого.

За своїми основними рисами існуюча сьогодні в Україні модель нагадує **соціал-демократичний варіант соціальної політики з елементами лібералізму**. Вона склалася під впливом поступового формування ринкових відносин і процесів демократизації суспільства, появи так званого «третього сектора» – об'єднань громадян, громадських, благодійних, неприбуткових, некомерційних організацій, що займаються благодійною та іншою соціальною діяльністю. Що обрано саме таку модель політики в соціальній сфері, підтверджує спосіб розподілу витрат державного бюджету на головні соціальні потреби: пенсійне забезпечення – 10,2% ВВП, освіту – 5,4% ВВП, охорону здоров'я – 4,3% ВВП. Інші видатки – 19,5%³². Разом з іншими соціальними видатками загальний розмір соціального фінансування в країні дорівнює приблизно 39,4% ВВП.

³¹ Welfare in Civil Society: Report for the Conference of European Ministers Responsible for Social Affairs – United Nations European Region – Bratislava, 1993. European Center Vierner – 1993. – P. 91.

³² Ibid.. – P. 88.

Таблиця 17.1

Соціальні видатки держав, які належать до ліберально-демократичної, консервативної і соціал-демократичної моделей, та України в 90-ті роки (% до ВВП)

	Охорона здоров'я	Освіта	Пенсійне забезпечення	Інше	Загалом
Ліберально-демократична модель (США)	4%	5,3%	7,2%	0,9%	18,2%
Консервативна модель (Німеччина)	6,4%	4,4%	11,8%	1,7%	25,8%
Соціал-демократична модель (скандинавська)	8,5%	5,9%	11,2%	5,7%	32,0%
Україна	4,3%	5,4%	10,2%	19,5%	39,4%

Законодавча база соціальної політики спирається на Конституцію, у якій ідеться про соціальну державу, соціально-орієнтовану економіку та про принцип загальності й доступності соціального захисту. **Принцип соціально-орієнтованої економіки** формулює мету економічної політики, припускаючи, що економіка не може бути самоціллю, а є лише засобом для розвитку «людського капіталу». В співвідношенні понять «соціальне» й «економічне» друге повинно бути підпорядковане першому. **Принцип загальності й доступності** соціального захисту вказує на те, що держава намагається гарантувати соціальну справедливість усім своїм громадянам. Право на соціальний захист закріплене в Загальній декларації прав людини Організації Об'єднаних Націй від 10 грудня 1948 року і є невід'ємним правом кожної людини як члена суспільства.

Поняття соціальна держава близьке за значенням до поняття держави загального добробуту, однак його застосовують усе ж таки не до ліберальних моделей соціальної допомоги (які деякі автори називають «позитивною державою»), а до тих, які в широких масштабах займаються «розподілом соціального багатства і державних ресурсів»³³, доповнюючи ринкове середовище розвиненою системою заходів соціальної політики, але не пригнічуючи його. Основний Закон ФРН 1949 р., що одним із перших закріпив це поняття, розкриває зміст соціальної держави як гарантування гідного життєвого мінімуму, соціальної рівності, соціального забезпечення загального добробуту, державної допомоги тим, хто не в змозі самостійно себе забезпечити³⁴.

³³ Див.: Скрипнюк О.В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До десятиріччя незалежності України. – Київ, 2000. – С. 27.

³⁴ Див. Горбатенко В., Павленко Р. Системний аналіз становлення соціальної держави в Україні: перша спроба // Політика і політика – 2001 – № 4 – С. 154

Соціальні зобов'язання Української держави, які зафіксовано в ст. 1 Конституції України, ще раніше були сформульовані в розгорнутому вигляді в «Концепції соціального забезпечення населення України», ухваленій Верховною Радою в грудні 1993 року. В ній зроблено спробу розподілити відповідальність за реалізацію соціальних гарантій між державою, підприємствами та громадянами; здійснити диференційований підхід до різних соціально-демографічних груп населення в залежності від ступеня їхньої економічної самостійності, працездатності, можливості підвищення рівня матеріального добробуту.

Ознаками ліберальних підходів до соціальної політики слід вважати зобов'язання держави забезпечувати за рахунок бюджетних коштів лише мінімально гарантований рівень медичного, культурного, побутового і соціального обслуговування населення і, передусім, найменш соціально захищених громадян. В «Концепції» ідеться про те, що в умовах ринкової економіки джерелом підвищення добробуту громадян має стати ефективна праця, трудова активність та підприємницька ініціатива.

Через систему законів і законодавчих актів поступово розбудовується правовий каркас соціальної політики. Державні соціальні гарантії отримали своє визначення в законі України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» (листопад 2000 р.). Державні соціальні гарантії, як сказано в законі, це встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму. Держава гарантує також надання гарантованих обсягів соціально-культурного, житлового, комунального, транспортного, побутового обслуговування та обслуговування у сфері освіти, охорони здоров'я фізичної культури та спорту, торгівлі та громадського харчування.

Соціальні гарантії сучасної української держави враховують наявність різних форм власності; вони націлені не стільки на повне піклування про всіх громадян незалежно від їх матеріального становища, скільки на забезпечення мінімуму, необхідного для того, щоб малозабезпечені верстви отримали доступ до соціальних послуг та інших життєвих благ.

Таке нове розуміння завдань соціальної політики відповідає новим реаліям. Звуження обсягів державних гарантій пов'язане, по-перше, з розподілом відповідальності та фінансування між центром і місцевими органами влади; по-друге, із включенням у процес соціального захисту коштів підприємств, установ, організацій, фондів громадян; по-третє, з залученням широкого кола громадських організацій (об'єднань, фондів, спілок) для контролю діяльності державних інституцій.

Реформування соціальної сфери в Україні здійснюється з урахуванням міжнародних стандартів, завдяки чому країна втягується в світовий цивілізаційний процес. Дотримуватися їх буде легше, якщо країна успішно виходитиме з зтяжної економічної кризи, що тривала упродовж 90-их років. Цей процес уже розпочався, про що свідчить динаміка темпів зростання обсягу виробництва, а також доходів населення, про що йшлося в попередньому розділі³⁵.

Економічні зрушення певною мірою відбилися й на соціальному становищі, а ще більше — на соціальному самопочутті громадян України. Так принаймні стверджують соціологи Київського міжнародного інституту соціології, що провели чергове соціологічне опитування в грудні 2001 року. Відповідно до опитувань, з 36% 1996 року до 32% у грудні 2001-го зменшилася кількість людей, котрим не вистачає грошей навіть на їжу, з 52% до 48% — тих, котрим грошей вистачає на їжу, проте складно купувати одяг або взуття. Водночас збільшилася з 9% до 14% кількість тих, кому вистачає грошей на їжу, одяг, проте бракує коштів на придбання речей довготривалого користування, і з 3% до 5% — тих, котрі можуть купувати деякі дорогі речі, проте не можуть дозволити собі все, що хочуть. Та найцікавіше, що кількість людей, не задоволених тим, як складається їхнє життя, зменшилася з 74% до 39%, а кількість задоволених тим, як склалося їхнє життя, збільшилася — з 12% до 26%³⁶. Це означає, що відбувається соціальна адаптація до нових умов, частково, мабуть, відкриваються нові можливості, і — головне — відсутність погіршення сприймається як позитивний факт і додає оптимізму.

Наступним завданням повинна стати активна соціальна політика, яка повністю використала б усі можливості, які з'являться внаслідок зростання виробництва й національного доходу. Адже недооцінка значення соціальних прав веде до соціальної нестабільності, недовіри до влади, до розчарування населення в демократії і підтримки крайньо лівих політичних сил, які живуть ідеєю політичного реваншу.

Та поки що в Україні зберігається загалом незадовільне становище як у сфері доходів населення, так і охорони здоров'я, зайнятості тощо. У 2001 р. індекс співвідношення вартості споживчого кошика (250 грн.) і середньої заробітної плати (приблизно 311 гривень) становив 80%, що свідчить про низький рівень життя людей (граничний світовий показник дорівнює 70%).

Про негативні тенденції в соціальній сфері свідчать також показники тривалості життя, відсоток людей, що перебуває за межею бідності, індекс людського розвитку. За даними, на середину 90-х років очікувана тривалість

³⁵ Див.: Урядовий кур'єр. — 2000. — № 16. — С. 5.

³⁶ Кажуть, що жити стало краще. Але на харчування вистачає не всім // Дзеркало тижня. — 2002. — № 1 (5-18 січня). Під час соціологічного дослідження в листопаді 1996 р. було опитано 1179 респондентів, у грудні 2001 р. — 2013 осіб в усіх регіонах України.

життя в Україні становила 65-67,8 років (світовий показник – 75-79 років). За межею бідності офіційно перебувало 31,7% населення³⁷. А за даними соціологічних опитувань людей, що самі себе відносять до бідних, в Україні є мало не вдвічі більше. За індексом людського розвитку менше ніж за п'ять років Україна пересунулась з 95 місця на 102 (із 174 держав світу)³⁸.

Однією з причин масового зубожіння населення є безробіття – втрата праці й відсутність нових можливостей для працевлаштування відповідно до фахової підготовки працівника. Тому для соціальної політики дуже важливим є питання зайнятості і боротьби з безробіттям, у тому числі й через політику соціального партнерства.

17.3. Соціальна політика та соціальна структура (стратифікація) України

17.3.1. Поняття та основні компоненти соціальної структури

У концепції соціальної політики категорія «соціальна структура суспільства» займає особливе місце. **Соціальна структура – це сукупність та співвідношення виділених за певними ознаками суспільних груп.** Групи можуть виокремлюватись на підставі однієї ознаки або сукупності спільних ознак. У другому випадку виникають групи, що їх соціологи називають кумулятивними. Це, наприклад, нації, класи та ін. За ознакою розподілу праці соціологи виокремлюють професійні групи; за віком, статтю – соціально-демографічні, за місцем проживання – територіальні. Підставою для виділення відповідних груп слугують також освіченість, етнічна й територіальна приналежність. Серед соціально-економічних ознак диференціюючу роль відіграють розмір багатства (майнова структура), доходів, характер зайнятості.

Об'єктами соціальної політики є також девіантні групи (засуджені, наркомани, алкоголіки). Групою, чисельність якої в Україні зростає, стали інваліди. Військові конфлікти, соціально-економічні негаразди в країнах СНД спричинили появу групи біженців. Соціальна політика – це урахування і координація інтересів, потреб, цінностей кожної з груп. Тому для розробки перспективної політики велике значення має дослідження соціальної структури суспільства.

На початку ХХ століття відомий російсько-американський соціолог П. Сорокін запропонував **поняття «страти»** (від лат. stratum – шар, що залягає над або під іншими шарами), за допомогою якого фіксується соціальний статус людини на драбині соціальної ієрархії. Основними ознаками страти є розмір доходу, рівень освіти, приналежність до певної професійної групи. Поряд з поняттям «страта» не втратила свого значення й **категорія «клас»**.

³⁷ Інформаційна аналітична доповідь «Україна в 1996 р.» – Київ, 1996. – С. 7-8.

Особливо важливим елементом соціальної структури сучасних суспільств з точки зору демократії є **середній клас** – категорія, що стала невід’ємною частиною концепцій постіндустріалізму. Кількісно значний середній клас зумовлює стабільність, добробут, відкритість суспільства. Він є основним творцем інститутів і норм громадянського суспільства.

Сучасні ідеологи середнього класу (А. Гідденс, Б. Еренрайх, Т. Коке) пов’язують його групоутворюючі ознаки з формами власності, освітніми чи технічними навичками, управлінською діяльністю³⁹. В минулому основну масу середнього класу становили фермери та інші дрібні бізнесмени й торговці. Нині – це дрібні й середні власники та високооплачувані працівники сфери послуг, інформатики, соціальної інфраструктури. У США середній клас на 65% утворюють особи, зайняті в сфері бізнесу, й на 42% – у сфері інформаційного забезпечення.

В Україні середній клас лише почав формуватися. Його становлення відбувається внаслідок виникнення стійкого прошарку людей – власників нерухомого майна, земельних ділянок, акцій, а також прискореного розвитку малого й середнього бізнесу, фермерських господарств, зміцнення позицій науково-технічної інтелігенції, вчених, діячів культури та освіти, спеціалістів середньої ланки управління, фінансистів та менеджерів. Його утворюють працівники виробничої й невиробничої сфер, які отримують середній за своїм розміром доход у вигляді прибутку або заробітної плати⁴⁰.

Розвиток соціальної структури в Україні складається нині з двох процесів – трансформації тих верств, що існували раніше, за часів командно-адміністративного соціалізму, і виникнення нових. Як справедливо зазначають українські політологи, відбувається «деструктуризація і дестратифікація частини економічно активного населення, зв’язаного головним чином з державною власністю»⁴¹. А з іншого боку, з’явилися приватні підприємці, орендарі й орендодавці, власники акцій «народних» підприємств, приватні власники, що володіють контрольним пакетом акцій або їх значною частиною. Формується клас фермерів з чітко вираженою відмінністю інтересів і політичних орієнтацій від решти селянства. Серед спеціалістів набули поширення професійні групи менеджерів, зростає роль юристів.

³⁹ Кивенен М. Перспективи развития среднего класса в России // Социологический журнал. – 1994. – №2. – С. 135-137.

⁴⁰ Цікаві, хоч, можливо, й спірні міркування щодо його «соціального обличчя» в Україні висловлені в публікації Цалик С. Українські «середні»: ті, котрі прагнуть більшого // Політика і культура (ПіК). – 2000. – № 2 – С. 40-41. Див. також: Світа Г.М. Середній клас: суть та умови його формування в Україні // Вісник ЛДУ. – Серія сусп. наук. – 1995. – Вип. 32. – Львів, 1995. – С. 84-89; Бондаренко Е.Б. Средний класс: возможности становления и развития в Украине // Харьковские социологические чтения-97: Сборник научных работ. Часть II – Харьков, 1997. – С. 130-134.

⁴¹ Див.: Соціальна стратифікація і політика // Політична думка. 1993 – №1. – С. 16.

Робітники виробничої сфери диференціюються на робітників державного і приватного сектора, робітників-орендарів і співвласників підприємств, зберігається і навіть дещо посилюється значення професійного поділу робітничого класу, а також його поділу на організовану та неорганізовану частину. Водночас відбувається деміфологізація суспільної ролі робітничого класу, відмова від ідеологічних штампів радянського періоду. Зараз цю соціальну групу, як і будь-яку іншу, розглядають об'єктивно, аналізуючи специфіку її становища порівняно з іншими елементами соціальної структури. Головним тут є визнання її статусу найманої робочої сили як на державних підприємствах, так і на підприємствах інших форм власності.

Одним із суттєвих соціальних наслідків економічної реформи стало скорочення кількості робітників внаслідок реструктуризації промисловості, зупинки підприємств, заборгованостей працедавців по заробітній платні, низького рівня останньої. Значення цього процесу суперечливе. З одного боку, стихійне витіснення робітників з промислової сфери об'єктивно підштовхує її до раціоналізації зайнятості. Зокрема, у відсотковому відношенні кількість промислових робітників в Україні тепер наближається до їх кількості в США, де вона дорівнює 25,3%.

З іншого боку, процес скорочення робітників ще не став свідомо контрольованим, і представники цієї групи поповнюють ряди безробітних та малозабезпечених верств населення. Питання про політику в галузі зайнятості й безробіття було докладно розглянуте в попередньому розділі. Зазначимо лише, що вдосконаленню системи соціального захисту громадян на випадок безробіття має служити закон України «Про загальнообов'язкове державне страхування на випадок безробіття». Планове перенавчання, створення нових місць праці, психологічна підготовка, соціологічне прогнозування поведінки робітників та змін у їхній свідомості — ось далеко не повний перелік заходів, які повинні стати змістом соціальної політики стосовно робітничого класу.

Трансформаційні процеси відбуваються й у соціально-класовій структурі населення, зайнятого в сільському господарстві — внаслідок реформування форм власності в агропромисловому комплексі. Закон України про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі (липень 1996 р.), Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» (грудень 1999 р.) і, нарешті, Земельний кодекс, прийнятий восени 2001 р., закріпили створення багатокладності в селі. Розпаювання майна колективних господарств, отримання землі у володіння і власність істотно міняють статус селянства. Однак поки що більше на папері, ніж на ділі. Різні форми клієнтельської залежності від місцевих керівників, відсутність коштів і засобів виробництва залишають селян поки що упослідженою верствою, через що їхнє ставлення до рефор-

мування відносин на селі значною мірою є негативним. Вони скаржаться на відсутність накопичень для створення власного господарства, брак знань для самостійного його ведення, на недостатність правових гарантій для утворення фермерських господарств.

Повномасштабні соціальні наслідки реформування села проявляться з уведенням у практику положень нового Земельного кодексу, прийнятого Верховною Радою України 10 жовтня 2001 р. Але й сьогодні можемо констатувати посилення майнового розшарування сільського населення, загострення проблем соціального захисту, зростання потреб в адекватному новим відносинам розвитку соціальних послуг і соціальної інфраструктури в сільській місцевості.

Специфікою українських сільськогосподарських виробників є передовсім їх чисельність. Група працівників аграрного сектору становить в Україні 21% від усіх зайнятих у суспільному виробництві, тоді як у розвинутих країнах Заходу вона утворює 2-9%. Іншою особливістю цієї групи є те, що серед працівників сільського господарства 84% становлять жінки (у країнах Західної Європи і США – 40%); понад 20% працюючих – це люди віком 50 років і старше.

Інша проблема пов'язана з матеріальним становищем працівників села. Середньомісячна заробітна плата в сільському господарстві становить 72,7% заробітної плати в цілому по народному господарству, а середній розмір пенсій за віком у сільській місцевості на 10,4% менший, ніж загалом по Україні. Економісти свідчать: хоч номінальні доходи сільських сімей зростають завдяки надходженням з суспільних фондів споживання, але їх реальна величина і частка в структурі сукупного доходу падає. Питома вага пенсій, стипендій, дотацій та всіляких допомог скоротилась. Отже, соціальні проблеми села потребують посиленої уваги як з боку уряду, так і Верховної Ради України, а прийняті закони та постанови щодо пріоритетного розвитку села – оновлення з урахуванням проблем сучасного етапу аграрної реформи.

17.3.2. Проблема бідності. Майнові групи й соціальна політика

Найважливішим питанням соціальної політики будь-якої держави є боротьба з бідністю. Групи, що перебувають за межею бідності, потребують загальної уваги не лише з міркувань гуманності, милосердя й соціальної справедливості, а й тому, що в їхньому середовищі виникають умови, сприятливі для протизаконних і аморальних дій, екстремістських рухів тощо. Отже, турбота про те, щоб у суспільстві було якомога менше бідних – це турбота про оздоровлення суспільства загалом.

На боротьбу з бідністю повинні бути спрямовані соціальні програми як держави, так і органів місцевого самоврядування та інститутів громадян-

ського суспільства. Під їх контролем мають бути два головні напрями соціальної політики стосовно бідних: 1) соціальний захист мало- й незабезпечених; 2) регулювання процесів соціальної поляризації. У структурі суспільства мають бути виділені групи бідних людей за ознаками рівня доходів, майнового стану, а також їх незайнятості у народному господарстві. Стосовно кожної з цих груп соціальна політика має будуватись специфічно, з урахуванням об'єктивних та суб'єктивних факторів їхнього становища.

На середину 90-их років за оцінками українських соціологів майнове розшарування в Україні було таким: група багатих – від 3% до 6%, група середніх – близько 13%, група бідних – за різними даними від 70,8% до 86,5%. Для порівняння відзначимо, що майнове розшарування в США виглядає так: багаті – 3%, забезпечені – 17%, середні – 60%, бідні – 20%. За даними статистичного бюро Європейської комісії індекс купівельної спроможності населення України – один з найнижчих у Європі і становить 17% від європейської норми⁴².

Важливим показником соціального розшарування є децильний коефіцієнт – співвідношення середнього доходу 10% високодоходних сімей до 10% сімей з найнижчим рівнем доходу. В Україні цей коефіцієнт дорівнює 14 : 1 (або 12 : 1). За даними Київського міжнародного інституту соціології – навіть 35,4 : 1. Іншим показником є коефіцієнт Джіні, що вказує на рівень концентрації доходу. Для України це 0,54, тоді як гранично допустимий світовий показник Джіні – 0,40-0,45.

Кількісні показники розшарування свідчать про розміри соціальної відстані між групами в суспільстві, про рівень поляризації в ньому і, як наслідок, про формування численної верстви бідних. Має це й свої політичні наслідки: велика частка бідних людей несприятливо впливає на формування громадянського суспільства, містить у собі загрозу соціальних і політичних конфліктів, є причиною ірраціональних форм політичної поведінки значних мас людей. Велика концентрація багатства в одних руках робить вірогідним встановлення олігархічних режимів з невідконтрольною елітою тощо.

У практиці соціально-економічних досліджень використовують різні критерії визначення бідності: абсолютний (визначається за фактичною вартістю товарів та послуг, що входять до споживчого кошика); відносний (об'єктивний) – на основі фіксованої частки, а саме 40-50% від середнього доходу населення країни; суб'єктивний (виходячи з суджень населення про необхідний мінімальний дохід). Є й інші способи⁴³.

⁴² Інформаційно-аналітична доповідь «Україна в 1996 р.» – Київ, 1996.

⁴³ Наприклад, відносну бідність визначають за структурою витрат. Скажімо, частка витрат на продукти харчування не повинна перевищувати 2/3 доходу родини, або витрати на житло не повинні перевищувати 15% сукупного доходу родини тощо. Є також ресурсний критерій, коли межу бідності визначають залежно від можливостей економіки забезпечити

Зазвичай мінімальний споживчий бюджет розраховує Міністерство праці й соціальної політики. Цей нормативно-статистичний показник визначають як рівень середньодушового доходу, що забезпечує придбання певного набору матеріальних благ та послуг⁴⁴. За рішенням Верховної Ради, в 1999 р. межа бідності була позначена доходом 118 гривень. У 2001 р. мінімальний споживчий бюджет був визначений урядом у розмірі 270 гривень.

Згідно з даними офіційної статистики, в Україні 31,7% населення перебуває за межею бідності. Про порушення балансу споживання свідчить тенденція до зменшення частки заробітної плати у структурі ВВП. Вона утворює 34-35%, тоді як у розвинутих країнах – від 62% до 80%. Погодинна вартість робочої сили становить в Україні 0,37-0,40 долара США на годину, в Румунії і Болгарії – 0,4-0,8 долара, у Польщі – 2, Угорщині – 1,8, Чехії – 1,6, у США і Франції – 15,5, у Німеччині – 25 американських доларів⁴⁵.

Бідність у регіональному вимірі. На території України бідність має свої «вогнища» в індустріальному регіоні Східної України, у деяких районах південних та західних областей. Її зосередженість на певних територіях призводить до виникнення феномену, який отримав у соціології назву «культура бідності». Цим терміном ще в ХІХ столітті позначали певний стиль життя, що його породжує бідність⁴⁶.

У попередніх розділах уже згадувано, як оцінював вплив бідності на особу й громадянське суспільство великий німецький філософ Гегель. Сучасний дослідник бідності, професор Іллінойського університету О. Льюїс фіксує такі сталі риси культури бідності: бідні не поділяють суспільних цінностей; вони мають низький рівень організації; їм притаманні специфічні стосунки між статевими та віковими групами (відсутність дитинства, вільні форми одруження); у їхній свідомості домінують безпорадність, залежність, приниженість, низький рівень мотивації до праці, нездатність планувати своє майбутнє⁴⁷. Соціологія бідності, яка з'явилась зараз на теренах СНД, суттєво доповнює соціопсихологічну картину бідності, підрозділяючи бідних на активних і пасивних. У межах пасивного типу виокремлюють рефлекторно-запізнювальний тип поведінки (веде до поглиблення бідності) та помірковано-присотувальний (веде до консервування того рівня бідності, що вже склався).

⁴⁴ До нього входять мінімально необхідні продукти харчування, зумовлені нормами фізіологічних потреб людини в харчових речовинах та енергії. Набір продуктів у натуральному виразі охоплює 10 агрегованих груп продовольчих товарів, або 22 продукти. Для вартісної оцінки цих продуктів використовують середні ціни купівлі відповідних товарів, які регулярно фіксують статистичні органи. Мінімальний споживчий бюджет є соціальним, а не фізіологічним мінімумом, оскільки, крім витрат на харчування, містить витрати на непродовольчі товари, послуги та вартість утримання житла.

⁴⁵ Біляцький С. Соціальний захист як ознака цивілізованості суспільства // Віче. – 1999. – №8. – С. 65.

⁴⁶ Ярошенко С.С. Синдром бедности // Социологический журнал. – 1994. – № 2.

⁴⁷ Lewis O. *La vida*. – New York, 1966.

Врахування специфіки кожної групи бідних дозволяє державі використовувати різні механізми соціального захисту. Про це свідчить перелік програм, включених до системи заходів соціально-захисного напрямку політики: соціальний захист дитини, материнства, інвалідів, ветеранів; допомога на дітей віком до 16 (учнів до 18) років; виплати у зв'язку з підвищенням роздрібних цін; виплати державної допомоги самотнім матерям та матерям по догляду за дітьми; виплати допомоги на дітей віком від 1,5 до 3-ох років; фінансування програм соціального захисту інвалідів; надання додаткових пільг ветеранам; виплати на утримання будинків-інтернатів та інших установ соціального забезпечення; покриття збитків від реалізації газу та відшкодування різниці в цінах на тверде паливо, що реалізується населенню. З кінця 2000 р. почалося періодичне збільшення пенсій за віком, соціальних виплат, допомоги по безробіттю.

17.3.3. Особливості соціальної політики стосовно соціально-демографічних груп

Об'єктом соціальної політики є також соціально-демографічні групи, кожна з яких має свої специфічні проблеми, що вимагають особливого підходу до їх розв'язання: жінки, молодь, люди похилого віку.

Соціальна політика стосовно жінок та сім'ї. Жінки складають групу, що є носієм багатьох психологічних, фізіологічних та соціальних особливостей, які необхідно всебічно враховувати в соціальній політиці. З жінкою пов'язані демографічні процеси зростання населення, на ній сфокусовані питання сім'ї та піклування про нове покоління. Жінка інтегрована у подвійну трудову зайнятість – у сфері професійної праці і в домашньому господарстві сім'ї.

У Доповіді четвертої Світової конференції про становище жінок (Пекін, 4-15 вересня 1995 р.) запропонована загальносвітова стратегія розв'язання проблем жінок. Базовим ланцюгом реалізації цієї стратегії є створення належних умов для жінок у сфері професійної трудової зайнятості з більш повним урахуванням дитородної функції і сімейних обов'язків (згідно із структурою демоекономічних функцій домашнього господарства)⁴⁸.

В загальній чисельності населення України частка жінок дорівнює 53,5%, чоловіків – 46,5%⁴⁹. Тривалість життя жінки – 73,2-71 рік, чоловіків – 62,8-57. Рівень освіченості жінок майже такий самий, як і в чоловіків (серед спеціалістів з вищою і середньою спеціальною освітою жінки становлять 60%). Частка жінок серед зайнятих робітників і службовців перевищує частку чоловіків. Проте внаслідок поширення безробіття вона зменшилась. Найбільш значні розбіжності за статевою ознакою спостерігаються у співвідношеннях

⁴⁸ Четвертая Всемирная конференция по положению женщин. – Пекин: ООН, 1995. – С. 202.

⁴⁹ Україна: людський розвиток. – С. 6.

заробітної плати чоловіків і жінок, в позиціях на ринку праці, у сфері управління. Статистика свідчить, що заробітна плата жінки становить 80,8% заробітної плати чоловіка. Доволі низькими є показники участі жінок в управлінській діяльності. В законодавчих органах кількість жінок складає 8-12%; на адміністративних і управлінських посадах (серед державних службовців) – 43%; на посадах спеціалістів і технічних працівників (серед державних службовців) – 75,7%. Таким чином, хоча жінки широко представлені серед спеціалістів, вони рідко обіймають високі посади.

За даними спеціального обстеження МОП (обстеженням охоплено 566 підприємств із загальною кількістю робітників і службовців 538,7 тис. осіб), серед управлінців і керівників питома вага жінок не перевищує третини, серед кваліфікованих робітників складає половину, а серед некваліфікованих їх є переважна більшість – 66,6% некваліфікованих робітників в Україні становлять жінки⁵⁰.

Показник співвідношення статевих груп в Україні, який включає в себе рівень тривалості життя жінок, рівень їх освіти, зарплати, прибутків, зайнятості, участі в управлінні (індекс гендерного розвитку) виводить Україну на 47 місце серед 130 країн світу. Це свідчить про необхідність практикування гендерного підходу, здійснення соціально-демографічної експертизи законопроектів як у соціальній сфері життя, так і в економічній.

Молодь як специфічна група в соціальній структурі України. Кількісні параметри молодіжної групи зумовлені загальною демографічною ситуацією в країні. Якщо чисельність населення України на початок 1996 р. становила 51,3 млн осіб, то зараз цей показник скоротився до рівня менше 49 млн. Від 1993 р. в Україні триває процес скорочення загальної чисельності населення⁵¹.

Цей факт позначається на чисельності вікових груп. Зокрема, відбувається відносне скорочення наймолодших вікових груп. Кількість дітей віком до 6 років скоротилась з 8,7% в 1989 до 7,6% в 1997 р. Група молоді від 6 до 18 років становить 20% від усього населення України, а від 18 до 28 років – 22%.

Дослідження молоді, проведене соціологами в 60-70-их рр. ХХ ст., виявило певні специфічні риси, пов'язані з віковою психологією цієї групи. Соціальний портрет молоді утворюють: життєві плани покоління і його ціннісні орієнтири; рівень освіти; професійна підготовка молоді; рівень зайнятості молодих; їх місце на ринку праці. Згідно з висновками І. Кона, В. Ядова, А. Здравомислова, С. Іконнікової та ін. у життєвих планах молоді завжди переважав мотив продовження освіти. Трудова мотивація посідала третє або

⁵⁰ Матеріали міжнародної конференції «Соціальна політика України в контексті економічних реформ». – Київ. Пр. ООН, 1995. – С. 49.

⁵¹ Чисельність населення України за 1990-1999 роки. – С. 6.

четверте місце в ціннісній шкалі. Які зміни простежуються в умовах сучасних інституційних перетворень у нашому суспільстві?

