

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ПОЛІТИЧНИХ І ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИХ
ДОСЛІДЖЕНЬ ІМ.І.Ф.КУРАСА

ДЕРЖАВНЕ ПОЛІТИЧНЕ ПРАВЛІННЯ І НАЦІОНАЛЬНА ЄДНІСТЬ

Аналітична доповідь



Київ – 2017

УДК 001:061.055.5 [321:35] «2017»(477)

ББК 67.9(4Укр)301

Д 36

*Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту політичних
і етнонаціональних досліджень ім.І.Ф. Кураса НАН України,
протокол № 6 від 28 грудня 2017 р.*

Д 36 Державне політичне правління і національна єдність:
аналітична доповідь / за ред. О.М.Майбороди. – Київ: ІПіЕНД
ім. І.Ф.Кураса НАН України, 2017. – 248с.

ISBN 978-966-02-8447-0

В аналітичній доповіді розглянуто питання зміцнення згуртованості українського суспільства механізмами і практикою державної політики у таких сферах як політико-ідеологічні засади суспільного ладу, досягнення системності в державному управлінні, забезпечення правової рівності громадян країни, соціальної справедливості, єдності соціокультурної сфери при забезпеченні культурного плюралізму.

УДК 323.13 (=411.16), (4) “312”

ББК 67.9(4Укр)301

ISBN 978-966-02-8447-0

© Інститут політичних і етнонаціональних
досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2017

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ПРОБЛЕМА ПОЛІТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	7
1.1. Політико-ідеологічні орієнтації населення країни (Н.В.Кононенко)	7
1.2. Політико-практична модель унітарності України: від розколу до єднання (Ю.Ж.Шайгородський)	24
РОЗДІЛ 2. СИСТЕМНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ	54
2.1. Функціональний розподіл між владними інститутами та інституціями: механізми та принципи координації (Зеленько Г.І.)	54
2.2. Інтегративна харизма державної влади: суспільні оцінки та очікування (Зеленько Г.І.)	76
РОЗДІЛ 3. ПРАВОВА РІВНІСТЬ В УКРАЇНІ	101
3.1. Свобода, відповідальність та законослухняність у суспільних уявленнях та поведінці (Римаренко С.Ю.)	101
3.2. Захищеність громадян від дискримінації: конституційно-правові норми та їх імплементація (Римаренко С.Ю.)	119
3.3. Правова легалізація суспільних протестів (Балабан Р.В.)	134
4. СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ	156
4.1. Виклики соціальної диференціації в Україні (Кочубей Л.О.)	156
4.2. Виконання державою регулятивної функції щодо соціальної сфери (Кочубей Л.О.)	174
5. ПЛЮРАЛІСТИЧНІСТЬ ТА ЄДНІСТЬ СОЦІОКУЛЬТУРНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ	192
5.1. Соціокультурні та політичні уподобання серед населення країни: питання взаємної зумовленості (Шаповал Ю.І.)	192
5.2. Соціокультурна політика держави: проблеми і перспективи (Шаповал Ю.І.)	216
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	233

ВСТУП

Суспільно-політичний устрій (суспільний лад) розуміється ширше, ніж політична система, яка є його центральною, але однією із складових. Якщо політична система може бути запроваджена і нав'язана суспільству примусово, то суспільно-політичний устрій в цілому не може існувати без суспільної згоди, хоча б мовчазної (із прихованим невдоволенням), а у більшості випадків – продекларованої. Тобто, вже самим фактом свого існування суспільно-політичний устрій держави вимагає від населення солідарної згоди щодо себе і тим самим об'єктивно покликаний зміцнювати єдність суспільства.

Суспільно-політичний устрій визначає як не прямо, то опосередковано, характер усіх сфер життя країни, а рівень задоволення/незадоволення з боку населення функціонуванням цих сфер визначає його життєздатність. Мозаїка цих сфер настільки різноманітна, що навряд чи може бути розглянута повністю. Однак, можна виділити найважливіші сфери, характер функціонування яких віддзеркалює і солідаризуючу спроможність суспільно-політичного устрою, і солідарну згоду щодо нього. Такими сферами суспільного життя є його загальна політична філософія, зокрема щодо питання про політико-адміністративний устрій країни, інститути та інституції державного управління, правові гарантії громадян, соціальні відносини, соціокультурний розвиток країни.

Розглядаючи названі питання на прикладі України необхідно мати на увазі насамперед її трансформаційний стан – постійну зміну політико-ідеологічних уподобань населення, пошук оптимального державного устрою, необхідність впровадження правових новацій відповідно до демократичних стандартів, неусталеність, різку поляризацію соціальної структури, незавершеність становлення ціннісної основи суспільства.

Підхід до питання про політико-ідеологічні засади суспільно-політичного устрою України має полягати у пошуку найбільш прийняттого балансу між усталеними у світі політичними ідео-

логіями – лібералізмом, консерватизмом, соціал-демократизмом і традиційними політико-ідеологічними уподобаннями населення, не в останню чергу зумовленими цивілізаційними особливостями країни.

Неможливо заперечити тому, що унітарний характер державного устрою краще сприяє солідаризації суспільства. В той же час, необхідно розглянути при цьому питання про конкретизацію унітарності як об'єкту суспільного консенсусу. Від цього питання залежить здатність держави до виконання націєінтегруючої та солідаризуючої функції. Децентралізація як конкретна форма унітарності і альтернатива федералізації потребує аналізу відповідно до логіки історичної еволюції територій, як і відповідно до своєї націєінтегруючої здатності.

За будь-якого устрою, держава може солідаризувати тільки те суспільство, довірою якого вона користується. Відповідно має бути оцінене основне джерело цієї довіри – якість державного управління, ефективність та оперативність державних інституцій, наявність у держави стратегії суспільного розвитку, у т.ч. в аксіологічному аспекті, до якої суспільство має висловити солідарну згоду або незгоду.

Питання ефективності державного управління має іншу сторону – якість взаємодії між владними інституціями, справжність поділу влади на окремі гілки. Щоб виявити наявність або відсутність солідарної довіри населення до влади, доцільно, зокрема, проаналізувати стратегію реформування державного управління у її політичному аспекті. Важливим залишається питання про суспільні настрої щодо ефективності влади та її кадрового наповнення, зокрема до люстрації, як і про доцільність реалізації популярної концепції децентралізації країни в умовах зовнішньої агресії і під час проведення реформ у ключових сферах життєдіяльності суспільства.

Не меншої уваги потребують кроки влади у питаннях, щодо яких присутня солідарна думка суспільства – подолання корупції, демократизація, змінення засад парламентаризму.

Як і будь-яке інше, українське суспільство незмінно солідарне у вимогах справедливості в усіх сферах життя. В цьому відно-

шенні потрібний аналіз функціонування основного інструменту забезпечення справедливості – правопорядку. В першу чергу має йтися про забезпечення принципу рівності прав громадян, як і про пріоритетність для них тих або інших видів прав, про спів-відношення юридичної і фактичної рівності, зокрема у сфері боротьби з різними проявами дискримінації.

Ніщо так не підриває віру суспільства у справедливість, як глибоке соціальне розшарування. В цьому питанні в українському суспільстві присутнє одностайне несприйняття тієї соціальної структури, яка утворилася за роки незалежності, вимога до влади подолати кричущу прірву між багатими і бідними. Тобто, йдеться про суспільну оцінку виконання державою регулятивної функції.

Аналогічна основа суспільно-політичного устрою проявляється переважанням серед населення тих або інших моральних оцінок як свого нинішнього буття, так і минулих подій. В цьому відношенні важливим є аналіз таких питань, як рівень індивідуальної політичної грамотності українських громадян, культура історичної пам'яті та інших, які стосуються соціокультурної трансформації країни.

Діапазон питань, які стосуються взаємозалежності між суспільно-політичним устроєм України та солідаризацією її населення, значно ширший за підняті у поданій аналітичній записці. В даному разі розглянуто найбільш актуальні і найвагоміші, які стосуються тих сфер, якими визначається солідарність суспільства на усіх інших рівнях його життя.

Запропонована аналітична доповідь підготовлена за підсумками виконання наукової роботи «Суспільно-політичний устрій України: евристична модель і практика державного управління», виконаного в Інституті політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України в рамках цільової комплексної програми наукових досліджень НАН України «Національний консенсус в Україні: історичний імператив, сучасні параметри, прогностична модель» .

1. ПРОБЛЕМА ПОЛІТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

1.1. Політико-ідеологічні орієнтації населення країни

Європейський ідеологічний концепт та специфіка українського питання. Політико-ідеологічна атмосфера сучасної Європи характеризується зростанням рейтингів популістів, глобальною політичною турбулентністю та геополітичною конфліктністю, наслідки яких поки що погано прогнозуються. Україна першою в Європі увійшла у військову фазу реваншистської війни, яку здійснює проти Заходу Росія. Понад те, в умовах війни вже четвертий рік Україна проводить структурні реформи та будує новий тип демократичного режиму, який, за визначенням В. Горбуліна, є транзитом від демократії мирного часу до демократії гібридної війни¹. Захід лише починає активно усвідомлювати масштаби нової війни, мета якої – трансформувати/видозмінити демократичну природу як таку. Якою буде відповідь на ці виклики Західного Світу, починаючи з ідеологічної та ціннісної конфігурації і закінчуючи військовою та політичною структурою – поки не ясно. Але зрозуміло, що демократичному світу доведеться шукати баланс між необхідністю швидко й жорстко відповідати на будь-які прояви зовнішньої агресії і майже одночасно забезпечувати права і свободи громадян, що відповідають демократичному суспільству та ринковій економіці. Тому базові концепти сучасних консерватизму та лібералізму, ймовірно, стануть філософським та ціннісним бекграундом, на ґрунті яких і відбуватиметься адаптація Заходу до нової політичної реальності.

Розбіжності, які дозволяють детермінувати лібералами – одних, а консерваторами – інших, стосуються головним чином питань співвідношення між капіталістичним накопиченням та

¹ Горбулін В. Який Фенікс народиться зі згарища світової гібридної війни? / В. Горбулін. – Дзеркало тижня. – 2017. – 3 листопада; Горбулін В. Світова гібридна війна. Український фронт / В. Горбулін. – К.: Фоліо. – 2017. – 496 с.

розподілом суспільного продукту. У ціннісному ж аспекті в питаннях свободи права на власність, безпеку або опір насильству відмінності не принципіві. Політичний консерватизм (навіть після трьох століть існування) залишився альтернативою радикальним способам мислення і дії. Консервативна стратегія передбачає вихід з конкретних цілей у конкретних ситуаціях. Що ж до ліберальної діяльності, орієнтованої на далекосяжні майбутні цілі, то вона, за К. Маннгеймом, є *alter ego* конкретики, спрямована на створення нової системи для подальшого розвитку². Відповідно, реформи суспільства можна мислити в межах ліберальної парадигми (виходити з принципів майбутнього устрою) і консервативної (вносити окремі поправки до діючої моделі, щоб не руйнувати вже існуючого цілого). Ліберали вважають, що будь-які ідеї і цілі формулюються суспільством у цілому і реалізуються в принципах, ідеалах і цілях нації і держави. Консерватори ж переконані, що цілі мають ставити перед собою тільки окремі люди, а справа держави та інших загальнонаціональних інституцій – стежити за дотриманням норм.

Протягом останніх десятиріч на основі традиційного англо-американського консерватизму сформувався «неоконсерватизм» як цілісна і впливова система поглядів, що сприйняла частину ліберальних традицій. Практичній діяльності неоконсерваторів відповідає політична філософія Хаєка і економічні концепції «чиказьких хлопців». Хаєк категорично стверджував, що будь-яка спроба визнати цілі людської діяльності також і цілями суспільства та держави неминуче веде до тоталітаризму. Цілі можуть бути тільки індивідуальними, і завдання суспільства полягає в тому, щоб узаконити такі норми, які б дозволяли жити і діяти людям з різними цілями. Приблизно в тому ж напрямку рухалася думка англійського ліберального мислителя Джона Роулза³.

² Мангейм К. Идеология та утопия / К.Мангейм; пер. з нім. В. Швед. – К.: Дух і літера. – 2008. – 370 с.

³ Хайек Ф. Право, законодавство та свобода. Нове викладення широких принципів справедливості та політичної економії. В 3 томах / Ф. Хайек . – К.: Сфера, 1999–2000. – Т. 1. Правила та порядок. – 196 с.; Т. 2. Міраж соціальної справедливості. – 200 с.; Т. 3. Політичний устрій вільного народу. – 252 с.

Неоконсерватизм на практиці втілювався урядами М. Тетчер, Р. Рейгана або Г. Коля.

Місце лібералів, саме як опонентів консерватизму у ХХ ст. зайняла європейська соціал-демократія, практика якої є набагато консервативнішою, ніж її гасла. В основному пункті – ставленні до ідеї справедливості – центризм з лівим відтінком відверто поривав з соціалістичною традицією егалітаризму, вбачаючи завдання не в ліквідації майнової нерівності, а в ліквідації нерівності стартових можливостей та крайньої бідності. У другій половині минулого століття Швеція, Німеччина, Данія подарували Заходу концепти «соціальної держави», «якості життя», «самоврядного соціалізму» та «економічної демократії».

Наріжним каменем всіх сучасних ідеологічних концептів Заходу – і лібералів, і консерваторів, і соціал-демократів, і пост-модерністів, – є захист гідності людини. Фундаментальну роль відчуття гідності як рушійної сили суспільного організму виокремив Кант, у ХХ столітті її наново відкрив Леонард Нельсон, який з допомогою законів логіки довів, що людина може бути повноцінною і почуватися щасливою лише після усвідомлення власної гідності⁴.

Тема «гідності» – одна з тих, що поєднує західну і українські філософсько-ідеологічні школи. Втім, специфіка локальних ідеологічних традицій обумовлена, в першу чергу, колоніальним та радянським минулим. Так, поширення ліберальних ідей в Україні не мало такого розмаху, як в країнах Західної Європи ХІХ ст., внаслідок їх придушення, обмеження прав та свобод та знищення проявів національного життя у Російській імперії. Концептуально український лібералізм (М. Драгоманов, М. Туган-Барановський, Б. Кістяківський та ін.) формувався в межах європейських традицій того часу і декларував примат політичної свободи, рівність можливостей, приватної власності та децентралізації влади. Іншою була історія формування українського консер-

⁴ Цит. за: Попович М. Розмова із філософом, директором Інституту філософії ім. Г. Сковороди НАНУ. – Критика. – 2014. – 9 липня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://theukrainians.org/myroslav-popovych>.

ватизму у 1900–1930-х рр. (ідеологи – В. Липинський, С. Томашівський та ін.), що викристалізувався як ідейно-політична доктрина збереження національних традицій, мови, культури, освіти, захисту релігії та Церкви, відродження історичних форм державності. Базові постулати українського консерватизму: розуміння української нації як громадян України, українського етносу як корінної національності, громадян інших національностей як національних меншин; державний статус української мови; державне сприяння створенню в Україні єдиної Помісної православної церкви.

Узагальнено, пропорції впливу ліберального та консервативного концептів на сучасне українське політичне життя залишаються майже релевантними показникам початку ХХ ст. Ліберальні політичні сили мають невисокий відсоток електоральної підтримки з боку українців, хоча кількість симпатиків партій, які маркуються як «ліберальні», повільно, але зростає. Однак паралельно внаслідок загострення соціальних протидій зростає і електорат правих радикалів. Як засвідчують дослідження, більше симпатій від українців здобувають консервативні право-центристські політичні проекти, які очолюються сильним лідером, декларують свою здатність захистити країну та національного виробника⁵. В реальному політичному житті більшість партійних проектів залишаються або слабо маркованими ідеологічно, або вкрай деідеологізованими, у той час як для успішного завершення демократичного транзиту Україні необхідні ефективні загально-національні консервативні партії, які агрегують спадщину і націонал-демократії, і платформу економічного лібералізму. Щоб зрозуміти, наскільки це завдання є виконуваним, спробуємо проаналізувати чинники, що впливають на формування сучасного політико-ідеологічного дизайну України.