Опитування, проведене в чотирьох регіонах України на початку 90-х років, показало напрям трансформування ціннісних орієнтацій молоді⁵². Збереглась престижність освіти. Близько 70% випускників шкіл мали бажання продовжувати навчання, 20% хотіли б працювати і вчитись, 10% – тільки працювати. У 1996 р. Науково-дослідний центр з проблем зайнятості та ринку праці НАН України провів опитування близько 3 тисяч молодих людей, яке також показало, що близько 88% випускників шкіл планують учитися далі⁵³. Фактично, за даними статистики, 40% молодих людей продовжують освіту в вищих навчальних закладах, 20% – в технікумах і ще 20% – у професійно-технічних училищах. Щороку 1,5 млн покидають стіни навчальних закладів, але потреба робочої сили складає лише 40 тисяч, з них службовців – 8 тис.

Обираючи професію, молоді люди бажають мати високий дохід (30,8% опитуваних), 26,4% хотіли б працювати за отриманою професією, 23,1% орієнтовані на цікаву роботу і 13,8% – на роботу, що забезпечує престиж та кар'єру. Реальна ж картина зайнятості молодих людей не відповідає цим намірам. У структурі тих, хто шукає роботу через служби зайнятості, молодь становить 39,4%. У сфері бізнесу зайнято 3,4% молодих людей (тоді як 48,4% опитуваних випускників шкіл мріяли стати власниками підприємств). Соціальним наслідком безробіття і низького матеріального становища молоді є зростання серед неї девіантної поведінки. Фахівці стверджують, що зниження зайнятості на 1% веде до зростання злочинності майже на 10%. Майже 60% злочинів скоюють люди віком до 30 років.

Проблеми, пов'язані з цією соціальною групою, перебувають у центрі молодіжної політики. При Президентові діє дорадчий орган – Національна рада з питань молодіжної політики, у складі уряду – Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України з аналогічними структурами в обласних держадміністраціях. Певну роль відіграють структури та організації, що утворюються в межах громадянського суспільства. В Україні діє 700 регіональних молодіжних організацій і 20 загальнонаціональних, що об'єднують 700 тисяч молодих людей з 11 млн молоді країни (дані Міністерства юстиції і Міністерства статистики). Найвпливовіші з них утворили координаційний орган – Український національний комітет молодіжних організацій. Головною метою державних і громадських організацій у справах молоді є координація зусиль різних інститутів суспільства (правових, політичних, економічних, культурних, релігійних, науково-освітніх та ін.), спрямованих

⁵² Молодь України: для неї і про неї. – Київ, 1993. – С. 49-50.

⁵³ Фриндюк І., Аншина Н. Молодіжна політика зайнятості в Україні // Україна: аспекти праці. – 1996. – №4. – С. 46.

на генетичне й соціальне збереження та духовно-культурний розвиток покоління, від якого залежить майбутнє України.

Люди похилого віку і їх соціальний захист. Іншою віковою групою, що потребує особливої уваги в аспекті соціальної політики, є літні люди. Демографічні зміни, викликані значним скороченням народжуваності, а також зростанням смертності населення працездатного віку спричинили збільшення частки літніх людей в загальній чисельності населення України. Зокрема, кількість пенсіонерів за останні 25 років збільшилась в Україні з 8,9 до 14,5 мільйонів чоловік. На кожного зайнятого в сучасній Україні припадає 0,7 осіб пенсійного віку. На кожну тисячу людей працездатного віку (а далеко не всі вони зайняті) демографічне навантаження становить 794 особи, у тому числі дітей – 393, осіб старшого працездатного віку – 401.

Пенсії за віком в Україні чоловіки отримують з 60 років, а жінки з 55. Умови призначення та розмір пенсії, згідно з законом «Про пенсійне забезпечення», передбачає 55% заробітку (але не нижче мінімального розміру пенсії плюс 1% за кожний рік роботи понад 25 років (чоловіки) та 20 років (жінки), але не більше 75% заробітку. Мінімальний розмір пенсії за віком встановлюється у розмірі мінімального споживчого бюджету (згідно з межею малозабезпеченості).

Більшість пенсіонерів в Україні належать до категорії мало- або незабезпечених людей⁵⁴. І для більшості з них пенсія не є єдиним і головним джерелом поточних доходів. 15% пенсіонерів зайняті працею в формальному секторі економіки. До цього треба додати самозайнятість людей похилого віку і їх працевлаштування у неформальному секторі. Проблема зайнятості людей похилого віку має економічний, психологічний та соціальний виміри.

Система соціального захисту літніх людей в Україні має багато недоліків. Досвід країн з ринковою економікою свідчить, що доцільно створювати різноманітні фінансові та управлінські механізми, які давали б можливість програмам забезпечення літніх людей виконувати функції накопичення, перерозподілу і страхування доходів. У тих західних країнах, де частка населення похилого віку досить велика (Австрія, Велика Британія, Канада, Нідерланди), існує політика резервування робочих місць для літніх людей і заборонена вікова дискримінація. В таких країнах частка працюючих пенсіонерів також складає 66-77 відсотків людей пенсійного віку.

Пенсійне забезпечення в Україні ґрунтується на принципі солідарності, який іноді ще називають «договором поколінь», враховуючи, що нинішні платники внесків до пенсійного фонду фінансують нинішніх пенсіонерів. Система соціального страхування фінансується за рахунок сплати внесків працедавцями та найманими працівниками, виходячи із суми заробітку, яка

⁵⁴ Рівень їхнього матеріального забезпечення визначають згідно з фінансовим коефіцієнтом, який розраховують як відношення величини пенсії до розміру середньої заробітної плати

підлягає оподаткуванню. 13 квітня 1998 року Президент України підписав Указ «Про основні напрямки реформування пенсійного забезпечення», згідно з яким існуюча «солідарна» система буде доповнена персоніфікованими, накопичувальними рахунками і добровільними пенсійними заощадженнями, тобто в Україні має бути запроваджена трирівнева пенсійна система.

Проблема захисту літніх людей пов'язана не тільки з пенсійним забезпеченням, але й із соціальним обслуговуванням. З цією метою в Україні створені територіальні центри соціального захисту, які здійснюють адресну допомогу самотнім людям похилого віку.

Висновки

Досвід країн Європи та Північної Америки свідчить, що всі держави розвинутої демократії мають соціальну спрямованість, яка є необхідною складовою демократичної політики. Соціальні зобов'язання, які беруть на себе органи влади всіх рівнів, сприяють гуманізації суспільних відносин, соціальної та політичної стабільності, забезпечують довіру населення до органів влади та їх підтримку. Простежується чітка залежність між типом (моделлю) демократії і типом (моделлю) соціальної політики.

Упродовж тривалого періоду своєї історії держави Заходу формували ідеологічні, правові й соціальні засади держави загального добробуту, яка визначає «людське обличчя» сучасних демократій. В межах цієї концепції ефективність економіки і політики вимірюється рівнем і якістю життя населення.

Концептуальне визначення соціальних зобов'язань української держави міститься в ст. 1 Конституції, яка проголошує Україну «соціальною державою». Ст. 13 Конституції декларує «соціально спрямовану економіку». Проте соціальне спрямування української держави тільки починає формуватися, наштовхуючись на значні труднощі економічного й концептуально-ідеологічного характеру. Завданням державної влади, партій, недержавних організацій, вчених має бути подальша розробка наукової концепції соціальної політики, визначення її функцій, напрямів та механізмів. У ній мають бути враховані специфіка та вплив трансформаційних процесів на соціальну структуру й соціальні можливості в країні, соціальні наслідки політичних та економічних реформ.

Загальним побажанням щодо поліпшення соціальної політики є створення умов для впровадження ринкових важелів ресурсно-фінансового забезпечення цільових програм з використанням коштів населення, широкого залучення громадських організацій.

Стан соціальної сфери впливає на суспільну свідомість населення, його цінності й орієнтири. Як показують соціологічні дослідження, відчуття соці-

альної захищеності або незахищеності, впевненості або невпевненості позначаються на стабільності суспільства, обумовлюють ставлення громадян до державних інститутів, а також престиж і авторитет демократичного вибору в очах народу України.

Контрольні запитання

1. Охарактеризуйте співвідношення і взаємовплив демократії і соціальної політики.
2. Дайте визначення основних категорій, які входять до концепції соціальної політики.
3. Яке значення має система показників для аналізу стану суспільства і прогнозування його розвитку?
4. Як Ви розумієте поняття: суб'єкт та об'єкт соціальної політики?
5. Дайте порівняльну характеристику світових моделей соціальної політики.
6. Які критерії треба застосувати для визначення ефективності моделі соціальної політики?
7. Який вибір зробила Україна, судячи з правової бази соціальної політики, розподілу державного бюджету, організації управління соціальною сферою?
8. Які цілі встановлення системи соціального партнерства? Чим характеризується процес створення цієї системи в Україні?
9. Що являє собою нова концепція зайнятості в умовах демократизації суспільства? Які її основні принципи?
10. Яка ефективна стратегія боротьби з безробіттям?
11. Що таке соціальна структура суспільства?
12. Якими мають бути основні напрями соціальної політики з урахуванням тих соціальних груп, які утворюють соціальну структуру України?
13. Охарактеризуйте вплив соціальної політики на громадську думку і громадянську поведінку?
14. Які реформи в соціальній сфері можуть наблизити Україну до країн розвинутої демократії?

Література

1. Грабовський С. Соціальна структура і деякі сакраментальні питання українського життя // Сучасність. – 1997. – № 7-8.

2. Дікон Б. та ін. Глобальна соціальна політика. – Київ, 1999.
3. Економічне диво чи економічна загадка? Соціальне ринкове господарство та його застосування. – Київ, 1992.
4. Економіст. – 2000. – № 1-3.
5. Кіндратець О. Вирішення проблеми бідності в соціальній державі // Людина і політика. – 2000. – №2.
6. Концепція соціального забезпечення населення України, схвалена Верховною Радою України від 21 грудня 1993 р. // Голос України. – 1994. – 19 січня.
7. Макаренко В.А. Проблеми трансформації соціальної сфери в сучасному українському суспільстві // В кн.: Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства. – Харків, 2001.
8. Науменко М. Соціальне забезпечення. Яку модель обрати? // Віче. – 1994. – № 2.
9. Новиков В., Надточій В. Соціальна політика у ФРН: оплата праці та пенсійне страхування // Економіка України. – 1994. – № 2.
10. Скрипнюк О.В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До десятиріччя незалежності України. – Київ, 2000.
11. Скуратівський В. та ін. Соціальна політика. – Київ, 1997.
12. Соскін О. Соціальне партнерство чи «соціальна війна»? // Економічні реформи сьогодні. – 1997. – № 8.
13. Соціальна стратифікація і політика // Політична думка. – 1993. – № 1.
14. Статистичний щорічник: Україна за 1999 рік. – Київ, 2000.
15. Україна в цифрах. – Київ, 1999-2000.
16. Україна. Людський розвиток: Звіт. – ПРООН. 1996-1999.
17. Україна. Соціальна сфера у перехідний період. Аналіз Світового банку. – Київ, 1996 – 2000.
18. Эрхард Л. Благосостояние для всех. – Москва, 1991.
19. Castles, Francis G. The Comparative History of Public Policy. – Cambridge, 1992.
20. Furness N., Tillon T. From Social Security to Social Equality. – Bloomington, London, 1977.
21. Kemeny J. Theories of Power in The Three Worlds of Welfare Capitalism // Journal of European Social Policy. – 1995. – Vol. 5.

18. ДЕМОКРАТІЯ І БАГАТОМАНІТНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО

18.1. Багатоманітність — невід’ємна властивість демократії

Світ є багатоманітним і різнобарвним, а світ людський — тим більше. За відомими сьогодні даними, на Земній кулі є близько 200 держав і територій, люди спілкуються 600 живими мовами, ідентифікують себе з якимось одним з 5000 етносів. Не менше розмаїття знаходимо у соціальних ролях і політичних уподобаннях, економічних достатках і релігійних віруваннях, естетичних смаках і уявленнях про сенс життя. Усі ці виміри багатоманітності, поєднуючись в конкретних індивідах у досить довільних комбінаціях, створюють враження повного хаосу, який перешкоджає людині раціонально скеровувати своє суспільне буття. Це враження підсилюється постійними, часто жорстокими суперечностями і конфліктами, що виникають між окремими особами і різними спільнотами.

Певна хаотичність і конфліктогенність земного буття уже з давніх часів породила надію на винайдення силою розуму такого соціального устрою, який би трансформував багатоманітність у єдність і впорядкованість, замість змагань і конфліктів встановив би непорушну злагоду. Конфуцій і Платон, Т. Мор і Ф. Бекон, Л.-С. Мерсьє і К. Маркс — наймудріші представники людства — впродовж майже трьох тисячоліть прагнули знайти універсальну формулу, яка допомогла б облаштувати ідеально гармонізоване суспільство і забезпечити усім людям добробут. На тлі цих благородних умоглядних шукань несподіваним контрапунктом або навіть низьким виявом зневіри у всесиллі розуму видається висновок про **принципову неможливість повністю досягнути та усунути багатоманітність, хаотичність і конфліктність соціального буття**. Тим більше, що усвідомлення таких тверджень і здійснення відповідної суспільної практики найширше пов’язуються з демократією — тією формою державного устрою, яка нині забезпечує найбільший добробут окремим громадянам, найвищий статус країнам, які її втілюють. А проголосивши в новій Конституції демократичний вибір, ми також визнали: суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної й ідеологічної багатоманітності⁵⁵.

Багатоманітність та суперечливість — не тимчасовий тягар недосконалих форм суспільного буття, а неусувна норма існування реального соціуму. Повною мірою це притаманне й демократії. «Демократія, за своєю природою, є системою усталених змагань за владу. Без змагань і конфліктів немає демократії», — зауважує відомий американський політолог Л. Даймонд.

⁵⁵ Конфуцій і Платон, Т. Мор і Ф. Бекон, Л.-С. Мерсьє і К. Маркс — наймудріші представники людства — впродовж майже трьох тисячоліть прагнули знайти універсальну формулу, яка допомогла б облаштувати ідеально гармонізоване суспільство і забезпечити усім людям добробут.

Щоправда, кількома рядками нижче він додає: «Демократія вимагає конфліктів — але не надто багато; змагання має бути — але тільки у ретельно визначених і загально визнаних межах. Суперечності мають бути пом'якшені консенсусом»⁵⁶.

Отже, у реальному демократичному суспільстві багатоманітність має співіснувати з потягом до єдності, так само як консенсус щодо фундаментальних цінностей і принципів повинен не придушувати чи то дисонансу інтересів автономних особистостей, чи то колективних прав людських спільнот — як тих, що становлять більшість, так і меншин. Тут ми зіштовхуємося з проблемою оптимального узгодження різноманітних потреб і внесків, прав і відповідальності суб'єктів багатовимірної ієрархічно організованої системи — одного для усіх соціуму⁵⁷. Ця система складна настільки, що жоден розум — індивідуальний чи колективний, навіть озброєний найновішою технікою, — не в змозі досягнути її до решти. Тому оптимізація досягається не тільки у свідомо-теоретичний спосіб, а часто-густо — через традиції життєдіяльності, зокрема, через усталені правила змагань і розв'язання конфліктів, що їх люди застосовують за звичкою.

Добре відома й інша позиція. Протилежністю демократії — не тільки у політичних гаслах чи соціальній практиці, але й концептуально — у ставленні до багатоманітності і до можливостей свідомої уніфікації суспільного буття є комуністична ідеологія. Одна з її неодмінних тез полягає в тому, що існують об'єктивні природно-історичні закони розвитку суспільства⁵⁸, досягнувши які можна будувати комунізм за єдиним безпомилковим планом, уникаючи розмаїття та конфліктів окремих людей-цеглинок чи їх груп⁵⁹. Знищення приватної власності, ринкових відносин і запровадження планової організації усього «народного господарства» К. Маркс та його послідовники обґрунтовували як наслідок пізнання такого закону суспільного розвитку. Та чи так це виявляється насправді?

⁵⁶ Див.: Diamond L. Three Paradoxes of Democracy // The Global Resurgence of Democracy / L. Diamond and M. F. Plattner (eds.). — 2-nd ed. — Baltimore, 1996. — P. 112.

⁵⁷ У сучасній суспільствознавчій літературі слово «актор» останнім часом почали вживати як синонім усталеного слова «суб'єкт», що позначає джерело і носія певної активності, дії, функції.

⁵⁸ Див., наприклад: Маркс К. Капитал. Т. 1 // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. — Т. 23. — С. 10; Ленин В.И. Карл Маркс // Ленин В.И. Полн. собр. соч. — Т. 26. — С. 56-58.

⁵⁹ Спостерігаючи за першими кроками російського комунізму, наш співвітчизник М. Бердяев описав потяг марксизму-ленінізму до уніфікації людей — «цеглинок» комуністичного будівництва, які за відомим стандартом «фабрикують на фабриках». Ленін, писав М. Бердяев, «бесконечно верил в общественную муштровку человека, верил, что принудительная общественная организация может создать какого угодно нового человека, совершенного социального человека, не нуждающегося больше в насилии. Так и Маркс верил, что новый человек фабрикуется на фабриках. В этом был утопизм Ленина, но реализуемый и реализованный». Див.: Бердяев Н.А. Истоки и смысл русского коммунизма. — Москва 1990 — С. 105

Переконливу аргументацію принципової «непрозорості» сутності соціальних порядків для розуму окремої людини або усього людства, а також хибності будь-якої спроби розбудувати «справедливе суспільство» за єдиним раціональним планом дав, зокрема, відомий мислитель ХХ ст., лауреат Нобелівської премії з економіки Ф. фон Гаек. Спираючись на свої дослідження, він ще з післявоєнних часів передрікав крах СРСР і усього соціалістичного табору. Так, у 1978 році Ф. Гаек писав: «У моральному плані соціалізм не може не підривати підґрунтя усіх етичних норм, особистої свободи і відповідальності. В політичному плані він врешті-решт веде до тоталітарного управління. В економічному плані він виявляється серйозною перешкодою зростання добробуту або навіть призводить до зубожіння»⁶⁰.

Критичні передбачення Гаека щодо долі соціалізму і його ідеологічного підґрунтя збулися, й це переконливо доводить: спонтанність і багатоманітність суспільного буття – аж до конфліктності – насправді не має альтернативи. Демократія, оскільки вона ґрунтується на визнанні цієї властивості й відповідної організації суспільної активності, виявляється набагато життєздатнішою формою соціального буття, ніж соціалізм (або тоталітаризм взагалі), що живиться потягом до повної уніфікації та безпроблемної злагоди людей і їх спільнот. Разом з тим, демократичний лад не заперечує певної єдності і перспектив узгодження численних проявів соціальної активності. Загальна проблема полягає в **оптимізації єдності багатоманітного, яка ніколи не може завершитися**; почасти вона має здійснюватися силою розуму, а почасти – **через спонтанно виникаючі традиції життєдіяльності**.

18.2. Багатоманітність національного

За своєю природою людина є істотою соціальною, вона не може повноцінно існувати поза суспільством. А суспільство не є однорідною множиною своїх членів, воно досить складно внутрішньо структуроване. Можна виокремити різні виміри цієї структурованості – гендерний, етнічний, економічний, релігійний, соціально-політичний, фаховий і т. п. Деякі з них існують од віку, а інші виникають на певному етапі розвитку людства й колись можуть зникнути. **Національний вимір** буття суспільства не є одвічним, він почав набувати своїх визначальних рис з настанням доби Нового часу. Знаковими подіями на шляху формування розмаїття модерних націй визнають Велику Французьку буржуазну революцію (1789-1794) та війну за незалежність британських колоній у Північній Америці, яка, зокрема, привела до створення 4 липня 1775 року нової держави – Сполучених Штатів Америки.

Сьогодні впливовим чинником визначення стану будь-якої країни та світу загалом є активність різноманітних соціальних суб'єктів у вимірі націо-

⁶⁰ Див.: Хайек Ф.А. Дорога к рабству // Вопросы философии. – 1990. – №№10-12; Хайек Ф.А. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма – Москва 1992

нального. Окрема особа, громадська організація або політична партія, нація, держава чи міждержавний союз – усі ці актори діють у вимірі національного тому, що мають тут свої інтереси або ж у такий спосіб прагнуть вплинути на інші сфери взаємопов'язаного суспільного буття.

На шляху становлення незалежної демократичної України проблеми національного виміру виявляються вельми актуальними. Про це свідчить, наприклад, заява першого Президента України Л. Кравчука напередодні III Всесвітнього форуму українців (серпень 2001): «Українська нація, на жаль, дотепер ще не сформована»⁶¹. І далі: «У нас немає навіть теоретичних підстав політичного бачення української нації». Насправді, внаслідок тривалої монополії марксистсько-ленінського підходу до розуміння націй як історично безперспективних після пролетарської революції спільнот, а націоналізму в нашій країні – як виключно «українського буржуазного націоналізму», ворожого «новій історичній спільноті – радянському народу», науковці й політики були відлучені від накопиченого в світі теоретичного і практичного досвіду. Але події кінця 80-их - 90-их років, коли у Центральній, Східній та Південній Європі виникла низка нових незалежних держав, довели життєздатність національного чинника, безпідставність і шкідливість його ігнорування в досягненні найновіших регіональних і загальносвітових процесів. Тому ефективний поступ України як суверенної держави, а її народу – як сучасної повноцінної нації не відбудеться без ретельного вивчення відповідних здобутків суспільствознавства та їх використання задля оптимізації процесів творення нації, держави, демократії. Слід тільки взяти до уваги, що запозичення світового досвіду не може бути некритичним, воно повинно враховувати особливості історії України, її нинішнього духовного й матеріального буття.

18.2.1. Нація і народ. Різновиди та основні функції націй

В аналізі сутності виміру національного і конкретних процесів чи подій, які йому відповідають, вихідним є поняття **нації**. Що ж таке нація?

Пошук відповіді на це зовні просте запитання наштовхується на величезну кількість різноманітних дефініцій нації, а з часом веде до усвідомлення, наскільки важко давати визначення понять в галузі суспільних і гуманітарних наук. Річ у тім, що внутрішня складність і розмаїття феномену нації, так само, як і будь-якої іншої реалії соціального світу, унеможливорює побудову універсального й «прозорого» поняття про неї⁶². Тому не дивує зауваження сучасного канадського фахівця Л. Діона, що зазвичай нації приписують сукупність ознак, жодна з яких не є ані достатньою, ані необхідною: спільне походження, територія, культура, інститути, мова, одна для усіх членів пев-

⁶¹ Див.: «Для Украины существует только один вектор – защита национальных интересов» // «День», – 2001. – 17 серп. – С. 1.

ної спільноти, котрі відчують приналежність і єдину долю на противагу іншим подібним спільнотам⁶³.

Відомі європейські дослідники Я. Крейчі та В. Веліньський зауважують: «Існують передусім п'ять об'єктивних чинників, які можуть відігравати роль в ідентифікації групи як нації: територія, держава (чи схожий політичний статус), мова, культура та історія. Коли позитивні відповіді по кожному з цих показників збігаються, майже не залишається сумніву, що відповідна спільнота чи населення є нацією; у такому разі, як правило, присутній також шостий суб'єктивний показник – національна свідомість. Але існують ситуації, коли деякі, а то й більшість об'єктивних показників відсутні, а все ж спільнота відчуває себе нацією... Суб'єктивний чинник свідомості в крайньому випадку є остаточним та вирішальним чинником у питанні національної ідентичності»⁶⁴.

Отже, у найчастіше згадуваному переліку ознак націй слід виділяти **ознаки об'єктивні та суб'єктивні**. До перших належать: спільне етнічне походження й історія, власна унормована мова, релігія, територія, економіка, політико-правові інститути тощо; до суб'єктивних ознак – усвідомлення окремими людьми приналежності до певного колективного цілого й воля до його підтримки, віра в спільну долю, відчуття солідарності зі «своїми» – все, що можна узагальнити поняттям **національна свідомість**.

Переважання ознак тієї чи іншої з зазначених множин визначає основні різновиди націй. Інколи нація виникає на ґрунті одного або кількох усталених етносів й об'єднується завдяки спільному походженню, мові та культурі. За своїм походженням така спільнота зветься **етнічною нацією**. Проте інколи – як, наприклад, у випадку з американською нацією, – вихідна людська матерія формується головним чином власною **політичною волею** – волею спільноти, котра в цей момент не має ані усталеної загально визнаної культури, ані оригінальної мови, ані багатовікової історії. В останньому випадку нація називається **політичною**, а націогенеза неможлива поза створенням власної держави. Приклади, що підпадають під визначення політичної нації, крім американців, являють також людності Австрії, Канади, Швейцарії. Саме швидкоплинний політичний розвиток привів тут до формування спільнот, суттєвим чинником єдності яких було те, що кожна людина свідомо ідентифікувала себе як громадянина конкретної держави. Всі громадяни є рівними, незалежно від етнічного походження, мови, культури, інших об'єктивних ознак.

⁶³ Цит. з: Perlin G. Canadian politics. A critical appraisal. Vol. 1 (on CD) – Queen's University, 1999. – Р. 2 (посилання до терміну «нація»).

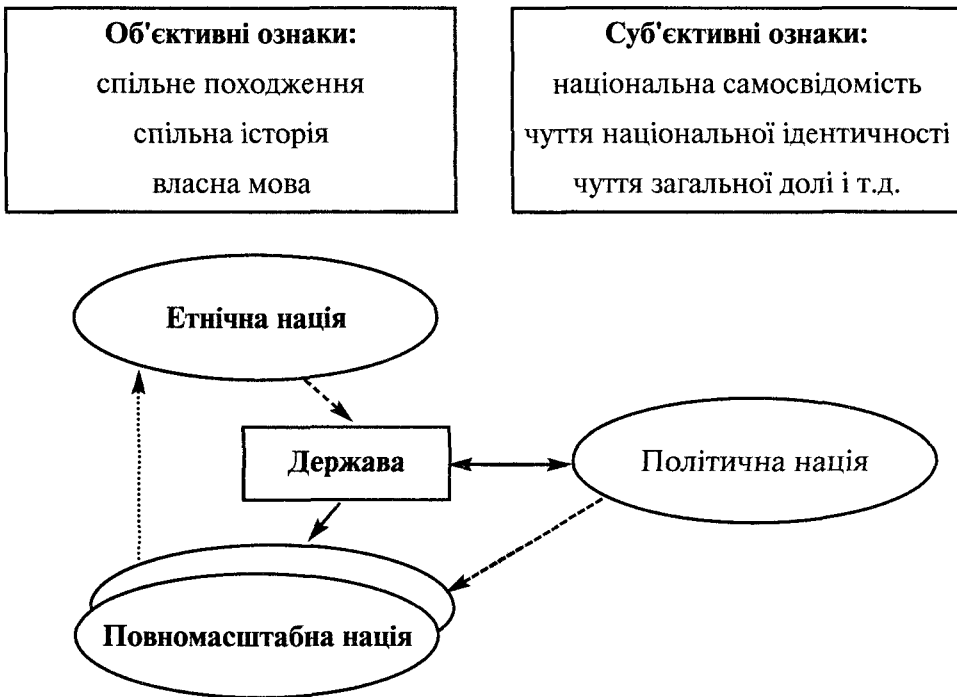
⁶⁴ Крейчі Я., Веліньський В. Етнічні та політичні нації в Європі // Націоналізм: Антологія. – Київ, 2000. – С. 487.

Крім етнічної та політичної, сьогодні виділяють ще й **повномасштабну націю**: вона існує тоді, коли «етнічні» та «політичні» ознаки настільки тісно взаємопов'язані, що тільки доволно можна було б вважати одні вагомішими від інших⁶⁵.

Ознаки нації та взаємозв'язок її видів з наявністю власної державності схематично зображені на рисунку 18.1.

Рис. 18.1

Ознаки й генеза трьох основних видів нації



Між етнічною і повномасштабною нацією немає непрохідного кордону. Етнічна нація здатна, врешті-решт, вибороти власну державу і набути статусу повномасштабної. Але не виключений і інший хід подій, коли повномасштабна нація втрачає свій статус. Так було, наприклад, з поляками внаслідок тимчасового поділу їх держави у 1795 р.

Необхідною умовою існування політичної (і, відповідно, повномасштабної) нації є її державне оформлення. Держава – основний інструмент виконання нацією **політичної функції**. Етнічна ж нація може існувати і без власної держави, наприклад, баски в Іспанії або валлійці у Великій Британії. Проте наявність принаймні інтенції до «гри у політичному полі» є обов'яз-

⁶⁵ Див.: Крейчі Я., Веліський В. Етнічні та політичні нації в Європі // Націоналізм: Антологія – Київ, 2000 – С. 489-490; Кошляков Е. Теорія націй та націоналізму – С. 76-77

ковим критерієм буття етнічної нації. Інакше кажучи, народ – вихідна матерія будь-якої нації – не набуває національної форми доти, доки не починає прагнути політичного самовизначення через власну державу або федеральний статус чи автономію в межах певної держави.

Підкреслимо, що очевидною передумовою появи політичної функції нації є здобуття суверенітету, тобто вищої влади в країні, саме її **народом**. Тоді стає зрозумілим, чому модерна французька нація виникла не за часів «короля-сонця» Людовика XIV, коли французький народ складався з його підданих, а внаслідок Великої Французької революції, коли піддані короля перетворилися у спільноту повноправних громадян, суверенний народ Франції. Французька держава існувала як абсолютна монархія й до 1789 р., проте державою французької нації вона стала лише з цього часу. Так само й в Америці: колишні піддані короля Великої Британії Георга III власною волею і діями утворили нову демократичну державу – США, набувши статусу її громадян.

Далі слід додати: будь-якій нації крім політичної функції притаманна ще й функція культурна. Нація, що турбується про укріплення своїх підмурків, не може ухилитися від виконання різноаспектної культурної функції, адже «люди хочуть бути політично об'єднаними з усіма тими, і лише тими, хто поділяє їхню культуру»⁶⁶.

Наведені твердження, беручи до уваги суттєвість культури та власної мови у множині об'єктивних ознак нації, мають цілком зрозумілу підставу⁶⁷. Важливим їх розвитком є віднесення до ознак модерної нації не культури взагалі, а «високої культури» – на відміну від «низької», повсякденної народної культури. Сучасний британський дослідник Е. Гелнер унаочнив це метафорою: садова і дика культури. Висока культура знаходить поширення, зокрема, через усталення «способів мовлення, впроваджуваних школою та контрольованих академічними установами, унормованих відповідно до потреб точного бюрократичного та технологічного спілкування»⁶⁸. Завдяки внормуванню мови поширюється та вдосконалюється той єдиний комунікативний простір, який потрібен для існування й розвитку модерної нації, держави.

Викладені вище відомості щодо різновидів та функцій націй далі доречно використати у розгляді особливостей генези й сучасного стану народу нашої країни.

⁶⁶ Див.: Гелнер Е. Нації та націоналізм // Націоналізм: Антологія. – Київ, 2000. – С. 307.

⁶⁷ «Чи має нація щось дорожче, ніж мова її батьків? У мові втілено все надбання її думки, її традиції, її історія, релігія, основа її життя, все її серце і душа. Позбавити народ мови – це позбавити його єдиного вічного добра», – зазначив видатний німецький філософ, засновник культурного націоналізму Й.Г. Гердер (1744-1803). Наш співвітчизник М.С. Грушевський (1866-1934) категорично стверджував: «...мова – це душа народна, і мало котрий народ живе і чує себе, втративши свою мову».

⁶⁸ Гелнер Е. Модернізм і культура. – Київ, 1992. – С. 200-201.

18.2.2. Становлення української нації

Український етнос є тією природною матерією, яка прислужилася виникненню **українською етнічної нації**. Витоки історії нашого народу криються у середині першого тисячоліття від Р. Х. Його державотворчі змагання та здобутки уособлюються постатями Святого Володимира і Володимира Мономаха, Б. Хмельницького і П. Орлика⁶⁹. Але становлення модерної української нації, враховуючи суттєве значення у цьому процесі виникнення власної високої культури, в першу чергу – унормованої мови, зазвичай пов'язують із творчістю І. Котляревського та особливо Т. Шевченка.

З Шевченком та його однодумцями з Кирило-Мефодіївського братства пов'язане й усталення національної свідомості, включно з ідеєю самовизначення українського народу. М. Костомаров у творі «Закон Божий (Книга буття українського народу)» так висловив принципову тезу членів цього братства щодо подальшого розвитку українців: «Всі слов'янські народи мають право вільно розвивати свої культури і, що важливіше, вони повинні утворити слов'янську федерацію з демократичними інститутами, аналогічними тим, що є у Сполучених Штатах». Першою на шлях створення федерації мала стати Україна, а столицею федерацій мав бути Київ⁷⁰. Отже, було чітко поставлене завдання розвитку українців не тільки в культурному, а й у політичному просторі, набуття ними власної державності.

Кирило-Мефодіївське братство проіснувало не більше двох років. Воно не стало ані масовою, ані впливовою політичною силою. Та для Російської імперії воно несло небезпечну перспективу розпаду, адже його члени виробляли ідеологію самовизначення українства. Тим паче, що визвольні ідеї втілювались і знаходили шлях до найширших верств через усім зрозумілі твори Т. Шевченка. Усвідомлюючи це, аналітики сумнозвісного III відділення Його імператорської величності власної канцелярії дійшли такого висновку: «...Шевченко набув між друзями славу значного малоросійського письменника, а тому вірші його подвійно шкідливі і небезпечні. З улюбленими віршами в Малоросії могли посягнутись і згодом вкорінитися думки про уявне блаженство часів гетьманщини, про щастя повернути ці часи і про можливість Україні існувати у вигляді окремої держави»⁷¹.

Відаючи належне культурному й ідеологічному доробкові кирило-мефодіївців, слід ясно розуміти, що вони створили лише формальну можливість перетворення культурної української нації в націю повномасштабну. Такою ця можливість, попри окремі зусилля національної еліти⁷², залишалася ще більше як півстоліття – аж до революційних подій 1917 р.

⁶⁹ Див., зокрема: Субтельний О. Україна: Історія. – К., 1991. – С. 41-47, 115-151.

⁷⁰ Див.: Субтельний О. Україна: Історія. – С. 213.

⁷¹ Цит. з: Попович М. Нариси історії культури України. – Київ, 2001. – С. 340.

⁷² Наприклад, за умов послаблення Російської імперії внаслідок революції 1905 р. І. Франко

Ці події, а потім кількарічна боротьба за самовизначення увінчались створенням Західно-Української Народної Республіки (листопад 1918 р.) та Української Народної Республіки (грудень 1918 р.), а зрештою – їх злукою 22 січня 1919 р. Завдяки цьому українська етнічна нація врешті-решт набула власної державності. Отже, з цього часу створюються необхідні передумови існування **української повномасштабної нації**. Проте військово-політичний тиск, з одного боку – поляків, а з іншого – російських більшовиків, не дозволив розвинути цей успіх і створити повноцінну власну державу⁷³.

За радянських часів українська нація мала статус, так би мовити, «псевдоповномасштабної». Насправді, Українська Радянська Соціалістична Республіка у складі СРСР, особливо після об'єднання у 1939 р. Сходу і Заходу, стала чітко окресленим національним і територіальним цілим, із власним адміністративним центром і апаратом. Разом з тим, усі суттєві політичні, економічні або військові рішення ухвалювались не українською національною, а партійною – переважно російською – владою, не у Харкові або Києві, а у Москві. Тільки після розпаду СРСР у грудні 1991 р. таке «псевдоіснування» скінчилось і українська нація почала утверджуватися як насправді повномасштабна.

Підсумовуючи сказане, слід зауважити, що поняття «українська нація» сьогодні має два нетотожних значення. Це, по-перше, та повномасштабна українська нація, яка остаточно конституювалася 1991 р. через набуття українським етносом власної незалежної та суверенної держави. По-друге, це українська політична нація, яка виникла тоді ж на підставі волевиявлення усього населення УРСР щодо створення нової держави – України.

Повномасштабна українська нація є цінністю сама по собі і для себе. Водночас, вона має й певну інструментальну цінність, оскільки служить тим етнічним осердям української політичної нації, без якого та не існувала б як визнаний член світової спільноти.

Найближчим часом розвиток української повномасштабної нації та української політичної нації має набути характеру взаємоузгодженого симбіозу двох нетотожних, але й нероздільних культурно-політичних сутностей. Це – імператив сьогодення, адже в іншому випадку Україні загрожуватиме фізичне й історичне забуття.

українського народу **українську націю**, суцільний культурний організм, здібний до самостійного культурного і політичного життя, відпорний на асиміляційну роботу інших націй, відки б вона не йшла...» (див.: Франко І. Одвертий лист до галицької молодіж // Націоналізм: Антологія. – С. 174).

⁷³ Аналіз внутрішніх і зовнішніх чинників цієї невдачі див., наприклад: Субтельний О. Україна: Історія. – С. 329-331.

18.2.3. Нація та держава

Як не кожна етнічна нація має свою власну державу, так і не кожна держава є моноетнічною в тому розумінні, що на її території володарює одна-єдина повномасштабна нація. В сучасному світі правилом є багатоетнічні та багатонаціональні держави, на теренах яких можуть співіснувати кілька етнічних груп та націй.

Зокрема, на території колишнього СРСР хіба що Вірменію можна було вважати моноетнічною державою, тоді як усі інші «республіки-сестри» являли собою той чи інший різновид багатоманітності. Зокрема, за переписом 1989 р. на території України мешкало 72,7% українців, 21,9% росіян, близько 1% євреїв і т. д. За роки незалежності зазначені пропорції якісно не змінились за одним суттєвим винятком: до Криму повернулася значна частина кримськотатарського народу, силоміць депортованого за наказом Сталіна. У більшості наукових публікацій Україну характеризують як багатоетнічну державу. Однак з огляду на те, що кримські татари є етнічною нацією на своїй історичній території, сьогодні нашу країну можна вважати, жорстко дотримуючись критеріїв, різновидом багатонаціональної держави⁷⁴.

Зазвичай, хоч і не завжди, серед націй, які співіснують у конкретній державі, одна є корінною та відносно сильнішою й численнішою. Представники інших націй та етнічних груп перебувають у меншості, їх називають національними меншинами. В Україні більшість становлять етнічні українці, завдяки наявності власної суверенної держави їхня спільнота здатна функціонувати як повномасштабна нація. Росіяни, євреї, кримські татари або представники ще близько 100 етнічних груп і етносів, коли вони є громадянами України, репрезентують відповідні національні меншини і водночас українську політичну націю. Як члени саме такої спільноти, вони мають ті ж права і обов'язки, що й етнічні українці. Вже 1 листопада 1991 р. Верховна Рада України ухвалила «Декларацію прав національностей України». У цьому фундаментальному документі стверджується, що всім народам, національним групам, громадянам, які проживають на території Української держави, гарантуються рівні політичні, економічні, соціальні та культурні права⁷⁵.

⁷⁴ Сучасні держави за етнонаціональною підставою зазвичай поділяють на національні та багатонаціональні. Треба відрізнити багатоетнічні національні держави (наприклад, США) від багатонаціональних держав (наприклад, Велика Британія або Російська Федерація). Адже у першому випадку йдеться про наявність у межах держави певних етнічних груп, а в другому – кількох етнічних націй поряд з корінною повномасштабною. Етнічною групою вважатимемо ту частину повномасштабної або етнічної нації, яка проживає за межами своєї держави чи «природного місця» на Землі. Євреї є повномасштабною нацією у сучасному Ізраїлі, тоді як в Україні вони становлять етнічну групу (див. детальніше: Лісовий В. Перший в Україні систематичний виклад теорій націй та націоналізму // Касьянов Г. Теорії націй та націоналізму. – Київ, 1999. – С. 13-14).

⁷⁵ Декларація прав національностей України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – С. 9-10.

Багатонаціональними також є, наприклад, Росія або Швейцарія. На території останньої за умов спочатку конфедеративного державного устрою, який з часом трансформувався у федеративний, зберігаючи свою етнічну визначеність, але без потягу до відокремлення, вже багато століть живуть і співпрацюють нащадки німців, французів, італійців.

Колишній СРСР, складений з 15 республік, був типовим прикладом багатонаціонального державного утворення. Але доля цього союзу виявилась не такою щасливою, як у Швейцарії: він розпався, не в останню чергу через потяг своїх складових до повноцінного державного самовизначення. Отже, стабільність багатонаціональної держави не є природною, а умови стабільності вимагають серйозного теоретичного дослідження та постійного практичного піклування. Суттєвим чинником, який «загрожує» багатонаціональній державі розпадом, є право народів на самовизначення.

Заради узагальнення сказаного і підготовки до подальшого викладу, нагадаємо про одне особливе розуміння поняття культури. Культура – це окрема людська спільнота, носій низки загально визначених символів, особливостей менталітету та норм поведінки, що відрізняють саме її членів – «нас» від «інших»⁷⁶.

Введене поняття має дуже великий об'єм. У національному вимірі воно поглинає усі різновиди націй, етносів, етнічних груп. Власне кажучи, ми звертаємося до цього поняття для того, щоб у найзагальніший спосіб зафіксувати неоднорідність, внутрішню структурованість будь-якого виміру суспільного буття⁷⁷.

З допомогою нововведеного поняття доречно висловити таке загальне припущення: суперечності не тільки між різноманітними культурами етнонаціональної природи, але й між іншими складовими багатовимірною багатокультурного (мультикультурного) людського суспільства криють у собі певні загрози його єдності. Тому проблема оперування з багатокультурністю є суттю проблеми, яку ми тут розглядаємо: як оптимізувати взаємини різних соціальних суб'єктів, що діють у вимірі національного. Є сенс припустити, що описані далі методи та засоби подолання наявних труднощів при її розв'язанні можуть становити евристичну аналогію для розв'язання міжконфесійних, гендерних та інших міжкультурних проблем.

⁷⁶ Подібний слововжиток не є чимось абсолютно незвичним. Виходячи за межі вивчення людства, ми можемо натрапити на поняття культур мікроорганізмів або садівничих культур тощо.

⁷⁷ У гендерному, наприклад, вимірі можна говорити про усталені чоловічу й жіночу культури, до яких у країнах Заходу останнім часом додають культури нетрадиційної сексуальної орієнтації.

18.2.4. Національне самовизначення і національна самосвідомість

«Усі народи мають право на самовизначення. За силою цього права вони вільно встановлюють свій політичний статус і вільно забезпечують свій економічний, соціальний і культурний розвиток», – проголошує стаття 1 «Міжнародного пакту про громадянські та політичні права»⁷⁸. З цього та інших визнаних у світі документів випливає право кожного народу на створення власної держави або ж на певне виокремлення у межах складного державного утворення. Процеси реалізації цього права зазвичай досить суперечливі та повільні, а інколи зазначена норма взагалі не актуалізується. Адже право на самовизначення зачіпає інтереси великої кількості окремих осіб і різноманітних колективних суб'єктів національного буття, його реалізація вимагає наявності низки внутрішньо-національних і зовнішніх умов. Звернемося до розгляду однієї з внутрішніх умов, яку можна б назвати готовністю народу до самовизначення.

З наведених раніше міркувань фахівців зрозуміло: необхідною умовою розгортання змагань за державне самовизначення є пробудження та розвиток національної самосвідомості. Що ж це означає?

Для українців і подібних їм народів, які тривалий час перебували під державною владою могутніших сусідів, генеза національної свідомості, а також пов'язаного з нею «відродження нації» у спрощеному вигляді описується схемою сучасного чеського історика М. Гроха, яка має три послідовні фази⁷⁹:

фаза **А** – період «наукового зацікавлення». В цей час «національна інтелігенція» формує мовне, історичне, соціально-психологічне підґрунтя національного відродження: розгортаються дослідження у сфері етнографії, філології, літератури, історії, які формують образ нації, визначають основні ознаки «своєї» національної ідентичності;

фаза **В** – період «патріотичної агітації». Наукові дослідження трансформуються в ідеологічні конструкції, що поширюються серед освічених верств і сприяють їх «націоналізації». Тим самим їхня національна свідомість формується або ж «пробуджується»;

фаза **С** – період «масового національного руху», який виникає на підґрунті попередніх фаз, особливо «патріотичної агітації». Фаза С є часом більш-менш широкого укорінення активної, готової до змагань національної свідомості, що створює необхідну передумову самовизначення народу і його подальшого функціонування як політичної або повномасштабної нації.

⁷⁸ Див.: Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. – Київ, 1995. – С. 4. Цей міжнародний документ УРСР ратифікувала 19 жовтня 1973 р.

⁷⁹ Див.: Касьянов Г. Теорії націй та націоналізму. – С. 221-222, 297-299.

Наведена схема не є відображенням якогось «залізного закону». Інакше кажучи, «патріотична агітація» не завжди переходить у фазу С, яка, в свою чергу, не завжди приводить до успішного державотворення. Інколи еволюція у напрямку $A \rightarrow B \rightarrow C$ буває зірвана через несприятливі внутрішні чи зовнішні чинники, проте з часом вона розпочинається знову або частково регенерується. Коли з точки зору схеми Гроха поглянути на історію українства, то можна виділити принаймні три цикли зародження та відновлення генези національної свідомості і, відповідно, **три історичні спроби українства здійснити право на самовизначення**⁸⁰.

З кінця XVIII ст. до кінця 20-их років XX ст. Цей цикл привів до створення УНР і ЗУНР, а потім – УРСР в межах Радянського Союзу. Він завершився у 30-ті роки XX ст. внаслідок голодомору і масового терору, коли було знищено значну частину українського етносу, у тому числі й свідомий прошарок національної наукової, культурної та політичної еліти. Жодну з перелічених спроб облаштувати власну державу з тих чи інших причин не можна вважати успішним підсумком боротьби за самовизначення.

Кінець 1950-их - 1960-і роки. В офіційному політичному просторі цей період характеризується обережним, загалом лояльним до радянської влади й московської партійної еліти «автономізмом» частини місцевих керівників. Йому було покладено край погромом початку 1970-их років, проте у «латентному» вигляді він продовжував існувати як дисидентський рух.

Друга половина 80-их - дотепер. Цикл знов-таки розпочинається передусім як «культурницький рух», з часом виходить на рівень політичних програм і приводить до проголошення незалежної української держави у 1991 р. Можна вважати, що цей цикл триває й досі, бо процеси усталення національної самосвідомості та консолідації української політичної нації ще не закінчилися.

Реальне завершення процесу самовизначення передбачає згоду принаймні частини народу та національної еліти на певні зусилля і, можливо, жертви задля досягнення поставленої мети. Причому вони не закінчуються з юридичним проголошенням суверенітету, особливо коли державно-національні трансформації збігаються з соціально-економічними та суто політичними перетвореннями. Це переконливо підтверджує найновіший досвід України, інших нових незалежних держав. Тісний взаємозв'язок різних вимірів суспільної трансформації приховує можливість, наприклад, негативного

⁸⁰ Опис схеми Гроха див., зокрема, у: Касьянов Г. Теорії націй та націоналізму. – С. 221-222. Конкретні історичні події, які є підставою для виділення і змістовної характеристики фаз цієї схеми в історії України, можна знайти у відповідних розділах книг: Касьянов Г. Теорії націй та націоналізму. – С. 283-295; Попович М. Нарис історії культури України. – Київ, 2001; Субтельний О. Україна: Історія. – Київ, 1991; Кульчицький С.В. 1933: трагедія голоду. – Київ, 1989; Рябчук М. Від Малоросії до України: парадокси запізнілого націєтворення. – Київ, 2000.

впливу економічних негараздів на процес незворотної самоідентифікації та на консолідацію новонародженої політичної нації, що ми й спостерігаємо зараз в Україні. З іншого боку, зміцнення національної самосвідомості та повномасштабного статусу нації здатне позитивно взаємодіяти зі зміцненням громадянського суспільства, з розбудовою демократичних державно-політичних інституцій, з економічним зростанням тощо.

Дотепер ми розглядали національну самосвідомість як щось однорідне і несуперечливе. Проте це не завжди так. У багатонаціональних державах трапляються ситуації, коли національна свідомість — як на особистому, так і на колективному рівні — має складну структуру, поєднуючи декілька лояльностей⁸¹. Зокрема, представник турецького етносу в сучасній Німеччині, котрий виріс і виховувався у звичайних для цієї країни умовах, може відчувати лояльність як до турецької, так і до німецької нації. За радянських часів багато хто вважав себе громадянином УРСР і СРСР одночасно. Довгий час це не створювало проблеми. Але за умов посилення потягу до національного самовизначення у складній структурі національної свідомості виникають суперечності: далі важко бути одночасно українцем і «радянським» або зберігати однакову лояльність українській і російській націям. Ці суперечності можуть мати як конструктивне, так і деструктивне розв'язання. У першому випадку окрема особа (або певна спільнота) так чи інакше позбавляється однієї з суперечливих лояльностей, у другому — вона взагалі може втратити свою національну ідентичність, що позбавляє її культурно-історичного ґрунту і доводить у деяких випадках до аномії. Для спільноти становить небезпеку гальмування сучасної фази націогенези⁸².

Проблема суперечливих лояльностей має щонайменше дві складові: культурну і політичну. Вона не піддається адміністративному або якомусь іншому примусовому розв'язанню, особливо у своїй культурній складовій. Та й визнання причетності до нової політичної або повномасштабної нації теж вимагає зважених і тривалих зусиль насамперед з боку особи чи спільноти — носія змін.

18.2.5. Феномен націоналізму. Український націоналізм

Національна самосвідомість споріднена з націоналізмом і почасти знаходить у ньому своє втілення. Щонайменше можна стверджувати: розвиток національної свідомості недосяжний без певних форм націоналізму, які виступають необхідною умовою державотворчих змагань етнічної нації, перетворення її у націю повномасштабну і, врешті-решт, успішного довершення процесу її самовизначення.

⁸¹ Див.: Касьянов Г. Теорії націй та націоналізму. — С. 292.

⁸² «Мы не русские и не украинцы, мы одесситы, мы донбассцы, мы киевляне», — таку відповідь, за свідченням М. Рябчука, досить часто можна почути у різних регіонах України (за: Рябчук М. М. «Нация» — это не «нация» // *Українська правда* (Київ), 2011).

Визнаючи суттєву і конструктивну роль націоналізму, слід одразу ж зауважити: цей феномен є вкрай багатоманітним і «розмитим». У крайніх екстремістських формах націоналізм не є ані позитивним, ані прийнятним з точки зору фундаментальних цінностей демократії. Однак у колишньому СРСР націоналізм, переважно під ім'ям «українського буржуазного націоналізму», постійно та однозначно шельмували без розрізнення його форм. Тому дотепер багато хто з наших співгромадян, переважно старшого покоління, вживає цей термін як політичну лайку. Та щоб неупереджено оцінити феномен націоналізму, спробуємо йому дати робоче визначення та коротко розглянемо класифікацію його різновидів.

З наукової точки зору націоналізм полягає у почутті та (інколи) у розумінні особистістю або спільнотою належності до нації та в наявності менш-більш свідомого й інтенсивного прагнення піднести культуру, добробут, державність своєї нації. Тому, по-перше, націоналізм – це феномен ідеальної природи, глибоко вкорінений у нормальній людській психіці. За формою існування націоналізм виявляється: а) як повсякденний, позбавлений теоретичного обґрунтування, а інколи і неусвідомлюваний елемент соціальної психології; б) як теоретично опрацьована й аргументована ідеологія. По-друге, націоналізм може виступати й як практична політична активність, що має в основі ту чи іншу націоналістичну ідеологію.

Залежно від статусу і мети тієї нації, якій він відповідає, націоналізм може бути спрямований на виконання наступних завдань:

- мобілізація ресурсів для того, щоб вибороти певну автономію у межах вже існуючої багатонаціональної держави (наприклад, через федеральний статус),
- мобілізація ресурсів для створення політичної нації або повномасштабної нації через державне самовизначення,
- захист політичних та/або культурних інтересів уже існуючої нації.

Конкретизуючи сказане, український націоналізм можна визначити як психічно-практичну активність, ядром якої є усвідомлення прав, ідеологічна й політична боротьба за вільний розвиток української нації поряд з іншими націями. Проте одразу ж варто зауважити, що ця робоча дефініція суттєво залежатиме від того, як ми будемо розуміти націю – як повномасштабну, чи як політичну. У першому випадку ми отримуємо визначення **українського етнічного націоналізму**, пов'язаного з інтересами власне українського народу. В іншому – **українського громадянського націоналізму**, спрямованого на висловлення та захист прав і інтересів усіх громадян держави, незалежно від їх етнічного походження⁸³.

⁸³ У розведенні етнічного (або культурного) і громадянського націоналізму ми спираємося на: Perlin G. Canadian politics. A critical appraisal. Vol. 1 (on CD) – Queen's University, 1999. –

Український етнічний націоналізм виник і утвердився, як вважають фахівці, приблизно у другій половині ХІХ - на початку ХХ ст. в загальному контексті націогенези. Його представниками були Шевченко, Костомаров та інші кирило-мефодіївці. Витоки громадянського націоналізму доречно пов'язати зі створенням ЗУНР, УНР та їх злукою на початку 1919 р. Завдання етнічного та громадянського націоналізмів не збігаються повністю ані теоретично, ані в реальній історії країни. Оптимізація їх позитивних виявів і блокування негативних – одна з важливих задач національної політики українського держави та суспільства сьогодні.

Після десяти років незалежності актуальною залишається консолідація української нації, захист та примноження її культурних і політичних надбань. У такій ситуації аж ніяк не можна ігнорувати український націоналізм як одну з потужних сил розв'язання зазначених проблем. Правда, за загальним правилом, будь-яку проблему не варто розв'язувати у спосіб, який породжує нові й значніші проблеми. Чи може націоналізм відповідати цій вимозі? Якщо так, то за яких умов?

18.2.6. Проблема сумісності націоналізму і демократії

У будь-якому випадку націоналізм висловлює і підносить інтереси окремої – етнічної, політичної чи повномасштабної – нації всупереч інтересам інших спільнот, він так чи інакше відокремлює «своїх» від «інших». Якщо прихильність до своєї нації супроводжується зневагою і нетерпимістю до інших, то маємо справу з екстремальною формою націоналізму – шовінізмом. Цю форму націоналізму сучасний польський дослідник Є. Шацький абсолютно справедливо оцінив як «ідеологію від природи крайню та паскудну». Її типовим прикладом є націонал-соціалістична ідеологія часів гітлерівської Німеччини, коли «істинні арійці» як «вищі істоти» протиставлялись напівлюдям – слов'янам чи євреям. Окремі вияви шовінізму зустрічаються й у цілком демократичних країнах. Наприклад у США він висловлюється через ідеал «стовідсоткового американця»⁸⁴.

Далі звернімося до специфіки тієї форми українського націоналізму, яка розроблялась і була реалізована в ідеологічній і політичній активності Організації Українських Націоналістів (ОУН). Фахівці класифікують цю форму як український різновид відомого у світі «інтегрального націоналізму»⁸⁵. Український інтегральний націоналізм або, як його ще інколи називають, «організований націоналізм» виник як природна реакція на поразку змагань за українську державність 1917-1920 рр. На думку сучасного американського дослідника О. Мотиля, український націоналізм того періоду був по суті спробою пояснити, чому втрачено українську державність і як належить її

⁸⁴ Див.: Касьянов Г. Теорії націй та націоналізму. – С. 142.

⁸⁵ Перелік основних рис «інтегрального націоналізму» як світового явища за Дж.

відтворювати. Розчарована у соціалістичних та демократичних ідеях, що не привели до успіху, молода генерація українців відкинула їх. Натомість вона закликала до створення нового типу українця, беззастережно відданого нації та справі національного самовизначення, готового скоріше до силових дій та героїчних жертв, ніж до поміркованих політичних переговорів і компромісів⁸⁶. Предтечею українського інтегрального націоналізму був Д. Донцов (1883-1973) – виходець зі Східної України, соціаліст замолоду.

«Зміцнювати волю нації до життя, до влади, до експансії, – означив я як першу підставу націоналізму... Другою такою підставою національної ідеї здорової нації повинно бути те стремління до боротьби, та свідомість її конечності, без якої неможливі ні вчинки героїзму, ні інтенсивне життя, ні віра в нього, ані тріумф жодної нової ідеї, що хоче змінити обличчя світу. Першу з цих підстав протиставляю тому духовному «кастратству», яке виключало волонтаристичний чинник з міжнародного життя, вірячи сліпо в творчу силу інтелекту. Другу – протиставляю засадничому пацифізму нашого провансальства, яке вірило у вічний мир ліги націй...»⁸⁷. Висловлене у такий спосіб ірраціоналістичне та радикально-войовниче кредо українського націоналізму 20-их років цілком відповідало глобальній тенденції до радикалізації націоналістичних рухів після Першої світової війни.

Значною мірою слушним є визнання українського інтегрального націоналізму явищем тоталітарного ухилу. Праці його ідеологів і політична програма ОУН з початку створення цієї організації у 1929 р. ставили за мету побудову тоталітарного монопартійного суспільства, найвищою цінністю якого є ціле – нація. Всяка своєрідність виправдовується доказом своєї необхідності у відношенні до цілості, стверджував, зокрема, член Проводу ОУН Ю. Вассиян (1894-1953)⁸⁸. До чого призводить така позиція, коли вона втілюється в широку практику державо- та націєтворення, добре відомо з прикладів гітлерівської Німеччини та сталінського СРСР. Українському інтегральному націоналізму в цьому відношенні не вдалося зреалізувати свої тоталітарні тенденції, тому в історії його прихильники залишились скоріше як активні, готові до найрадикальніших заходів і самопожертви борці за самовизначення нації, створення національної держави. Слід також взяти до уваги, що під час Другої світової війни ОУН змінила орієнтацію з «тоталітарного націоналізму» на «демократичний націоналізм». А післявоєнне існування поза межами України в умовах західних демократій сприяло подальшому її відходу від тоталітарних принципів⁸⁹.

⁸⁶ Див. докладніше: Субтельний О. Україна: Історія. – С. 382.

⁸⁷ Донцов Д. Ідеологія чинного націоналізму // Націоналізм: Антологія. – Київ, 2000. – С. 191.

⁸⁸ Вассиян Ю. До головних засад націоналізму // Націоналізм: Антологія. – Київ, 2000. – С. 204.

⁸⁹ Лив · Касьянов Г. Теорії націй та націоналізму – С. 321-322.

Після проголошення незалежності України діяльність на її території різноманітних угруповань та партій, що тою чи іншою мірою ґрунтуються на ідеології націоналізму, була поновлена. Їх спектр сьогодні досить широкий – від радикального об'єднання УНА-УНСО до цілком парламентських Народного Руху України, Українського Народного Руху і т. п. Дехто вважає, що одна з принципових вад початкового етапу регенерації цього політичного річища – у схильності до етнічного націоналізму. Проте для довершення стабілізації нашої молодого багатокультурної держави становлення української політичної нації є не менш важливим, ніж відновлення повноцінного буття повномасштабної української нації⁹⁰.

За умов конституційного проголошення України демократичною державою націоналізм зможе бути конструктивною силою лише тоді, коли повністю відкине тоталітарні інтенції минулого. Натомість, слід спробувати досягнути синтезу своїх особливо-українських цілей і засобів з фундаментальними цінностями і принципами демократії. Та чи можливо це в принципі? Чи не суперечить націоналізм основним цінностям ліберальної демократії не тільки у своїх крайніх формах, а й у вихідних основоположеннях? Певні підстави для такого твердження насправді існують. По-перше, націоналізм має потяг до протиставлення цінності цілого – нації – цінності окремої автономної особи. Звідси може випливати порушення невід'ємних прав людини. Крім того, крайні форми націоналізму протиставляють свою націю не тільки якійсь одній іншій, а й усьому світові, ставлячи під сумнів, зокрема, цінність загальнолюдської рівності.

Якщо спробувати узагальнити співвідношення націоналізму та ліберальної демократії, то дійдемо висновку щодо розбіжності потягу до особливого і універсального. За самою суттю повного збігу цінностей та принципів «сім'ї» особливих націоналізмів і всезагальної ліберальної демократії ніколи досягти не можна, проте розумної взаємодії і оптимального «тут-і-зараз» балансу завжди прагнути слід.

На користь наявності плідних зв'язків між особливим змістом конкретних націоналізмів і універсальним змістом ліберальної демократії свідчить те, що усвідомлення рівності в межах своєї нації є природною передумовою сходження до визнання рівності усіх людських істот, незалежно від їхньої національної приналежності. Як кажуть філософи, сходження до загального успішно здійснюється через партикулярне, особливе.

⁹⁰ Перший президент України Л. Кравчук напередодні десятиріччя незалежності держави висловив зауваження щодо перспектив подальшого формування нації. Частина політичних сил в Україні наголошує на значенні етнічного чинника. Проте на думку Л. Кравчука, українська нація може нині успішно формуватися, розвиватися й удосконалюватись як політична нація тільки виходячи з її багатоетнічного складу. Див.: День – 2001 – 17 серп.

Ба більше, боротьба за визнання національних інтересів і самовизначення нації здатна розширити поле свободи і рівності, долучаючи до нього нові народи. В цьому відношенні переконливими є слова М. Міхновського (1873-1924): «Націоналізм – це велетенська і непереборна сила, яка надто яскраво почала проявлятися з ХІХ віку. Під її могутнім натиском ламаються, здається, непереможні кайдани, розпадаються великі імперії і з'являються до історичного життя нові народи, що до одного часу покійно несли свої рабські обов'язки проти чужинців-переможців. Націоналізм єднав, координував сили, гнав до боротьби, запалив фанатизмом приневолені нації в їх боротьбі за свободу»⁹¹.