Цивілізаційний (історико-культурний) аспект формування політики-ідеологічної матриці українців. Критеріями виділення певних спільнот в окремі цивілізації консенсусно вважаються їхня

⁵ Цит. за: Попович М. Розмова із філософом, директором Інститут філософії ім. Г. Сковороди НАНУ. – Критика. – 2014. – 9 липня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://theukrainians.org/myroslav-popovych>.

спорідненість геополітичних умов, тривала мовна спорідненість, єдність або близькість економічного і політичного устрою, культури (включаючи релігію) і менталітету. Отже, належність людей до однієї цивілізації перетворює їх із групи атомізованих індивідів до спільноти із погодженим уявленням про своє минуле та, відповідно, про своє майбутнє⁶. О. Шпенглер вважав Україну частиною російської християнської православної цивілізації, що мала б рятувати західну європейську цивілізацію, яка, як вважав філософ, наприкінці XIX – на початку XX ст. втрачала свою ідентичність⁷. Інший дослідник розвитку цивілізацій А. Тойнбі розглядав Україну (спільно із Росією та Білоруссю) частиною Східної християнської православної цивілізації⁸. До «розколотих» цивілізацій регіонального (локального) рівня відносить Україну С. Гантінгтон, аргументуючи свою позицію розташуванням України на перехресті зіткнення трьох впливових цивілізаційних просторів – західноєвропейського, євразійського, ісламського⁹. Виходячи з концепту Гантінгтона, українське суспільство має вважатися неоднорідним у культурному, мовному, ціннісному аспектах та світоглядно (ідеологічно) розколотим.

Історично зумовлена соціокультурна неоднорідність українського соціуму є реальністю. Понад те, саме вона була і залишається серйозною перешкодою на шляху творення української політичної нації та успішного завершення Україною пострадянського транзиту. Ситуація ускладнюється і тим, що ментальна та культурна неоднорідність українців свідомо використовувалася (-ється) внутрішніми політичними акторами та групами впливу (олігархатом) і

⁶ Павленко О. Цивілізація / О. Павленко // Політична енциклопедія. – К., 2011. – С. 770.

⁷ Шпенглер О. Закат Европы: Очерки морфологии мировой истории. – Т. 1: Гештальт и действительность [пер. с нем.] / Освальд Шпенглер. – М.: Мысль, 1993. – 667 с.; Т. 2: Всемирно-исторические перспективы. – М.: Мысль, 1998. – 606 с.

⁸ Тойнбі А. Дослідження історії. Т. 1 / Пер. з англ. В. Шовкуна. – К.: Основи, 1995. – 614 с.; Т. 2 / Пер. з англ. В. Митрофанова, П. Тарашука. – К.: Основи, 1995. – 406 с.

⁹ Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон; [пер. с англ.]. – М: ООО «Издательство АСТ», 2003. – 603 с.

підтримувалася (-ється) зовнішніми агентами впливу для досягнення максимально бажаного результату під час усіх електоральних кампаній. Найбільш яскраві приклади кампаній, які були побудовані на розколі українців за соціокультурною ознакою, дали парламентські та президентські вибори у 2002–2004рр. та у 2010–2012 рр.

Розпочата Російською Федерацією у 2014 р. війна проти України сприяла прискоренню формуванню серед українців певних монадних спільностей, згуртованих навколо таких стійких ідеологем, як сильна нація, сильна держава, єдина державна мова, спільний ворог, гарантії безпеки через інтеграцію до ЄС та НАТО. Наприклад, у травні 2017 р. вже 50% українців обирають вступ України до ЄС як геополітичний орієнтир. Тоді ж 43% українців підтримували необхідність приєднання України до НАТО. Хоча в регіональному розрізі зберігається певна асиметрія, оскільки вступ в НАТО є метою для 78% мешканців Західних регіонів та лише для 20% мешканців Сходу країни. Понад 50% вважають РФ – країною-агресором та наполягають на обмеженні економічних взаємин із нею. Знову таки, в цій більшості 80% Заходу України та лише 28% Сходу країни. Вже 60% українців не підтримують надання російській мові статусу другої державної, з них – у Східних регіонах проти надання російській мові статусу державної лише 20%, у той час, як на Сході – майже 90%¹⁰. 60% на Заході України підтримують ідею створення в Україні Єдиної Помісної Церкви, на Сході країни таку мету гідної реалізації вважають лише 11%¹¹.

Такі настрої українське суспільство демонструє вже третій рік поспіль, що можна вважати зародком стійкого тренду, який полягає у започаткуванні фази капіталізації процесу формування громадянської нації в Україні із легітимізованими більшістю

¹⁰ Україна у фокусі: соціологічні виміри / Соціологічна група «Рейтинг». – К., 2017, червень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/rg_focus_062017_press.pdf.

¹¹ Ставлення українців до створення Єдиної Помісної Церкви / Соціологічна група «Рейтинг». – К., 2017, жовтень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/rg_church_072017.pdf.

євроінтеграційними та патріотичними маркерами, серед яких свобода, повага до особистості, демократія.

Наявність цих положень, які за сутнісним змістом були політичним міксом ліберального (свобода, повага до людини, універсалізм, скорочення впливу держави на економіку, децентралізація) та консервативного концептів (сильна держава, сильна армія, традиціоналізм в питанні культури, мови) в програмах «Блока Петра Порошенка» та «Народного Фронту» обумовила успіх цих загальноукраїнських політичних сил на парламентських виборах 2014 р., що дозволило їм ініціювати створення прозахідної парламентської більшості та розпочати проведення реформ.

Втім, пролонгація патримоніального «клієнтського» характеру української державності, проведення прозахідних реформ при збереженні впливу олігархату, невдачі у здійсненні антикорупційних кроків разом із падінням рівня життя населення обумовило:

- зростання активізації право-радикальних та більш яскраво маркованих консервативною ідеологією ВО «Свобода», «УКРОП», «Національний рух «Державна ініціатива Яроша», партія «Правий сектор», партія «Національний корпус», із характерним для консерваторів ставленням до нації, мови та Церкви;

- падіння рейтингу правлячих «масових» партій БПП і, особливо, НФ, чії програми являють ідеологічну суміш консервативних та ліберальних положень;

- подальше падіння рейтингу політичних сил, що маркують себе як «ліберальні» – «Рух нових сил», «Воля», «Демальянс»;

- зростання рейтингу досвідчених популістів – «Батьківщина», «Радикальна партія Олега Ляшка», «Опозиційний блок» та створення нових, таких як «За життя».

Ціннісні та соціально-психологічні чинники формування політико-ідеологічного профілю українців. Попри формування прийнятних для більшості спільних наративів, політико-ідеологічні орієнтації населення України все ще виглядають досить диференційованими. Наріжний камінь диференціації – цінності, які є детермінантами суспільного розвитку, які пояснюють, заради чого люди/суспільство живуть та діють, витрачають сили, час та ресурси. Соціолог М. Шульга вважає, що найбільші розколи

суспільної свідомості українців відбуваються саме на ціннісному рівні, по лініях європейські-азіатські цінності; радянські цінності – ліберально-ринкові цінності; радянські цінності – традиційні українські цінності; націоналістичні цінності – західні ліберальні цінності. Тривалий час українське суспільство перебувало в транзиті без чітких орієнтирів на певні ідеологічні, державні та економічні моделі, яких потрібно прагнути. Зміни в усіх сферах відбувалися хаотично та непередбачувано, що стало підставою для тривалої кризи ідентичності¹². Надії на подолання кризи аберантності (відхилення від норми) у суспільній свідомості з'являються після Революції Гідності, коли після президентських та парламентських виборів 2014 р. до влади прийшла прозахідна більшість та проголосила європейську та євроатлантичну інтеграцію метою зовнішньої та внутрішньої політики. Дійсно, все більше українців роблять акцент на тому, що обирають як бажану модель життя в сучасній цивілізованій західній країні та орієнтуються при цьому і на демократичний устрій, і на захист прав людини, і на ринкову економіку, і на право індивідуальної самореалізації. Питання про те, наскільки ці орієнтації стають реальними регуляторами поведінки українців, поки що залишається відкритим, оскільки зміну напрямку ціннісного вектору можна вважати дійсно реальною, коли розкриваються розбіжності між групами у ціннісних пріоритетах протягом тривалого часу¹³.

Велика кількість емпіричних кейсів свідчить, що ціннісні прагнення не співпадають із інструментарієм їх досягнення – українці переважно все ще перебувають в зоні впливу традиційних «цінностей виживання». Суспільства, наголошують дослідники ціннісних систем Р. Інглхарт та К. Вельцель, де домінують цінності «виживання», відрізняються відносно низьким рівнем

¹² Шульга В. Амберантний стан суспільної свідомості українського соціуму [Електронний ресурс] / В. Шульга // Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. – К., 2014. – С. 512–544. – Режим доступу: http://i-soc.com.ua/files/m/monitoring_2014.pdf.

¹³ Цивілізаційний вибір України: парадигма осмислення і стратегія дії: національна доповідь / ред. кол.: С. І. Пирожков, О. М. Майборода, Ю. Ж. Шайгородський та ін. – К.: НАН України, 2016. – 284 с.

особистого добробуту, невисокими показниками здоров'я населення, відсутністю міжособистісної довіри, нетерпимістю до інакомисців, гендерною нерівністю, підвищеним інтересом до матеріальних аспектів життя, ігноруванням природоохоронної проблематики та готовністю підтримувати авторитарні режими. Суспільства, що висувають на перший план цінності «самовираження», з усіх перерахованих позицій дотримуються протилежних поглядів¹⁴.

Так, згідно результатів опитування, представленого навесні 2017 р. Центром Разумкова, найважливішими життєвими цінностями українці називають ті, що пов'язані із забезпеченням біологічних потреб, фізичного і психологічного комфорту, добробуту, а саме – здоров'я (58%), щасливе сімейне життя (41%), матеріально забезпечене життя (39%), життєву мудрість (24%), цікаву роботу (21%), активне діяльне життя (19%). Цінності, пов'язані із вищими потребами (повагою, визнанням та самореалізацією), фіксує дослідження, мають менше значення: акцентують потребу у свободі 10% українців, 9% – у розвитку (роботою над собою, постійним фізичним і духовним вдосконаленням), 5% – у пізнанні та щасті інших, 3% – у суспільному визнанні (повазі оточуючих та колег по роботі) та красі природи та мистецтва, 2% у розвагах та 1% у творчості¹⁵.

Як і має бути в суспільстві, яке «виживає», українці мають дуже високі патерналістські сподівання на державу, яка повинна забезпечувати допомогу безробітним, обкладати податками багатих і підтримувати бідних та забезпечувати рівність доходів. Абсолютно прогнозовано, що, обираючи між «підтримкою порядку в країні», «наданням людям більших можливостей впливати на прийняття владою рішень», «боротьбою зі зростанням цін»,

¹⁴ Инглхарт Р. Модернизация, культурные изменения и демократия: Последовательность человеческого развития / Р. Инглхарт, К. Вельцель. – М.: Новое издательство, 2011. – 464 с.

¹⁵ Основні засади та шляхи формування спільної ідентичності громадян України: Інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу 12 квітня 2017 р. – Київ. – С. 35 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/images/Material_Conference/2017_04_12_ident/2017-Identi-3.pdf.

«захистом свободи слова», більшість українців роблять акцент на «підтримку порядку в країні»¹⁶.

Суспільства із високим рівнем патернальності, як правило, мають не дуже високий рівень глибинної поваги до демократичних практик та політичної культури. І Україна не є винятком: українці, які в новітній історії пройшли скрізь 4 революції («Революція на граніті» – 1989 р., «Україна без Кучми» – 2000 р., Помаранчева революція – 2004 р., «Революція Гідності» – 2013–2014 рр.), хоч як це парадоксально, цінують демократію менше, ніж в Німеччині, Нідерландах та Польщі. Наприклад, у Німеччині та Нідерландах відповідно 62% і 65% цікавляться політикою (в Україні – лише 37%)¹⁷. Рівень інклюзії громадян в різні форми політичного та громадського життя в Україні також набагато нижчий, ніж в Польщі, Німеччині¹⁸. Майже 85% українців практично не переймаються детермінацією власних політичних поглядів: вони не знають, чим відрізняються ліві політичні партії від правих, консерватори від лібералів¹⁹. Щодо власних політичних поглядів, то 71% українців їх не мають. Над формуванням власних політичних поглядів не працюють не тільки ті чисельні прошарки українців, які через падіння рівня доходів та погіршення соціально-економічної ситуації в країні змушені в прямому сенсі слова виживати, а й забезпечені українці, з яких 66% не визначилися із своїми політико-ідеологічними уподобаннями²⁰.

¹⁶ Трансформація партійної системи: український досвід у європейському контексті / за ред. Ю. Якименка. – Київ: Центр Разумкова, 2017. – С. 155–216 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/uploads/article/2017_PARTII.pdf.

¹⁷ Основні засади та шляхи формування спільної ідентичності громадян України: Інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу 12 квітня 2017 р. – Київ. – С. 49–62 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/images/Material_Conference/2017_04_12_ident/2017-Identi-3.pdf.

¹⁸ Там само.

¹⁹ Трансформація партійної системи: український досвід у європейському контексті / за ред. Ю. Якименка. – Київ: Центр Разумкова, 2017. – С. 155–216 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/uploads/article/2017_PARTII.pdf.

²⁰ Там само.

Українці практично не вміють довіряти один одному, що також є ознакою домінування парадигми ціннісної системи «виживання». Так, 75% українців вважають, що потрібно бути дуже обережними у стосунках з людьми, тоді, як у Німеччині таку відповідь дають трохи більше половини (54%), у Нідерландах – лише 32%²¹. В Україні 62% не довіряють (зовсім і переважно) представникам інших національностей. Для порівняння – частка таких у Нідерландах становить 50% та 31% – у Польщі²². 59% українців вважають себе «дуже щасливими» або «скоріше щасливими». В Німеччині аналогічний показник становить 84%, у Нідерландах – 92%, у Польщі – 93%²³.

Соціологи вважають, що руйнування соціальної довіри, відсутність поваги до інших людей та відповідальності за свої вчинки перед ними – є проявами високого рівня соціального цинізму. Цинізм сучасних українців унеможлиблює їхню конструктивну взаємодію, руйнує соціальний капітал, який є вирішальним фактором зростання добробуту та перспективи сталого розвитку соціуму²⁴. Скорочення рівня соціального цинізму українців в умовах діючих політичних практик не в останню чергу блокується аморальною поведінкою політичного класу України, який, з одного боку, проводить жорсткі (за своїми соціальними наслідками для більшості українців) реформи, пояснюючи необхідність їх реалізації саме в такому форматі «євроінтеграційними вимогами», а з іншого боку, дуже повільно скорочує власну корумпованість та подальше збагачення, чим девальвує для населення цінність реформ та обрання Україною прозахідного політичного курсу.

²¹ Основні засади та шляхи формування спільної ідентичності громадян України: Інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу 12 квітня 2017 р. – Київ. – С. 49–62 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/images/Material_Conference/2017_04_12_ident/2017-Identi-3.pdf.

²² Там само.

²³ Там само.

²⁴ Головаха Є. Соціальний цинізм та аномія в українському суспільстві [Електронний ресурс] / Є. Головаха // Українське суспільство: моніторинг соціальних змін, 2014. – К., 2014. – С. 49–55. – Режим доступу: http://i-soc.com.ua/files/m/monitoring_2014.pdf.

Внаслідок певного розчарування українців в євроінтеграційних реформах, їх перебування під впливом переважно патерналістської ціннісної орієнтації, невисокого рівня політичної культури та дефіциту інклюзивної взаємодії із державою, її інститутами, інституціями громадянського суспільства, одного з одним, стає зростання популярності популістських партій, таких як «Радикальна партія Олега Ляшка», «Батьківщина», «За життя», які не мають сфокусованого ідеологічного підґрунтя та кажуть потенційному виборцю те, що потрібно для досягнення високого електорального результату.

Соціально-економічні фактори впливу на формування політико-ідеологічного профілю українців. Починаючи з середини 90-х рр. XX ст. вітчизняна олігархічна економічна модель працювала за схемою: сировина чи напівсировинна продукція при мінімальних видатках вироблялась на внутрішньому ринку, успішно – через чисельні офшори – експортувалась, більшість отриманого прибутку в Україну не поверталась. Втім, вимивання олігархією протягом декількох десятиліть фінансів та ресурсів з України обумовило той факт, що економіка країни виглядає, м'яко кажучи, не привабливо: монополії; домінування сировинних виробництв; відсутність інноваційного сегменту в економіці; зведення до мінімуму інвестицій у модернізацію існуючої виробничої бази; свідоме заниження вартості праці на внутрішньому ринку, високий рівень корупції через постійну потребу олігархату в державних преференціях, субсидіях та пільговій приватизації. Соціальними наслідками дешеvizни вартості трудових ресурсів стали бідність, консервація патернальності та локалізація українців у світоглядному гетто «цінностей виживання».

Російсько-українська війна, яка триває з 2014 р., лише загострила ці негативні тренди. В умовах втрати Україною територій та майна, падіння ВВП та промислового виробництва, високої інфляції та знецінення гривні, уряд вже четвертий рік поспіль змушений нарощувати військові та соціальні видатки бюджету і в той же час скорочувати його дефіцит, що є обов'язковою вимогою донорів України (МВФ, СБ, ЄББР та інших) і одним з топ-завдань

більшості реформ, розпочатих прозахідною правлячою більшістю після «Революції Гідності». На жаль, скорочення дефіциту відбувається, в першу чергу, за рахунок обмеження бюджетних соціальних програм і зростання вартості тарифів за комунальні платежі, що значно погіршило протягом останніх трьох років і без того складне матеріальне становище більшості українців. Збалансувати дефіцит бюджету шляхом збільшення податкового тиску на великий олігархічний бізнес (наприклад, шляхом запровадження оподаткування виведеного капіталу) ані уряди Яценюка (02.2014–10.2014; 11.2014–04.2016), ані уряд Гройсмана не змогли. Понад те, в межах економіки, що згортається, для окремих олігархів створюються преференції (наприклад, тариф «Роттердам+», який передбачає продаж українського вугілля за європейськими цінами на внутрішньому ринку), які дозволяють їм навіть в таких умовах отримувати високу прибуткову ренту.

Наслідками такої соціально-економічної політики є:

– подальше зuboжіння переважної більшості українців, зростання рівня суспільного цинізму та наростання кризових явищ у суспільній свідомості. Згідно Індексу бідності від Bloomberg (2017 р.), Україна перебуває в десятці найбідніших країн світу²⁵. За інформацією ООН, більше 60% населення країни живуть за межею бідності²⁶. Згідно доповіді ООН World Happiness Report 2017, українці відчувають себе гостро нещасливими і перебувають на 132 позиції рейтингу щастя із 155 існуючих²⁷. До того ж понад 60% українців вважають, що за останній рік (06.2016–06.2017 рр.) їхнє мате-

²⁵ These Economies Are Getting More Miserable This Year. – Bloomberg. – 2017. – 3 березня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-03-03/these-countries-are-getting-more-miserable-this-year>.

²⁶ 60% українців живуть за межею бідності – ООН / ІА «Ліра». – 2017. – 30 березня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://news.liga.net/ua/news/society/14722869-60_ukra_nts_v_zhivut_zh_mezheyu_b_dnost_oon.htm.

²⁷ Helliwell J. World Happiness Report 2017 [Електронний ресурс] / J. Helliwell, R. Layard, J. Sachs. – New York: Sustainable Development Solutions Network. – 188 с. – Режим доступу: <http://worldhappiness.report/wp-content/uploads/sites/2/2017/03/HR17.pdf>.

ріальне становище погіршилося, така сама частка тих, хто не може сплатувати рахунки за житлово-комунальні послуги²⁸;

– консервація патерналістської психології українців та домінування «цінностей виживання» створює підґрунтя для закріплення дуже небезпечного наративу безумовного домінування концепту «сильної, заможної економіки» над потребою у «демократичній політичній системі». Важливість демократії в липні 2017 р. була пріоритетною для 34% українців, у той час прагнення «заможної економіки» для 54% наших співгромадян²⁹. Такі ціннісні пріоритети українців зумовлюють зростання популярності або умовно консервативних політичних проєктів із ярко вираженими елементами популізму, які пропонують суспільству сильну впливову традиціоналістську державу, покликану здійснювати масштабне регулювання економіки («Батьківщина», «Громадянська позиція», «Самопоміч», «Радикальна партія»), або умовно соціал-демократичних проєктів також із ярко вираженими елементами популізму, які роблять акцент на політичній транспарентності та необхідності створення в Україні «соціальної держави» («Опозиційний блок», «За життя»). У будь-якому випадку, збідніле підданське українське суспільство оцінює політиків та політичні проєкти не за критерієм прагнення/здатності/стратегії розбудови в Україні правової держави із інноваційною економікою, а, в першу чергу, через їхні обіцянки негайного забезпечення повноти «соціального пакету» (пенсій, зайнятості, високого рівня заробітних плат) тощо³⁰;

– блокування популяризації ліберальних політичних практик, як у вигляді окремих партійних проєктів і ліберальних економічних положень у платформах неоконсервативних політичних сил. Історична непопулярність лібералізму в Україні обумов-

²⁸ Економічна та політична ситуація в Україні очима громадян / Соціологічна група «РЕЙТИНГ». – К., 2017, травень. – С. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/rg_electoral_062017_press.pdf.

²⁹ Динаміка суспільно-політичних поглядів в Україні, 21 квітня – 5 травня, 2017 р. / Соціологічна група «РЕЙТИНГ». – К., 2017, травень. – С. 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/2017_may_survey_of_residents_of_ukraine_ua_0001.pdf.

³⁰ Там само. – С. 41.

лена в т.ч. і соціальними факторами: «приниження бідністю» відводили питання захисту гідності людини на другі та треті позиції в ціннісно-світоглядній картині українців³¹. Українська «Революція гідності» стала тим поривом, який привернув увагу суспільства до ліберальних концептів. Втім, несприйняття українцями триваючого циклу реформ, які позиціонуються як «прозахідні» (бо реалізуються прозахідними політичними силами) та «ліберальні» (бо передбачають скорочення впливу держави на суспільство та економіку, зменшення кількості соціальних бюджетних програм, децентралізацію, дерегуляцію, приватизацію) не тільки відвертає її від ліберальних європейських цінностей, а й робить непопулярними ті політичні сили, які відверто позиціонують себе як «ліберальні».

Політичні фактори формування політико-ідеологічного дизайну України. Не дивлячись на тектонічні зміни, що відбулися в Україні після «Революції Гідності» (початок економічних, соціальних та політичних реформ, інституалізація та активна участь в політичному житті громадянського суспільства, активізація європейської та євроатлантичної інтеграції), наша країна за великою кількістю ознак залишається патримоніальною або «загарбаною» олігархатом та ФПП³², будучи наочною ілюстрацією концепцій

³¹ Попович М. Ліберальні цінності, або роздуми біля парадного під'їзду Європи [Електронний ресурс] / М. Попович. – Дзеркало тижня. – 2001. – 30 листопада. – Режим доступу: https://dt.ua/SOCIETY/liberalni_tsinnosti_abo_rozdumi_bilya_paradnogo_pidyizdu_evropi.html; Попович М. Лібералізм / М. Попович // Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. – К.: Парламентське видавництво, 2011. – С. 402.

³² Умланд А. Коррупционная, патрональная система контратакует: как Украине не вернуться в темные времена [Електронний ресурс] / А. Умланд // VOX Ukraine. – К., 2017. – 9 листопада. – Режим доступу: <https://voxukraine.org/2017/11/09/korrupsionnaya-patronalnaya-sistema-kontratakuet-kak-ukraine-ne-vernutsya-v-temnye-vremena/>; Fisun O. Ukrainian Constitutional Politics: neopatrimonialism, rent-seeking, and regime change [Електронний ресурс] / Oleksandr Fisun // Comparative the Euromaidan. – Stanford University Press. – 2017. – Режим доступу: https://www.academia.edu/35235847/Ukrainian_Constitutional_Politics_Neopatrimonialism_Rent-seeking_and_Regime_Change; Яблонський Д. Звільнити захоплену державу Україна [Електронний ресурс] / Д. Яблонський, А. Захаров. – К., 2017, травень. – Режим доступу: <http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/03/Zvilnyty-zakhopleny-derzhavu-Ukraina.pdf>.

«загарбання» політикою, економіки та соціальної сфери, викладених в роботах Хельмана, Джонаса, Кауфмана, Амадео, Агліца, Торко, Гросман, Старка, Галана, Охматовського, Райта³³.

Щодо сучасної України, то, в першу чергу, через повільну реформацію судової системи та нерезультативну боротьбу із корупцією, такі нещодавно створені чинники обмеження впливу ФПГ на політичні партії, як запровадження їх державного фінансування та система електронного декларування доходів і майна політиків та державних службовців поки що не працюють у повному обсязі. Низький рівень життя і, відповідно, домінування «цінностей виживання» серед українців утримують їх від масштабної підтримки партій. Аналізуючи наслідки «загарбання держави» для партійно-ідеологічної сфери, А. Іннес наголошує на тому, що в транзитних країнах, де рух в бік демократії та ринку розпочався в умовах слабкого громадянського (дисидентського) руху та високої монополізації всіх сфер життя суспільства правлячою партією (а Україна і є такою країною), формується неідеологічна партійна еліта, яка дотримується абсолютно чітких цінностей, принципів, наративів, а «масова», яка прагне подібатися більшості, щоб отримати, завдяки діючим в «загарбаних» режимах демократичним процедурам, короткотермінову вигоду. Партії, створені «масовими» елітами, є переважно популістськими, концентруються на розкраданні активів та бюджетних грошей і захищаються закриттям доступу інформації про себе³⁴. Такі партії

³³ Hellman J. *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition* / J. Hellman, G. Jones, D. Kaufmann // *Policy Research Working Papers*. – 2010. – 45 pp.; Aligica P. *Polycentricity: from Polanyi to Ostrom, and beyond* / Paul Dragos Aligica, Vlad Tarko // *Governance*. – 2012/4/1. – Blackwell Publishing Inc. – P. 237–262; Grosman A. *State Control and Corporate Governance in Transition Economies: 25 Years on from 1989* / A. Grosman, I. Okhmatovskiy, M. Wright // *Corporate Governance: An International Review*. – 2016. – P. 200–221; Macey J. R. *Corporate Governance: Promises Kept, Promises Broken* / Jonathan R. Macey // *Princeton University Press*. – 2010. – 344 pp.

³⁴ Abby Innes. *The political economy of state capture in central Europe* / Innes Abby // *JCMS: Journal of Common Market Studies*. – London School of Economics. – 2013. – 52 (1). – P. 88–104. – Режим доступу: <http://eprints.lse.ac.uk/54670/1/>

не можуть виконувати функції представництва суспільних інтересів, чим підривають суспільну довіру до партій та партійної системи. Вони лобіюють збереження тіньового фінансування та політичної корупції, розмивають ідеологічні засади діяльності партій, посилюють не стратегічний, а ситуативний характер політичної поведінки.

Картина сучасних електоральних симпатій українців абсолютно відповідає ознакам «загарбної» держави, в межах якої культивується ситуативність і деіделогізація політики та нівелюється довіра до політичних інститутів, в першу чергу до парламенту. Так, за оцінками аналітиків Центру Разумкова, серед діючих парламентських партій із слабким ідеологічним позиціонуванням є 4 з 6, а саме – «Батьківщина», «Радикальна партія Олега Ляшка», «Опозиційний блок», «Самопоміч»³⁵. Цікаво, що всі ці партії мають високі шанси зберегти фракційне представництво в парламенті після наступних виборів. Також, згідно опитувань, до наступного парламенту можуть потрапити ще два проекти без чіткої ідеологічної орієнтації – «За життя» та «Громадянська позиція». Серед двох діючих парламентських партій («Блок Петра Порошенка» та Народний Фронт), які маркуються фахівцями як право-ліберальні політичні сили, до парламенту має пройти лише – БПП³⁶. Політичні партії із більш чітким ідеологічним маркуванням (консервативні та ліберальні) до парламенту скоріше за все не потраплять. Симптоматично, що готовність наповнити парламент популістами співіснує із недовірою парламенту з боку 80% українців³⁷.

lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Innes, %20A_Political%20economy_Innes_Political%20economy_2014.pdf.

³⁵ Трансформація партійної системи: український досвід у європейському контексті / за ред. Ю. Якименка. – К.: Центр Разумкова, 2017. – С. – 65–66 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/uploads/-article/2017_PARTII.pdf.

³⁶ Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації. – К.: Центр Разумкова, 2017, листопад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Press1017.pdf>.

³⁷ Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації. – К.: Центр Разумкова, 2017, листопад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Press1017.pdf>.

Не дивлячись на значні позитивні зміни, що відбулися в політико-ідеологічному житті України після «Революції Гідності» (йдеться про активізацію процесу формування політичної нації; виникнення не регіональних, а загальноукраїнських політичних проєктів; зростання ідеологічної складової в діяльності політичних партій; ухвалення законів, що спрямовані на подолання політичної корупції; активізацію громадянського суспільства), українська держава зберігає свій патрональний чи «загарбаний» характер. Вплив олігархії на всі сфери діяльності суспільства обумовлює бідність, яка консервує патернальність українців. Потрібно усвідомлювати, що бідність та патерналізм, на жаль, створюють великі ризики подальшого домінування в Україні деіологізованих, популістських, безвідповідальних політичних практик, які позбавляють країну перспектив продуктивного суспільно-політичного устрою.

1.2. Політико-практична модель унітарності України: від розколу до єднання

Практика українського державотворення свідчить, що конституційно закріплена унітарність державного устрою України в контексті сучасних суспільно-політичних змін потребує, з одного боку, її безумовного збереження й посилення, а з другого – конкретизації й розвитку цієї форми державного устрою, визначення оптимальних шляхів його вдосконалення. Актуалізують зазначену проблему процеси, пов'язані з реалізацією політики децентралізації, подолання проявів сепаратизму в окремих регіонах України, налагодження й гармонізації міжетнічних і міжконфесійних відносин.

Ключовим і багато в чому визначальним завданням сучасного етапу державотворення є вдосконалення діяльності всіх гілок влади, поліпшення механізму, оптимізація структури і функцій державного управління як організаційно-політичної основи державного устрою. Усе це має бути спрямованим на суспільну

інтеграцію шляхом формування в Україні єдиної нації громадян, оптимізацію відносин між центром і регіонами, розвиток місцевого самоврядування, становлення громадянського суспільства, сприяння діяльності його інституцій.