Зростання націоналізму як ознака чи то готовності народу до самовизначення, чи то як рушійна сила розбудови вже завойованої демократичної державності заслуговує на позитивну оцінку. Більше того, цей процес узгоджується з фундаментальними цінностями ліберальної демократії, адже він сприяє піднесенню свободи та рівності на індивідуальному і колективному рівнях.

Висновок зі сказаного буде таким: зважена націоналістична і ліберально-демократична ідеологія не є *a priori* несумісними, вони можуть плідно доповнювати одна одну і поєднуватися⁹². Реальна проблема полягає в тому, щоб під привабливими гаслами самовизначення або захисту державності своєї нації не упасти у фанатичний націоналізм тоталітарного гатунку, який не сумісний ані з невід'ємними правами окремої особи, ані з визнанням рівнозначного статусу й інших спільнот.

18.2.7. Мовна проблема

Постійне вживання і творчий розвиток власної мови, художньої й наукової літератури є невід'ємною ознакою буття будь-якої нації. Так забезпечується національний комунікативний простір, тобто простір ефективного спілкування громадян, що належать до різних культур. Разом з тим, виділення і фактичний пріоритет у межах багатокультурної держави однієї мови, як правило – мови державного етносу, поряд з іншими мовами, мовами національних меншин, містить у собі певні загрози. Вони пов'язані, перш за все, з можливістю насильницького або просто не досить виваженого поширення мови більшості адміністративними засобами, що сприйматиметься меншіс-

⁹¹ Міхновський М. Націоналізм – всесвітня сила // Націоналізм: Антологія. – С. 159.

⁹² Сучасний польський дослідник А. Валіцький також дійшов висновку, що не існує суперечності між ліберально-демократичними цінностями та вибором на користь широко тлумаченого націоналізму, а їх прийнятним синтезом може бути «ліберальний націоналізм» (див.: Валіцький А. Чи можливий ліберальний націоналізм? // Націоналізм: Антологія. – С. 820 та ін.). На сучасному українському матеріалі подібного висновку дійшла А. Колодій, обстоюючи «демократичний націоналізм» (див.: Колодій А. Демократичний націоналізм і лібералізм про права нації і права особи // Українські

то як зазіхання на її культурні права. З іншого боку, безкомпромісне піднесення меншістю статусу власної мови, особливо коли це супроводжується радикальними діями проти більшості, викликає обвинувачення у намаганні зруйнувати «спільний дім» – багатокультурну державу. Події у Македонії влітку 2001 р., коли переговори задля владнання взаємин між корінною слов'янською більшістю і албанською меншиною наштовхнулися на вимогу визнання албанської мови офіційною, ще раз підтверджують найсуттєвіше культурне і політичне значення мовної проблеми.

В Україні мовна проблема також існує, хоч і не у надто загостреній формі. Вона полягає в утрудненому утвердженні української мови як повноцінно державної та провідної, а також у визначенні статусу російської мови. Ця проблема має багатовікове історичне підґрунтя. Добре відомо, що з часів Петра I українську мову або просто заперечували, або обмежували у вжитку з метою повної і остаточної асиміляції українства Російською імперією. Досить згадати сумнозвісний циркуляр царського міністра внутрішніх справ Валуєва від 20 липня 1863 року, в якому проблема української мови була «розв'язана» знаменитою фразою: «Ніякої окремої малоросійської мови не було, нема й бути не може». Завдяки такому ставленню і відповідним адміністративним заходам українська мова якщо й не зникла, то була принижена до рівня простонародної говірки. Їй були закриті шляхи до високих сфер культури і науки, щоб забезпечити там повне домінування усього російського. Значною мірою цієї мети було досягнуто, а наслідки фактичного тривалого домінування російської мови відчутні ще й сьогодні⁹³.

За радянських часів українську мову юридично не утискували, але фактично її знов-таки принижували і обмежували – чи то через фізичне знищення національної еліти⁹⁴ або систематичне «висмоктування» її перспективних представників до Москви, чи то через оприлюднення важливих інформаційних ресурсів тільки російською або потурання звільненню учнівської молоді від вивчення рідної мови «на прохання батьків». Як «засіб міжнаціонального спілкування, що розширює доступ до досягнень науки, культури, техніки, вітчизняної і світової культури»⁹⁵ російська мова підносилась – і реально цінувалась – вище за українську безвідносно до офіційного проголошення вільного розвитку і рівноправного використання усіма громадянами СРСР рідних мов.

⁹³ Див. докладніше: Попович М. Нарис історії культури України. – С. 426, 434-435 та ін.

⁹⁴ Після кількарічного періоду «українізації» українська інтелігенція на початку 30-их років зазнала дошкульних ударів з боку сталінського режиму. За деякими підрахунками, з 240 українських письменників тоді «зникли» 200. Із 85 вчених-мовознавців було «ліквідовано» 62. Оголошували шпигунами, заарештовували й знищували філософів, художників, редакторів (див. докладніше: Субтельний О. Україна: Історія. – С. 364-365).

⁹⁵ Див.: Материали XXVII съезда КПСС. – Москва, 1986. – С. 157.

Через зазначені обставини на момент створення незалежної української держави українська і російська мови були рівноправними лише формально, а фактично на більшій частині території країни, особливо на Сході та Півдні, панувала російська. Російською мовою зазвичай спілкувалися росіяни, інші національні меншини та російськомовні українці. Решта українського етносу, принаймні у містах, належала до білінгвів, тобто користувалась двома мовами. Ситуація легітимної двомовності, що за зазначених умов означала збереження переваги російської мови, зафіксована в ухваленому ще в 1989 р. і діючому донині законі «Про мови в Українській РСР»⁹⁶.

Ст. 10 нової Конституції України проголошує українську мову державною, а російську визнає однією з мов національних меншин, позбавляючи її того статусу мови міжнародного спілкування, який вона мала за радянських часів. Проте новий закон, який би повніше і точніше відображав реальність сьогодення, створював підстави для ліквідації наслідків кількасотрічного приниження і стимулював справжнє усталення української мови як державної, широко вживаної усіма верствами в усіх сферах соціального буття, дебатуються дотепер⁹⁷. Та справа не тільки в недосконалому мовному законодавстві, а й в економічних чинниках. Наприклад, дотепер відсутня достатня економічна підтримка національної видавничої галузі. Через надмірні податки видання в Україні україномовної літератури є набагато менш прибутковим, ніж російськомовної в Росії. Тому нашу країну заливає потік найрізноманітнішої друкованої інформації з безмежних просторів північного сусіда, який, звичайно, зовсім не спрямований на розвиток української національної свідомості й культури.

Варто, однак, визнати, що поспішне механічне відокремлення від цього джерела негативно вплинуло б на інформаційне забезпечення нації. Річ у тому, що російська мова донині об'єктивно залишається важливим каналом одержання друкованих новин не тільки з Росії, а значною мірою — з усього світу. Адже в Україні такі всесвітньо визнані мови міжнародного спілкування як англійська, французька або німецька ще не замінили — та у масовому вжитку не скоро й замінять — російську. Навряд чи хто буде сперечатися й з тим, що російська мова і класична художня література є духовним скарбом світового значення, самовільно зрікатися якого було б вкрай нерозсудливо.

Отже, маємо визнати, що й після десяти років існування незалежної держави мовна проблема в Україні не розв'язана. Де юре українська мова проголошена державною. На цій підставі вона, зокрема, мусить бути обов'язковою для вивчення усіма громадянами країни й широко вживаною, а в державних установах — вживаною універсально. Водночас, через історичні та деякі сьогоденні обставини вона де факто є слабшою за російську і обмеже-

⁹⁶ Закон УРСР «Про мови в Українській РСР» // Радянське право. — 1990. — № 3. — С. 77-83.

⁹⁷ Проект Закону «Про розвиток і застосування мов в Україні» див. у газеті «Освіта України»

ною у функціонуванні, в тому числі й у сферах культури, науки тощо. Ця суперечність викликає напруження з обох боків.

Російськомовні громадяни України, особливо старшого віку або прорадянських переконань, чинять опір широкому впровадженню української. Посилаючись на те, що вільний розвиток і використання російської мови гарантовано Конституцією, вони вимагають визнати її офіційною мовою, яка порушуватиме націєтворчий потенціал та універсальну комунікаційну силу державної мови.

Прихильники зростання значущості української мови і набуття нею державної ваги, безсумнівно, мають рацію, організовуючи державні й громадські акції для досягнення своєї мети. Проте можновладці інколи намагаються вирішити проблему суто адміністративним способом, наприклад, зменшуючи кількість годин на вивчення російської у школах. Часто-густо їхні заходи мають радше волюнтаристський і пропагандистський, ніж всебічно обґрунтований і політично виважений характер, як це було, наприклад, з недавньою спробою побороти русифікацію через часткові зміни у написанні слів і правил граматики.

Деякі керівники та пересічні українці намагаються піднести значення своєї мови, принижуючи російську. Це помилкова і безперспективна стратегія. Вона не веде до реального вдосконалення й підсилення позицій рідної мови, а тільки загострює проблему – аж до переростання її у конфронтацію між україномовними і російськомовними громадянами, а отже – до внутрішнього послаблення української політичної нації.

Не можна не зважати й на те, що крім національних, існують і певні міжнародні норми та інституції, які контролюють шляхи розв'язання мовної проблеми у тій чи іншій країні. Наприклад, вступивши до Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання щодо виконання Європейської хартії регіональних мов або мов меншин. За цим документом, держави мають усувати будь-які необґрунтовані розрізнення, обмеження або переваги, пов'язані з використанням регіональних мов або мов меншин⁹⁸.

Врешті-решт, хіба валуєвська політика Російської імперії XIX ст. дає право свідомим українцям в незалежній демократичній Україні початку XXI ст. чинити так само ганебно стосовно російської мови?

Виважену оцінку мовної ситуації висловив Президент Л. Кучма на II Всеукраїнському з'їзді працівників освіти (8 жовтня 2001 р.). Він констатував, що мовно-культурні орієнтації населення піддаються впливу. Разом з тим, за умов, коли російськомовне становить значну частину населення України, було б помилкою розширяти сферу застосування української мови адмініс-

⁹⁸ Див. з цього приводу: Товт М. Міжнародно-правовий захист національних меншин в Україні та система контролю Ради Європи // Право України. – 2001. – №7. – С. 28-31.

тративними та примусовими методами. Загальну теоретичну підставу цієї оцінки зрозуміти не важко. Вона полягає у тому, що мова — це, за Ф. Гаєком, спонтанний порядок, тому його еволюція має регулюватися не стільки силою розуму (а тим більше — самовпевненістю заангажованих політиків), скільки традиціями життєдіяльності, що виникли природним способом.

Отже, правильніше, хоч, водночас, складніше і триваліше розв'язання мовної проблеми полягає у підтримці природного розвитку й функціонування обох мов — так само як і інших мов національних меншин — у конституційно визначених межах. Але у цих межах держава повинна реально підтримувати українських літераторів і мовознавців, педагогів і видавців через ту природну обставину, що наша країна — Україна.

У розв'язанні мовної проблеми мають відіграти важливу роль не лише держава, але й обидві складові — українська та російськомовна — громадянського суспільства. Адже у марній витраті ресурсів на міжмовну конфронтацію, за великим рахунком, не зацікавлені ані демократично налаштована частина еліти, ані народ. Натомість, від співробітництва за умов взаємного визнання мовних прав більшістю й національною меншиною саме «тут-і-зараз» — на теренах суверенної української держави початку ХХІ ст. — мають виграти усі.

Не може бути повноцінного громадянина України, який не володіє державною мовою, а тим паче — ставиться до неї зверхньо. Володіння й вживання української — необхідна ознака лояльності до нації й держави. З іншого боку, недалекоглядна позиція тих українців, які не хочуть визнавати законних прав інших мов, приховує в собі наслідки, протилежні до очікуваних. Адже вона здатна розвести членів багатокультурного суспільства по різні боки барикад, підірвати процес синхронного розвитку української етнічної та української політичної нації.

18.3. Оперування з багатоманітністю за умов демократії

Розгляд національного виміру суспільного буття цілком підтверджує, що багатоманітність та суперечливість — це неусувна норма існування реального соціуму, а не тимчасовий тягар недосконалих форм людського буття, який з часом буде відкинутий.

Констатація багатоманітності і суперечливості життєдіяльності суспільства акцентує увагу на необхідності оперувати з багатоманітним і суперечливим, оптимально узгоджуючи інтереси та пропозиції, потреби та внески, права й відповідальність якісно відмінних суб'єктів надскладної системи — соціуму, який є один для усіх. Спроби такої оптимізації не припинялись і не припиняться через природжений потяг людей до колективних цінностей та об'єднуючих ідеалів. Водночас через природну недосяжність ідеалів ці спро-

би ніколи не можуть увінчатися повним успіхом. Об'єктивна суперечність між одвічним потягом до ідеального і його принциповою недосяжністю породжує проблему реалістичної оптимізації суспільного буття, облаштування його таким чином, щоб воно найбільше наближалось до бажаного. Демократія сьогодні виявляється найменш недосконалим результатом і, одночасно, засобом вирішення цієї проблеми.

З зазначеного випливає конкретніше питання: як саме потрібно оперувати з багатоманітним та суперечливим, яким чином можна оптимізувати його відповідно до фундаментальних цінностей і принципів демократії? Розглянемо далі це питання саме для національного виміру людського буття, хоч можна передбачити, що з певними видозмінами пропонувані відповіді матимуть рацію й щодо економічних, політичних, релігійних та інших проблем.

Оптимізація багатоманітності і суперечливості національного набуває актуальності у складній – багатокультурній у вище означеному розумінні цього слова – державі. Різні етнонаціональні культури зазвичай виступають і суб'єктами бажаної оптимізації. Їхня активність може здійснюватися через дії державних інституцій, громадянського суспільства та окремих осіб.

Відповідно до двох основних сфер функціонування національного – соціально-психічної і практичної – оперування може відбуватися через вплив на суспільну психологію, ідеологію чи практичну активність. У випадку ж розвинених виявів національного усі ці рівні щільно взаємопов'язані.

Спершу коротко розглянемо головні напрямки оперування з багатоманітністю національного державно-політичними засобами.

18.3.1. Державно-політичне оперування з багатоманітністю національного. Федералізм

Базовими об'єктами державного оперування у вимірі національного є опозиції «більшість – національна меншина» та «меншина – меншина». Але природа елементів цих опозицій в різних країнах може бути якісно відмінною. Так, в Україні більшість – це повномасштабна українська нація, а національна меншина – це, наприклад, частина російського етносу (етнічна група), яка оселилась в країні порівняно пізно. Канада є державою не повномасштабної, а політичної нації. Більшість тут становлять не аборигени, а нащадки англійських колоністів, тоді як корінні народи опинились у ролі національних меншин.

Модель оперування з багатоманітністю національного залежить від етнонаціонального складу населення конкретної країни. Тому завдання і підходи національної політики в Україні відрізняються від відповідних завдань і підходів у Канаді або Швейцарії. Наприклад, політика мультикультуралізму,

яка поширена і має певні досягнення у країнах Північної Америки, для України є цікавою і, можливо, у чомусь повчальною, проте для механічного копіювання вона навряд чи прийнятна. Беручи до уваги застереження такого гатунку, розглянемо деякі важливі підходи до оптимізації міжнародних, а ширше — міжкультурних стосунків національного виміру, вироблених і апробованих у країнах усталеної демократії.

Демократія виробила чотири найзагальніші способи державно-політичної оптимізації багатоманітних і суперечливих міжнародних взаємин: федералізм, пропорційний розподіл ресурсів і влади, договірне заміщення посад у владних структурах представниками різних етно-національних спільнот, гарантованість прав національних меншин⁹⁹.

Федеральне виокремлення етносу — національної меншини — є одним із способів здійснення його права на самовизначення, прийнятих у демократичних державах. Через федеральну організацію центральна державна влада передає вагомим меншинам на території їх компактного проживання більші або менші контрольні повноваження, можливість здійснювати управлінські функції різних рівнів і використовувати територіальні ресурси. Національні федеральні одиниці мають встановлену законом автономність та певні ознаки державності, наприклад, кордони, владні інституції, систему освіти, право збирати і використовувати частину податків тощо. Федеративний принцип закладений в основу державності багатонаціональної (і, в зазначеному раніше розумінні — багатокультурної) Росії. У США й Канаді застосовано форму територіального федералізму. Натомість Україна, як уже мовилось, — унітарна держава (ст. 2), хоч у її складі виділено Автономну Республіку Крим, яка є територіальною, а не національною одиницею. Наявність АРК порушує «чистоту» унітарності української держави, проте не перетворює її у федеративну (подібне маємо й в інших унітарних країнах, наприклад, Гренландія або Фарерські острови в Данії).

Територіальна концентрація національної меншини завдяки лише просторовому відокремленню від інших зменшує ймовірність конфліктів на етнонаціональному ґрунті. Через федеральне самовизначення меншина отримує можливість повнішої культурної або політичної самореалізації. Проте федералізація містить у собі не тільки позитивні, але й негативні потенції, особливо тоді, коли вона має штучний та/або примусовий характер. Федералізація може вступати в суперечність із правом людини на свободу пересування і обрання собі місця проживання в межах кордонів кожної держави¹⁰⁰. Вона здатна порушити усталені в державі господарські або економічні зв'язки, розподіл ринку праці, політичну та іншу керованість. Нарешті, недобросовісні політики можуть використати гасло федерального виокремлення або

⁹⁹ Див.: Diamond L. Three Paradoxes of Democracy // The Global Resurgence of Democracy. — 2-nd ed. / L. Diamond and M. F. Plattner (eds.). — Baltimore, 1996. — P. 121.

¹⁰⁰ Див.: Зарубіжне державне право. Київ, 1995. — С. 7.

набуття незалежної державності як інструмент досягнення власних цілей, які зовсім не відповідають оптимізації національного і, ширше, соціального буття тієї чи іншої меншини.

18.3.2. Північноамериканський мультикультуралізм

Поняття «мультикультуралізм» найчастіше вживається для позначення різновиду державної національної політики, який набув розвитку у Канаді та США¹⁰¹. Об'єктивні підстави багатокультурності тут були закладені ще в XVI-XVII ст., коли перші європейські переселенці (іспанці, англійці, французи) прибули до Нового Світу та вступили в контакти з його корінними народами. Сьогодні на теренах Канади, наприклад, живуть представники понад 70 культур – етносів і етнічних груп, які розмовляють шістдесятьма мовами. Серед них англійці, французи, шотландці, українці (близько 3%), нащадки аборигенів та ін.

Разом з тим, для США і Канади дотепер суттєвим залишається чинник імміграції. Тому поряд з проблемою уладнання взаємин між усталеним складом етносів і етнічних груп, актуальною для цих країн є проблема інтеграції новоприбулих. Політика мультикультуралізму охоплює принципи і засоби розв'язання обох зазначених проблем. Узагальнюючи, можна сказати, що об'єктом цієї політики є усякий культурний плюралізм. Розглянемо канадський різновид мультикультуралізму.

Вперше мультикультуралізм став офіційною складовою політики, що її проводив уряд Канади, у 1971 р. А вже наступного року було призначено спеціального міністра, що відповідав за цей напрямок діяльності. У 1982 р. визнання багатокультурності та рівноправності усіх людей було включено до Конституції Канади, а саме в Хартію прав і свобод. Нарешті, в 1988 р. уряд країни ухвалив Канадський акт про багатокультурність, спрямований на заохочення економічних і політичних організацій Канади до того, щоб вони були відповідальнішими та завжди враховували багатокультурний характер країни. Крім заходів федерального центру, уряди провінцій, починаючи з 1971 р., розробляють відповідну власну політику та здійснюють місцеві програми. Ця активність зазвичай ґрунтується на фундаментальних цінностях демократії, сприяє утвердженню толерантності у міжетнічних взаєминах.

Політика мультикультуралізму в Канаді спрямована проти проявів расизму, ксенофобії, етнічної упередженості. Проте визнання основних прав людини в цьому випадку зовсім не виключає цілеспрямованого формування у новоприбулих почуття належності до єдиної політичної нації¹⁰². Та-

¹⁰¹ Існує й ширше розуміння цього терміна, описане наприкінці підрозділу «Нація та держава».

¹⁰² Див. докладніше: Kymlicka W. *Multicultural Citizenship*. — Oxford, 1995. — P. 14-15 etc.

кої мети досягають через обов'язкове вивчення усіма іммігрантами, за винятком тільки людей зовсім похилого віку, принаймні однієї з двох державних мов – англійської або французької. Цей «мультикультуралізм у межах білінгвізму» не є проявом культурного насильства, адже вживання рідної мови у родинах, місцевих етнічних асоціаціях та інших відповідних ситуаціях не тільки не забороняється, а й заохочується. Оволодіння загальноприйнятною мовою (краще – мовами) є природною умовою залучення до комунікативного простору нації, ефективного функціонування у ньому. Крім того, обов'язковою для новоприбулих є національна лояльність, участь у діяльності усталених державно-політичних інституцій.

Політика мультикультуралізму не є «чарівною паличкою», яка здатна водночас розв'язати усі проблеми національного виміру. Достатньо згадати історію змагань за самовизначення Квебеку, населення якого становлять переважно франкофони. Впродовж останніх 30 років кількість сепаратистів потроху зростала, проте вони завжди залишались у меншості. Поміrkована політика федерального центру призводить до того, що більшість квебекців не підтримує радикалів, хоч і використовує націоналістичні гасла для піднесення статусу і політичної ваги Квебеку у складі Канади¹⁰³.

Отже, мультикультуралізм є такою етнонаціональною політикою, яка заохочує і реально підтримує культурний плюралізм різних етносів, етнічних груп, емігрантських родин або окремих осіб, разом з тим домагаючись їх інтеграції в єдину політичну націю. У постійних пошуках оптимального балансу багатоманітних і суперечливих інтересів з виміру національного, мультикультуралізм ґрунтується на визнанні фундаментальних цінностей і принципів демократії.

18.3.3. Толерантність як демократичний принцип оперування з багатоманітністю

Не тільки держава, а й громадянське суспільство чи окремих громадянин є суб'єктами діяльності у вимірі національного. Коли державно-політичний вплив здійснюється головним чином силою закону і відповідних адміністративних інституцій, то громадянське суспільство може впливати через моральну оцінку, засудження або схвалення. Одним з базових моральних регуляторів виявляється принцип терпимості або, точніше, толерантності, сфера дії якого не обмежується національними питаннями. Він має силу й щодо релігійних, певною мірою -ідеологічних, політичних та інших взаємин. У чому ж полягає сутність толерантності? Які її основні різновиди?

Досить часто толерантність ототожнюють з терпимістю. Поняття терпимості походить від дієслова «терпіти» – стійко без нарікань переносити фізичні або моральні страждання; витримувати; миритися з чимось неприєм-

¹⁰³ Див. наприклад: Beaulac, C. Canadian Politics: A Critical Appraisal. P. 31, 44.

ним, важким, сподіваючись на краще. Толерантність-терпимість має значення обтяжливої і вимушено пасивної реакції на будь-яке зовнішнє подразнення, наприклад, на національне гноблення. Внутрішнього позитивного змісту поняттю толерантності ще донедавна зазвичай не надавали.

В такому контексті проголошення ООН Всесвітнього року толерантності (1995) здатне було викликати здивування: з якої причини те, що не є однозначно позитивним, підноситься до рівня загальнолюдської норми? Чому заклики до толерантності останнім часом все частіше з'являються в промовах провідних українських політиків? Щоб відповісти на ці запитання, коротко розглянемо еволюцію толерантності та її сприйняття.

Розуміння толерантності як терпимості є традиційним, але не вичерпним. Ще британський філософ XVII ст. Дж. Лок дійшов висновку: досконала толерантність – це не тільки свідоме та позбавлене негативного забарвлення визнання державою свободи когось «іншого» самому вести свої громадянські або приватні справи у будь-який спосіб, який відповідає встановленим законом межам. Це ще й захист з боку держави свободи кожного пересічного громадянина від будь-якого нелегітимного її обмеження¹⁰⁴.

Міркування Дж. Лока ґрунтувались на визнанні свободи як невід'ємного права людини і неприпустимості втручання держави у справи віросповідання. З цієї, зокрема, причини толерантність є наслідком прийняття фундаментальних цінностей ліберальної демократії. Водночас, Дж. Лок не зловживав суто умоглядними міркуваннями. Його висновки впливали з узагальнення реальних процесів, пов'язаних з пошуками шляхів усунення небезпечного для країни протистояння між прихильниками англіканської церкви та різноманітними іновірцями-диссидентами, осередки яких виникли в середині XVII ст. під час революційних подій. Коли 1689 р. британський парламент ухвалив Акт терпимості, досить швидко з'ясувалося, що легітимне співіснування кількох церков зовсім не лише не веде до анархії й втрати керованості, як вважали раніше, а, й робить державу сильнішою. Так толерантність вперше продемонструвала свій потенціал як дієвий інструмент досягнення політичної злагоди.

Надалі поняття толерантності було поширене не тільки на стосунки громадянина і держави з приводу релігійної віри, а й на відносини між більшістю суб'єктів суспільних відносин у різноманітних вимірах суспільного життя, в тому числі й у вимірі національного.

Сьогодні розуміння толерантності поглиблюється далі. Наприклад, французький філософ П. Рікер відзначає необхідність не тільки гарантування свободи легітимному «іншому», а й надання слабкому «іншому» певних переваг для самореалізації. Точніше, бажане збільшення переваг для

¹⁰⁴ Див.: Локк Дж. Опыт о веротерпимости // Локк Дж. – Соч. в 3-х т. – Москва, 1988. – Т. 3. – С. 68 та ін.

слабшого має бути компенсоване зменшенням шкоди для сильнішого в опозиції¹⁰⁵.

Від толерантності-терпимості як вимушено пасивної реакції на «інше» — через, щонайменше, нейтральне сприйняття та захист «іншого» там, де воно не вступає в суперечність з правом на свободу думки і слова, світогляду і віросповідання — до свідомого надання слабкому «іншому» певних переваг у самореалізації. Такі вже досягнуті людством метаморфози толерантності. Але їх сприйняття в повному обсязі вимагає не тільки мудрості, але й мужності.

Чому мужності? Тому, що досконала толерантність потребує, як було вже зазначено, підтримки опонента. Такий акт не завжди можливий. Він неприйнятний тоді, коли маєш справу з категорично анти толерантним суб'єктом або з суттєвим виходом за межі терпимого, окреслені загальнолюдськими цінностями (наприклад, з навмисним аморальним вчинком або кримінальним злочином). Але і в іншому випадку людину не залишає відчуття тривоги: а якщо той, хто завдяки твоїй толерантності підсилиться, буде небезпечним тобі, твоїй родині, нації або державі? Навіть коли людина або її позиція є сильними настільки, щоб не лякатися жодної зовнішньої загрози, залишається загроза внутрішня, якої уникнути неможливо. Вона полягає в «утраті твердого ґрунту під ногами» через деабсолютизацію власної точки зору та визнання права на вільну самореалізацію «іншого». Передбачити такого типу ситуацію й досягнути можливості її цивілізованого подолання — складне й психологічно нелегке завдання. Проте уникнути його розв'язання в суспільстві, що прагне демократичного перетворення, не можна. Адже нове завжди з'являється на світ опозиціонером наявному, усталеному, зазвичай ще сильному. Ігнорувати, знищувати слабкі паростки нового означає вбивати своє майбутнє.

Сучасне розуміння толерантності видається плідним дороговказом у подоланні суперечностей, наявних в Україні, наприклад, з мовної проблеми. Позиції української мови в сучасній Україні є потенційно сильнішими за позиції російської мови в тому аспекті, що її проголошено державною. У цьому конституційному статусі українська мова має бути універсально вживаною і безумовно підтримуваною владою як необхідний атрибут української державності. Разом з тим, владні інституції мусять не тільки уникати адміністративного обмеження законних прав російськомовної спільноти на мовну й культурну самобутність, але й забезпечувати реальні можливості для її вільного культурно-мовного розвитку.

З іншого боку, з історичних і сьогоденних обставин, розглянутих вище, російська мова в повсякденному вжитку фактично ще залишається сильнішою, за винятком центральних і західних областей нашої країни. Виходячи

¹⁰⁵ Див. докладніше: Рикер П. Терпимість. Нетерпимість. Неприемлемое // Collegium. — Київ, 1995. — №1-2. — С. 3-14.

з принципу толерантності (не кажучи вже про правовий аспект питання), російськомовні громадяни мали б ставитися до вивчення та вживання української не як до загрози з боку іншої культури, а як до доцільного засобу підтримки слабшого.

Оскільки опанування державної мови є цілком відповідним наявному етнічному — українському — осердю політичної нації, то цей процес сприяє подальшій її консолідації. Крім того, він створює підстави для найширшого функціонування демократичних інститутів, а також збільшує комунікативний простір і якість спілкування громадян країни. Тим самим в Україні підвищуватимуться реальні гарантії рівноправності, свободи і взаємної поваги та довіри між громадянами, незалежно від їх етнонаціональної та культурно-мовної ідентичності.

Висновки

За умов демократії принциповою рисою буття окремої людини або тих чи інших людських спільнот є багатоманітність і суперечливість. Разом з тим, демократичний лад передбачає певну єдність і можливість узгодження різноманітних проявів соціальної активності. Загальна проблема полягає в оптимізації єдності багатоманітного, яка ніколи не може дійти кінця; почасти вона має здійснюватися силою розуму, а почасти — через традиції життєдіяльності, що виникають спонтанно.

На шляху становлення незалежної демократичної України різноманітні проблеми національного виміру виявляються вельми актуальними. Зокрема, дотепер не тільки відчувається недовершеність становлення української нації, але й бракує менш-більш чітких і зрозумілих широкому загалові науково-політичних засад подальшого поступу.

Сьогодні вчені розрізняють етнічну, політичну й повномасштабну нації. Остання існує тоді, коли етнічні та політичні ознаки настільки тісно взаємопов'язані, що спільнота набуває нової якості та нового рівня консолідації.

Поняття «українська нація» має два нетотожних значення. Це, по-перше, та повномасштабна українська нація, яка остаточно конституювалася у 1991 р. через набуття українським етносом власної незалежної та суверенної держави. По-друге, це українська політична нація, яка виникла тоді ж на підставі волевиявлення усього населення УРСР щодо створення нової держави — України.

Повномасштабна українська нація є цінністю сама по собі і для себе. Разом з тим вона служить тим етнічним осердям української політичної нації, без якого остання не існувала б взагалі як визнаний своєрідний член світової спільноти.