Виклики, перед якими нині стоїть Україна, пов'язані зі збереженням та зміцненням свого суверенітету, недоторканності кордонів та територіальної цілісності. Вибір і конституційне закріплення форми державного устрою український народ нині вимушений реалізувати не лише у теоретико-практичній площині через законодавче регулювання, упровадження тих чи інших форм оптимізації інституту державного устрою, а й з використанням законних силових методів захисту кордонів, збереження суверенітету. Анексія частини території України, воєнні дії на території Донецької і Луганської областей, терористичні й інформаційні антиукраїнські атаки, прояви сепаратистських настроїв в окремих регіонах країни загострюють ці проблеми.

Протягом останніх років значно зменшилася залежність (енергетична, економічна, інформаційна тощо) від Росії. Водночас РФ у своєму прагненні обмежити можливості європейського руху України намагається вплинути на внутрішню ситуацію в Україні шляхом провокування соціальних і політичних конфліктів, на зовнішньополітичне позиціювання нашої країни шляхом дезінформації населення і політикуму європейських країн.

Агресивна зовнішня політика північного сусіда у поєднанні з труднощами реформування нашого суспільства, втратою позитивної динаміки у міжнародній взаємодії загрожує не тільки зменшенням міжнародної підтримки, а й втратою суб'єктності. За цих умов суспільна інтеграція, збереження єдності й цілісності держави набуває першочергового значення.

Усвідомлюючи неспроможність відносно мирними методами утримати Україну в межах імперського впливу, зневажаючи міжнародне право, нехтуючи міждержавними договорами й угодами, Російська Федерація вчинила акт військової агресії проти України. Не припиняючи воєнну підтримку сепаратистських бойових формувань на Сході України, використовуючи тероризм і диверсії проти мирних жителів, РФ в інформаційному просторі через

масові фальсифікації, викривлене тлумачення подій, фактів здійснює системні спроби провокації громадянських конфліктів, прагне підірвати економічний потенціал України, делегітимізувати владу.

На цьому тлі російськими засобами масової інформації, політиками й політологами нав'язується українському суспільству ідея так званої федералізації, спрямованої на деконструкцію державного устрою України. Прагнення втрутитися у внутрішні справи незалежної держави демонструють і перші особи Російської Федерації. Так, президент РФ виступив із вимогою змін до Конституції України – упровадження «федералізації країни»^{38, 39}. Дедалі частіше порушують питання федералізації й окремі суб'єкти вітчизняної політики.

Питання доцільності змін у державному устрої України хоч і не знаходилися на «вістрі» наукового пошуку, але останнім часом досить активно обговорювалися фахівцями не лише з конституційного права, а й інших галузей науки – філософів, правників, політологів, фахівців у галузі державного управління, соціологів. Тема федералізації України ініціювалася окремими політиками та політичними партіями, певний час була предметом дискусій у засобах масової інформації й у науковому середовищі, тим більше що норми федеративного устрою нашої держави свого часу потрапили навіть у конституційні розробки, приміром, до проекту Конституції України 1993 р.⁴⁰

Вітчизняними науковцями, зокрема – фахівцями з конституційного права (Див., наприклад,⁴¹) переконливо доведено, що

³⁸ Путин: наши военные «встали за спиной» самообороны Крыма // Русская служба BBC [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bbc.com/russian/russia/2014/04/140417_putin_phone_line.shtml.

³⁹ Владимир Путин: у Украины есть будущее только в случае федерализации // Вести.RU [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=2129964>.

⁴⁰ Литвин В. Федералізм: ідея, політична практика, застосовність в Україні / В. Литвин // Голос України. – 2010. – № 115(4765). – 24 червня.

⁴¹ Шестопалова Л. М. Форма державного устрою як матриця соціального розвитку / Л. М. Шестопалова // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 526–531.

федералізація не в змозі стати засобом розв'язанням нагальних для України політичних проблем.

Зазначимо, що переважна більшість країн світу (168), є, як і Україна, унітарними державами з такими основними ознаками, як єдиний для всієї держави установчий нормативний правовий акт (або сукупність таких актів), норми якого мають верховенство на всій території країни; єдині для всієї країни вищі органи влади; єдина система законодавства; єдине громадянство; єдина грошова одиниця; відсутність суверенності складових частин держави.

Федераціями є лише близько 30 держав. Здебільшого федеративними є держави, устрій яких став наслідком історико-географічного об'єднання територій. Серед 28 країн-членів Європейського Союзу федеративними є лише три. Отож, федеративний державний устрій не є домінуючим серед ані країн світу, ані європейських держав.

Не витримує критики й переконливо спростовується твердження про сталість і оптимальність федеративного устрою держави. Природно, що унітарні держави не тяжіють до перетворення на федерацію. А за умови відсутності адекватних історичних, ментальних, юридичних критеріїв вести мову про федералізацію є недоречним – «дроблення» нашої держави не має ані внутрішніх, ані правових, ані територіально-етнічних підстав. Саме тому, працюючи над удосконаленням державного (територіального) устрою, слід виходити не з поглядів суміжних суб'єктів міжнародних відносин, а з того, аби оновлений формат правління влаштував саме українське суспільство⁴².

У зв'язку з цим треба виходити з того, що більшість громадян України підтримують унітарну форму державного устрою і виступають проти ідей федералізації. Про це свідчать результати соціологічного дослідження, проведеного групою «Рейтинг» (опитування проводилося у всіх регіонах України (в тому числі в Криму) з 14 до 26 березня 2014 р. 64% респондентів висловилися за те, щоб Україна залишалася унітарною. Лише 14% вважають,

⁴² Шестопалова Л. М. Форма державного устрою як матриця соціального розвитку / Л. М. Шестопалова // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 526–531.

що Україна повинна впровадити федеративну форму управління. Ще 10% вважають, що Україна повинна залишатися унітарною державою без Криму в своєму складі, 10% не змогли або не захотіли відповідати. Кількість прихильників єдиної України переважає навіть у південно-східних областях. У південній частині країни за унітарну форму висловилися 44%, за федералізм – 22%, в східній частині, відповідно, 45% і 26%. У західних і центральних регіонах ідею федералізації не підтримував практично ніхто (3% – на Заході і 6% – у Центрі)⁴³.

Разом із тим, події зими 2013–2014 рр., військова агресія Росії, прояви сепаратизму в окремих місцевостях країни призвели не лише до загострення проблем українського суспільства та держави, а й спонукали до зміцнення та відбалансовування системи державного механізму, покликаною зберегти конституційно закріплену унітарність України, до пошуків ефективних засобів суспільної інтеграції, єднання української нації у протистоянні ворогу, захисту територіальної цілісності держави. В цьому контексті очікуваних змін зазнала і наукова парадигма у частині доцільності трансформації форми державного устрою, і спрямованість політичної практики, зокрема, у вигляді кроків у напрямі децентралізації влади.

В умовах трансформації політичної системи України, пошуку збалансованої моделі державного управління зростає науковий і політико-технологічний інтерес до феномену регіоналізму та проблем децентралізації. Тенденція посилення регіоналізації як способу збереження культурної, економічної, історичної, врешті – політичної ідентичності характерна для більшості країн Європи. Вона зачепила навіть держави з традиційно унітарним устроєм.

Регіоналізм став ідейною основою частини загальнонаціональних політичних партій у деяких західноєвропейських країнах. Разом з тим, варто зазначити, що західноєвропейський регіоналізм є результатом тривалого історичного, соціально-політичного та

⁴³ Соцопрос: население Украины против федерализации страны [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://newsland.com/-user/4297677095/-content/sotsopros-naselenie-ukrainy-protiv-federalizatsii-strany/4590276>.

економічного процесів. За умов його реалізації в Україні в «традиційному» форматі може виникнути загроза конституційному ладу, а саме – порушення закладеної у Конституції унітарності держави.

Наявні регіональні особливості стали предметом значної кількості вітчизняних досліджень. Разом з тим, варто визнати їх фрагментарність, відсутність цілісного, узагальненого бачення комплексу існуючих проблем. Водночас, об'єктивні культурні, соціальні, економічні, демографічні та інші розбіжності, ціннісні особливості різних регіонів країни спонукали окремих політиків і політичні рухи до штучного загострення проблеми, використання її у суто політичній площині. Неодноразово, особливо у передвиборчі періоди, мовні та культурні особливості Сходу і Заходу, твердження про «окремішність» тих чи тих регіонів використовувалися окремими політиками та політичними рухами задля посилення власної електоральної підтримки. Ефективності цих впливів на масову свідомість протистояв високий рівень консолідації українського суспільства, його непереборне прагнення жити у мирі й злагоді.

Проблема децентралізації стала домінуючою на теренах української політики не стільки з огляду на існування об'єктивних розбіжностей між різними регіонами країни, скільки з огляду на необхідність переформатування управлінської системи, усвідомлення ваги і ролі самоврядності на сучасному етапі державотворення.

Динамічні, багато в чому неочікувані і, на жаль, трагічні події останнього часу в Україні призвели до кардинальних суспільно-політичних змін, зумовили виникнення складного вузла протиріч, розв'язання якого є нагальною потребою суспільного розвитку. На тлі цих подій із вуст окремих політиків почали лунати заклики до федералізації країни, надання тим чи тим регіонам «особливого» статусу тощо.

Безумовно, необхідність удосконалення системи самоврядування, посилення ролі громад і розширення повноважень місцевих органів влади у прийнятті важливих для регіону рішень є очевидною. Разом з тим, варто визнати, що зрозумілих, системних,

обґрунтованих принципів і шляхів комплексного розв'язання цієї проблеми поки що немає. Натомість, існує реальна небезпека, що за відсутності збалансованої регіональної політики, дієвих кроків до зміцнення місцевого самоврядування, реформування цієї важливої управлінської сфери може здійснюватися виключно з міркувань політичної доцільності.

Варто зазначити, що своїй популярності, увазі з боку вітчизняних політиків, науковців та громадськості ідея децентралізації має «завдячувати», передусім, партійно-політичній активності та засобам масової інформації. Адже «децентралізація» як процес і результат трансформаційних змін, як комплексне явище (необхідними складовими котрого є політичний аналіз і прогноз, визначення ефективних напрямів діяльності та розробки послідовного, конструктивного і раціонального плану дій тощо), поки що не стала предметом всебічного наукового дослідження та практичного втілення. А отже існує необхідність системного, всебічного аналізу сутності, змісту й форм децентралізації, розробки шляхів її комплексного здійснення.

У цьому контексті варто зазначити, що експертна думка здебільшого зосереджується на проблемах, пов'язаних із бюджетною реформою, внесенням кардинальних змін до Податкового кодексу України, передачею низки управлінських і контрольних функцій з центру на місця, розширенням повноважень органів місцевого самоврядування в частині регулювання ставок місцевих податків та зборів, встановленням пільг, зміцненням дохідної бази місцевих бюджетів шляхом скорочення податкових пільг, що надаються центральними органами виконавчої влади підприємствам та організаціям на індивідуальній чи галузевій основі тощо. Тобто, йдеться передусім про пошук інструментів та ресурсів для реалізації принципу субсидіарності. Разом з тим, очевидно, що зазначена проблема є суспільно-обумовленою, і її вирішення лежить у площині не лише політико-правовій, але й у мотиваційно-смісловій. За нинішніх умов ціннісних трансформацій ідеться про необхідність вироблення нових суспільних смислів.

За логікою суспільного розвитку, інституалізація того чи того процесу умотивована прагненням задоволення суспільних

потреб. Створення інститутів, пошук інструментарію не може бути його метою, а лише формою (засобом) досягнення мети.

Вітчизняний досвід суспільних трансформацій свідчить, що спроби політико-правових реформ щоразу актуалізують проблему децентралізації, розвитку системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Відцентрові тенденції, що були характерними для періоду після 1991 р. і створювали загрозу дезінтеграції (ситуація в Криму, місцеві референдуми в Закарпатті й на Донбасі) були подолані у 1996 р. із прийняттям Конституції України⁴⁴. Проголошення України унітарною державою (ст. 2), визначення статусу Автономної Республіки Крим (розділ X) та принципів місцевого самоврядування (розділ XI) частково запобігли розвитку дезінтеграційних процесів. Разом з тим, посилення ролі місцевих адміністрацій у здійсненні державної влади, орієнтація в управлінській діяльності місцевих підрозділів центральних органів виконавчої влади (міністерств, держкомітетів тощо) передусім на Київ з часом призвели до утворення досить міцної управлінської вертикалі з центром прийняття рішень (навіть місцевого характеру) в столиці. Сутнісно, система управління багато в чому відтворювала радянську й мало чим відрізнялася від тієї, що існувала за часів УРСР, коли партійний секретар здійснював фактичне керівництво областю, районом, містом.

Спроба реформування відносин між Центром й регіонами була здійснена на початку 2000-х років. Щоправда, намагання хоча б частково розв'язати проблеми місцевого самоврядування шляхом внесення змін до процесу формування місцевих бюджетів не привели до очікуваних результатів і залишили важелі впливу на прийняття рішень у руках голів державних адміністрацій.

Нищівної поразки зазнала ініційована «постпомаранчевою» владою ідея адміністративно-територіальної реформи (2005 р.). Спротив штучному, неконцептуалізованому процесу укрупнення адміністративних одиниць, обов'язковому й примусовому об'єднанню сіл виказали не лише очільники областей і районів, але й

⁴⁴ Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0-rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80/print1431933068562637>.

самі мешканці населених пунктів. Спроба реформи завершилася так само швидко, як і розпочалася, і навіть потенційно ефективні принципи і положення, які пропонувалося покласти в її основу, не були реалізовані. Ця спроба адміністративно-територіального реформування виявилася досить чутливою для сприйняття і була невдалою саме тому, що здійснювалася «зверху». Очевидно, вектор руху цієї реформи, як і багатьох інших, що на нас чекають, має бути зворотним – «знизу», а основним принципом – збалансованість і стабільність розвитку.

У цьому сенсі проект децентралізації (як процес перерозподілу владних компетенцій, передачі функцій від центрального до регіонального рівня, поява і розвиток нових інституційних форм, що відповідають новій ролі регіонів у державному управлінні) може стати інтегруючим суспільство чинником, об'єднуючим зусилля влади і громадянського суспільства задля гармонізації й оптимізації цього процесу і ефективності його результату. Саме тому чергове прагнення подолання «всевладності» владної вертикалі, надання ширших виконавчих повноважень місцевим радам і органам самоврядування було позитивно сприйняте суспільством.

У квітні 2014 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»⁴⁵. Чинна Концепція передбачає створення інститутів прямого народовладдя, умов для задоволення інтересів громадян на відповідній території та їх забезпечення якісними публічними послугами шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою на принципах субсидіарності та децентралізації. Чи не вперше у згаданому документі владою артикулюється необхідність залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя.

⁴⁵ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р., № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

Схвалена Урядом Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні могла б стати складовою іншого важливого нормативного акта – «Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», затвердженої постановою Кабінету Міністрів України за чотири місяці по тому, – у серпні 2014 р.⁴⁶, але Стратегія навіть не містить згадки про цю Концепцію.