Найближчим часом розвиток української повномасштабної нації та української політичної нації має набути характеру взаємоузгодженого симбіозу двох нетотожних, але й нероздільних культурно-політичних сутностей. В іншому випадку Україні загрожуватиме фізичне й історичне забуття.

Націоналізм полягає у почутті та в розумінні особистістю або спільнотою належності до нації й у наявності більш-менш свідомого та інтенсивного їх прагнення піднести культуру, добробут, державність своєї нації.

Український етнічний націоналізм пов'язаний з інтересами власне українства. Український громадянський націоналізм спрямовується на висловлення та захист прав та інтересів усіх громадян держави, незалежно від їх етнічного походження.

Концептуальні підстави націоналізму та ліберальної демократії розбігаються по суті – як особливе й універсальне. Повного збігу цінностей та принципів «сім'ї» особливих націоналізмів і всезагальної ліберальної демократії ніколи досягти не можна, проте розумної взаємодії і оптимального «тут-і-зараз» балансу завжди прагнути слід.

Зважена націоналістична і ліберально-демократична ідеології не є а рїогї несумісними, більше того, вони можуть плідно доповнювати одна одну і поєднуватися. Реальна політична проблема полягає у тому, щоб під привабливими гаслами самовизначення або захисту державності своєї нації не упасти у фанатичний націоналізм тоталітарного ґатунку – у шовінізм.

Не може бути повноцінного громадянина України, який не володіє державною мовою, а тим паче – ставиться до неї зверхньо. Володіння й вживання української – необхідна ознака лояльності до нації й держави. З іншого боку, недалекоглядна позиція тих українців, які не хочуть визнавати законних прав інших мов, криє у собі загрозливі наслідки, адже вона здатна послабити суспільство зсередини, підірвати процес синхронного поступу української повномасштабної та української політичної нації.

Політична стабільність в Україні значною мірою залежатиме від здатності держави сприяти природній еволюції мовних процесів, у тому числі природності мовного виховання.

Демократія виробила низку найзагальніших підходів щодо державно-політичної оптимізації багатоманітних і суперечливих міжнаціональних взаємин. Федералізм і північноамериканський мультикультуралізм є прикладами такої оптимізації, придатними для певних конкретних суспільств, але й повчальними для інших.

Північноамериканський мультикультуралізм – це політика заохочення й підтримки культурного плюралізму різних етносів, етнічних груп, емігрантських родин або окремих осіб, при одночасному стимулюванні їх інтеграції в

єдину політичну націю. У постійних пошуках оптимального балансу багатоманітних і суперечливих інтересів з виміру національного, мультикультуралізм ґрунтується на визнанні фундаментальних цінностей і принципів демократії.

Якщо державно-політичне оперування з культурною багатоманітністю здійснюється головним чином через силу закону, то громадянське суспільство здатне впливати через моральну оцінку: засудження або схвалення, підтримку або опір. Одним з базових моральних регуляторів виявляється принцип терпимості або, точніше, толерантності. Сфера його дії не обмежується національними питаннями. Він має силу й щодо інших стосунків між відмінними культурами або особами (релігійних, певною мірою – ідеологічних, політичних та ін.).

Від толерантності-терпимості як вимушено пасивної реакції на «інше» – через, щонайменше, нейтральне сприйняття та захист «іншого» там, де воно не вступає в суперечність з правом на свободу думки і слова, світогляду і віросповідання тощо – до свідомого надання слабкому «іншому» певних переваг у самореалізації. Такі досягнуті людством метаморфози толерантності.

Контрольні запитання

1. Назвіть об'єктивні та суб'єктивні ознаки націй.
2. Чим відрізняється етнічна нація від політичної? Наведіть приклади політичних націй.
3. Що є спільного у політичної і повномасштабної націй? Наведіть приклади повномасштабних націй.
4. Що таке етнічна група? Чим відрізняється етнічна нація від етнічної групи? Наведіть приклади етнічних націй і етнічних груп в Україні.
5. Роз'ясніть поняття «низької (дикої)» та «високої (садової)» культур за Е. Гелнером. Наведіть приклади творів «дикої» та «садової» культур.
6. Як розрізнення «дикої» та «садової» культур пов'язане з розрізненням націй?
7. Чи може нація існувати без власної унормованої мови? Відповідь обґрунтуйте.
8. Чим відрізняється національна держава від багатонаціональної? Монокультурна держава від багатокультурної? Чи є Україна монокультурною державою? Національною державою? Відповіді обґрунтуйте.
9. В чому полягає наукове, позбавлене ідеологічного забарвлення, розуміння націоналізму? Чи можна вважати націоналістом Т. Шевченка? Відповідь обґрунтуйте.

10. Прокоментуйте висловлювання М. Міхновського: «Головна причина нещастя нашої нації — брак націоналізму серед широкого загалу її». Чи згодні ви з ним з погляду на реалії сьогодення?

11. Вкажіть основні фази еволюції національної свідомості (за схемою Гроха) і проілюструйте їх прикладами з історії України.

12. Коротко охарактеризуйте український інтегральний (організований) націоналізм (генеза, основні ідеї, історична роль, суттєві вади).

13. Що таке шовінізм? Як ви його оцінюєте?

14. За яких основних умов націоналізм є сумісним з фундаментальними цінностями ліберальної демократії?

15. Охарактеризуйте основні демократичні державно-політичні підходи до оптимізації становища національних меншин. Які з них є застосовними до ситуації в Україні?

16. Вкажіть сильні та слабкі сторони федералізму в уладнанні міжнаціональних або міжетнічних взаємин. Наведіть відповідні приклади.

17. Що таке культурний плюралізм? Наведіть його приклади.

18. В чому полягає сутність канадського мультикультуралізму? Чи можна політику мультикультуралізму беззастережно перенести в Україну? Відповідь обґрунтуйте.

19. В чому полягає принцип толерантності? Які форми цього принципу відомі з історії?

20. Які висновки впливають з принципу толерантності щодо розв'язання мовної проблеми в Україні?

Література

Основна

1. Декларація прав національностей України // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 38.

2. Закон України «Про національні меншини в Україні» // Голос України. — 1992. — 16 липня.

3. Конституція України. — Київ, 1996.

4. Касьянов Г. Теорії націй та націоналізму. — Київ, 1999.

5. Кимлічка В. Лібералізм і права меншин. — Харків, 2001.

6. Націоналізм: Антологія. — Київ, 2000.

7. Попович М. Нарис історії культури України. — Київ, 2001.

8. Субтельний О. Україна: Історія. — Київ, 1991.

Додаткова

9. Андерсон Б. Уявлені спільноти. — Київ, 2001.

10. Євтух В. Етнічна меншина: поняття, ознаки, функції // Філософська і соціологічна думка. — 1994. — № 1-2.

11. Колодій А. Демократичний націоналізм і лібералізм про права націй і права особи // Українські варіанти. — 1997. — №2.

12. Кулик В. Без конфронтаційної риторики. Чи має українська держава підтримувати російську культуру? // Голос України. — 1995. — 18 листопада.

13. Лісовий В., Проценко О. Націоналізм, нація та національна держава // Націоналізм: Антологія. — Київ, 2000.

14. Майборода А. Н. Теорія етнополітики в західному суспільствознавстві. — Київ, 1993.

15. Майборода О. Етнонаціональна політика і перспективи етносоціального розвитку в Україні // Сучасність. — 1995 — № 12.

16. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. — Київ, 1995.

17. Рябчук М. Від Малоросії до України. Парадокси запізненого націєтворення. — Київ, 2000.

18. Сміт Е.Д. Національна ідентичність. — Київ, 1994.

19. Тягло О.В. Толерантність в сучасному світі: досвід міждисциплінарного дослідження // Вісник Харківського державного університету: Наука і соціальні проблеми суспільства. — 1998. — №414.

20. Уолцер М. О терпимості. — Москва, 2000.

21. Хайек Ф.А. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма. — Москва, 1992.

22. Kymlicka W. Multicultural Citizenship. — Oxford, 1995.

23. Perlin G. Canadian Politics. A Critical Appraisal. Vol. 1 (on CD). — Queen's University, 1999.

**ПЕРСПЕКТИВИ ДЕМОКРАТІЇ
І СИСТЕМА ОСВІТИ
(замість висновків)**

Ми розглянули різні аспекти функціонування, створення та вдосконалення демократичних режимів в сучасному світі. Можливості для стабільного розвитку демократії в різних країнах неоднакові, а реалії політичного життя навіть у найстійкіших демократіях часто не виправдовують сподівань, що впливають із стандартів ліберально-демократичної теорії. Проблеми забезпечення ефективної політичної участі громадян у політичному процесі, підвищення освіченості громадянства, рівня його залученості до суспільних справ і політики стоять нині перед усіма (і більш, і менш розвиненими) демократичними державами. Однак у перехідних політичних системах, у тому числі й в Україні, вони є гострішими – через інерцію недемократичної спадщини попередніх десятиліть, через неусталеність нових цінностей та інститутів їх діапазон значно ширший.

До проблем громадської компетентності й залученості тут додається багато інших. Нагальною для України є проблема покращення структури владних органів і взаємовідносин між ними (зміни конституційного дизайну); уникнення або виправлення наявного дисбалансу повноважень між гілками влади; зміцнення судової гілки влади та підвищення рівня незалежості судів і суддів; подолання корупції й запобігання будь-яким зловживанням владою. Для консолідації демократії в перехідних суспільствах вкрай важлива також проблема підвищення рівня довіри народу до владних інституцій, посилення легітимності демократичного режиму.

Це питання не другорядне й для країн з усталеними ліберально-демократичними режимами, де впродовж трьох останніх десятиліть спостерігається суттєве зменшення довіри народу до політичних еліт, зниження легітимності влади. На думку дослідників, це є наслідком падіння здатності ліберально-демократичних урядів розробляти такий політичний курс, який відповідав би очікуванням громадян в умовах розширення компетенції держави загального добробуту, з одного боку, і викликів глобалізації – з іншого.

Демократична легітимність має два основних виміри: «вхідний», зміст якого полягає в тому, що рішення, обов'язкові для всього суспільства, мають бути наслідком врахування волевиявлення народу, та «вихідний», що містить у собі нормативне доручення обраному (і в цьому сенсі – найнятому) урядові упоратись із тими проблемами, які члени суспільства не можуть розв'язати «індивідуально через ринкові відносини або добровільну співпрацю»¹.

Якщо ці положення застосувати до політичного процесу в Україні, то їх можна витлумачити як необхідність покращення виборчого процесу на всіх його стадіях та у всіх аспектах. Тільки ті політичні діячі, яким виявлено довіру під час чесних, змагальних, добре організованих, по-справжньому демок-

¹ Scharpf F. W. Interdependence and Democratic Legitimation // In: S. J. Pharr and R. D. Putnam, eds. Disaffected Democracies: What's Troubling The Trilateral Countries? – Princeton, 2000. – P. 103.

ратичних виборів, можуть створити уряд народної довіри і правити легітимно. Тобто, вхідна легітимність – це визнання народом структур влади на тій підставі, що їх утворено на основі вільного волевиявлення громадян. Вихідна легітимність полягає у здатності демократично утворених органів влади розв'язувати нагальні проблеми переходу: успішно завершити демократичні й ринкові реформи та забезпечити, відповідно до суспільних очікувань, належний рівень свободи, безпеки й добробуту усіх членів суспільства. Тобто цей вид легітимності ґрунтується на визнанні діяльності уряду ефективною.

Обидва види легітимності, так само як і розв'язання більшості інших проблем сучасної демократичної політики, значною мірою залежать від залученості громадян до політичного процесу, їх причетності до вироблення і здійснення політичних курсів. Тому суспільствознавці, йдучи від незадоволених практичних потреб і прагнень, порівнюючи практику з нормативним стандартом демократії, намагаються розв'язати, спочатку теоретично, питання відносин народу та владної еліти. Вони пропонують декілька моделей демократичного ладу, головна відмінність між якими полягає в різному баченні того, якою мірою та в який спосіб громадяни повинні брати участь у прийнятті політичних рішень.

Ще в першій половині ХІХ ст. А. де Токвіль писав: «Нелегко залучити народ до управління, ще важче дозволити йому нагромадити досвід і виховати в нього ті почуття, яких йому бракує, щоб робити це добре»². Подивимось, які способи розв'язання цієї непростой проблеми пропонують сучасні вчені.

Теорія елітарної демократії. Впродовж останніх десятиліть у розвинених демократичних країнах проведено чимало соціологічних опитувань, які показали, що громадяни не відіграють тієї ролі в політичному процесі, яку вони мали б відігравати відповідно до нормативних уявлень про ліберальну демократію. Значна частина виборців не виявляє особливої прихильності до ліберально-демократичних цінностей і не бере активної, свідомої участі в політиці. Політична свідомість і поведінка громадян далекі від того стандарту, який вважається моделлю демократичного громадянина. З цього деякі теоретики роблять висновок, що вимоги ідеального стандарту нереалістичні й на них не можна будувати теорію демократії. Теорія має відповідати реально існуючим позиціям та поведінці громадян у масі.

Одним із напрямів перегляду теорії ліберальної демократії стало наголошування визначальної ролі еліт у політичному процесі. Автори «елітарної теорії демократії»³ зазначають, що еліти, лідери різних груп організованих

² Токвіль А. де. Про демократію в Америці. – Київ, 1999. – С. 252.

³ Не існує одного теоретичного джерела теорії елітарної демократії. Як зазначає К. Пейтмен, елементи цієї теорії можна віднайти в багатьох працях 1950-их – 1960-их років, присвячених демократії. Вона, зокрема, називає праці таких авторів, як: Almond G.A., Verba S.. *The Civic Culture* (1965); Lipset S.M. *Political Man* (1960); Mayo H.B. *Introduction to Democratic Theory* (1960) та ін. (зр. Putnam R. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, 1970. – P. 14, 15).

інтересів тощо значно більше зацікавлені та обізнані в громадських справах, ніж пересічні громадяни, і що саме вони найбільше сповідують ліберальні цінності. Крім того, еліти толерантніші. Вони схильні визнавати необхідність самообмеження при просуванні своїх політичних вимог, здатні до вирішення суперечностей через узгодження вимог і компроміс. Тому, стверджують прихильники цієї теорії, апатія мас і обмеженість політичної залученості є насправді благом для демократії. Натомість, активна участь мас у політиці містить у собі потенційну загрозу стійкості демократії. Адже в кожному суспільстві є значна кількість людей, котрі, в разі їх політичної мобілізації, будуть сприйнятливими до нетолерантної, екстремістської поведінки.

Відтак, автори одного широко вживаного американського підручника з демократії зазначають, що у Сполучених Штатах Америки демократичні цінності завдячують своїм виживанням тому, що державою правлять еліти, а не маси. Еліти – керівники уряду, промисловості, освіти та громадських справ – добре освічені, політично активні і надають більшої підтримки основним демократичним цінностям та «правилам політичної гри», ніж маси. Тому саме вони є охоронцями ліберальних цінностей, тоді як пересічна особа є більш імовірним носієм антидемократичної ідеології⁴.

Плюралістична модель представництва групових інтересів в елітарній теорії демократії пристосована до загальної теорії політичної влади із наголосом на стосунках між елітами, що представляють різні суспільні інтереси. Мета демократії досягається через змагання цих еліт за вплив на рішення, які приймає уряд. Отже, демократія, згідно з цією теорією, – це метод прийняття політичних рішень, за якого виборці мають можливість періодично висловлювати своє ставлення до діяльності лідерів. Те, що еліти вимушені виправдовувати свої дії перед членами груп, які вони представляють, а також перед виборцями, примушує їх враховувати загальні інтереси. Демократія служить інтересам еліт, оскільки дає їм засоби мирного розв'язання конфліктів. Водночас вона слугує інтересам громадян, оскільки наділяє їх правом вето на рішення уряду – під час і шляхом виборів.

Учасницька демократія. Елітарній теорії демократії наприкінці 1960-их років було протиставлено теорію учасницької, або партисипаторної, демократії, яку частина вчених вважала придатнішою для досягнення цілей та обіцянок ліберальної демократії. Прихильники цієї теорії критикували теорію елітарної демократії за те, що вона піднесла існуючу політичну практику до рівня нормативного стандарту. Таким чином, стверджували вони, було змішано описову та пояснювальну теорії, те, як окремі демократії працюють фактично, з тим, як вони повинні працювати⁵. В такий спосіб елітарна тео-

⁴ Dye Th.R., Ziegler H.L. The Irony of Democracy. – Sixth edition. – Monterey, California, 1984. – P.15. (Рос. переклад: Дай Т.Р., Зиглер Л.Х. Демократия для элиты. Введение в американскую политику. – Москва, 1984).

⁵ Pateman C. Op. cit. – P. 15-16; Bachrach P. The Theory of Democratic Elitism: A Critique –

рія, на думку прихильників теорії учасницької демократії, встановлювала новий нормативний стандарт оцінки діяльності демократій, який був суттєво нижчим від стандарту, сформульованого теоретиками ліберальної демократії XVIII-XIX ст., які оптимістично оцінювали можливості політичного вдосконалення громадян.

Крім того, прихильники партисипаторної теорії доводили, що елітаристи некоректно охарактеризували той статус кво, від якого вони відштовхувались, встановлюючи новий нормативний стандарт. Політична влада зовсім не рівномірно поділена між усіма групами інтересів у суспільстві, як це випливає з їхньої теорії. Ті групи інтересів, які володіють економічною владою, мають більший вплив на політичні рішення, ніж ті, які не контролюють економіку. Є й незахищені групи, які взагалі постійно залишаються без жодного політичного впливу. Крім того, в економічній сфері зростає концентрація власності, що надає управлінській еліті змогу розширювати свій контроль на ринку та у громадянському суспільстві, не звітуючи перед суспільством. Тому прийняття елітарної демократії як норми фактично сприятиме посиленню нерівності в розподілі політичної влади. Якими б не були успіхи капіталізму, рівність можливостей не поширюється на значне число громадян, і це несправедливо. Зрештою, є чимало доказів зростаючого незадоволення суспільства функціонуванням політичної системи.

Визнаючи, що значне число громадян справді мають низьку політичну компетентність і невисоку відданість ліберально-демократичним цінностям, теоретики учасницької демократії вважають, що відповіддю на це має бути не заміна визначення демократії і не виправдовування обмеженої участі мас у політиці, як це пропонує елітарна модель демократії, а реформування існуючої системи владних відносин. Реформи мають бути спрямовані на підвищення політичної компетентності громадян та на зміцнення їх відданості ліберально-демократичним цінностям.

Осердям ліберально-демократичної теорії, що розвинулася впродовж XVIII та XIX ст., була віра в здатність людей до особистого самовдосконалення. Вона й повинна залишатися стандартом, з яким має звірятися діяльність ліберально-демократичної системи, вважають прихильники учасницької демократії.

Іншою метою демократичних реформ, на їхню думку, має бути підвищення чутливості урядів до громадських потреб та інтересів. Цього можна досягти шляхом створення механізмів ефективнішої участі громадян у прийнятті урядових рішень. Для розширення громадянської участі захисники партисипаторної демократії пропонують внесення таких змін у політичну систему:

- 1) структурна децентралізація урядових інституцій, що забезпечує передачу повноважень щодо прийняття більшої частини рішень від вищих рівнів урядування до нижчих;

2) створення в межах уряду мережі дорадчих структур, завдяки яким громадяни матимуть прямий та постійний голос при прийнятті політичних рішень;

3) забезпечення державного фінансування слабших груп захисту, які представляють інтереси бідних, що відкрило б для них можливість брати активнішу участь у змаганнях за вплив на урядові рішення;

4) створення на місцях нових демократичних інституцій, як, наприклад, сусідські ради, які брали б на себе відповідальність за деякі з тих рішень, які поки що належать до відання уряду.

На думку прихильників партисипаторної демократії, ці реформи могли б принести шість головних поліпшень.

По-перше, завдяки зростанню (у розумних межах) політичній участі громадяни одержували б політичну освіту. Участь заохочувала б їх до більшої обізнаності в політичних справах, визнання необхідності толерантного ставлення до думки й позиції інших, розуміння цінності узгоджень та компромісів, сприяла б набуттю ними глибшого почуття громадянської відповідальності.

По-друге, розширення громадянської участі сприяло б зростанню суспільної єдності, згуртованості, оскільки політична залученість сприяла б кращому розумінню громадянами спільних інтересів.

По-третє, активніша участь у політиці посилила б відчуття громадянами особистої свободи, оскільки вони знали б, що впливають на рішення, від яких залежить їхнє власне життя.

По-четверте, повноваження, надані громадянам, зробили б уряди чутливішими до суспільних потреб і підзвітними народу.

По-п'яте, розширення повноважень громадян служило б протидією зростанню влади приватних економічних інституцій і зробило б політику відповіднішою до загальносуспільних інтересів.

По-шосте, як наслідок усього переліченого, а також зростлого відчуття народом своєї здатності впливати на політику, підвищився б рівень легітимності політичної системи⁶.

Критика теорії партисипаторної демократії зводиться, головним чином, до того, що її пропозиції реформування політичної системи називають наївними та непрактичними. На думку опонентів, вони, по-перше, ґрунтуються на занадто оптимістичному баченні адаптивних можливостей громадян і на перебільшенні можливостей освіти та не враховують тих аспектів людської природи, які сприяють неліберальній позиції та некомпетентності. По-дру-

⁶ Найбільш чітко ці аргументи викладені в різних місцях цитованої книги С. Pateman (1970) та у вступі до книги: Cook T.E., Morgan P.M. Participatory Democracy. — New York, 1971.

ге, ці пропозиції переоцінюють бажання більшості громадян приділяти час заняттю громадськими справами. Насправді ж, громадяни (принаймні значна, політично неактивна їх частина) мають зовсім інші пріоритети: сімейне життя, працю, відпочинок – і вважають таке життя цілком повноцінним.

Існують також дві інші причини, через які пропоновані реформи в напрямі більшої участі громадян у політиці можуть сприйматися як непрактичні. По-перше, прийняття урядових рішень стає щораз складнішим і вимагає все витонченіших знань. Лише невелика кількість громадян як непрофесійних учасників політичного процесу захоче і зможе оволодіти цими знаннями в достатній мірі для того, щоб брати участь у прийнятті компетентних рішень із розумінням тонкощів кожного питання. А розпорошення влади між новими інституціями учасницької демократії загрожує ще більшим ускладненням процесу творення політики. По-друге, децентралізація політичної влади може послабити здатність національних урядів приборкувати найбільш потужні сили та інтереси, що діють на міжнародній арені й намагаються втручатися у сферу компетенції національних держав. Для протидії цим намаганням потрібні сильні централізовані уряди.

Пряма демократія. Хоча радикальні реформи щодо введення партисипаторної демократії можуть вважатися нереалістичними, ідею зростання участі громадян покладено в основу багатьох інших пропозицій щодо вдосконалення демократії, серед яких можна виокремити теорії прямої демократії.

Одне з визначень стверджує, що пряма демократія – «це відкритість політичних процесів для усього населення, це надання громадянам можливості прямо голосувати з питань, які зараз перебувають у віданні парламентів»⁷. Прихильники прямої демократії не прагнуть замінити існуючу систему представницької демократії якоюсь іншою, а радше пропонують вдосконалити її шляхом доповнення існуючих механізмів прийняття рішень формами прямої участі громадян за певних обставин⁸.

Таких форм існує три: **ініціатива, референдум та відкликання.**

1) *Ініціатива* дозволяє громадянам, а не законодавчому органу, приймати нові закони або поправки до Конституції. Процес ініціювання починається зазвичай з того, що прихильники певного законопроекту збирають підписи на підтримку своєї ініціативи. Якщо їм вдається зібрати встановлену законом мінімальну кількість підписів, держава зобов'язана провести голосування і надати його результатам законний статус. Пропозиція, схвалена більшістю виборців, подається законодавчому органу і вноситься до дію-

⁷ Budge I. *The New Challenge of Direct Democracy*. – Cambridge, 1996. – P. 24.

⁸ Butler D., Ranney A. *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. – Washington, 1994. – P. 13; Boyer P. *The People's Mandate: Referendums and a More Democratic Canada*. Toronto, 1993. P. 24, 25.

чого законодавства. Отже, народна ініціатива – це процес прямого законотворення, коли самі громадяни мають можливість ухвалювати закони.

2) *Референдум* надає громадянам можливість брати участь у голосуванні з приводу законів чи конституційних поправок, запропонованих переважно інститутами влади (парламентом, президентом), але в деяких випадках вони проводяться на вимогу громадян. Референдуми також проводяться на вимогу закону. Наприклад, у деяких системах поправки до конституції набувають чинності тільки в разі їх затвердження референдумом. У більшості випадків наслідки референдумів – юридично зобов'язуючі для уряду. Проте застосовується й така форма, як «консультативний референдум», або «плебісцит», що використовується урядом лише для визначення громадської думки з певних питань. Держава не зобов'язана втілювати його результати в життя (імплементувати).

3) *Відкликання* дозволяє виборцям усунути обраного представника з посади. Процес відкликання може ініціюватися будь-якою групою виборців у межах виборчого округу, де даний представник обирався. Якщо групі вдається зібрати визначене законодавством число голосів під поданням про відкликання, місце представника оголошується вакантним і знову проводяться вибори на заміщення цієї посади. В іншому варіанті застосовується додаткова процедура: попереднє голосування, на якому виборців питають, чи бажають вони позбавити свого представника місця в парламенті.

На користь прямої демократії її прихильники висувують два основні аргументи. По-перше, пряма демократія підвищує відповідальність окремих законодавців за свої дії перед виборцями та робить законодавчий орган у цілому чутливішим до волі народу. По-друге, надаючи народові можливість відігравати істотнішу роль у справах державного управління, пряма демократія сприяє підвищенню рівня зацікавленості та участі громадян у політиці.

На додаток до цих загальних аргументів можна висунути наступні специфічні положення на користь механізмів ініціативи, референдуму та відкликання:

1) На відміну від виборів, коли, в кращому випадку, до уваги береться партійна платформа, в якій програмні цілі політики окреслені лише в загальних рисах, референдум може ясно визначити, чи має уряд мандат на прийняття конкретного закону або внесення конституційної поправки.

2) Референдуми та ініціативи дають громадянам змогу порушити консенсус, що сформувався між політичними елітами, якщо він не відповідає інтересам усього суспільства.

3) Застосування ініціатив створює для громадськості можливість протидіяти впливові оплачуваних лобістів та приватних фінансових покровителів правлячої партії.

4) Ініціативи можуть примусити уряд бути дієвим у питаннях, яких він волів би уникати, оскільки вони є занадто гострими або неоднозначними і можуть спричинити розкол у середовищі прихильників правлячої партії.

5) Ініціативи та референдуми з питань оподаткування та бюджетних витрат можуть створити кращі можливості для контролю громадськості за фінансовою діяльністю урядів, примусити уряди рахуватися з думкою громадськості щодо підвищення податків чи витрат.

6) Ініціативи сприяють підвищенню здатності громадян висувати нові ідеї і впливати на формування порядку денного політики.

7) Загроза відкликання робить обраних посадових осіб уважнішими до думок свого електорату і менш залежними від партій або груп інтересів⁹.

Проте на адресу прямої демократії є й чимало критики.

По-перше, критики вважають, що громадськість не має ні загальних знань, ні специфічної компетентності, потрібних для формулювання і схвалення окремих законів або конституційних поправок.

По-друге, чимало виборців під час голосування можуть не брати до уваги ширшого громадського інтересу, як тому, що не володіють достатньою інформацією, так і тому, що керуються відчуттям своєї безпосередньої зацікавленості, а не обов'язком перед іншими. З цієї причини вони не завжди підтримуватимуть заходи (такі, як державна допомога бідним), котрі бажані з морального погляду або скеровані на колективні інтереси.

По-третє, чимало пересічних громадян менше, ніж представники політичних еліт, цінують принципи рівності й толерантності, необхідність захисту громадянських свобод та інші ліберально-демократичні цінності. Звідси випливає побоювання, що механізми прямої демократії можуть бути використані проти меншин та слабких груп: маси можуть підтримати скасування програм, спрямованих на забезпечення рівних можливостей або на захист культурної різноманітності.

По-четверте, критики доводять, що механізми прямої демократії відкриті для зловживань з боку тих груп інтересів, які мають доступ до великих грошей. У той час як головні політичні партії, що змагаються за посади на загальних виборах, зазвичай добре фінансовані, групи, що змагаються в ініціативах, на референдумах та кампаніях за відкликання, часто мають недостатні фінансові ресурси. Отже, у вигідному положенні опиняються ті з них, котрі мають більше грошей. Вони мають кращі можливості організувати збір підписів на запуск ініціативи або процедури відкликання, більшу здатність

⁹ Як зазначає Т. Кронін, «з мечем потенційного відкликання, що висить над ними, обрані посадові особи залишатимуться обачними, чесними та відповідальними» (Cronin Th.E. Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. – Cambridge (MA),

до проведення успішних кампаній, оскільки можуть дозволити собі найняти фахових консультантів, купувати рекламування у засобах масової інформації та оплачувати розповсюдження інформації. Кінцевим результатом є те, що «права тих, хто не може дозволити собі розкоші бути почутими, на прямих демократичних голосуваннях зменшуються»¹⁰.

По-п'яте, аргументом проти відкликання є те, що його застосування може двома шляхами підірвати засади відповідального уряду. По-перше, воно створює можливість того, що обрані представники стануть об'єктом нападок прихильників партії-конкурента незалежно від того, як вони виконуватимуть своєї зобов'язання перед електоратом, і це може призвести до повалення уряду. По-друге, добре фінансовані групи інтересів, які опонують політиці, обстоюваній певним виборним посадовцем, можуть зробити спробу звільнити або залякати цього посадовця фінансуванням кампанії за його відкликання.

По-шосте, останнім аргументом проти прямої демократії є те, що на практиці їй не вдалося генерувати вищого рівня зацікавленості та участі у політиці, хоч її прихильники говорили про це, як про доконаний факт. Дослідження показують, що в голосуваннях з питань, винесених на ініціативах, референдумах та відкликаннях, у середньому бере участь менша кількість виборців, ніж при обранні представників до парламентів¹¹. Критики припускають, що на заходи прямої демократії відгукуються ті громадяни, котрі й без того цікавляться політикою, а відтак ці заходи мало що дають для стимулювання зростання участі тих, хто є розчарованим або з інших причин проявляє байдужість до політики.

Дорадча демократія. Питання, про які тут ідеться, стосуються фундаментальної дилеми демократичних урядів. З одного боку, легітимність демократичного режиму вимагає, щоб громадяни вірили в те, що урядова політика відповідає їхнім потребам. З іншого боку, значне число громадян самі не використовують можливостей висловити свої потреби – ні через вибори, ні через участь у політичних партіях або групах інтересів.

Дослідники вказують на два основні чинники невисокої політичної залученості. Першим є надмірна складність сучасної політичної діяльності. Кількість питань, що постають перед урядами, настільки велика, а знання, необхідні для їх розуміння, повинні бути настільки широкими, що впоратися з ними можуть тільки добре підготовлені люди, та й то ціною значних інтелектуальних зусиль. Другим чинником є те, що більшість людей через свою зайнятість іншими видами діяльності попросту не мають часу на те, щоб приділяти більше уваги громадським справам.

¹⁰ Ibid. – P. 124.

¹¹ Butler D., Ranney A. – Op. cit. – P.16-17; Magleby D.B. Direct Legislation in the American States // In: Butler D. and Ranney A., eds. Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy. – Washington, 1994. – P. 245, 247; Cronin Th.E. – Op. cit. – P. 67-68).

То чи можуть у такому разі уряди визначати політичний курс, який відповідав би потребам громадян?

Ще в 1940 р. з цього приводу була висловлена думка, що ствердну відповідь на це питання можна дати, якщо пов'язати вироблення політичних курсів з проведенням систематичних опитувань громадян на основі репрезентативних соціологічних вибірок. Американські соціологи Дж. Геллап та С. Рей¹², котрі висунули цю пропозицію, вважали, що опитування дозволять урядам визначити, які питання найбільше турбують громадян та які способи їх розв'язання громадяни вважають найбільш прийнятними. В такий спосіб можна буде забезпечити врахування виявленої позиції громадян при виробленні політики.

Опитування справді увійшли в практику західних демократій. Проте їх роль у демократизації політичного процесу не стала настільки значною, як сподівалися ініціатори цього механізму наближення політики до мас. Ба більше, критики стверджують, що зібрана шляхом опитувань інформація не може вважатися точною, оскільки вона не віддзеркалює ґрунтовно продуманих, заснованих на добрій поінформованості оцінок. Опитування громадської думки в більшості випадків, за визнанням Д. Янкеловича, «не відрізняють поверхових, імпровізованих поглядів (масова думка) від ретельно обдуманих суджень (громадські судження)»¹³. Це відбувається тому, що респондентів зазвичай питають про їхню думку без попереднього їх стимулювання до обмірковування питань, з яких проводиться опитування.

Д. Янкелович переконаний, що творення політики у США та інших розвинених демократіях монополізоване елітами, які надають пріоритет порадам технічних експертів. Він називає це «культурою технічного контролю», яка маргіналізує, виштовхує на узбіччя політичного процесу пересічних громадян, сприяє їх незалученості до політики. Тому розрив між елітами та іншими громадянами зростає, а ця тенденція не тільки несумісна з природою демократії, а й становить загрозу для проведення ефективної політики¹⁴.

Не применшуючи цінності вкладу експертів у творення політики, Д. Янкелович наполягає на необхідності досягнення кращої рівноваги між роллю експертів та роллю громадськості при виробленні політичних рішень. Задля цього він пропонує проведення реформ, які б посилили сприйнятливість еліт до ширшої громадської участі та створили передумови для формування громадського судження. Для цього потрібно залучити еліти та засоби масової інформації до узгоджених дій, спрямованих на поглиблення розуміння громадськістю найважливіших питань політики та на поліпшення якості їх обговорення.

¹² Див: Gallup G., Rae S. *The Pulse of Democracy: The Public Opinion Poll and How it Works.* – New York, 1940.

¹³ Yankelovich D. *Coming to Public Judgement: Making Democracy Work in a Complex World.* – Syracuse, 1991. – P. XII.

На додачу пропонується використання форумів із суспільних питань, через які можна залучити громадян до обговорення проблем політичного вибору. Як модель можна використати вже діючий у США Форум з національних питань — мережу громадських організацій, які проводять дорадчі обговорення найважливіших суспільних проблем з використанням конспективних книжок, що видаються фондом Ч.Ф. Кеттерінга та Фондом суспільного порядку денного, одним із засновників якого є Д. Янкелович¹⁵.

На це ж спрямовані пропозиції Дж.С. Фішкіна, який також поділяє думку про неефективність звичайних опитувань населення як засобу демократизації творення політики. Він обстоює думку, що необхідно мати продумані та обґрунтовані судження громадян, використання яких політиками створило б ситуацію, що її можна охарактеризувати поняттям «**дорадча демократія**». Запровадження її механізмів означало б, що громадська участь стала невід'ємною частиною прийняття рішень у системі демократичного врядування. Для цього необхідно знайти ефективні форми залучення громадян до раціональної дискусії та оцінки переваг альтернативних політичних курсів.

Схвалюючи форуми з національних питань, Дж.С. Фішкін доводить, що їхня обмежена ефективність пояснюється тим, що їх учасники зазвичай належать до громадян, які вже виявляли політичну активність, а отже, не представляють значних секторів населення¹⁶. Подолати ці недоліки, на його думку, можна шляхом сполучення масових опитувань з процесом обмірковування, що в сукупності й дозволить визначити зважену думку широкого загалу з певних питань.

Процес дорадчої демократії включає чотири стадії:

думки населення з'ясовують через звичайне опитування;

здійснюється відбір респондентів для участі в дорадчому форумі, на якому вони обговорюють варіанти політичних рішень з визначених питань;

перед закінченням форуму проводиться опитування учасників форуму щодо їхніх суджень з питань, які були обговорені;

інформація про зважену думку учасників форуму поширюється через засоби масової інформації з метою піднести якість громадської думки з обговорюваних питань.

Дж.С. Фішкін сподівається, що результати дорадчого опитування, повідомлені через телебачення і пресу, здатні вплинути не лише на висновки громадськості з конкретних питань, а й на спосіб окреслення та розуміння

¹⁵ Детальнішу інформацію про це можна знайти на веб-сайтах Фонду Кеттерінга (<http://www.kettering.org/>) та Форуму з національних питань (<http://www.nifi.org/>).

¹⁶ Fishkin J. S. The Voice of the People: Public Opinion and Democracy. — New Haven, 1995. — P. 165.

нею суспільних проблем. Громадськість зможе усвідомлено формувати порядок денний публічної політики. І це буде порядок денний залученої громадськості, яка відчуватиме, що обговорюються й вирішуються саме ті питання, які її найбільше турбують у повсякденному житті¹⁷.

Пропозиція щодо поєднання масових опитувань з форумами була протестована у Великій Британії та в Сполучених Штатах Америки. Оцінка ефективності експериментів не була однозначною. Частина критиків зосередилась на методологічних питаннях щодо техніки узяття вибірок, оформлення питальників, процедури співбесід та інтерпретації результатів¹⁸. Вони піддали сумніву припущення, що дорадче опитування дає точніше уявлення про зважену громадську думку, ніж звичайні опитування. Наскільки обґрунтовані ці сумніви, сказати важко, бо експериментів було проведено мало.

Інша частина критиків зосередилась на питанні про загальну цінність дорадчого опитування, висунувши такі застереження:

1) Дорадче опитування не справляє істотного впливу на загальний рівень громадської політичної участі, оскільки його учасниками є лише люди, обрані для участі у дорадчих форумах¹⁹.

2) Дорадчі опитування не роблять нічого для заохочення громадян підвищувати рівень своїх політичних знань самотужки.

3) Інформування про дорадче опитування мало чим відрізняється від існуючого експертного коментування, доступного громадянам демократичних країн через засоби масової інформації. Якщо виборці не користуються цими коментарями для поглиблення своєї поінформованості, то чому вони мають зацікавитись ними під час дорадчого опитування?²⁰

Перші два пункти цієї критики, можливо, обґрунтовані, хоча Дж.С. Фішкін переконаний, що рівень громадської залученості можна підняти шляхом більш ефективного використання телебачення. Третій пункт критики є найбільш дискусійним, бо знову повертає нас до питання про те, що потрібно прислухатися до думки експертів. Проте, і Дж.С. Фішкін, і Д. Янkelович не заперечують проти ролі експертів взагалі, проте вважають, що проблему становить односторонність експертних оцінок. Для розвитку ефективнішої політичної залученості обидва пропонують **сполучення прямої дорадчої участі громадськості з експертною думкою.**

¹⁷ Fishkin J. S. Op. cit. – P. 170.

¹⁸ Наприклад: Merkle D.M. The National Issues Convention Deliberative Poll // Public Opinion Quarterly – 1996. – Vol. 60. – P.588-619.

¹⁹ Briener P. Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform [book review] // Journal of Politics. – 1993. – Vol. 55. – P. 545-547.

²⁰ Christiano Th. Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform [book

Роль освіти. Чимало коментаторів переконані, що рівень політичної компетентності та залученість громадян можна підняти через реформування освітньої системи. Загалом, люди з вищим рівнем освіченості, як правило, демонструють і вищі рівні політичної зацікавленості, знань та участі. Але в суперечності з цим фактом є тенденція трьох останніх десятиліть, яка показує, що при стійкому зростанні частки населення з вищим рівнем освіти не спостерігалось відповідного зростання й частки політично компетентних та залучених громадян. Отже, діяли якісь інші чинники, що зводили нанівець позитивні наслідки освіти. Одне з припущень, яке висловили деякі дослідники, полягає в тому, що зростання рівня освіти може не супроводжуватись підвищенням рівня політичних знань²¹.

Система освіти в країнах розвиненої ліберальної демократії піддається критиці за її неспроможність забезпечити підготовку молодих людей до виконання ними ролі громадян демократичної держави. Навіть у випадку вивчення такого предмету, як суспільствознавство, учні часто залишаються не підготовленими до зіткнення з політичною реальністю через те, що існує «розрив між надмірно позитивним баченням уряду, насаджуваним соціалізацією у початковій школі, та реаліями конфліктуючих інтересів, що їх підлітки бачать при вступі до реального світу політики, схильного до цинізму та відмов»²². Отже, потрібно впроваджувати реалістичнішу навчальну програму в школах.

Критичної оцінки заслуговує, на думку вчених-політологів, і внесок університетів у справу ефективного навчання демократії. Б. Барбер зазначає, що дебати в університетах точаться між прихильниками моделі «чистої науки», яка наголошує на інтелектуальних претензіях заради самих себе, та «фахової» моделі, яка наголошує на фаховій підготовці, тоді як обидві ці моделі нехтують такою життєво важливою функцією університетів, як виховання студентів політично компетентними та залученими громадянами.

Усі прихильники підвищення громадянської відповідальності освітньої системи вважають, що мінімальною вимогою є отримання всіма, здатними до навчання дітьми, знань, необхідних для того, щоб брати ефективну участь у демократичному процесі²³. На додачу пропонується введення специфічної політичної освіти, яка б забезпечила «культивування гідності, знань та навичок, необхідних для політичної участі»²⁴. Вона має включати не лише надання учням необхідного обсягу знань про політичне життя, але й навчання їх вмінню «міркувати колективно й критично про політику»²⁵.

²¹ Delli Carpini M.X., Keeter S. What Americans Know About Politics and Why it Matters. — New Haven, 1989. — P. 279.

²² Ibid.

²³ Gutmann A. Democratic Education. — Princeton, 1987. — P. 170.

²⁴ Ibid. — P. 287; Sehr D. T. Education for Public Democracy. — Albany, 1997. — P. 84.

²⁵ Gutmann A. Op. cit. — P. 106.

Б. Барбер та чимало інших прихильників «громадянської місії» університетів переконані в тому, що реформа повинна стосуватись не лише змісту навчальних програм, але й привчати студентів до демократичного мислення та зміцнювати їхнє відчуття залученості до суспільства — починаючи з участі в житті студентської громади, широкого самоврядування студентів в університетських містечках, участі в проектах комунальних служб тощо²⁶.

Складні завдання у цьому аспекті стоять перед системою освіти в Україні. З одного боку, вона має відійти від ідеологізації освіти й нав'язування поглядів, як це було в минулому, а з іншого — мусить подбати про формування громадянина, здатного брати участь у політичному житті, зміцнювати й розвивати демократію. Навчання демократії, формування громадянськості — це процес, який триває упродовж усього життя. Але дуже відповідальною є його фаза — студентські роки. Для того, щоб у студентів розвивалися риси громадянськості, необхідно, щоб і під час навчання, і особистому житті молода людина самотійно, лише при певній допомозі викладача, здобувала освіту, вибирала собі навчальні курси та викладачів, брала на себе відповідальність за рівень і напрямок своєї підготовки, а також за напрямок змін у тому середовищі, в якому вона живе. Отже, залучення до самоврядування в студентських гуртожитках і загалом у вузі також може стати одним із важливих шаблів громадянського зростання.

«Національна доктрина розвитку освіти», «Закон про вищу освіту» мають на меті реформування діяльності вищих навчальних закладів відповідно до вимог часу, серед яких — досягнення більшої професіоналізації освіти, вивільнення часу студентів для самотійної роботи, а в перспективі — й більша свобода вибору освітніх дисциплін. У зв'язку з цим планується зменшення аудиторного навантаження на студентів, що може відбитися насамперед на дисциплінах гуманітарного й суспільствознавчого циклу. В цьому випадку зменшення кількості навчальних годин має бути компенсоване підвищенням якості викладання й оптимізацією добору саме тих предметів, які найпотрібніші у житті. На думку колективу, що працював над пропонованим підручником, одним із шляхів розв'язання суперечностей у цій ділянці освіти може стати переорієнтація на міждисциплінарні, максимально наближені до життя курси, одним з яких і є «Основи демократії».

Набір гуманітарних і суспільних наук, години на вивчення яких в технічних закладах освіти зменшують, мали б регламентуватися якнайменше: тільки через визначення числа модулів, які студент має здати з цих дисциплін, а не через перелік конкретних предметів. За таких умов, безперечно, знайдеться немало охочих замінити одну чи декілька традиційних дисциплін таким проблемно орієнтованим курсом, як «Основи демократії», що має між-

²⁶ Barber B R An Aristocracy of Everyone The Politics of Education and the Future of America —

дисциплінарний характер і максимально наближений до суспільної політичної практики, з якою має справу кожна доросла людина.

Змін очікуємо не лише в змісті освіти, але й у стосунках викладачів суспільних наук і студентів, які поки що в державних університетах здебільшого мають авторитарний характер і не сприяють формуванню у молодих людей самостійності, відповідальності за свою долю й за долю суспільства. Нові методи інтерактивного навчання мають бути засобом донесення до студентів тієї інформації, що є в цій книзі. Автори й редактори книги сподіваються, що вона допоможе зробити суттєвий крок на шляху до громадянської зрілості як тим, хто вивчатиме курс «Основи демократії», так і всім бажаючим поглибити свої знання про демократію.

ДОДАТКИ

Додаток 1 до розділу 1 «Що є демократія?»

Відомі люди про демократію

Ніхто не претендує, що демократія є досконалою і всевидющою. Насправді, можна визнати демократію найгіршою формою правління, якщо не брати до уваги всіх інших, випробуваних людством. *(Вінстон Черчілль)*

Можна весь час ошукувати декого, можна деякий час ошукувати усіх, але не можна весь час ошукувати усіх. *(Авраам Лінкольн)*

Демократія – це дискусія. *(Томаш Масарик)*

Демократичне правління передбачає дискусію, але воно є ефективним лише тоді, коли ви спроможні примусити людей замовкнути. *(Клемент Етлі)*

Треба намагатися мати більшість на своєму боці: не ображайте ж дурнів. *(Олександр Пушкін)*

За демократії дурні мають право голосувати, за диктатури – правити. *(Бертран Рассел)*

Задзрість – ось фундамент демократії. *(Бертран Рассел)*

Демократія – лад, за якого люди вірять, що інші такі самі добрі, як вони самі. *(Стюарт Чейз)*

Рівність – сутність демократії і найбільша загроза для демократії. *(Михайло Комар)*

Демократія – така форма правління, за якої кожна людина отримує право стати своїм власним гнобителем. *(Джеймс Лоуелл)*

Здатність людей встановлювати закони робить демократію можливою, а схильність людей обходити закони робить демократію необхідною. *(Райнгольд Нібур)*

Демократія – це термін, з яким звертаються до народу кожного разу, коли в ньому відчувають потребу. *(Р. де Фаєр)*

Демократія – занадто добра річ, щоб ділити її будь з ким. *(Найджел Піс)*

Демократія – це коли влада не призначається розбещеною меншістю, а обирається неосвіченою більшістю. *(Джордж Бернард Шоу)*

Демократія – це форма правління, за якої кожний отримує те, на що заслуговує більшість. *(Джордж Бернард Шоу)*

Демократія не може стати вище рівня того матеріалу, з якого складені її виборці. *(Джордж Бернард Шоу)*

Повна демократія: нема людини настільки незначної, щоб вона не могла завдати шкоди іншим. *(Габріель Лауб)*

Демократія є ошукування народу із допомогою народу в ім'я блага народу. *(Оскар Уайльд)*

Демократія спотикається на кожному кроці на шляху до правильного рішення, замість того, щоб прямо і без затримок іти в глухий кут. *(Лоуренс Пітер)*

Демократія – це право зробити неправильний вибір. *(Джордж Патрік)*

Демократія: кажеш, що бажаєш, робиш, що наказали. *(Джон Беррі)*

Демократія означає правління неосвічених, аристократія – правління погано освічених. *(Гілберт Честертон)*

Американці перепливають океан, щоб боротися за демократію, але не перейдуть вулицю, щоб проголосувати. *(Білл Вон)*

Додаток 2 до розділу 10 «Політичні партії»

Таблиця 1.

Блоки та партії, що брали участь у виборах до Верховної Ради 2002 р.

№ п/п	Партія / виборчий блок партій	% набраних голосів
1	Виборчий блок політичних партій «Блок Віктора Ющенка «Наша Україна»	23,57
2	Комуністична партія України	19,98
3	Виборчий блок політичних партій «За Єдину Україну!»	11,77
4	Виборчий блок політичних партій «Виборчий блок Юлії Тимошенко»	7,26
5	Соціалістична партія України	6,87
6	Соціал-демократична партія України (об'єднана)	6,27
7	Виборчий блок політичних партій «Блок Наталії Вітренко»	3,22
8	Всеукраїнське політичне об'єднання «Жінки за майбутнє»	2,11
9	Виборчий блок політичних партій «Команда Озимого Покоління»	2,02
10	Комуністична партія України (оновлена)	1,39
11	Партія Зелених України	1,30
12	Політична партія «Яблуко»	1,15
13	Виборчий блок політичних партій «Єдність»	1,09
14	Виборчий блок політичних партій «Демократична партія України – партія «Демократичний союз»	0,87
15	Партія «Нова генерація України»	0,77
16	Виборчий блок політичних партій «Руський блок»	0,73
17	Виборчий блок політичних партій «ЗУБР» (За Україну, Білорусію, Росію)	0,43
18	Комуністична партія робітників і селян	0,41
19	Селянська партія України	0,37
20	Партія реабілітації тяжкохворих України	0,35
21	Всеукраїнська партія трудящих	0,34
22	Політична партія «Всеукраїнське Об'єднання Християн»	0,29
23	Соціал-демократична партія України	0,26
24	Виборчий блок політичних партій «Народний Рух України»	0,16
25	Виборчий блок політичних партій «Проти всіх»	0,11
26	Українська морська партія	0,11

№ п/п	Партія / виборчий блок партій	% набраних голосів
27	Народна партія вкладників та соціального захисту	10,10
28	Всеукраїнська партія «Нова сила»	10,10
29	Українська політична партія «Християнський рух»	10,09
30	Партія Всеукраїнського об'єднання лівих «Справедливість»	10,08
31	Українська Національна Асамблея	10,04
32	Виборчий блок політичних партій Українська партія та Всеукраїнська партія міжнаціонального порозуміння «Новий Світ»	10,04
33	Ліберальна партія України (оновлена)	10,03

Додаток 3 до розділу 14 «Розвиток громадянського суспільства»

Таблиця 1.

Перші незалежні організації в Україні: 1987-1990

дата	назва партії чи громадської організації	подія
серпень 1987	УКК – Український культурологічний клуб	Розпочав роботу в Києві
осінь 1987	«Товариство Лева»	Виникло у Львові як неформальна організація
1987	Клуб «Спадщина»	Створено при Будинку вчених у Києві
1987	Студентське об'єднання «Громада»	Створено при КДУ
1987	Правозахисна організація «Українська Гельсінська група»	Відновила свою діяльність після повернення в Україну В.Чорновола та М. Гориня
грудень 1987	Асоціація «Зелений світ»	Виникла як неформальна організація
	Товариство друзів української культури	Утворене у Львові на чолі з росіянином М. Сергеевим
січень 1988	УГС – Українська Гельсінська Спілка	Утворилася на базі УГГ
травень 1988	Демократичний Союз	Проведення установчого з'їзду першої опозиційної політичної партії в Москві
літо 1988	УДС – Українська демократична спілка	Утворена в Києві як споріднена з ДС, але самостійна організація
5 червня 1988	НСПП – Народна спілка сприяння перебудові	Започаткована під час демонстрації на захист Голосіївського лісу в Києві
липень 1988	СУМ – Спілка української молоді	Виникла в Харкові
літо 1988	Товариство рідної мови ім. Т. Г. Шевченка	Виникла перша обласна організація у Львові
1988	Українська скаутська організація «Пласт»	Відновила діяльність
осінь 1988	Молодіжні клуби	Виникли в різних містах
лютий 1989	НРУ – Народний рух України за перебудову	Опубліковано Проект програми в «Літературній Україні»

11-12 лютого 1989	ТУМ – Товариство української мови ім. Шевченка	Провело установчу конференцію в Києві
19 серпня 1989	СНУМ – Спілка незалежної української молоді	Провела установчий з'їзд ЛОО біля гори Маківка
8-9 грудня 1989	УСС – Українська студентська спілка	Провела установчий з'їзд у Києві; керівник – О. Доній
	Студентське братство (Львів)	
4 березня 1989	Українське історико-просвітницьке товариство «Меморіал»	Проведено установчу конференцію в Будинку кіно в Києві
7 травня 1989	Львівська регіональна організація НРУ	Заснування
20 травня 1989 р.	Київський депутатський клуб	Створений народними депутатами СРСР
12 серпня 1989	Республіканський депутатський клуб України	Заснований 40 народними депутатами СРСР
27 травня 1989	Львівська організація Українського історико-просвітницького товариства «Меморіал»	Провела установчий з'їзд і обрала його головою академіка АН УРСР Ігоря Юхновського
1 липня 1989	Київська міська організація НРУ	Заснування
літо 1989	Українська народно-демократична ліга (наступник УДС)	Провела установчий з'їзд у Ризі
8-10 вересня 1989	НРУ – Народний рух України за перебудову	Провів I Всеукраїнський (установчий) з'їзд у Києві
жовтень 1989	НПУ – Національна партія України	Провела установчий з'їзд у Львові (На кінець року партія нараховувала лише 150 членів)
жовтень 1989	Асоціація «Зелений світ»	Провела установчий з'їзд. Оголошено про намір утворити Партію зелених України
27 січня 1990	Асоціація «Антишовіністична дія»	Створена Рухом з різних етно-національних товариств у відповідь на провокації щодо погромів

22 квітня 1990	ПЗУ – Партія зелених України	Проголосила свій Маніфест
28-30 вересня 1990 р.	ПЗУ – Партія зелених України	Установчий з'їзд ПЗУ
січень 1990	Демократична платформа в КПУ	Утворена з активних прибічників перебудови
лютий 1990	«Співка трудящих України за соціалістичну перебудову»	Установчий з'їзд маріонеткової організації КПУ, створеної на противагу Рухові
березень 1990	ДПУ – Демократична партія України	Утворилася на базі НРУ
29-30 квітня 1990	УРП – Українська Республіканська партія	Утворилась на базі УГС
квітень 1990	УХДП – Українська Християнсько-демократична партія	Проголошена на з'їзді УХДФронту
квітень 1990	Об'єднання «Державна самостійність України»	Утворене на базі декількох крайніх правих угруповань
23-27 травня 1990	ОСДПУ – Об'єднана соціал-демократична партія України	Провела установчий з'їзд
червень 1990	УНДП – Українська народно-демократична партія	Утворена в Києві
червень 1990	УСДП – Українська селянсько-демократична партія	Утворена в Києві
1 липня 1990	УМА – Українська міжпартійна асамблея	Установчий з'їзд у Львові. Утворена на базі 20 дрібних націонал-радикальних організацій
6-7 липня 1990	«Українська Духовна Республіка»	Провела «Перший всесвітній собор святої України» в Коломиї
22-23 вересня 1990	НПУ – Народна партія України	Утворена в Дніпропетровську
1990	ПДВУ – Партія демократичного відродження України	Утворена на основі Демплатформи в КПУ

1990	СДПУ – Соціал-демократична партія України	Утворена на установчому з'їзді
18 жовтня 1990	Український комітет утворення Ради національного порятунку	Про його створення оголосили: УНП, УНДП, СНУМ, УМА та окремі діячі від УРП, УСДП, СДПУ, ТУМу; страйкоми
грудень 1990	УРП	Зареєстрована офіційно

Таблиця 2.

Громадські акції у період національного пробудження (1987-1990)

дата проведення	назва акції	примітка (наслідки та інш.)
квітень 1988	Спроба провести демонстрацію до другої річниці Чорнобиля	Придушена партійно-державною владою у Києві
червень 1988	Перший масовий несанкціонований мітинг з вимогою створення Демократичного фронту	Відбувся у Львові
5 червня 1988	Демонстрація на захист Голосіївського лісу	Організована екологічними організаціями в Києві
7 жовтня 1988	Санкціонована владою демонстрація під гаслом «Вся влада в СРСР належить народові»	Організована НСПП – Народною спілкою сприяння перебудові у день Конституції
7 липня 1988	Оприлюднення «Декларації принципів» УГС	Спілка отримує статус політичної організації
4 серпня 1988	Мітинг на підтримку ідеї створення Демократичного фронту	Брутально розігнаний у Львові
серпень 1988	Всесоюзне історико-просвітницьке товариство «Меморіал»	Створене у Москві
1 листопада 1988	Звітно-виборні партзбори Київської організації СПУ	Поставлене питання про створення ініціативної групи по виробленню програми майбутнього об'єднання

13 листопада 1988	Перший великий санкціонований екологічний мітинг	Пролунали заклики до створення народного фронту
23 листопада 1988	Неофіційні збори СПУ	Створення ініціативної групи для організації народного фронту
31 січня 1989	Загальні збори київської письменницької організації	Зачитані проект програми Народного Руху України за перебудову та Звернення до народів України
16 лютого 1989	газета «Літературна Україна» опублікувала проект Програми НРУ	
13 лютого 1989	Пленум правління Київської організації СПУ	Прийняв рішення про публікацію проекту Програми НРУ
Весна 1989	Перші альтернативні вибори народних депутатів СРСР	Перешкоди з боку окружних комісій і радикалізація суспільних настроїв
Весна 1989	Висунення майбутнього голови НРУ в депутати 37-ма трудовими колективами Львівщини	Обрання депутатом всупереч протидії партапарату через окружні збори
Літо 1989	Шахтарські страйки з економічними вимогами	Воркута, Кузбас, Донбас, Львівсько-Волинський вугільний басейн
6 серпня 1989	Закон про вибори народних депутатів УРСР	Публікація проекту і його гостра критика
27 серпня 1989	Народна толока на десяти об'єктах старого Подолу	Організована Київською координаційною радою Руху та Подільським райкомом КП на чолі з І. Салієм
серпень- вересень 1989	Альтернативний законопроект про вибори народних депутатів УРСР	Розроблений РДКУ
перша декада вересня	Мітинги у найбільших містах на підтримку демократичного законопроект про вибори	Публікація законопроект в «Ленінській молоді» і «Літературній Україні»
17 листопада 1989	Перепоховання останків В. Стуса, Ю. Литвина та О. Тихого	На Байковому кладовищі в Києві

21 січня 1990 р.	Живий ланцюг єднання між Києвом і Львовом	Організований Рухом в День соборності України
25-26 червня 1990	П'ята сесія Великої Ради Руху	Взяла курс на повну самостійність
1 липня 1990	Рішення I сесії УМА про реєстрацію громадян УНР	
15 вересня 1990	Всеукраїнський попереджувальний одноденний страйк	Прийняте рішення про його проведення 1 жовтня
30 вересня 1990	Грандіозна маніфестація в Києві	
1 жовтня 1990	Студентське голодування	
15 жовтня 1990	Окупаційний страйк у КДУ	
	Перенесення голодування під стіни ВРУ	
17 жовтня 1990	Прийняття компромісної щодо студентських вимог постанови ВРУ	
6-7 жовтня 1990	Друга сесія УМА	Вимога підпорядкувати ВРУ Національному Конгресу

Примітка: Таблиці складено на основі даних, викланих у кн.: Гарань О. Убити дракона: 3 історії руху та нових партій України. – Київ, 1993.

Таблиця 3.

Відсоток опитаних, готових приєднатися до громадських організацій певного типу. Україна, 1996

Приєднався б до НДО (%)			
Тип організації	У цілому	Київ	Молодь (18-24 роки)
Благодійницька	15	21	9
За інтересами споживачів	15	27	17
Жіноча	12	18	12
Релігійна	12	7	7
Екологічна	10	17	12
Спортивна	8	18	23
Освітнянська	7	12	12
Політична	5	8	2
Молодіжна	5	8	22
Інше	2	-	2
Не приєднався б до жодної	25	7	16
Не знаю	5	2	2
Загалом*	127	145	136

*Примітка: сума перевищує 100% через множинність відповідей.

Джерело: Скочилас Е. Н. Громадська думка про НДО в Україні // Громадські ініціативи. – Випуск 5-й (за даними опитувань Міжнародної фундації виборчих систем – IFES).

Таблиця 4.

Мотиви участі у парламентських виборах 1998 р., %

I	Громадянський обов'язок	28
II	Політичні мотиви:	
	А. Конструктивні прагнення	
	підтримати партії і кандидатів, яким симпатизую	21
	вплинути на процес управління країною	14
	Б. Негативні наміри:	
	засвідчити свою незгоду з політикою держави	15
	перешкодити приходу до влади людей, яким не довіряю	33
III	Міркування, не пов'язані з прагненням політичного волевиявлення:	
	побоювання конфлікту з місцевою владою	
	звичка	15
	інше	3
	важко відповісти	3

Джерело: Бюлетень «Соціс-Геллап», квітень, 1998.

**Громадська думка про роль суспільства та керівництва держави
у подальшому розвитку України**

Майбутнє України залежить:	від суспільств (% відповідей)*	від політичного керівництва держави (% відповідей)**
Так	27	43
Швидше так, ніж ні	32	33
Швидше ні, ніж так	19	8
Ні	8	4
ВВ/НВ	14	12

*Питання 1): Держава у нас побудована, а те, якою вона буде, залежить тепер від суспільства: його розвиненості, культури, вміння відстоювати свої інтереси і впливати на дії людей при владі – наскільки Ви згодні із такими твердженнями?