Симптоматичним є й обґрунтування необхідності прийняття урядової постанови, якою затверджено Стратегію. Вона, як зазначається у документі, викликана: 1) завершенням строку реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року; 2) зміною зовнішніх та внутрішніх умов для розвитку регіонів протягом останніх семи років; 3) синхронізацією з плановими та бюджетними циклами ЄС з урахуванням впливу урбанізації, депопуляція села, світової відкритості руху робочої сили, фінансово-економічної кризи. Очевидно, що розробка стратегії розвитку такої важливої сфери політико-управлінської діяльності мала б обґрунтовуватися не завершенням «періоду реалізації» попередньої урядової постанови (аналіз виконання котрої, до речі, залишився поза публічним обговоренням), а необхідністю визначенням стратегічних цілей цього (регіонального) розвитку. Доцільно здійснити короткий аналіз змістової частини Державної стратегії. Її здійснення розраховане на два періоди. Перший – 2014–2016 рр., другий – 2017–2020 рр. Зрозуміло, що дієздатність і результативність цього документа можна оцінити лише згодом. Разом з тим, зазначимо, що країна вже перетнула часовий «екватор» першого (2014–2016 рр.) періоду Стратегії регіонального розвитку, яким передбачено реалізацію чималої кількості конкретних заходів. Зокрема, постановою передбачалося ще до кінця 2016 року виконати такі завдання:

– нормативно-правове вирішення проблемних питань соціально-економічного розвитку Донецької та Луганської областей,

⁴⁶ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р., № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

реалізація заходів з відновлення юрисдикції України на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя;

- удосконалення нормативно-правової бази щодо розширення можливостей розвитку міст як центрів економічного зростання;

- реалізація проектів транскордонного співробітництва;

- формування цілісної системи стратегічного, середньострокового і короткострокового прогнозування та планування на державному, регіональному і місцевому рівні;

- завершення процесу територіального планування та затвердження генеральних схем розвитку на регіональному рівні, у тому числі міст – обласних центрів;

- підтримка реалізації інвестиційних проектів житлового будівництва;

- стимулювання впровадження в регіонах новітніх енерго-ефективних технологій.

І це не повний перелік.

За підсумками 2016 р., згідно з індикаторами прогнозованих значень, на досягнення яких спрямована Державна стратегія, Україна мала досягти чималого зростання за низкою показників соціально-економічного розвитку. Зокрема, в середньому по країні показники валового продукту (у фактичних цінах) у розрахунку на одну особу (порівняно з 2012 р.) мали зрости з 32002 до 43395 грн, або ж на 135,6%⁴⁷;

- наявний дохід у розрахунку на одну особу (порівняно з 2013 р.) мав збільшитися з 25206 до 28129 грн, тобто на 2923 грн, або ж на 111,6%;

- протягом 2015–2016 рр. очікувалося зростання обсягу прямих іноземних інвестицій (у розрахунку на одну особу) на 66 доларів США (у середньому по Україні – на 105%, а, наприклад, в Харківській і Івано-Франківській областях, відповідно, на 162,9% та 114,9%);

- у розрахунку на одну особу передбачалося зростання експорту товарів на 319 доларів США, або на 122,9%;

⁴⁷ Тут і далі розраховано за додатком 5 до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року.

- на 125% до кінця 2016 р. очікувалося збільшення кількості середніх і на 111,8% – малих підприємств;
- на 163,6% планувалося збільшити обсяг реалізованої інноваційної продукції;
- на 126,6% – розмір середньомісячної номінальної заробітної плати;
- на 107% мали зрости показники забезпеченості населення лікарями всіх спеціальностей;
- охоплення дітей дошкільними навчальними закладами в сільській і міській місцевостях, порівняно із «стартовим» 2012 р., мало зрости на 113,2% і 102,8%, відповідно. Планувалося суттєве збільшення щільності автомобільних доріг загального користування з твердим покриттям. Очікувалося зниження безробіття, рівня смертності населення тощо.

Зазначимо, що публічного звіту урядовців про стан виконання першого етапу «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» не було. Водночас, маємо визнати, що навіть побіжний аналіз змісту стратегії розвитку ключового, за нинішніх суспільно-політичних умов, напряму реформ викликає сумніви у спроможності досягнення цілей і показників їх індикаторів. Економічний спад на тлі військової агресії, зростання показників інфляції, перманентна криза банківської системи країни, зростання тарифів на послуги житлово-комунального господарства, електроенергію, телекомунікаційні послуги тощо допоки не дають підстав для досягнення запланованих показників.

Невтішними, з точки зору політичних перспектив, зокрема щодо внесення конституційних змін та ухвалення необхідних для забезпечення Стратегії законів, були парламентські вибори 2014 р. За підсумками виборів 2015 р. депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів та виборів 2016 р. голів об'єднаних територіальних громад значну підтримку виборців здобули депутати опозиційних політичних сил. Склалася ситуація, коли в багатьох місцевих радах опоненти президентсько-урядової команди матимуть можливість створювати більшість кількістю своїх депутатів. В окремих містах і навіть цілих регіонах це може призвести до

протистояння з органами державних адміністрацій, що не сприятиме реалізації реформи місцевого самоврядування, децентралізації влади у всіх її можливих і необхідних проявах. Зумовлюється це наявністю невирішених на законодавчому рівні суперечностей у взаєминах об'єднаних територіальних громад (а станом на 14 жовтня 2017 р. створено 665 таких громад) і районних (міських) рад, нових форм територіального об'єднання й вертикалі державних адміністрацій – низка об'єднаних територіальних громад розміщена в межах різних районів або міст обласного значення. Очевидно, що процес децентралізації та реформування місцевого самоврядування має пройти складний шлях від популізму до реальних кроків у напрямі зростання самостійності регіонів.

До внутрішньополітичних загроз ослаблення державного устрою варто передусім віднести загрози, пов'язані із недостатністю внутрішньої інтеграції та консолідації українського суспільства. Значною мірою такий суспільний стан зумовлений існуючою олігархічною системою, яка своїм впливом пронизала практично усі сфери життєдіяльності, у т.ч. і сферу державного управління, монополізувала й перевела на корупційні рейки цілі галузі економіки, створила й підтримує економічну залежність від Росії, використовуючи вплив на підконтрольні засоби масової інформації та на окремі інститути громадянського суспільства, суттєво впливає на характер політичної культури громадян, формує відчуття залежності, безвиході, безнадії та зневіри.

Злам цієї системи є першою й необхідною передумовою подальшого процесу державотворення й збереження суверенітету. Очевидно, що боротьбою з окремими, навіть найбільш одіозними олігархами, зруйнувати існуючу систему неможливо. Її злам можливий лише через політичну інтеграцію українського суспільства, глибоке вкорінення демократичних цінностей, реальну й ефективну децентралізацію влади, посилення середнього класу, розвиток дієвого громадянського суспільства.

Особливого значення у цьому контексті набуває реформа судової системи, її гармонізація із судовими системами європейських країн. Без кардинальних змін у цій сфері Україні загрожує подальше наростання правового нігілізму, зрештою – правова

деградація. Адже саме зі судовою системою та її ефективністю громадяни пов'язують надії на утвердження справедливості як соціального явища. Між тим, як засвідчують результати соціологічних досліджень, судам нині довіряють лише 7% респондентів, не довіряють – 86,6%. Та й загалом – довіра до правоохоронних органів залишається вкрай низькою: лише третина опитаних тією чи іншою мірою висловлює довіру поліції й СБУ (відповідно – 33,7% і 29,5%), прокуратурі довіряють ще менше – 9,5%, не довіряють – 83,3%⁴⁸.

Правовий нігілізм зростає не лише серед громадян, але й серед вітчизняного істеблішменту та в окремих державних інституціях. Корупція в судовій та правоохоронній системі призвела до вибіркості у застосуванні норм законодавства, унеможливила жорстке його дотримання усіма без винятку.

Серед негативних факторів впливу на суспільну інтеграцію – переконаність більшості населення в тому, що основним джерелом успіху в Україні є здатність оминати закони. Все це спричиняє тотальну недовіру до влади й правовий нігілізм. Зрештою, сама наявність необґрунтованої та несправедливої в очах більшості нерівності стане основною перешкодою на шляху становлення демократичного суспільства і реальної інтеграції в європейську спільноту⁴⁹.

«Здатність оминати закони» стала однією із характерних ознак сучасної української дійсності. Йдеться не лише про корумпованість, котра проникла практично у всі сфери життєдіяльності. Йдеться й про те, що законодавці часто-густо ухвалюють закони, що порушують Конституцію, зокрема звужують або нівелюють соціальні виплати, погіршують умови життя громадян. Українська практика свідчить про здатність оминати закони і правоохоронними органами, і українськими суддями.

⁴⁸ Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації / Центр Разумкова. – 2017. – 18 травня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Press0417.pdf>.

⁴⁹ Лібанова Е. М. Нерівність в українському суспільстві: витоки та сучасність / Е. М. Лібанова // Економіка України. – 2014. – № 3 (628). – С. 9.

Відсутність результатів подолання корупції зумовлюється й обтяжується нездатністю влади навести лад на державних підприємствах, фактичною втратою впливу на окремі сектори економіки, де панують монополії українських та російських олігархів – на ті, які пов'язані, передусім, зі сферами енергозабезпечення та водопостачання, житлово-комунального господарства тощо.

В умовах низької ефективності правоохоронної та корупційності судової систем можуть запрацювати «закони вулиці». Небезпечна тенденція зростання правового нігілізму може призвести до потреби суспільства в «сильній руці». Використання нинішньою владою практик поваленого Революцією Гідності режиму є вкрай небезпечним для Української держави. Спокуса піти найпростішим шляхом і реалізовувати реформи, від яких насамперед постраждають звичайні громадяни, а не олігархи, може призвести до чергових масових протестів – уже проти чинної влади.

Рівень інтеграції суспільства перебуває у прямій залежності до рівня довіри державі та її органів. А цей рівень та ступінь підтримки дій влади залишаються вкрай низькими. Підтвердженням такого висновку є результати дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова в квітні 2017 року⁵⁰. Президенту України висловили довіру лише 22% респондентів, не довіряють – 71,9%; Уряду – відповідно 12,8% і 81,9%; Верховній Раді – відповідно 9% і 86,6%. Лише 11,7% опитаних висловили довіру Національному банку України, недовіру – 81,5%. Національному антикорупційному бюро України довіряють 21,3% опитаних, не довіряють – 64,8%. Довіру працівникам державного апарату висловили 7,9% опитаних, не довіряють – 87%. Вкрай низьким залишається й рівень довіри політичним партіям України (відповідно, 8,6% і 83,5%).

Опитування засвідчило й украй низький рівень підтримки дій представників політичної еліти України. Дії Президента України

⁵⁰ Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації / Центр Разумкова. – 2017. – 18 травня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Press0417.pdf>.

повністю підтримують лише 4,4% опитаних (окремі його дії підтримують 39,1%, зовсім не підтримують – 51,7%). Дії Уряду – відповідно 2,4% – 29% – 61,9%; дії Прем'єр-міністра повністю підтримують 3,9%, окремі його дії підтримують 31,3%, не підтримують – 57,9%; Верховної Ради України – відповідно 1,9% – 25,2% – 67,5%, Голови Верховної Ради України – відповідно 2,7% – 25,1% – 62%, Національного банку України – 2,3% – 17,3% – 67,3%.

Серед суспільних інститутів найбільшу довіру громадяни висловили тим структурам, де вплив держави є порівняно незначним (волонтерським організаціям довіряють 66% опитаних, Церкві – 63,3%, добровольчим рухам – 45,2%, а також державним інститутам «безпекового сектору»: Збройним силам України висловили довіру 55,9%, Національній гвардії України – 49%, Державній службі з надзвичайних ситуацій – 45%; кількість респондентів, які довіряють цим інститутам, на статистично значимому рівні перевищує кількість тих, хто їм не довіряє).

Тобто, більшість громадян не довіряють ані органам влади, ані судам, ані прокуратурі, ані політичним партіям і вважають, що Україна розвивається у неправильному напрямі (Табл. 1).

Таблиця 1

Відповіді на запитання «Як Ви вважаєте, в цілому події в Україні розвиваються у правильному чи неправильному напрямі?»

	09.2013	03.2014	03.2015	05.2015	02.2016	04.2016
У правильному напрямі	15,4	32,3	17,5	14,3	11,6	14,2
У неправильному напрямі	65,4	40,7	66,9	67,6	73,4	72,2
Важко відповісти/ не відповіли	19,2	27,0	15,6	18,1	15,0	13,6

Привертає увагу, що рівень позитивних оцінок сучасного стану розвитку суспільства стрімко наближається до «передреволюційних» показників. Результати соціологічного дослідження засвідчили – понад 70% українських громадян вважають, що ситуація в Україні розвивається у неправильному напрямі. Понад те, як засвідчили результати соціологічного дослідження, проведеного в жовтні 2017 р. компанією Socis, 67,5% громадян оцінюють соціально-політичну ситуацію в державі як напружену, 20,7% – вважають ситуацію у країні вибухонебезпечною, і лише 10,5% респондентів – стабільною⁵¹.

З кожним роком, що віддаляє громадян від Майдану, на тлі погіршення загального соціально-економічного стану в країні, зростання безробіття, соціальної незахищеності людей віра в очікуванні швидкі зміни й ефективні реформи знижується, а здатність і можливість подолання існуючих негараздів стає у свідомості більшості громадян не нагальною проблемою, а лише перспективним завданням – втрачається віра у здатність подолати цю негативну ситуацію протягом найближчих кількох років. Про це свідчать і результати соціологічних опитувань (Табл. 2).

Таблиця 2

Як Ви вважаєте, чи здатна Україна подолати існуючі проблеми та труднощі?

	Березень 2015	Лютий 2016	Квітень 2016	Вересень 2016	Квітень 2017
Здатна подолати протягом найближчих кількох років	21,8	19,1	16,5	15,8	15,6
Здатна подолати у більш віддаленій перспективі	42,7	45,4	47,2	47,3	49,8
Не здатна подолати	21,6	23,4	22,6	20,8	18,8
Важко відповісти	13,9	12,0	13,7	16,1	15,8

Джерело: Як Ви вважаєте, чи здатна Україна подолати існуючі проблеми та труднощі? / Центр Разумкова. Соціологічні опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=1111.

⁵¹ Понад 50% українців вважають, що ситуація в країні розвивається не в тому напрямку // Укрінформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2330613-ponad-50-ukrainciv-vvazaut-so-situacia-v-kraini-rozvivaietsa-ne-v-tomu-napramku.html>.

Коли держава не може навести лад, люди вдаються до радикальних дій, керуючись власними уявленнями про належне, покладаючись на себе або на допомогу радикальних позазаконних формувань. Адже, насправді, соціально-політична напруга і невдоволеність чинною й нині практикою державного управління нікуди не поділися. Під впливом, передусім, зовнішньої військової агресії вони (напруга і невдоволеність) просто відтермінувалися, набули інших форм і перейшли у фазу очікування й «передготовності». На відміну від соціально-психологічного стану напередодні Майдану, нинішній характеризується значно нижчим порогом «страху» і сумнівів і значно вищим ступенем натхнення й упевненості, які зумовлені усвідомленням сили і можливостей громадського спротиву.

Після випробувань, пов'язаних із трагічними подіями Майдану, анексії частини території країни, втрат під час військових дій, ключовим критерієм оцінки якості державного управління стає доцільність і обґрунтованість рішень, зрештою – усвідомлення мети й суспільна легітимація векторів стратегічного розвитку.

Сучасні проблеми подолання кризи й зміни напрямів розвитку, в його стратегічному вимірі, вимагають врахування комплексу принципово нових, жорстко детермінованих обставин. Вони вимагають, з одного боку, розв'язання найнагальніших проблем (передовсім – військово-політичного, безпекового і соціально-економічного характеру), зумовлених стрімкою зміною суспільно-політичної ситуації, а з другого – осмислення, усвідомлення й освоєння нинішньої політичної реальності і, бодай на рівні загальної логіки, розуміння й конструювання майбутнього.

Поряд із зовнішніми викликами, якими є анексія частини території країни та військова агресія на східних кордонах держави, постають і нові внутрішньополітичні проблеми. У визначенні основних шляхів їх подолання одностайності влади і суспільства поки що немає. Суспільство через осмислення належного і прагнення соціально справедливого змінилося, а політичні практики, навіть на рівні артикуляції візії шляхів подолання сучасної кризи, поки що ні.

Переважна більшість декларованих та навіть започаткованих реформ не стали консолідуючим фактором суспільного розвитку, ефективним інструментом позитивних змін. Частіше вони залишалися у вигляді проголошених, але не реалізованих проєктів, планів, концепцій, затверджених, але не виконаних рішень. Головною перепорою на шляху українських реформ, на наш погляд, були здебільшого не зовнішньо-, а внутрішньополітичні фактори. Основні з них: неконсолідованість еліт, корумпованість, перманентна, нецивілізована (багато в чому – аморальна) боротьба олігархічних кланів за владу, споживацьке ставлення до володіння нею. В результаті Україна отримала «власну» – недосконалу й суперечливу – «політику перетворень» як результат багаторічних спроб і помилок. За відсутності чітко артикульованої й формалізованої стратегії суспільного розвитку вони набули ознак хронічних і навіть провідних тенденцій.

Сучасний стан суспільного розвитку досить часто порівнюють із новим етапом боротьби за незалежність. Порівняння багато в чому справедливе. У цьому сенсі вкрай важливим є подолання прорахунків минулого етапу. Адже, з отриманням незалежності перед державою також стояли проблеми, розв'язання яких потребувало застосування комплексу принципово нових, жорстко детермінованих засобів.

Усвідомлення необхідності кардинальних змін має спонукати до об'єднання зусиль влади і громадянського суспільства для узгодженого і спільного подолання проблем сучасного етапу державотворення. Восени 2013 – навесні 2014 рр. Україна отримала «революцію знизу». Водночас, революційні події мали переважно «рефлексивний» характер: відмова влади від підписання Угоди про асоціацію з ЄС – масові громадські протести – силове придушення – масовий спротив – втеча Президента. Здавалося б, основна перешкода на шляху до підписання Угоди подолана. Разом із тим, виникла інша – ключова – проблема революції. Проблема влади як інструменту реалізації соціальних змін. Отримавши владу із рук революційного народу, ані політична опозиція, ані її лідери сутнісно виявилися не готовими до прийняття кардинальних рішень щодо реформування старої полі-

тико-управлінської системи – до соціальної «революції зверху» в інтересах народу.

Відсутність чіткої артикуляції стратегічного бачення реформ, їх змісту, основних напрямів і принципів дезорієнтують громадськість, створюють передумови для різновекторності енергії суспільства. Щонайменше, два аспекти цієї проблеми уможливлюють сучасні виклики суспільно-політичного характеру.

Перший – зовнішній. Кримські події та російська агресія на Сході України визначили об'єкт зовнішньої загрози. Єдність владних і суспільних оцінок щодо цього є очевидною. Водночас, розбіжності виникли не лише на «інструментальному», а й на системному рівні. Держава і її органи управління виявилися здебільшого неготовими до ефективних дій за нових умов, а суспільне єднання не сприйнялося владою як «інструментальний» ресурс. Натомість суспільство (через громадські інститути і неінституційовані об'єднання) створило такий ресурс. Події 2014–2015 рр. засвідчили його ефективність. Вкотре конкретними діями випробовувалися «на міцність» стара система управління і новий механізм – громадської участі у ньому. З одного боку, самовідданість бійців Збройних сил України та добровольчих батальйонів, волонтерів, готовність до моральної й фінансової підтримки оборонців країни громадянами різного віку і статку. З другого – непрофесіоналізм управлінців, що межує зі зрадництвом (щонайменше – здирництвом), безвідповідальність (щонайменше – неготовність брати відповідальність на себе), нерішучість тощо. Багато в чому громадська активність протистояла і долала неповоротку, обтяжену інструкціями і незмінними нормативними актами управлінську систему. Другий виклик, що постав перед країною, – внутрішній. У визначенні основних джерел цієї загрози одностайності влади і суспільства немає. Визнання загрози «другого (внутрішнього) фронту» має спонукати до об'єднання зусиль влади і громадянського суспільства за всіма його (фронту) напрямками. Серед них, на наш погляд, першочергове – подолання притаманного вітчизняній еліті синдрому політико-управлінської прокрастинації – відкладання (уникання) прийняття й реалізації

важливих політичних і управлінських рішень⁵². Це явище найчастіше має джерелом неготовність суб'єкта, котрий має прийняти відповідне рішення, взяти на себе відповідальність за його наслідки. Серед основних ознак прокрастинації – прагнення відкладання прийняття рішень або затягування виконання завдань, схильність до перекладання своєї відповідальності на інших. Прокрастинатори працюють хаотично, без плану, а коли працюють – то лише за умови невідкладності.

В українських умовах причиною політичної прокрастинації є автаркія владних еліт, котрі розглядають суспільство лише як ресурс для забезпечення власного майнового та владного статусу, а самих себе не вважають частиною суспільства і, відповідно, не пов'язують власне благо зі суспільним. Саме тому політична еліта, яка вражена автаркією, може паразитувати на суспільній стагнації, відкладаючи істотні суспільні перетворення, оскільки їх здійснення може зумовити втрату владних позицій, а отже, і тих благ, що їх такі позиції дають. Ще донедавна вихід із цієї ситуації владні еліти України знаходили в маніпулюванні суспільною думкою, посиленні патерналістських настроїв і загостренні фундаментальних суспільних протиріч (мовних, релігійних, регіональних, етнічних тощо).

Як і нинішні, колишні «молоді» українські управлінці вимушені були оперативно розв'язувати найгостріші проблеми соціально-економічного характеру, найактуальніші питання збереження соціуму й забезпечення його рівноваги. Разом з тим, інше – ключове (на етапі становлення Української держави) завдання – розробка стратегії державного розвитку – відтерміновувалося.

Подолання політико-управлінської прокрастинації за сучасних умов стає принципово важливою суспільно-політичною проблемою. Прокрастинація – серед тих небезпек, що можуть спричинити невдачі сучасного етапу трансформації через неузгодженість, непослідовність і хаотичність політики змін. А непослідовність і хаотичність зумовлена, передусім, відсутністю чіткої

⁵² Шайгородський Ю. Синдром політичної прокрастинації: причини і наслідки / Ю. Шайгородський // Політичний менеджмент. – 2013. – № 59. – С. 16–29.

стратегії розвитку. Самого лише декларування європейського вектора за нинішніх умов замало. Необхідною і нагальною проблемою сучасного етапу державотворення стає розробка стратегії суспільного розвитку як світоглядно обумовленої сукупності поглядів, оцінок та принципів, які визначають загальне бачення шляхів розвитку. Потрібен загальний довгостроковий, послідовний, конструктивний, раціональний, підкріплений ідеологією, стійкий до невизначеності умов середовища план досягнення успіху.

Реалізація такого плану передбачає перетворення абстрактного у конкретне через деталізацію, пошук і апробацію засобів, постійний моніторинг, аналіз внутрішніх і зовнішніх факторів впливу на практику, їх коригування. Виходячи із цих уявлень, можна виокремити щонайменше три сутнісні ознаки стратегії суспільного розвитку. По-перше, стратегія суспільного розвитку має бути своєрідною надідеєю, амбітним план-проектом майбутнього, пов'язаним із оцінкою сьогоденних (стартових) позицій, потенціалу, можливостей, ресурсів і загроз. По друге, цей план має бути пов'язаним із прогнозом стратегії розвитку інших країн і співвіднесений з їх стратегічними цілями. Нарешті, стратегія має передбачати шляхи глобального розвитку, цивілізаційного поступу і нашого місця в ньому. Коли йдеться про стратегію, йдеться, передусім, про майбутнє – багато в чому ірраціональне і багато в чому «міфологічне».

Наявність універсальної ідеї (надієї) – фундаментальна і ключова складова державної стратегії розвитку. Вона має бути, з одного боку, простою і зрозумілою, з другого – «символічною» і у свідомості людей безпосередньо пов'язаною із «соціальним часом». Як, наприклад, ідея свободи і демократії для Сполучених Штатів Америки або ж ідея справедливості, рівності й братерства для колишнього Радянського Союзу, але не «ідея» виправдання існуючого стану речей.

Проектування майбутнього – аксіологічне явище. Воно можливе лише на певній світоглядній ідеології, на певній системі цінностей. Стратегія має не просто орієнтуватися на перспективу, але й мати ясні цілі, спиратися на моральні норми, конкретні

цінності, формувати відповідні ідентичності як інструменти саморозвитку. Рух країни у європейському напрямі створює сприятливі передумови для інтеграції у ціннісний, етичний простір Європи. Разом з тим, стратегування – це проектування образу країни та її місця у майбутньому світі.

Без стратегічного мислення в політиці і в державному управлінні Угода про асоціацію з ЄС може залишитися лише заявкою на реалізацію нашою країною свого стратегічного вибору. Але підписання Угоди може стати і стратегічною програмою прогресивних змін у політичній, правовій, соціальній, зрештою, ціннісній сферах, перспективним планом адаптаційних заходів у галузях економіки, фінансів, торгівлі, енергозабезпечення, у державному управлінні та законодавчому забезпеченні цих змін.

Політична інтеграція українського суспільства – це, перш за все, результат процесу формування ціннісного підґрунтя здійснення кардинальних змін сучасного соціально-політичного розвитку. Одним із найважливіших принципів і, водночас, інструментів суспільних реформ є прийнятна для переважної більшості громадян консолідуюча ціннісна парадигма. Ціннісно-орієнтаційна єдність стає мотиваційною і, водночас, діяльнісною основою суспільної інтеграції. Саме тому метою кожного політичного режиму є прагнення сформувати систему цінностей, на яку орієнтуватиметься широкий загал. Суспільство, у якому досягнуто консенсусу щодо того, що є цінністю, може розглядатися як стабільна система, оскільки у ній зникає головне джерело суперечностей між окремою особою та суспільством у цілому.

Десятиліттями колишня офіційна ідеологія спекулювала ідеєю «морально-політичної єдності» суспільства, залишаючи поза увагою проблему забезпечення ціннісного консенсусу більшості громадян щодо найважливіших питань суспільного буття, системності світогляду як елементу стабільності.

Для України важливим є досвід окремих країн, яким вдалося використати ціннісно-культурну «архаїку» як потужний ресурс суспільної модернізації. Очевидно, серед факторів, що сприяли стрімкому індустріальному розвитку Японії, Китаю або нещодавно ще індустріально відсталих країн Азії, також і вміле «щеплення»

комплексу модернізаційних процесів і традиційних ціннісних систем, їх своєрідна «імплементация» у контексті глобалізаційних змін.

Разом з тим, маючи за мету масштабні, системні суспільні зміни, варто задіяти для цілей розвитку широкий спектр не лише матеріально-технічного, сировинного, природного, кадрового то-що ресурсу, а й своєрідний «ресурс» культурних елементів, збережені звичаї, традиції, звички, цінності й мотиви. Іншими словами, здавалося б, що за певних умов все «нааявне» може бути перетвореним на ресурс для досягнення поставленої мети. Однак мета, як відомо, не завжди байдужа до засобів її досягнення. І в цьому контексті ключовими стають ціннісні аспекти трансформаційних змін.

Успіх проголошених реформ значною мірою залежить від рівня сформованості, змісту та ієрархії базових цінностей. Водночас, зміст і структура фундаментальних цінностей мають не лише свідчити про готовність суспільства до змін, про прагнення соціальних груп виступити суб'єктами цих змін, а й містити чітке бачення їх мети, уявлення про шляхи та способи її досягнення. Важливим чинником суспільних реформ є саме уявлення про мету очікуваних змін, терміни їх реалізації. А мета в суспільній свідомості тісно пов'язана з цінностями, передовсім з цінністю особистості. Домінування ж у суспільстві традиційних ціннісних уявлень спрямовуватиме модернізаційні процеси поза інтереси особистості.

«Вмонтовані» у масову свідомість цінності, що формувались у часи СРСР, уявлення про людину як про засіб досягнення ідеологізованої «мети» досить слабо пов'язуються з цінністю конкретної людини, її особистими цінностями та життєвими планами. Тривале вкорінення до масової свідомості цінності «безкласового суспільства», праці на «спільне благо» та «делегування» владі права його розподілення (з вірою обіцянкам «задоволення потреб кожного») не сприяли своєчасній легітимації реального факту суспільного і ціннісного розшарування. Незбалансованість політичних, економічних, моральних, культурних цінностей, поведінкових орієнтацій призвели до деформації освіченості, профе-

сіоналізму, моральних норм. Уявлення про добро і зло, про справедливість і несправедливість, моральність і аморальність набули фрагментарності і «використовуються» задля досягнення власних або групових інтересів.

Характерною ознакою останніх десятиліть стало розмежування політичних еліт, створення впливових економічних угруповань, посилення процесів матеріальної поляризації. Серед іншого, і в цій площині також коріниться процес олігархізації сучасної української політики. На жаль, і зміна влади поки що не привела до його (цього процесу) послаблення. Прихований ціннісний конфлікт у нинішніх умовах загрожує ще більшою поляризацією суспільства, наростанням соціальної напруги, накопиченням дисбалансу між суспільними цінностями і реальними соціально-політичними процесами.

Побудована на створенні, посиленні й використанні протиріч між регіонами країни, міжнаціональних чи міжконфесійних розходжень або розбіжностей, ця технологія в Україні була не досить ефективною і використовувалася, здебільшого, у передвиборчий період. Тобто, як і внутрішньополітичний, цей чинник працював досить «кволо». Використання ж політтехнологіями іншої держави наявних в українському соціумі певних регіональних відмінностей призвело до неочікуваних ними результатів.

Варто зазначити, що донині фактор зовнішньополітичного чинника на формування національної ідентичності залишається малодослідженим. Як правило, зовнішньополітичний фактор, як такий, що впливає на становлення ідентичності, аналізувався у контексті розвитку процесів глобалізації, євроінтеграційних процесів. Справедливий і виправданий підхід. Разом з тим, зовнішньополітичний чинник набуває зовсім іншої «ваги» й «сили» у випадку прямого зовнішнього втручання у внутрішньополітичні процеси, відкритої військової агресії. Очевидно, що за таких умов змінюється і характер дії зовнішньополітичного чинника на механізми формування ідентичності. Саме його вплив виявився вирішальним у появі відчуття єдиної країни, своєрідним каталізатором процесів інтеграції й консолідації української нації.

Консолідоване, мобілізоване, готове до самообмежень і боротьби за незалежність власної держави суспільство є найважливішим ресурсом подолання кризи. Лише за його наявності й задіяння українською владою ефективними будуть дипломатична, фінансова, економічна, організаційна, будь-яка інша міжнародна підтримка. У цьому контексті, аналізуючи сучасну ситуацію в Україні й у Європі, Джордж Сорос зазначив, що «Євросоюз врятує себе, рятуючи Україну», але разом з тим «в першу чергу важливою є позиція та поведінка українського народу»⁵³.

Очевидно, що процес руйнування стереотипів, переоцінки цінностей, формування нових смислів і практичних змін є досить складним і тривалим. Разом з тим, лише об'єктивна оцінка сучасного стану, осмислення можливостей і перспектив суспільного розвитку з урахуванням внутрішніх і зовнішніх викликів може бути основою розробки й реалізації стратегії, її суспільної легітимізації та досягнення мети.