**Питання 2): Держава у нас побудована, а те, якою вона буде, залежить тепер від політичного керівництва: його компетентності, чесності, відданості суспільним інтересам, відповідальності перед народом – наскільки Ви згодні із такими твердженнями?

Примітка: У таблицях 5-7 використані дані загальноукраїнського соціологічного опитування, проведеного у липні 2000 на замовлення Фонду держмайна Центром соціальних і маркетингових досліджень «Социс» на основі багатовщаблевої, стратифікованої вибірки із застосуванням квотного відбору респондентів на останньому щаблі.

Таблиця 6.

Думка громадян України про здатність різних суспільних суб'єктів захистити їхні права

Хто, на Вашу думку, може найкраще висувати і обстоювати Ваші інтереси перед владою?	Україна, %	Львівщина, %
Авторитетний лідер	16,39	21,92
Народний депутат	14,21	15,33
Засоби масової інформації	11,96	10,75
Політична партія чи об'єднання	11,04	16,00
Профспілки	9,07	14,08
Спілка захисту інтересів споживачів	7,29	9,58
Суспільно-політичний рух	6,00	6,50
Керівництво мого підприємства, колгоспу	4,61	4,83
Професійне об'єднання, асоціація	4,50	3,08
Громадська організація, фонд, асоціація	4,57	6,42
Релігійна громада, священник, церква в цілому	4,14	12,92
Жіночий рух	4,39	5,25
Студентське товариство, молодіжна організація	2,32	3,42
Екологічний рух	1,79	0,92
Творча спілка, гурток	0,68	0,75
Об'єднання фермерів	0,57	1,17
ВВ/НВ	10,93	18,42
Ніхто	20,54	6,17
Я сам	14,32	0,92

Таблиця 7.

Довіра громадян України до громадських організацій і політичних партій

Ви довіряєте?	громадським організаціям (%)	політичним партіям (%)
повна недовіра	20,11%	33,18%
скорше не довіряю	18,75%	22,21%
скільки довіряю, стільки й ні	34,25%	26,11%
скорше довіряю	10,93%	6,39%
повна довіра	1,86%	1,79%
В/В	14,11%	10,32%

ГЛОСАРІЙ

АБСЕНТЕЇЗМ

- (від лат. *absens* – відсутній) – неучасть громадян у громадському й політичному житті, у заходах, спрямованих на реалізацію їхніх прав і свобод, зокрема, ухиляння від участі у виборах.

АВТОНОМІЯ

- (від грец. *autoz* – сам, *nomos* – закон) – практична самостійність, що надається певній частині населення держави, зі спільними ознаками, яка компактно проживає в межах держави; обмежене самоврядування якоїсь частини держави (регіону, суб'єкта федерації), його самостійність у межах існуючого підпорядкування центрові, що робить можливим управління суспільним життям, розв'язання тих чи інших проблем без звертання до центрального уряду. Автономія не передбачає відокремлення від держави.

АВТОРИТАРИЗМ

- (від лат. *autoritas* – вплив, влада, наказ) – політичний режим, стиль урядування, що характеризується значним зосередженням влади в руках однієї особи або окремої групи, обмеженням політичних прав і свобод громадян та суспільно-політичних організацій, суворою регламентацією громадської, ділової, творчої активності, звуженням прерогатив представницьких установ.

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА

- зусилля держави щодо перетворення системи державного управління на гнучку, ефективну систему, здатну враховувати інтереси громадян і їх об'єднань, бути відповідальною за свої рішення; включає в себе як реформу державної служби, так і оптимізацію внутрішньої структури та функцій органів виконавчої влади, відносин між державною виконавчою владою та іншими органами влади, місцевим самоврядуванням, організаціями громадян-

ського суспільства, фізичними та юридичними особами.

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РЕСУРС

- евфемізм, який вживається для позначення політичної практики, коли відповідальні працівники установ державної влади використовують своє службове становище, аби впливати на людей, перебіг політичних, економічних, культурних та інших подій, що перебувають поза межами їхнього підпорядкування, повноважень і компетенції. Це позбавлення людей свободи вибору й волевиявлення на підставі їх адміністративної залежності від «начальства». Застосування «адміністративного ресурсу» властиве не- або напівдемократичним режимам.

АДМІНІСТРАТИВНО- КОМАНДНЕ УПРАВЛІННЯ

- управління суспільним життям, що характеризується жорсткою централізацією, обмеженням або й запереченням прав на самоврядування, дріб'язковою регламентацією й бюрократизацією усіх сфер суспільного життя. В СРСР підґрунтям адміністративно-командного управління були гегемонія однієї партії та державна власність на засоби виробництва, а наслідком став значний спад ефективності та загальної культури управління, поширення некомпетентності керівництва, практики перестраховок, приписок, безкарного порушення закону, домінування політичних та ідеологічних чинників в управлінні економікою й культурою.

АНОМІЯ

- (від грец. а – заперечна частка і номоз – закон) – байдуже або й негативне ставлення людей до встановлених у суспільстві законів, норм поведінки і взаємодії.

АНТИМОНОПОЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

- запроваджена в сучасних індустріальних країнах система державного законодав-

ства, спрямованого на захист конкуренції, ринкових відносин та інтересів споживачів від монопольного домінування якогось одного виробника чи постачальника послуг у певній галузі.

АПАРАТ

- (від лат. apparatus – устаткування) в суспільно-політичному житті – сукупність установ і закладів, які забезпечують функціонування органів влади та управління громадськими справами (державний, партійний апарат).

АСОЦІАЦІЯ

- (від лат. associatio – сполучення, з'єднання) – 1) громадське об'єднання на засадах добровільності й самокерування; 2) форма суспільної організації, що об'єднує не окремих громадян, а кілька громадських об'єднань.

БАГАТОПАРТІЙНІСТЬ

- одна з основоположних умов демократичного ладу, коли інтереси різних суспільних верств виражаються відповідними політичними партіями, що змагаються між собою за владу і здійснюють більш або менш визначальний вплив на події в суспільстві. Реальна багатопартійність не там, де багато партій, а там, де партії мають вагомий соціальний базис, репрезентують суттєві інтереси, дійсно впливають на розв'язання нагальних суспільних проблем.

БІКАМЕРАЛІЗМ

- (від англ. bicameral – двопалатний) – двопалатне влаштування найвищого законодавчого і представницького органу в державі. Верхні палати парламенту тієї чи іншої держави, як правило, виконують контрольну функцію щодо дій та рішень нижньої палати й уряду, а подекуди мають також право законодавчого вето. У федеративних державах вони виконують функції репрезентації й захисту інтересів суб'єктів федерації. У двопалатних парламентах нижні палати обираються безпо-

середньо населенням, членами ж верхніх палат стають внаслідок загальних виборів (сенат США), делегування урядів суб'єктів федерації (бундесрат ФРН), призначення (канадський сенат) або ж спадкоємного наслідування (палата лордів у Великій Британії).

БІЛЬ ПРО ПРАВА

- (від пізньолат. *bullā* — документ з печаткою) — конституційно-законодавчий документ, що визначає головні права і свободи громадян та проголошує обов'язковість їх дотримання й захисту від сваволі влади. Вперше Біль про права, що суттєво обмежував владу короля, був прийнятий в Англії у 1689 році. Згодом цей документ вплинув на прийняття у 1789 р. Декларації прав людини й громадянина у Франції, послужив прообразом перших десяти поправок до Конституції США 1791 р., була покладений в основу Загальної декларації прав людини 1948 р.

БІЛЬШІСТЬ

- кількісне переважання прихильників якоїсь ідеї чи рішення над їхніми противниками. Більшість вважається найпершою засадою демократичного способу прийняття спільних рішень, головною й необхідною умовою обрання кандидата на виборну посаду. Розрізняють більшість відносну — хоча б на один голос більше від суперника чи альтернативної пропозиції, абсолютну — коли на користь якогось рішення віддали свої голоси 50 відсотків голосуючих плюс ще хоча б один, і кваліфіковану (її ще називають конституційною) — вона може дорівнювати двом третинам або навіть трьом чвертям усього складу тих, хто приймає рішення чи здійснює обрання.

БЛОК політичний

- (від англ. *bloc*) — союз, об'єднання політичних партій, громадських організацій, груп людей, держав, які домовляються

про узгодження дій для досягнення спільних цілей. Це такий спосіб здійснення спільних політичних акцій, коли, на відміну від коаліції, соціально-політичні угруповання чи держави узгоджують свої дії на засадах пріоритетності, а то й домінування когось одного з них, неоднаковості та нерівності місця й ролі, прав і можливостей учасників блоку. Фракції в законодавчому органі (парламенті) можуть блокуватися для вотування або відхилення якогось державного закону чи кандидатури на відповідальну, ключову посаду, для формування коаліційного уряду тощо. З метою домогтися обрання до органів державної влади спільних представників певних політичних сил, груп, верств населення утворюють виборчі блоки. Законом «Про вибори народних депутатів України» передбачена можливість утворення виборчих блоків партій, які висувають кандидатів у депутати єдиним списком для участі у виборах по багатомандатному загальнодержавному виборчому округу.

БЮРОКРАТІЯ

- (від франц. *bureau* — бюро, канцелярія та грец. *kratos* — сила, влада, панування) — система управління, що спирається на розгалужену та ієрархізовану (підпорядковану єдиному началу згори донизу) структуру чиновницького апарату. Бюрократія — це і сукупність службовців апарату державного управління.

ВЕРХОВНИЙ КОМІСАР ООН З ПРАВ ЛЮДИНИ

- посада, запроваджена в 1993 році в структурі Організації Об'єднаних Націй з метою заохочення, захисту і нагляду за дотриманням громадянських, соціальних, економічних і культурних прав людини, оптимізації існуючих механізмів захисту цих прав, здійснення з цією метою діалогу з урядами держав, політичними і громадськими організаціями і рухами. Вер-

ховного комісара ООН з прав людини призначає Генеральна Асамблея ООН терміном на чотири роки. Він підпорядковується безпосередньо Генеральному секретарю ООН. До числа його обов'язків входить подання на розгляд Генеральної Асамблеї щорічної доповіді з дотримання прав людини.

ВЕТО

- (від лат. veto — забороняю) — акт, передбачений конституціями низки країн, завдяки якому глава держави або верхня палата парламенту можуть призупинити запровадження в дію законів або рішень, прийнятих парламентом чи його нижньою палатою. Правом вето називають принцип одностайності в роботі Ради Безпеки ООН, відповідно до якого жодне рішення з питань міжнародного миру й безпеки не може бути прийняте, якщо проти нього висловлюється хоча б один постійний член Ради.

ВИБОРЧА КАМΠΑНІЯ

- комплекс заходів і процедур формування державних та громадських виборчих органів. Головними серед них під час виборів народних депутатів та Президента в Україні є: призначення виборів та визначення дати їх проведення; визначення виборчих округів та виборчих дільниць; утворення виборчих комісій (Центральної, окружних, дільничних); складання списків виборців; висування та реєстрація кандидатів; проведення передвиборчої агітації; власне голосування; підрахунок голосів; оприлюднення результатів голосування; проведення в разі необхідності повторного голосування чи повторних виборів.

ВИБОРЧА СИСТЕМА

- сукупність встановлених законом правил організації та проведення політичних виборів, критеріїв і способів визначення їх результатів. Розрізняють мажоритарну,

пропорційну та змішану виборчі системи. Тип установленої в країні виборчої системи є наслідком традицій суспільно-політичного розвитку, політичної культури, що склалася, розстановки політичних сил та пріоритетів.

ВИКОНАВЧА ВЛАДА

- одна з гілок державної влади, відповідальна за організацію та здійснення внутрішньої і зовнішньої політики, за здійснення рішень, ухвалених представницько-законодавчим органом держави.

ВНУТРІШНІЙ (ВІДОМЧИЙ) КОНТРОЛЬ

- перевірка дотримання посадовими особами конституції, законів, підзаконних актів, а також професійної придатності посадових осіб, яку проводять органи державної виконавчої влади.

ГЛАВА ДЕРЖАВИ

- державна посада, інституція, якій належить чільне місце в системі органів державної влади, уособлює єдність нації, символізує державу, покликана гарантувати її цілісність, бути чинником гармонійної та ефективної взаємодії гілок державної влади між собою. Главою держави є коронована особа в монархічних державах або президент в республіканських державах. Глава держави вважається носієм верховної влади в країні, очолює, репрезентує цілу державу, перебуваючи немовби понад безпосередньою політикою з її упередженою партійною боротьбою, змаганнями окремих верств між собою, парламентськими суперечками, виборчими перегонами. Як правило, його статус характеризується політичною нейтральністю, увільненням від політичної відповідальності. Він постає найпершим представником держави у міжнародних відносинах.

ГЛАВА УРЯДУ

- керівник виконавчої влади в державі, ключова, чільна фігура в системі державного врядування, громадського адміністрування. Глава уряду — прем'єр-міністр, канцлер, голова ради міністрів тощо — часто наділяється особливими, широкими й самостійними адміністративними повноваженнями у різних галузях, всі члени уряду ієрархічно підпорядковуються йому. Глава уряду може призначати й звільняти членів уряду (або ж вони призначаються та звільняються за його поданням главою держави чи парламентом); він проводить засідання уряду або його колегії — кабінету, визначає порядок денний засідань, формулює рішення уряду; має досить широку розпорядчу владу і може відчутно впливати на законодавчий процес, використовуючи, зокрема, право законодавчої ініціативи.

ГЛОБАЛІЗАЦІЯ

- (від франц. *global* — загальний, всесвітній) — процес кількісного зростання й інтенсифікації політичних, економічних, соціальних, культурних зв'язків і стосунків держав світу, що відбувається, починаючи з другої половини ХХ сторіччя. Це також політична практика, зорієнтована на розв'язання локальних суспільних проблем з урахуванням їх взаємозв'язку з проблемами зовнішніми, більш загальними, з передбаченням наслідків для світових процесів. Найперше політика глобалізації зорієнтована на підпорядкування політики різних держав подоланню так званих глобальних проблем сучасності — запобіганню війн і ядерному роззброєнню, збереженню природи, боротьбі з хворобами, розвитку освіти, боротьбі з бідністю тощо.

ГРОМАДЯНИН

- людина, яка ідентифікує себе з певною країною, що породжує в неї певні духовно-моральні почуття щодо встановлених

у ній порядків, її історії й культури, а також наділена відповідним юридичним статусом, що є підставою для володіння певними правами (приміром, такими, як право на державне забезпечення й захист, виборче право, право на представництво інтересів в органах державної влади, свободу слова й асоціацій, право на житло, роботу, освіту, медичну й матеріальну допомогу, на захист безпеки і власності тощо).

ГРОМАДЯНИН ІДЕАЛЬНИЙ

- це модель особи, яка цікавиться державними справами і поінформована про них; коли це потрібно, виконує громадянський обов'язок голосування; голосуючи, діє «раціонально», обмірковуючи проблеми сьогодення та приймаючи рішення, що ґрунтуються на власній думці громадянина з цих проблем; цікавиться станом справ у суспільстві взагалі та є активним у громадянському житті.

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ

- вплив громадян та їх організацій на органи державної виконавчої влади з метою забезпечення законності їхніх дій, підвищення ефективності управлінської діяльності, врахування при її здійсненні тих інтересів осіб і груп, на які управлінські рішення впливають безпосередньо.

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО

- сфера життєдіяльності спільноти й окремих людей поза межами офіційної регламентації з боку держави, непримусової людської асоціації. Громадянське суспільство формується там, де люди виявляють здатність дотримуватися принципів і цінностей соціальності без примусу з боку держави, створюють мережу добровільних об'єднань задля вираження, задоволення й захисту інтересів різних

верств населення, формування цивілізованих відносин між усіма учасниками виробництва та обміну, пом'якшення зіткнення групових інтересів, продукування «соціального капіталу». Розвинуте громадянське суспільство є важливою передумовою правової демократичної держави.

ГРУПОВА ПОЛІТИКА

- принципи та механізми представлення інтересів громадян при прийнятті політичних і управлінських рішень за допомогою певних добровільних громадських об'єднань, а також засоби впливу, які ці об'єднання використовують. У політології виділяють: плюралістичну, корпоративну, некорпоративну та патронажно-клієнтельну моделі захисту інтересів і групової політики.

ДЕМОКРАТІЯ

- (від грец. *dēmos* – народ і *kratos* – влада) – політичний лад, порядок здійснення влади, спосіб управління суспільними справами за участю й в інтересах народу; практичне втілення ідеалів свободи, справедливості, рівності можливостей, людських прав; соціальна активність, участь громадян в ухваленні і здійсненні суспільних рішень, у житті громади, розв'язанні проблем. Демократія – це не лише формальне визнання народу джерелом влади, сувереном, стосовно якого влада відіграє обслуговуючу роль, не тільки переважне право більшості при ухваленні суспільних рішень, а ще й поважання прав і потреб меншості, загальне дотримання закону й конституційного порядку, чітке визначення політичних процедур, суспільних заходів, політичної комунікації за допомогою регламентів, толерантне, терпиме ставлення її учасників до інших думок і позицій, готовність до компромісу у розв'язанні спірних питань. Ознакою демократії є участь громадян у формуванні органів державної влади, контролі за їх-

ньою діяльністю, вплив на прийняття спільних для всіх рішень на засадах загального, рівного виборчого права і здійснення цього права у процедурах виборів, референдумів тощо, участь у розв'язанні суспільних проблем.

ДЕПУТАТ

- (від лат. *deputatus* – визначений, посланий) – особа, уповноважена групою людей на виконання якихось відповідальних завдань, доручень, на представництво й захист їхніх інтересів. Депутат – це виборний член представницького органу влади – парламенту чи зібрання нижчого рівня.

ДЕРЖАВА

- спосіб улаштування життя громади на засадах публічної влади; суспільство, в якому встановлений і дотримується певний порядок, лад (перш за все за допомогою законів), завдяки чому вдається зберегти соціальну цілісність і безпеку. Держава – це організоване відповідно до певного принципу, владно упорядковане суспільство, певна форма державного правління. Це й система органів урядування, установа для управління життєдіяльністю суспільства, захисту інтересів певної сукупності людей – її громадян, апарат управління громадськими справами, наділений монополією суспільної влади, повноваженнями підпорядковувати громадян певної території з визначеного кола питань, правом збирати податки, встановлювати закони й домагатися їх дотримання, монополієм правом легального застосування сили. Держава – це й певна територіальна організація людності і публічної влади – країна, в якій впроваджено відповідний адміністративно-територіальний устрій влади, форму державного устрою.

**ДЕРЖАВА «ЗАГАЛЬНОГО
ДОБРОБУТУ»**

- (welfare state) — тип сучасної ліберальної демократичної держави, яка проводить соціальну політику, спрямовану на створення рівних життєвих умов для всіх членів суспільства шляхом регулювання доходів, залучення непривілейованих класів (передусім робітників) до контролю над елітою і до прийняття державних рішень.

**ДЕРЖАВНА (ВНУТРІШНЯ)
ПОЛІТИКА**

- (англ. — public policy) — сукупність дій державних органів влади, спрямованих на розв'язання певних суспільних проблем, регулювання суспільних відносин, збереження існуючого стану в суспільстві або цілеспрямоване його перетворення, забезпечення цілісності, взаємозв'язку і взаємодії окремих сфер суспільства. Державна політика спрямована на узгодження інтересів окремих верств населення, встановлення їх пріоритетності (ранжування) та можливе — за даних конкретних умов — задоволення, Залежно від форми державного правління внутрішня державна політика більшою або меншою мірою впливає на життя суспільства в таких сферах, як виробництво й розподіл, охорона громадського порядку та суспільної безпеки, охорона здоров'я, освіта, культура тощо.

**ДЕРЖАВНІ СОЦІАЛЬНІ
ГАРАНТІЇ**

- встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, які забезпечують рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму.

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ
ВЛАДИ**

- передача центром компетенції, ряду функцій і повноважень місцевим орга-

нам влади, які не підпорядковані центральній владі; правове відчуження повноважень держави як юридичної особи на користь іншої юридичної особи — місцевої влади.

ДИСКРИМІНАЦІЯ

- (від лат. *diskriminatio* — розрізняю, розділяю) — навмисне позбавлення або обмеження прав окремих громадян, певних соціальних груп чи громадських організацій. Дискримінація може здійснюватися за ознаками расової, національної або державної приналежності, майнового стану, політичних чи релігійних переконань, статі тощо. Одним з найбільш поширених видів політичної дискримінації є позбавлення виборчих прав шляхом незаконної й безпідставної відмови у включенні до списку виборців, створення перешкод у реєстрації кандидата. Згідно зі статтею 7 Загальної декларації прав людини, «всі люди рівні перед законом і мають право без будь-якої різниці на рівний захист закону. Всі люди мають право на рівний захист від будь-якої дискримінації, що порушує цю Декларацію, та від будь-якого підбурювання до такої дискримінації».

ДИСИДЕНТСТВО

- опозиція (як правило, серед інтелігенції) авторитарній або тоталітарній системі, яка використовує ненасильницькі засоби (самвидав, демонстрації протесту); головним об'єктом її критики є становище з правами людини і свободою слова в недемократичних суспільствах. Цей рух сприяв лібералізації комуністичної системи, а його організації були першими проявами зародження громадянського суспільства. Деякі дисиденти потім стали державними політичними діячами (В. Гавел, А. Сахаров, В. Чорновіл).

ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА І СВОБОДИ ЛЮДИНИ

- сукупність конституційних прав, які визначають юридичні можливості людини в економічній сфері, характер і зміст яких визначається економічним, соціальним і політичним ладом в конкретному суспільстві. Основними економічними правами і свободами людини в демократичному суспільстві є право приватної власності, право на спадщину, свобода підприємницької діяльності, право на страйк, на участь в управлінні підприємством тощо.

ЕКСТРЕМІЗМ

- (від лат. *extremus* – крайній) – схильність суб'єктів політики до крайніх поглядів і надзвичайних дій у політиці та ідеологічному протиборстві; нетолерантність, несприйняття й неприйняття інших думок, чужих позицій та уподобань; недемократичний спосіб дії при розв'язанні суспільних проблем, що суперечить принципів плюралізму і полягає у нав'язуванні чиеїсь однієї позиції як єдино правильної й обов'язкової для всіх, у використанні крайніх, силових заходів (бойкот, страйк, блокада) або навіть таких, що виходять за межі закону – насильства, терору тощо.

ЕЛЕКТОРАТ

- (від франц. *electeur* – обираю) – корпус виборців, сукупність громадян, які користуються активним виборчим правом, тобто правом обирати когось до складу органу влади.

ЕТАТИЗМ

- (від франц. *etat* – держава) – підпорядкування державі усіх сфер життя суспільства, повне й цілковите підпорядкування її всеохопному, тотальному впливові; політика активного втручання держави в економічну та інші сфери життя суспільства, цілковита їх підконтрольність державі. Наслідком етатизму є крайня цен-

тралізація, дріб'язкова регламентація та бюрократизація суспільних процесів, відчуження народу від участі в громадських справах, у розв'язанні спільних проблем.

ЗАГАЛЬНЕ ВИБОРЧЕ ПРАВО

- один з основоположних принципів демократичного виборчого процесу, який означає, що до участі у виборах мають бути залучені всі громадяни країни, які досягли встановленого законом віку, без жодних обмежень, за винятком випадків, однозначно визначених законом.

ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА

- орган державної влади, відповідальний за створення й дотримання певної системи законодавства в суспільстві, уповноважений ухвалювати нові і змінювати чинні закони. До функцій законодавчої влади в демократичних суспільствах належать також репрезентація інтересів громадян, призначення на посади й формування державних органів, контроль за діяльністю виконавчої влади та ін.

ЗАКОНОДАВЧА ІНІЦІАТИВА

- право вносити на розгляд законодавчого органу (парламенту) проекти законів у відповідності до встановленої процедури.

ЗАКОНОСЛУХНЯНІСТЬ

- пошанування людиною чинних суспільних норм і правил суспільного співжиття, настанов та імперативів влади, дотримання законів, виконання обов'язків, покладених на неї громадою.

ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

- засоби зв'язку між членами громади, суспільства, що використовуються для поширення інформації про події, оприлюднення політичних та інших суспільно значимих заяв і рішень. До числа засобів масової інформації належать періодичні друковані видання (газети, журнали, бюлетені тощо), різноманітні технічні засо-

би і способи передачі на відстань звукової або візуальної інформації (радіо, телебачення, інтернет).

ЗМІШАНА (ПРОПОРЦІЙНО- МАЖОРИТАРНА) ВИБОРЧА СИСТЕМА

- виборча система, за якої частина мандатів представницького органу (як правило, половина) розподіляється за результатами голосування в одномандатних виборчих округах, а решта – за пропорційним принципом представництва по багатомандатних округах. З 1997 року змішана (мажоритарно-пропорційна) виборча система використовується в Україні на виборах до Верховної Ради. З 450 народних депутатів половина обирається в одномандатних виборчих округах за принципом відносної більшості, а друга половина – в багатомандатному окрузі, де голосування відбувається списками від політичних партій і виборчих блоків партій за принципом пропорційності.

ЗМІШАНА ФОРМА ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ

- спосіб урядування, в якому поєднано ознаки президентської (президентсько-парламентської) та парламентської (кабінетно-парламентської) форм державного правління. Змішана форма державного правління дає змогу органічно поєднати силу, оперативність і динамізм керівництва всенародно обраного глави держави (перевага президентської форми державного правління) з відповідальністю уряду перед представницьким органом, можливістю останнього ініціювати зміни в складі й напрямках.

ІМПІЧМЕНТ

- (від старофранц. *emperechement* – осуд, звинувачення) – передбачена конституціями ряду країн процедура притягнення до

парламентської відповідальності й можливого відлучення від влади вищих посадових осіб держави включно з президентом, в разі, якщо вони скоїли вчинки, що підлягають такому звинуваченню.

ІМУНІТЕТ

- (від лат. *immunitas* – звільнення, свобода) – привілей юридичної недоторканості державної посадової особи, депутата на період строку дії мандата або кандидата в депутати на час проведення ним виборчої кампанії. Імунітет захищає особу від цивільної, кримінальної, фінансової, адміністративної відповідальності.

КАБІНЕТНО-ПАРЛАМЕНТСЬКА МОДЕЛЬ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

- практика формування уряду на парламентських засадах, коли він складається з представників однієї або кількох партій, що мають більшість у парламенті. Такий уряд є відповідальним перед парламентом і може бути відправлений ним у відставку. Парламент тут не тільки творить закони і приймає бюджет, а ще й спрямовує та контролює діяльність уряду. До уряду входять представники партії або партій парламентської більшості, які, керуючись вимогами партійної дисципліни, здійснюють волю своєї фракції. Вотум недовіри уряду з боку парламенту спричиняє або відставку уряду, або розпуск парламенту й проведення дострокових виборів.

КЛІЄНТЕЛІЗМ

- система неформальних відносин між індивідами та групами, що займають нерівні соціальні позиції, на основі взаємного обміну благами, в яких патрон (з вищим статусом) використовує свій авторитет та ресурси для захисту інтересів свого клієнта в обмін на лояльність та різні послуги.

КОАЛІЦІЙНИЙ УРЯД

- уряд, до складу якого входять представники різних політичних партій, що в результаті виборів отримали місця у законодав-

чому органі і уклали між собою угоду заради спільного правління. Створення коаліційного уряду стає можливим і необхідним, коли жодна з політичних партій, що брали участь у виборах, не отримала необхідної для формування уряду більшості мандатів. Це найкраще відповідає параметрам парламентської республіки і партійно-пропорційної виборчої системи.

КОНСОЛІДАЦІЯ ДЕМОКРАТІЇ

- процес перетворення випадкових домовленостей та умовних рішень, що виникають між політичними елітами у період переходу до демократії, на стійкі норми відносин суперництва та співробітництва між головними дійовими особами політичного процесу.

КОМПРОМІС

- (від лат. *compromissum* — угода, згода) — згода, порозуміння з політичним противником, що досягнуті шляхом взаємних поступок. Компроміс у політичній взаємодії є однією з суттєвих ознак демократичного суспільства, його визначальним принципом.

КОНСЕНСУСУ принцип

- (від лат. *consensus* — згода, однастайність) — вироблення й ухвалення колегіальних рішень шляхом не голосування, коли перемагає думка більшості, а узгодження позицій і пошуку формулювань, прийнятних для усіх сторін, що беруть участь в обговоренні питання. Якщо не вдається узгодити всі положення спільного рішення, то приймають лише ті з них, які не викликають заперечення у жодного з учасників дискусії. Принцип консенсусу застосовують організації та установи, рішення яких мають рекомендаційне, не імперативне значення (приміром, Організація з безпеки та співробітництва в Європі) або в яких діє принцип вето (Рада Безпеки ООН).

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД — неодмінна складова судової та політичної системи будь-якої правової держави. Його функція полягає у забезпеченні дотримання конституції, захисті прав громадян, у встановленні відповідності вимогам чинної конституції державних законів, указів, директив, постанов та інших адміністративних нормативних актів, а також міжнародних угод, укладених державою в особі її представників. Конституційний суд може визнати ці документи й рішення недійсними, скасувати прийнятий парламентом закон або зупинити його дію, якщо визнає його неконституційним.

КОНСТИТУЦІЯ — (від лат. *constitutio* — організація, устрій, настанова) — основний закон держави, сукупність правових норм найвищої юридичної сили, які відрізняються від звичайних законів тим, що формулюють і затверджують найзагальніші, основоположні принципи державного ладу і правовий стан особи, визначають принципи й порядок утворення та діяльності органів влади й управління, їх компетенцію, організацію та головні засади правосуддя, виборчої системи тощо.

КОРПОРАТИЗМ — система представництва інтересів через обмежену кількість жорстко визначених, ієрархічно ранжованих і функціонально диференційованих груп інтересів, що монополізують представництво відповідних сфер суспільного життя за згоди держави в обмін на її участь у підборі лідерів та призначенні керівного складу цих груп, а також у формуванні їхніх вимог.

КОРУПЦІЯ — використання службового становища для досягнення особистих цілей через хабарництво та інші незаконні засоби.

КУЛЬТУРНІ ПРАВА І СВОБОДИ ЛЮДИНИ

- особливий комплекс прав і свобод людини, які є гарантованими конституцією або законами можливостями самореалізації людини в сфері культурного і наукового життя. До них належать права: на освіту, свободу викладання (академічна свобода), свобода творчості, право на участь у культурному житті і користування установами культури, право на доступ до культурних цінностей. Ці права і свободи тісно пов'язані з соціальними і громадянськими правами.