Проблема політичної інтеграції українського суспільства є багатогранною, а процес її розв'язання тривалим і суперечливим. Сучасний етап суспільного розвитку характеризується стрімким «зміщенням» акцентів національної консолідації від переважно етнічних і соціокультурних чинників у бік соціально- та організаційно-політичних, духовно-моральних, мотиваційно-сміслових аспектів.

Виокремлення тенденцій сучасного етапу політичної інтеграції українського суспільства уможливило певні висновки, а також – окреслення можливих напрямів, шляхів і форм поглиблення інтеграційних процесів. Серед них, на нашу думку, можуть бути такі:

1. Інтегрованість – вагомий чинник зміцнення державного суверенітету, творення української політичної нації. Рівень інтеграції багато в чому визначає якість суспільства, конкурентоспроможність національної держави. У цьому контексті усвідом-

⁵³ Soros G. Wake Up, Europe [Електронний ресурс] / George Soros // The New York Review. – 2014. – 20 November. – Режим доступу: <http://www.nybooks.com/articles/archives/2014/nov/20/wake-up-europe/?insrc=hpss>.

лення політичною, владною, бізнесовою елітою нинішньої політичної реальності (у її мотиваційно-смысловому і ціннісному вимірах) стає необхідною умовою суспільного розвитку, запобіжником від зміни його зовнішньо- і внутрішньополітичного векторів розвитку.

2. Процес політичної інтеграції в Україні значно посилюється на етапі повалення авторитарного режиму та під впливом зовнішньої військової загрози. Разом з тим, мотиваційною основою суспільної інтеграції протягом тривалого часу було об'єднання «проти» – проти олігархату, корупції, несправедливості, військової агресії. Усвідомлення відповідальності за набутки Революції Гідності стали важливим чинником об'єднання «за» – за демократичну владу та європейський вибір, за єдність країни і непорушність її кордонів, зрештою – за нові змісли й образи майбутнього. Для реалізації цього консолідуючого суспільного ресурсу необхідна розробка стратегії суспільного розвитку як достатньо довгострокового, узагальненого, послідовного, конструктивного, раціонального, підкріпленого ідеологією, стійкого до невизначеності умов середовища плану досягнення мети.

3. При безумовному збереженні унітарності як конституційно закріпленої форми державного устрою вона потребує конкретизації й розвитку. Зумовлюється це сучасними суспільно-політичними процесами, необхідністю протистояння зовнішній воєнній загрозі, подолання проявів сепаратизму в окремих регіонах України, налагодження й гармонізації міжетнічних і міжконфесійних відносин, необхідністю поліпшення механізму, оптимізація структури і функцій державного управління як організаційно-політичної основи державного устрою. Це потребує комплексної програми розвитку взаємодії центральних і місцевих органів влади, удосконалення законодавчого забезпечення процесу децентралізації, зокрема, унормування певних суперечностей у взаємодії державних адміністрацій з об'єднаними територіальними громадами, а також – у визначенні принципів «горизонтальної» взаємодії між цими громадами.

4. Функціонуюча нині унітарна форма державного устрою потребує політико-організаційного вдосконалення, але її ради-

кальна зміна не має адекватних історичних, соціокультурних, ментальних, правових чи будь-яких інших підстав. Спроби зміни форми державного устрою можуть спричинити загрози конституційному ладу в Україні. Необхідно покласти край будь-яким ініціативам щодо публічних дискусій на тему федералізації.

5. За сучасних умов суспільного розвитку доцільною стає трансформація форми державного устрою, спрямованість політико-управлінської практики на посилення процесів децентралізації влади з урахуванням регіональних особливостей, культурної, економічної, історичної, політичної ідентичностей. Неврахування цих особливостей, спроби впровадження змін, керуючись виключно політичною доцільністю, за відсутності збалансованої регіональної політики, дієвих форм зміцнення місцевого самоврядування створюють реальну небезпеку дискредитації ідеї децентралізації, реформування цієї важливої політико-управлінської сфери. Стратегічно важливою стає необхідність системного, всебічного аналізу сутності, змісту та форм децентралізації, розробки шляхів комплексного практичного розв'язання цієї проблеми.

6. Необхідно не допустити підміну ідей децентралізації ідеєю регіоналізації, оскільки концепція децентралізації полягає в тому, що частина владних повноважень і ресурсів передається територіальним громадам при збереженні загальнонаціонального контролю над правовими, силовими та безпековими секторами, а концепція регіоналізації передбачає концентрацію ресурсів та повноважень на рівні регіону, що може призвести до протистояння між регіональною і центральною владами, зрештою – до втрати суверенізації держави.

7. Процеси політичної інтеграції українського суспільства гальмуються спротивом потужних олігархічних груп і збереженням впливу на внутрішньополітичні процеси в Україні російського бізнесу. Для протидії цим впливам потрібна політична інтеграція українського суспільства, глибоке вкорінення демократичних цінностей, реальна та ефективна децентралізація влади, посилення середнього класу, розвиток дієвого громадянського суспільства.

8. Державотворчий поступ і суспільний розвиток неможливі без реформування судової системи. Без кардинальних і ефек-

тивних змін у цій сфері Україні загрожує посилення правового нігілізму не лише з боку громадян, але й з боку представників вітчизняної політико-бізнесової еліти, окремих державних інститутів. Реформування судової системи стало необхідною умовою подолання корупції та безмежного панування монополій українських та російських олігархів у ключових сферах вітчизняної економіки.

9. До проблем, що гальмують суспільно-політичний поступ, належить також і відсутність ефективного громадського контролю за виконанням державних функцій, ефективної взаємодії влади з громадськістю. Потрібні кроки з «дебюрократизації» громадянського суспільства, посилення комунікації влади з громадськістю, що не лише сприятиме інтеграції української нації, а й створить потужний ресурс суспільної модернізації.

10. Інформаційний, освітній, комунікативний, організаційно-політичний ресурси держави мають бути спрямовані на формування суспільно значущих цінностей, смислів, образів майбутнього як необхідної умови ціннісно-орієнтаційної єдності українського суспільства. У цьому сенсі вкрай важливим є формування у масовій свідомості розуміння причин і наслідків сучасних явищ і процесів, визначення перспектив і шляхів їхнього подолання. Відкритість, прозорість і послідовність влади будуть визначальними у збереженні суспільної єдності, мобілізації на подолання соціально-політичної кризи.

11. За нинішніх умов посилюється вага тих факторів, які впливають на масову свідомість, передусім – засобів масової комунікації та наявних донині підходів до взаємодії влади з громадськістю. Усвідомлення того, що вплив на масову свідомість є одним із найсуттєвіших факторів сучасної гібридної війни, визначає вагу та роль інформації й інформаційної безпеки у контексті військової загрози, загрози єдності країни і консолідації її громадян.

Центральним органам виконавчої влади, які покликані здійснювати державну інформаційну політику (Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Державний комітет зв'язку та інформатизації України, Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення), а також Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації і Головному

управлінню інформаційної політики Адміністрації Президента України у взаємодії з консультативно-дорадчими органами (Рада з питань інформаційної політики при Президентові України, Міжвідомча комісія з питань інформаційної політики та інформаційної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України) та громадськими формуваннями, за безпосередньої участі провідних вітчизняних ЗМІ, необхідно розробити цілісну концепцію національної інформаційної політики в умовах зовнішніх і внутрішніх інформаційних загроз суверенітету й територіальній цілісності України.

12. Згуртування суспільства і рівень його ціннісно-орієнтаційної єдності визначається не лише масштабністю цілей, але також і узгодженням шляхів їх досягнення. Вкрай важливим у цьому сенсі є демонстрація єдності політичних еліт, широке і відкрите обговорення проблем і напрямів подолання кризових явищ, зокрема, у соціально-економічній сфері. Залучення громадян до процесу прийняття рішень, конструювання суспільно-політичної реальності, з одного боку, здатне об'єднати зусилля, з другого – посилити відповідальність влади та громадянського суспільства задля досягнення цілей розвитку.

2. СИСТЕМНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

2.1. Функціональний розподіл між владними інститутами та інституціями: механізми та принципи координації

Реформа державного управління в Україні є перманентним процесом. Мета реформи – знайти баланс політики і управлінського механізму її здійснення, привівши у відповідність політичні цілі держави та інструменти їх реалізації. Спроби оптимізувати систему державного управління в Україні розпочалися від моменту здобуття незалежності і тривають донині.

Визначення напрямку реформ залежить насамперед від відповіді на запитання у чому полягає недосконалість державного управління в Україні. Відомо, що форма державного правління створює відповідні інституційні рамки для реалізації функцій держави. Державне управління – це цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом реалізації визначеної владою і законодавчо закріпленої державної політики, через діяльність державних органів, наділених відповідною компетенцією. Тому державне управління як система – це передусім відносини (функції, компетенції та повноваження) у тріаді вищих органів державної влади. В середині системи державного управління виділяються функції забезпечення стабільності процесу здійснення рішень політичних органів держави і визначаються інститути, які б забезпечували виконання цих функцій.

Якщо проаналізувати траєкторію розвитку незалежної України, то очевидно, що формальними правовими положеннями, які стосуються процесу інституціоналізації демократії, наша країна не надто відрізняється від прикладів успішних транзитів. Однак

практика цього процесу, його результати істотно відмінні від країн Балтії та Центрально-Східної Європи. Причому особливість України в тому, що вона не відкотилася у попередній – авторитарний – стан, як це трапилося з більшістю пострадянських країн, а набула рис гібридної демократії або неопатрімоніалізму. Суть такої системи полягає у монополізації влади фінансово-промисловими групами (ФПГ) і конструюванні ними політичних інститутів у конфігурації, яка б уможлиблювала їх відтворення у владі. Наслідком такої політичної інженерії стало формальне збереження нібито демократичних структур та інститутів з вихолощування їх змісту на практиці. Як відзначає В. Гельман, у пострадянських республіках держава була «захоплена» здобувачами ренти, причому не стільки ззовні (представниками бізнесу), скільки зсередини (політиками і чиновниками, які входять у неформальну «виграшну коаліцію»⁵⁴.

Дистрофією соціальних ліфтів і пояснюється проходження у владу осіб, які часто жодним чином не проявили себе ані як публічні діячі, ані як ефективні менеджери, але завдяки власній приналежності до ФПГ легалізувалися у владі. Результатом такого принципу інкорпорації еліт став «інституційний склероз» – дистрофія політичних інститутів, які відтворювали нові й нові вкрай неефективні політичні інститути або так звані «інституційні пастки»⁵⁵. На практиці це призвело до девальвації конституційних норм: принцип організації державної влади, згідно якого, як це проголошено у ст. 6 Конституції України, «державна влада в Україні базується на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову», набув декоративних рис. По суті держава набула ознак «парадержавності», коли тільки частково, за залишковим принципом виконуються функції, притаманні класичній державі (йдеться про функції соціального захисту, перерозподілу матеріальних та інших благ, регулювання, охорони здоров'я

⁵⁴ Гельман В. Politics versus policy: технократические ловушки постсоветских преобразований: Препринт М-55/17 / В. Гельман. – Санкт-Петербург, 2017. – С. 11.

⁵⁵ Інституційні зміни політичної системи України: оцінка стану, тенденції розвитку. Наукова доповідь / За ред. д.політ.н., професора Г.І. Зеленько. – Київ, 2014. – С. 94–104.

тощо). Замість виконання належних функцій «парадержава» обслуговує насамперед інтереси ФПГ і, відповідно, підлаштовує під їхні інтереси усі державні інституції.

Сформований в Україні політичний режим ілюструє гіпотезу, що інституційні зміни не завжди відповідають поставленим реформаторами цілям. Саме тому система державного управління в Україні перетворилася у своєрідний конгломерат рудиментарних (радянських) за формою інститутів та інституцій, на які нашарувалися політичні практики, притаманні неопатримоніальним режимам. Щодо України має йтися про невідповідність інститутів та інституцій державного управління, тобто про невідповідність форми та змісту процесу здійснення державного управління. Це, без перебільшення, призвело до руйнування багатьох рис державності, втрату окремих рис державного суверенітету (цілісність території, зміну кордонів, втрату монополії держави на застосування сили тощо), що уможливило анексію Криму Російською Федерацією і військову агресію на Донбасі.

Зміст інституційних змін у сфері державного управління стосується запровадження інститутів, спрямованих як безпосередньо, так і опосередковано впливати на її оптимізацію. Проблема реформи державного управління в Україні полягає, у першу чергу, у розмежуванні сфер компетенції як по вертикалі між центральними і місцевими органами державної влади, між Кабінетом Міністрів та обласними і районними державними адміністраціями, які у повсякденних діях відповідальні перед Кабміном і місцевими радами, але їх глави призначаються Президентом (що є доволі специфічним елементом системи стримувань і противаг і фактично розриває цілісність виконавчої влади), так і по горизонталі між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами, де спостерігається дублювання повноважень, яке є причиною перманентних конфліктів і непорозумінь між цими органами. Крім того, проблемою є невідповідність між формальними повноваженнями інститутів державного управління і реальними можливостями інституцій державного управління, між високим рівнем персоніфікації влади на місцях і низькою інституційною спроможністю органів державного управління тощо.

Основним документом, відповідно до якого відбувається реформування державного управління, є Стратегія реформування державного управління на 2016 – 2020 роки⁵⁶. Стратегія є інструментом проведення реформи, і з точки зору змісту, завдань і тактики її виконання є цілком професійно підготовленим документом. У Стратегії проаналізовано найпроблемніші питання вітчизняного державного управління, невирішеність яких значною мірою зумовлює низькі позиції України у світових рейтингах конкурентоспроможності, зокрема в управлінській сфері. Так, згідно з показниками Індексу світової конкурентоспроможності Світового економічного форуму (за 2015 р.) Україна посідає 130 місце (серед 144 країн) у категорії «ефективність уряду», 103 місце в категорії «прозорість формування державної політики» та 115 місце в категорії «тягар державного регулювання». В рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу» позиції України є дещо кращими – у загальному рейтингу у 2016 р. Україна зайняла 83 місце. Значне покращення відбулося у сфері відкриття бізнесу, де за рік Україна піднялася з 70 місця у 2015 р. до 30 місця у 2016 р. Для якісної зміни державного управління в Україні необхідно, за висновками авторів Стратегії, прийняти 62 закони⁵⁷.

Нині українська система державного управління, у якій зайнято 250 тис. осіб⁵⁸, представлена 65 центральними органами виконавчої влади, зокрема 18 міністерствами та 47 іншими центральними органами виконавчої влади, у тому числі 20 державних служб, 11 державних агентств, п'ять державних інспекцій, шість центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом та п'ять інших органів⁵⁹.

У Стратегії зазначено, що основною системною проблемою державного управління в Україні є відсутність чіткого розподілу

⁵⁶ Стратегія реформування державного управління на 2016–2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249140701&cat_id=246711250.

⁵⁷ Там само.

⁵⁸ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

⁵⁹ Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

відповідальності між міністерствами, що призводить до дублювання функцій та нечіткого розподілу завдань і, як наслідок, до нерационального використання людських і фінансових ресурсів. Наслідком функціональної розбалансованості є вкрай низька інституційна спроможність системи державного управління.