ЛЕГІТИМАЦІЯ влади

- (від лат. *legitimus* – законний) – визнання влади народом, підтвердження відповідності праву або законності того чи іншого органу влади, державно-політичного рішення, повноважень громадських представників, прийняття учасниками політичної взаємодії умов та правил «гри». Внаслідок легітимації влада та її настанови набувають загальнозначущої, обов'язкової і законної форми. Політичні вибори мають бути визнані як дієва форма надання легітимності структурам влади, визнання існуючого суспільно-політичного ладу.

ЛОБІ

- (від англ. *lobby* – приймальня, вестибюль, кулуари) – представники фінансових, промислових корпорацій, військових структур, окремих соціальних і національних верств населення, які прагнуть впливати на законодавчі органи чи окремих їх членів – державних чиновників з метою прийняття або відхилення тих чи інших рішень, надання бюджетних асигнувань, отримання державних посад в інтересах певних політичних чи бізнесових кіл, окремих регіонів тощо. Як правило, діяльність лобі має неформальний характер, проте для того, щоб запобігти пов'язаним з нею зловживанням (шан-

таж, хабарництво тощо), у деяких країнах їй надано легального, законодавчо регламентованого характеру.

ЛЮДСЬКИЙ РОЗВИТОК

- категорія, що її застосовує ООН для визначення ефективності зусиль тієї чи іншої держави в галузі соціальної політики. Показником цих зусиль є індекс людського розвитку, який фіксує рівень доходів населення, тривалість життя, рівень освіти громадян певної країни.

МАЖОРИТАРНА ВИБОРЧА СИСТЕМА

- (від франц. *majorite* — більшість) — порядок проведення виборів та визначення результатів голосування, за яким обраними до представницького органу вважаються кандидати або партійні списки, що отримали абсолютну більшість (50 відсотків плюс один голос) або відносну більшість (хоча б на один голос більше, ніж суперник) голосів. Перевагою мажоритарної системи вважають її здатність створити міцну владу, стабільний уряд.

МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛІЗМ

- політика щодо національних меншин або іммігрантів, спрямована на задоволення та підтримку їхніх культурних запитів за умов цілеспрямованого виховання лояльності до єдиної в межах держави політичної нації. Показником лояльності визнається опанування й використання державної мови, участь у політичному житті і, можливо, віра в спільне майбутнє.

НАДЗВИЧАЙНИЙ СТАН

- особливий правовий режим, пов'язаний з обмеженням політичних свобод громадян та посиленням повноважень органів державної влади. Надзвичайний стан вводиться в країні у конституційному порядку на всій території або на окремій її частині в разі, якщо для цього склалися поважні причини — стихійне лихо, масові заворушення, антиурядові виступи тощо. Як правило, режим надзвичайного стану

передбачає вживання особливих заходів для підтримання порядку в суспільстві аж до використання збройних сил.

НАЦІОНАЛІЗМ

- почуття та розуміння особистістю або спільнотою належності до нації й наявності більш-менш свідомого і інтенсивного прагнення піднести культуру, добробут, державність своєї нації.

НАЦІОНАЛІЗМ ІНТЕГРАЛЬНИЙ

- різновид націоналізму, що розглядає особу лише як інструмент досягнення цілей «вищої» сутності — нації; ставить цілі нації як цілого вище інтересів окремих її представників; є антиподом лібералізму.

НАЦІОНАЛІЗМ ЕКСТРЕМІСТСЬКИЙ (ШОВІНІЗМ)

- різновид націоналізму, що підносить свою націю вище за інші, вважаючи їх «другорядними», «неповноцінними», тобто такими, що можуть мати право на існування лише як інструменти досягнення цілей «вищої» нації.

НЕУРЯДОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ

- (англ. non-governmental organizations — NGOs) — локальні, національні чи міжнародні об'єднання людей, діяльність яких здійснюється з ініціативи громадян, а не з санкції чи вказівки уряду, і не має на меті отримання прибутку. Неурядові організації є елементами громадянського суспільства, що виконують широке коло функцій, таких як захист прав людини, надання допомоги біженцям, боротьба за роззброєння, здійснення дослідницьких та освітніх заходів. Неурядові організації створюють для людей можливість брати безпосередню участь у розв'язанні проблем власного життя, у прийнятті відповідних рішень, у налагодженні партнерської співпраці між собою та з державними органами й міжнародними організаціями.

ОЛІГАРХІЯ

- (від грец. oligarchia — влада небагатьох) — політичне панування невеликої групи можновладців; форма врядування, коли суспільне управління здійснює невелика й нерепрезентативна елітна група, що править відповідно до власних інтересів. Більш вільно цей термін іноді вживають як синонім правлячої еліти, формально не обґрунтований вплив крупних представників промислових чи фінансових кіл на верховну державну владу, на перебіг політичних подій.

ОПОЗИЦІЯ

- (від лат. oppositio — протиставлення) — форма протистояння влади та певної соціальної групи чи політичного об'єднання; протидія якоїсь політичної сили офіційному курсу правлячих кіл, її боротьба за прихильність виборців і прихід до влади або за втілення своїх пропозицій у політичні рішення. Опозиція — це і партійні угруповання, парламентські фракції, які перебувають у меншості. Завдання парламентської опозиції — піддавати критиці урядові рішення, виявляти в них слабкі місця й вимагати їх усунення; запобігати проведенню політичного курсу країни в інтересах якоїсь однієї групи; напрацьовувати проекти альтернативних суспільних рішень та урядової політики; формулювання й вираження думок, позицій тієї частини населення, яку вона репрезентує. Опозиція є невід'ємною ознакою демократичного суспільства, правової держави.

ПАРЛАМЕНТ

- (від лат. parlare — говорити, розмовляти) — найвищий представницький і законодавчий орган влади в державі, членів якого обирає населення, подекуди — частково призначають. Парламент — це зібрання депутатів, що обрані відповідно до існуючої в конкретній країні виборчої системи. Роль парламенту полягає в тому, що його члени повноважно представля-

ють (репрезентують) окремі верстви населення — виборців свого округу, регіону або прибічників політичної партії. До важливих функцій парламентів належить законотворення — здійснення законодавчих ініціатив, створення законопроектів, обговорення та прийняття законів; формування й затвердження бюджету країни, встановлення, зміна чи скасування загальнодержавних податків; утворення уряду і домагання, за необхідності, його відставки; контроль за виконанням бюджету та дотриманням законів.

ПАРТІЙНА ІДЕНТИФІКАЦІЯ

- довготермінове надання переваги одній конкретній партії індивідами та соціальними групами; є ефективним раціональним механізмом прийняття рішення під час виборів.

«ПАРТІЯ ВЛАДИ»

- (англ. party in power, party in office — правляча партія, партія, що перебуває при владі) — політична сила, партія, яка за умов парламентської форми правління і партійно-пропорційної виборчої системи здобула право на формування уряду, виборовши більшість місць у парламенті. У виступах вітчизняних політиків, публіцистів, а часом і науковців трапляється дещо некоректне використання цього поняття, коли вираз «партія влади» вживають для позначення представників колишнього компартійного істеблішменту або прихованих центрів впливу на легальні структури врядування. Насправді ж «партія влади» — це цілком легальне й відкрите володіння якоюсь партією важелями державного врядування, здобуте внаслідок відкритих політичних змагань і насамперед на виборах.

ПАРТІЯ ПОЛІТИЧНА

- (від лат. partis — частина, галузь, відділ) — добровільне об'єднання людей, що праг-

нуть домогтися здійснення ідей, які вони поділяють, задоволення спільних інтересів шляхом здобуття і здійснення влади. У демократичних суспільствах політичні партії відіграють важливу роль у формуванні та діяльності всіх ланок апарату державної влади. Надзвичайно важливою є роль політичних партій у виборах. Висуваючи своїх претендентів на виборну посаду, підтримуючи незалежних кандидатів або навіть тих, кого висунули інші угруповання, політичні партії відбирають людей, які мають реальні шанси на обрання, зменшують міру випадковості вибору. Тільки спираючись на підтримку партії, на її пропагандистський апарат, організаційну діяльність, фінансову допомогу, політик може серйозно розраховувати на перемогу на виборах. Особливо важливою є роль партій за пропорційної виборчої системи, де встановлена обов'язковість висування кандидатів за партійними списками, партія ж визначає черговість кандидатів у списку.

ПОЛІТИЧНИЙ ПЛЮРАЛІЗМ

- існування різноманітних позицій учасників політичного процесу та можливість їх інституалізації й представлення на владному рівні.

ПОЛІТИЧНІ ПРАВА І СВОБОДИ

- одна із груп основних конституційних прав і свобод громадян, що забезпечують можливість брати участь у суспільному і політичному житті країни. Політичні права і свободи охоплюють право на участь в управлінні суспільством і державою, виборче право, право на об'єднання, свободу зборів і маніфестацій, свободу інтеграції, право петицій. Володіння цими правами зазвичай пов'язане з приналежністю до громадянства даної держави.

ПРАВА ЛЮДИНИ

— поняття, що характеризує правовий статус людини по відношенню до держави, її можливості та домагання в економічній, соціальній, політичній і культурній сферах. Права людини мають природний і невідчужуваний характер. Вільне й ефективне здійснення прав людини — одна із головних ознак громадянського суспільства і правової держави.

ПРАВО

— система загальновизнаних, традиційно усталених або санкціонованих державою загальнообов'язкових норм та вимог, що регулюють суспільні відносини, упорядковують суспільне життя. Вираженням права найчастіше бувають державні закони. Однак те, що закони держави можуть бути й неправовими, а також існуюча в світі практика прецедентного права застерігають проти ототожнення права та закону. Право є вираженням усезагальної волі народу, нації, а державні закони часто бувають вираженням тільки окремої волі парламентської більшості або політичного «істеблішменту».

ПРАВОВА ДЕРЖАВА

— суверенна політико-територіальна організація публічної влади, яка ґрунтується на принципі верховенства права, дотримання закону, поважання особи й недоторканності її прав, свобод та законних інтересів. Правовою вважається така держава, в якій визнано пріоритет прав людини перед правами будь-якої спільноти (класу, нації), прав народу перед правами держави, а визначальним пунктом громадянського регулювання є інтереси особи. Сутність правової держави полягає ще й у дотриманні закону тими, хто перебуває при владі, у взаємній відповідальності держави та громадян одне перед одним. Правова держава — необхідна умова і найважливіша засада вільного існування людей у демократичному суспільстві. Де-

мократична правова держава та її урядовці мають діяти в інтересах усіх верств населення, бути нейтральними арбітрами у протистоянні громадсько-політичних позицій, гарантувати належне використання інституцій та процедур виявлення й здійснення волі народу. У правовій державі громадяни можуть робити все те, що не заборонено законом; політичні діячі не можуть користуватися прерогативами, які їм не надані законом; діє незалежна система судової влади.

ПРАВОСУДДЯ

- основна функція судової влади, що здійснюється судами, судьями, які наділені для цього спеціальними повноваженнями; діяльність суду щодо належного розгляду кримінальних, цивільних справ та справ про адміністративні правопорушення з дотриманням процесуального порядку; застосування на основі закону державного примусу до осіб, які здійснили злочини та правопорушення, чи виправданні невинних.

ПРЕДСТАВНИЦЬКА ДЕМОКРАТІЯ

- форма народоправства, за якої громадяни не беруть безпосередньо участь у прийнятті державних рішень, а доручають це своїм представникам (делегатам, депутатам), уповноважують їх репрезентувати й відстоювати свої інтереси, делегують своє право на належну їм частку влади і, таким чином, через своїх обранців впливають на управління державою.

ПРОПОРЦІЙНА ВИБОРЧА СИСТЕМА

- порядок проведення виборів, коли голосування проводиться у багатомандатних виборчих округах за партійними списками, а його результати визначають у списі, відповідно до якого партія отримує кількість мандатів, що є пропорційною до кількості здобутих нею голосів.

РЕСПУБЛІКА

- (від лат. *res* – справа і *publicus* – суспільний, всенародний) – найбільш поширена в сучасному світі форма державного правління, за якої глава держави й усі органи влади є виборними і змінюваними, виконавча влада є похідною від представницького органу або виборців, а громадяни повною мірою володіють громадянськими й політичними правами та свободами, мають можливість впливати на владу та її рішення. Республіканська форма державного правління передбачає визнання народу носієм верховної влади, сувереном, який делегує державницькі повноваження своїм представникам на строго визначений термін. Розрізняють президентську та парламентську республіки.

РІВНІСТЬ політична

- демократичний принцип рівності людей, що означає не їхню однаковість і тотожність одне одному, а рівність перед законом, рівну міру відповідальності за однакові дії. Вимога політичної рівності передбачає, що нікому не може бути надано переваг на підставі походження, мови, місця народження і проживання, національної, расової, статевої приналежності, віросповідання, політичних поглядів. Політична рівність передбачає рівний доступ громадян до обіймання державних посад, рівні можливості участі у прийнятті спільних рішень.

СВОБОДИ політичні

- можливість громадян захищати й відстоювати свої інтереси та права у визначеному законом порядку. Політичні свободи спираються на основоположні права людини, передусім на право вільного розвитку особи. Серед суто політичних свобод – свобода зборів, право засновувати спілки й товариства, свобода волевиявлення (виборче право).

СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА

- ліберальна держава, соціальна програма якої спрямована на забезпечення прожиткового мінімуму для кожного члена суспільства, ліквідацію бідності та знедоленості шляхом соціального страхування.

СОЦІАЛЬНІ ПРАВА ЛЮДИНИ

- сукупність конституційних прав людини або лише громадян конкретної держави, які дають їм можливість претендувати на одержання від держави за певних умов певних матеріальних благ. Соціальні права включають в себе право на соціальне забезпечення, соціальне страхування, право на охорону здоров'я і медичну допомогу, право на житло, особливі права дітей та інвалідів.

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА

- регулювання соціальних відносин, соціальної сфери суспільства в цілому, що її здійснюють державні та громадські організації з метою підвищення добробуту й надання соціального захисту різним верствам населення.

СОЦІАЛЬНЕ ПАРТНЕРСТВО

- спільна діяльність уряду, підприємців та профспілок, спрямована на узгодження інтересів та вирішення проблем, передусім у соціальній та виробничій сферах.

СУВЕРЕНІТЕТ

- (від франц. *souverainete* від *souverain* – носій верховної влади) – стан незалежності державної влади від будь-якої іншої влади, який полягає в її праві та здатності самостійно, без втручання якоїсь іншої держави керувати своїм внутрішнім і зовнішнім життям. Державний суверенітет – це самостійність і неподільність, верховенство законодавчої, виконавчої та судової влади в межах території держави, її незалежність від зовнішнього впливу, влади якоїсь іншої держави; це незалежність у здійсненні зовнішніх стосунків. Суверенітет полягає ще й у вільному самостій-

ному визначенні взаємин, що містять певну міру залежності.

СУДОЧИНСТВО

- (букв. провадження у суді) – сукупність процесуальних (процедурних) норм, які визнають порядок діяльності при відправленні правосуддя. права учасників процесу, гарантії їхніх прав тощо.

ТЕРОРИЗМ

- (від лат. terror – жах, страх) – здійснення політичної боротьби засобами залякування, насильства аж до фізичної розправи з політичними противниками; дестабілізація суспільства, державно-політичного ладу шляхом систематичного насильства і залякування, політичних вбивств, провокацій. Тероризм – це і заперечення існуючого закону, і зневажання загальнолюдських норм моралі, і претензія виправдати будь-яке насильство міркуваннями «революційної доцільності». У правовому суспільстві неприпустимою є сама ідея, що хтось бере на себе право застосовувати силу задля досягнення своїх окремих цілей, а тим більше ставити під загрозу життя невинних людей.

ТІНЬОВА ЕКОНОМІКА

- економічна діяльність, яка з певних причин не враховується офіційною статистикою й не потрапляє до валового національного продукту. Існує у кожному суспільстві, але в умовах переходу до демократії набуває системного характеру.

ТОЛЕРАНТНІСТЬ

- (від лат. tolerantis – терплячий) – терпиме ставлення до інших, чужих думок, вірувань, політичних уподобань та позицій. Є неодмінною умовою демократичного, правового, стабільного суспільно-політичного устрою.

УРЯД

- найвищий орган виконавчої влади в державі, повноваження якого полягають у здійсненні функцій державного (загального) керівництва й управління справами

в державі, виконанні рішень законодавчої влади, прийнятті рішень з усіх найважливіших внутрішніх і зовнішньополітичних питань, законодавчій ініціативі — направленні на розгляд парламентом проекту бюджету, проектів законів та інших нормативних актів, забезпеченні дотримання законів. У віданні уряду знаходяться військово-поліцейські сили, що уможливає у разі необхідності надзвичайні заходи. Уряд здійснює загальне керівництво зовнішніми справами, дає вказівки щодо проведення міжнародних переговорів та укладання міждержавних угод, приймає рішення про їх схвалення й подання на ратифікацію до парламенту. Уряд готує проект державного бюджету, подає його на затвердження у парламент і забезпечує його виконання. До відання уряду належить розв'язання загальних питань і керівництво державною політикою у галузях культури, освіти, науки й техніки, соціального забезпечення тощо.

ФРАКЦІЯ ПАРЛАМЕНТСЬКА

- (від лат. *fractio* — розламування) — організована група депутатів парламенту чи органів місцевого самоврядування (легіслатур), які належать до однієї або кількох споріднених політичних партій, мають спільні позиції, прагнуть проводити в колегіальному органі певну лінію, дотримуються фракційної дисципліни.

ЗМІСТ

ЛИСТ-ЗВЕРНЕННЯ МІНІСТРА ОСВІТИ ПРОФЕСОРА В. КРЕМЕНЯ	3
ПЕРЕДНЄ СЛОВО КЕРІВНИКА ПРОЕКТУ ДЖОРДЖА ПЕРЛІНА	4
ПЕРЕДМОВА (ДЖ. ПЕРЛІН, В. АНДРУЩЕНКО)	5
ВСТУП	9

Частина перша

СУТНІСТЬ, ПЕРЕДУМОВИ Й ПОШИРЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ У СУЧАСНОМУ СВІТІ	19
--	----

1. ЩО Є ДЕМОКРАТІЯ?	21
1.1. Витоки й сутність демократії	21
1.1.1. Виникнення і зміст демократії	22
1.1.2. Особливості сучасної демократії	26
1.1.3. Аспекти й різновиди демократії	29
1.1.4. «Природність» демократії	34
1.1.5. Пастки, загрози й межі демократії	36
1.2. Основні цінності сучасної демократії	38
1.3. Передумови демократії	50
1.3.1. Класифікація передумов демократії	50
1.3.2. Економічні передумови демократії	51
1.3.3. Соціокультурні передумови демократії	59
Висновки	63
Контрольні запитання	65
Література	65

2. ДЕМОКРАТІЯ В ГЛОБАЛЬНОМУ КОНТЕКСТІ	67
2.1. Поширення і «якість» демократії в сучасному світі	67
2.2. Консолідовані, проміжні та псевдодемократії	69
2.3. Поняття, чинники та соціально-політичні наслідки глобалізації	71
2.4. Теорія і практика сучасних переходів до демократії	82
Висновки	96
Контрольні запитання	96
Література	97
3. ДЕМОКРАТИЧНА ТРАДИЦІЯ В УКРАЇНІ	99
3.1. Елементи демократії в історії України	99
3.2. Проблеми розвитку демократії в сучасній Україні	116
Висновки	124
Контрольні запитання	125
Література	126

Частина друга

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ТА ДЕМОКРАТИЧНІ ІНСТИТУТИ	129
---	-----

4. КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ	131
4.1. Конституція та її призначення	131
4.2. Джерела українського конституціоналізму	139
4.3. Конституційні акти України в ХХ ст.	145
4.4. Конституція незалежної Української держави та її правовий захист	150
Висновки	156

Література	159
5. ПРАВА ТА СВОБОДИ ЛЮДИНИ	161
5.1. Сучасне розуміння прав людини	161
5.2. Основні права й відповідальність громадянина	165
5.3. Методи й механізми захисту прав і свобод людини	177
5.4. Повноваження і головні функції Організації Об'єднаних Націй	180
5.5. Захист прав людини на регіональному рівні	185
5.6. Система захисту прав і свобод людини в Україні	192
Висновки	197
Контрольні запитання	198
Література	199
6. СУДОВА ВЛАДА	201
6.1. Роль судової влади в державі	201
6.2. Судова влада в демократичних країнах	209
6.3. Судова система в Україні	212
Висновки	223
Контрольні запитання	223
Література	224
7. ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА	226
7.1. Призначення, структура і функції законодавчої влади	226
7.2. Моделі організації й роботи законодавчої влади в розвинених демократіях	233
7.3. Законодавча влада в Україні	238
Висновки	249
Контрольні запитання	250
Література	250

8. ВИКОНАВЧА ВЛАДА	252
8.1. Виконавча влада в демократичних суспільствах: призначення й сутність	252
8.2. Порівняльна характеристика моделей виконавчої влади	258
8.3. Організація виконавчої влади в Україні	264
8.4. Практика здійснення виконавчої влади в Україні	272
Висновки	277
Контрольні запитання	278
Література	279
9. МІСЦЕВЕ ТА РЕГІОНАЛЬНЕ САМОВРЯДУВАННЯ .	281
9.1. Демократія і децентралізація влади	281
9.1.1. Потреба і способи наближення влади до громадян . . .	281
9.1.2. Порівняння моделей децентралізації влади у федеративних та унітарних системах	284
9.2. Розвиток поглядів на місцеве самоврядування	291
9.2.1. Поняття та основні концепції місцевого самоврядування	291
9.2.2. Проблема автономії самоврядних органів	294
9.3. Інституціональні та правові засади місцевого самоврядування .	295
9.3.1. Типологія самоврядних систем	295
9.3.2. Правові засади місцевого самоврядування	298
9.3.3. Структура органів місцевого самоврядування	300
9.3.4. Місцева демократія та її форми	304
9.4. Становлення системи місцевого самоврядування в Україні . .	308
9.4.1. Трансформація правової і соціальної реальності в Україні	308
9.4.2. Автономна Республіка Крим, регіональні та місцеві органи державної влади	309
9.4.3. Органи місцевого самоврядування	310

9.4.4. Суспільний статус місцевого самоврядування в Україні	312
9.4.5. Місцеве самоврядування і державна влада: способи взаємодії	314
Висновки	316
Контрольні запитання	318
Література	319

Частина третя

ГРОМАДЯНИН, СУСПІЛЬСТВО Й ДЕМОКРАТІЯ

321

10. ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ	323
10.1. Роль політичних партій у розвитку демократії	323
10.2. Статус і функції політичних партій у політичній системі України	327
10.2.1. Виникнення багатопартійності	327
10.2.2. Виконання українськими партіями своїх прямих політичних функцій	328
10.2.3. Представництво інтересів через посередництво партій в Україні	334
10.3. Організаційні засади партійної діяльності та їх вплив на демократію	338
10.3.1. Соціальна база і впливовість партій	338
10.3.2. Фінансування й організаційна структура партій	341
10.4. Демократія і майбутнє політичних партій	345
Висновки	346
Контрольні запитання	347
Література	347

11. ВИБОРИ, ГРОМАДЯНИН, ДЕМОКРАТІЯ	349
11.1. Вибори як інститут демократії	349
11.1.1. Виборчі системи	355
11.1.2. Виборчий процес: чинники та критерії демократичності	361
11.1.3. Громадянин і виборча кампанія	366
11.2. Роль громадян у демократизації суспільства	366
11.2.1. Громадянин – творець демократії	366
11.2.2. Модель демократичного громадянина і культура громадянськості	370
11.2.3. Інтерес до політики й політична обізнаність	372
11.2.4. Проблема раціональності вибору	376
11.2.5. Активна громадянська позиція й громадянська участь ..	377
Висновки	382
Контрольні запитання	384
Література	385
12. РОЛЬ ЗМІ В ДЕМОКРАТИЧНОМУ ПРОЦЕСІ	387
12.1. Сутність та суспільне значення засобів масової комунікації ..	387
12.2. Політична відповідальність та функції засобів масової інформації в демократичному суспільстві	388
12.3. Форми власності та контроль за мас-медіа в умовах демократії	395
12.4. Свобода інформації та цензура в Україні	400
12.5. Вплив засобів масової інформації на політичні орієнтації ..	403
Висновки	409
Контрольні запитання	410
Література	411

13. ПРЕДСТАВНИЦТВО ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН ЧЕРЕЗ ГРУПОВУ ПОЛІТИКУ	413
13.1 Теорія групової політики	413
13.1.1. Плюралістична демократія і групи інтересів: до історії явища та ідеї	413
13.1.2. Теорія груп і групових інтересів у політичній науці XX ст.: розмаїття поглядів	415
13.1.3. Сутність і різновиди груп інтересів	420
13.1.4. Функції груп інтересів та способи їх впливу на прийняття владних рішень	424
13.2. Моделі захисту групових інтересів (порівняльний аспект) ..	429
13.2.1. Плюралістична модель захисту інтересів	430
13.2.2. Корпоратизм як спосіб (модель) урівноваження і захисту інтересів	432
13.2.3. Патронажно-клієнтельні стосунки як спосіб захисту інтересів у демократично нерозвинених країнах	435
13.3. Особливості формування груп інтересів у посткомуністичній Україні	437
13.3.1. Класичні групи інтересів в Україні	439
13.3.2. Кланово-олігархічні об'єднання та їх роль в українській політиці	440
Висновки	444
Контрольні запитання	446
Література	446
14. РОЗВИТОК ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ..	448
14.1. Історична еволюція громадянського суспільства та уявлень про нього	448
14.2. Сутність та різновиди громадянського суспільства	453
14.2.1. Поняття, структура і функції громадянського суспільства	453
14.2.2. Моделі громадянських суспільств	459

14.2.3. Вплив процесів трансформації на форму громадянських суспільств	462
14.2.4. Громадянське суспільство як умова свободи й демократії	463
14.3. Відновлення громадянського суспільства в Україні в кінці 80-х - на початку 90-х років	465
14.3.1. Спадщина комуністичного тоталітаризму	465
14.3.2. Горбачовська «революція зверху» і відновлення громадського життя в СРСР	468
14.4. Розвиток громадянського суспільства в незалежній Україні	472
14.4.1. Формування правового поля	473
14.4.2. Інститути громадянського суспільства	475
14.4.3. Громадські об'єднання та громадська залученість ..	479
Висновки	485
Контрольні запитання	486
Література	487

15. ПИТАННЯ ЛЕГІТИМНОСТІ ВЛАДИ. ПІДТРИМКА ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ	489
15.1. Легітимність політичної влади	489
15.2. Громадянська культура	494
15.3. Підтримка громадянами основних ліберальних та демократичних цінностей	497
15.4. Політична підтримка демократії в Україні	501
Висновки	505
Контрольні запитання	506
Література	507

Частина четверта

ДЕМОКРАТІЯ

І ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА509

16. ЕКОНОМІЧНА РОЛЬ ДЕРЖАВИ У ПІДТРИМЦІ ДЕМОКРАТІЇ	511
16.1. Економіка і держава: альтернатива чи взаємодія?	511
16.1.1. Дискусії про економічну роль держави в країнах Заходу	511
16.1.2. Економічні свободи й державний контроль	513
16.2. Реформування державної власності й становлення ринкових відносин в Україні	516
16.2.1. Моделі ринкової економіки та переходів до неї	516
16.2.2. Ринкові реформи в Україні. Форми та методи приватизації	517
16.2.3. Проблеми і досягнення економічного реформування в Україні	520
16.3. Політика в галузі зайнятості та безробіття. Соціальне партнерство	523
16.3.1. Методологія аналізу зайнятості й безробіття	523
16.3.2. Демократизація сфери зайнятості і боротьба з безробіттям в Україні	526
16.3.3. Політика соціального партнерства	528
16.4. Тіньова економіка: постійна величина чи плата за демократію?	531
16.4.1. Тіньова економіка як складова частина різних економічних систем	531
16.4.2. Тіньовий сектор в умовах демонтажу командної економіки та переходу до ринку	532
16.4.3. Тіньова економіка, організована злочинність і корупція	534
16.4.4. Перспективи трансформації тіньової економіки	

Висновки	538
Контрольні запитання	541
Література	541
17. СОЦІАЛЬНІ ОБОВ'ЯЗКИ ДЕРЖАВИ У ПРОЦЕСІ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ	543
17.1. Демократія та соціальна політика	543
17.1.1. Суб'єкти та функції соціальної політики	543
17.2. Моделі сучасної демократії і формування соціальної політики	547
17.2.1. Економічний, політичний і соціальний розвиток: сучасне розуміння взаємозалежності	547
17.2.2. Моделі соціальної політики в країнах Заходу	548
17.2.3. До формування нової моделі соціальної політики в Україні	551
17.3. Соціальна політика та соціальна структура (стратифікація) України	555
17.3.1. Поняття та основні компоненти соціальної структури	555
17.3.2. Проблема бідності. Майнові групи та соціальна політика	558
17.3.3. Особливості соціальної політики стосовно соціально-демографічних груп	561
Висновки	565
Контрольні запитання	566
Література	566
18. ДЕМОКРАТІЯ І БАГАТОМАНІТНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО	568
18.1. Багатоманітність – невід'ємна властивість демократії	568
18.2. Багатоманітність національного	570
18.2.1. Нація і народ. Різновиди та основні функції націй ..	571
18.2.2. Становлення української нації	575

18.2.3. Нація та держава	577
18.2.4. Національне самовизначення і національна самосвідомість	579
18.2.5. Феномен націоналізму. Український націоналізм ...	581
18.2.6. Проблема сумісності націоналізму і демократії	583
18.2.7. Мовна проблема	586
18.3. Оперування з багатоманітністю за умов демократії	590
18.3.1. Державно-політичне оперування з багатоманітністю національного. Федералізм	591
18.3.2. Північноамериканський мультикультуралізм	593
18.3.3. Толерантність як демократичний принцип оперування з багатоманітністю	594
Висновки	597
Контрольні запитання	599
Література	600

ПЕРСПЕКТИВИ ДЕМОКРАТІЇ І СИСТЕМА ОСВІТИ (замість висновків)	603
ДОДАТКИ	621
ГЛОСАРІЙ	637
ЗМІСТ	671

Основи демократії

Посібник

Відповідальні за випуск: К. Гуриненко, Л. Марголіна
Літературні редактори: Г. Луцак, А. Павлишин
Коректори: О. Григоренко, Є. Кисельова

Підписано до друку 07.08.2002. Формат 70x100/16. Папір офс. Друк офсетний.

Фіз.-друк. арк. 42.75. Наклад 3000. Зам. 2-135

04655 МОН Київ 52 вул. Артема 25 АТ «Книга»