У Стратегії було окреслено ряд проблем, що стоять перед системою державного управління, найважливіші з яких такі:

- політичні (внесення змін до Конституції України і проведення адміністративно-територіальної реформи);

- інституційні (оптимізація структури державного управління, функцій та сфер компетенцій);

- адміністративні (інвентаризація послуг, які надаються органами державної влади, перехід до так званої «сервісної держави», розвиток електронного урядування, впорядкування і створення електронних баз даних);

- бюджетування та планування (оптимізація витрат);

- кадрова оптимізація (оптимізація оплати праці і вирішення кадрових, у тому числі гендерних, проблем);

- подолання корупції в органах державної влади, у т.ч. шляхом врахування корупційних ризиків;

- координаційні (неналежна координація та підзвітність центральних органів виконавчої влади – відсутність горизонтального та вертикального функціонального обстеження в системі державного управління);

- невизначеність місії (основної мети, для досягнення якої утворено центральний орган виконавчої влади), нечітке визначення сфер відповідальності і завдань міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

- часткове дублювання повноважень між суб'єктами державного управління;

- неефективні організація, координація та спрямування діяльності центральних органів виконавчої влади.

Стратегія розроблялася з урахуванням європейського вибору та європейської перспективи України згідно з європейськими стандартами належного адміністрування в питаннях трансформації системи органів державного управління відповідно до Угоди про

асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами. В основу реформи державного управління покладено принцип «належного врядування». Європейські стандарти належного адміністрування сформульовані в документі SIGMA «Принципи державного управління», який містить систему принципів і критеріїв оцінки державного управління. Реформа державного управління полягає у впорядкуванні і зменшенні своєрідних «ножиць» між інститутами та інституціями і стосується у першу чергу зміни та оздоровленні інституційного середовища.

Стратегією визначено такі напрями реформування:

- формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування політики на основі ґрунтового аналізу, участь громадськості);

- модернізація державної служби та управління людськими ресурсами;

- забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);

- надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування);

- управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка державного бюджету, виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит)⁶⁰.

Тобто, як видно з наведеного огляду, реформа державного управління є міжгалузевою і зачіпає як власне систему організації державної влади, так і систему місцевого самоврядування.

⁶⁰ Стратегія реформування державного управління на 2016–2010 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/-uk/publish/article?art_id=249140701&cat_id=246711250.

Основний акцент у реформі робиться на підвищення інституційної спроможності державного управління. Проте система державного управління – не ізольована система і її результативність залежить у першу чергу від інституційних змін політичної системи та політичного режиму в Україні в цілому. Тому політичні аспекти реформи державного управління не менш, ніж структурні та адміністративні, визначають її результативність.

Реформа державного управління не може бути відірваною від контексту інституційних змін політичної системи. Як відомо, однією з основних вимог і Помаранчевої революції, і Євромайдану був перехід до парламентсько-президентської республіки. Головна перевага парламентсько-президентської форми державного правління полягає в залученні («включенні») значно більшої, ніж за змішаної чи президентської, кількості політичних акторів до ухвалення політичних рішень, чим створюються умови для усунення політичної монополії ФПГ.

На наш погляд, основною важливою інституційною зміною, яка б мала позитивно вплинути на систему державного управління, є повернення семіпрезиденталізму з домінуванням парламенту. Початком інституційних змін системи державного правління після Революції Гідності слід вважати прийнятий Верховною Радою України Закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України»⁶¹, яким було скасовано Конституційну реформу 2010 року, відому як «конституційний переворот». Значення закону полягало в тому, що за рахунок розширення установчої функції парламенту, зокрема повернення законодавчому органу функції формування уряду, було ліквідовано розрив у логічному ланцюгу «виборець – політична партія – парламент – уряд». За Президентом залишилися повноваження подання на розгляд парламенту кандидатури Прем'єр-міністра після її узгодження коаліцією депутатських фракцій, Міністра оборони та Міністра закордонних справ. Всі інші члени Уряду, як і керівники інших центральних

⁶¹ Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 р. № 742-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/742-18>.

органів влади – Голова Антимонопольного комітету України, Голова Державного комітету телебачення та радіомовлення України та Голова Фонду державного майна України призначаються Верховною Радою України за поданням керівника Уряду. Крім того, за парламентом було закріплено функцію поточного коригування складу уряду і керівників зазначених центральних органів влади. Парламент отримав право самостійно відправляти у відставку усіх зазначених посадових осіб. Саме перед новообраною Верховною Радою України складає свої повноваження Кабінет Міністрів України. Також було обмежено і вплив Глави держави на діяльність Уряду. Президент має право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України лише з мотивів їх невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, хоча за Президентом було збережено право призначати та звільняти Голів місцевих державних адміністрацій (за поданням Кабінету Міністрів України)⁶².

Тим самим на парламент було покладено політичну відповідальність за склад уряду, за виконання програми його діяльності, чим було ліквідовано прогалину у трикутнику носіїв державної влади «парламент – уряд – президент». Крім того, роль парламенту була підвищена за рахунок посилення його установчої функції – закріплення виключно за парламентом прерогатив поточного коригування складу уряду шляхом політичної оцінки діяльності окремих міністрів і усього складу уряду у передбачених законом випадках. У разі негативної оцінки діяльності міністерства його керівник має бути відправлений у відставку.

Поряд зі зміною форми державного правління безпосередньо на характері державного управління в Україні позначилися інші нововведення, реалізовані повністю або частково, а саме: по-перше, зміна правил кооптації державних службовців; по-друге, структурна реформа органів державної влади; по-третє, перерозподіл сфер компетенції і відповідальності на користь представ-

⁶² Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.

ницьких органів влади (місцевих рад); по-четверте, так звана «фінансова децентралізація»; по-п'яте, уточнення сфер компетенцій центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій і представницьких органів влади.

Першою і необхідною умовою оптимізації системи державної влади було оновлення її кадрового складу. В Україні у намаганні оновити органи державної влади пішли шляхом проведення люстрації відповідно до закону «Про очищення влади»⁶³ і звичними у випадку зміни влади кадровими перестановками. Люстрація являє собою заборону окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі), крім виборних посад, в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Очищення влади (люстрація) здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, на підриг основ національної безпеки і оборони України або являли собою протиправне порушення прав і свобод людини⁶⁴. Кабінетом Міністрів України було розроблено План проведення перевірок⁶⁵, відповідно до якого до червня 2016 р. процедура люстрації мала б бути закінченою стосовно високопосадовців центральних органів влади, за виключенням місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування і окремих військових формувань.

На практиці ж процедура люстрації виявилася сумнівним з точки зору ефективності інструментом оптимізації влади. Оскільки даний процес не був чітко унормований, це спричинило хвилю судових позовів, які, з одного боку, істотно загальмували процеси очищення влади, а з другого боку, викликали до нього сумніви. Так, станом на кінець 2017 р. у Єдиному державному реєстрі осіб,

⁶³ Закон України «Про очищення влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.

⁶⁴ Там само.

⁶⁵ План проведення перевірок відповідно до Закону України «Про очищення влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1025-2014-%D1%80>.

щодо яких застосовано положення Закону «Про очищення влади» нараховується лише 924 особи (зауважу, що у 2016 р. було 936 осіб)⁶⁶, що не відображає реальну кількість осіб, які мали б підлягати люстрації.

Оптимізація кадрового складу органів державної влади проводиться відповідно до Закону «Про державну службу», який набув чинності з 1 травня 2016 р.⁶⁷. В основу цього закону покладено ідею конкурсного відбору на посади в органах державної влади, включаючи глав місцевих державних адміністрацій. Загалом, конкурсний принцип заміщення посад у державних органах влади, установах та відомствах декларувався і раніше. Інша справа, що конкурсний відбір в умовах кланово-олігархічної системи був процедурою умовною. Тому завдання нинішнього оздоровлення системи інкорпорації полягало у запровадженні справжніх конкурсів, у встановленні таких «соціальних ліфтів», якими на відповідальні посади добиралися б дійсно кращі і найбільш професійні кадри. Після прийняття Закону «Про державну службу» було проведено більше трьох десятків конкурсів на посади глав місцевих державних адміністрацій. Однак практика проведення конкурсів відповідно до нового закону «Про державну службу» радше свідчить про ускладнення самої процедури відбору, тестових завдань, ніж про її продуктивність: на виході часом можна побачити осіб, які виграли конкурси, але чиї професіоналізм та морально-етичні якості викликають сумнів (особливо показовою можна вважати перемогу у конкурсі на посаду глави Миколаївської облдержадміністрації бізнесмена і політика О. Савченка, чия біографія у багатьох викликала недовіру до нього). Така невідповідність результатів суспільним очікуванням знижує рівень легітимності і осіб, які виграли конкурс, і процедур, за якими вони проводилися. Відповідно, тільки повна відкритість при проведенні конкурсів здатні подолати зазначену невідповідність.

⁶⁶ Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовано положення Закону «Про очищення влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ustration.minjust.gov.ua/register>.

⁶⁷ Закон України «Про державну службу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

Втім, теоретично у разі реалізації реформи державної служби має бути створено умови для покращення системи професійного відбору, посилено контроль громадськості за діяльністю державних службовців, оптимізовано чисельність державних службовців і оплату їхньої праці.

Одним з важливих заходів в контексті нашого дослідження, який стосується органів місцевого самоврядування, але має безпосередній вплив на підвищення ефективності державного управління, є його децентралізація та реформа місцевого самоврядування, що в урядових документах (Програмі діяльності Уряду, Коаліційній Угоді, Стратегії сталого розвитку України – 2020) фігурує як пріоритетна. Реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади передбачає зміну і адміністративно-територіального устрою, і всієї системи територіальних органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування, зміну бюджетної та податкової систем, земельних відносин, освіти, медицини, соціальної та інших сфер (всього 22 реформи)⁶⁸. Однак реформа, ухвалена у парламенті у першому читанні, була відкладена, натомість урядом було проведено децентралізацію фінансів, що, зокрема, у першій половині 2017 р. дозволило збільшити надходження у місцеві бюджети на 62% і, звісно, посилило позиції місцевих громад. Крім того, парламентом було прийнято Закон «Про добровільне об'єднання громад»⁶⁹, який надав можливість укрупнювати місцеві громади за принципом «концентрації ресурсів». Йдеться про істотне скорочення кількості місцевих громад (з 12 063 до 1 172) та їх укрупнення. Нині в Україні сформовано 417 об'єднаних територіальних громад, у більшості з яких вже відбулися вибори⁷⁰. Зауважимо, що ця реформа вкрай неоднозначно

⁶⁸ В Україні створено проектний офіс секторальної децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/news/v-ukrayini-stvorenyy-proektnyy-ofis-sektoralnoyi-decentralizaciyi>.

⁶⁹ Статус Закону «Про добровільне об'єднання громадян» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua>.

⁷⁰ Національна рада реформ. Реформа децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/novyna/obyednannya-gromad-tryvaye-shche-71-otg-gotova-provesty-pershi-vybory-cogo-roku>.

сприйнята громадянами, наражається на шалений спротив на місцевому рівні, піддається різним маніпулюванням. Спротив часто чинять самі громадяни – і ті, що побоюються опинитися на периферії новосформованих громад, і ті, що є представниками самоврядних органів і побоюються втратити свої посади.

На нашу думку, вдаватися до децентралізації влади і тим самим знижувати рівень керованості державою, в умовах війни і безкінечних намірів проросійських політичних сил всередині України і самої Росії означатиме дестабілізувати політичну ситуацію всередині країни, що є більшим ризиком, ніж зволікання із самою реформою.

Ще одним фактором, який істотно знижує ефективність державного управління, є проблема корупції. Причому, на відміну від країн СНД, в Україні має місце не вертикальна, а горизонтальна корупція. Це сформувало своєрідну «корупційну свідомість» (громадяни вкрай негативно ставляться до корупційних дій інших, натомість коли самі стикаються з найменшою проблемою, нічого поганого не бачать в тому, щоб все «вирішити» через невеличкий хабар), яка надзвичайно перешкоджає її подоланню. Також слід розрізняти побутову і політичну корупцію. Корупція в Україні є звичним неформальним інститутом, «нормою», яка гарантовано забезпечує відчуття стабільності і передбачуваності і є засобом впливу на інших, стимуляції їхніх дій у потрібному напрямі. В умовах дефіциту довіри до держави корупційні політичні практики є своєрідними гарантіями потрібного результату, підміняючи собою державні гарантії. А політична корупція – це основа кланово-олігархічної системи, оскільки дозволяє гарантовано через відшліфовані схеми «відкатів» отримувати державні замовлення на виконання робіт, послуг і т. ін. Причому особливість України в тому, що у парламенті донедавна можна було «купити» цілий закон чи інший нормативно-правовий документ, який узаконював досить сумнівні з точки зору національних інтересів бізнес-схеми. Це стосувалося приватизаційних документів, ліцензій на видобуток надр, різноманітних торгівельних преференцій тощо.

Стратегічні цілі антикорупційної політики спрямовувалися на:

1) забезпечення прозорості та підзвітності з метою усунення або

мінімізації корупційних ризиків; 2) забезпечення невідворотності відповідальності за корупційні правопорушення; 3) виховання «нульової толерантності» до корупції у суспільстві. Поки що можна вважати досягненням формування відповідних державних інституцій, які мають через виконання своїх функцій забезпечити невідворотність покарання за корупцію, – Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) та Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК).

У сфері забезпечення прозорості та підзвітності (превенції корупції) більшість реалізованих ініціатив поки що стосуються прийнятих нормативно-правових актів, серед яких найважливішими є закони, які запроваджують практику доступу до суспільно-важливої інформації у форматі «відкритих даних», зокрема до реєстрів прав власності на нерухоме та рухоме майно, до даних про державне фінансування політичних партій, систему електронного декларування для публічних службовців, перехід на систему електронних закупівель через систему ProZorro. За даними Національної ради реформ (НРР), зробивши у 2016-му використання системи електронних закупівель ProZorro обов'язковим для усіх державних замовників, держава змогла вивільнити 9 млрд грн коштів, які можуть бути спрямовані на нагальні потреби економіки чи оборонного сектору. У систему ProZorro заведено понад 420 тис. торгів (6,32 тис. у 2015 р.) на суму понад 200 млрд грн (435 млн грн у 2015 р.), кількість організаторів торгів – близько 20 тисяч осіб (985 у 2015 р.). Наразі НАБУ відкрило більше 300 проваджень, у 10 з яких суд вже виніс обвинувальні вироки, понад 100 млн грн повернуто до бюджету. В ході розслідувань заарештовані грошові кошти (433,6 млн грн, 79,8 млн дол США, 7,1 млн євро), 101 земельна ділянка, 52 квартири, 32 житлові будинки, 41 транспортний засіб, 1 цілісний майновий комплекс, цінні папери на суму понад 75,5 млн грн., звітує Національна Рада реформ⁷¹.

⁷¹ Звіт національної Ради Реформ, 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/novyna/zvit-nacionalnoyi-rady-reform-ukrayina-zrobyla-bilshyy-progres-u-realizaciyi-reform-za>.

Інституціоналізація політики боротьби з корупцією є свідченням доволі позитивної тенденції. Однак найбільші «прогалини» Україна має у реалізації третьої стратегічної мети реформи – вихованні так званої «нульової толерантності» до корупції у суспільстві. Це та складова реформи, прогрес у якій найбільшим чином визначатиме місце України у світі за Індексом сприйняття корупції.

Нині можна констатувати, що в державі в цілому створено необхідні антикорупційні інституції, істотно дерегульовано економічну сферу, ініційовано створення Антикорупційного суду, що дає підстави стверджувати про послідовність антикорупційної політики в державі. Однак, даючи оцінку результатам антикорупційної політики, слід визнати, що за усієї їх вагомості, вони недостатні для подолання чи хоча б реального зменшення масштабів цього явища. Адже антикорупційні органи – це органи, які радше виявляють вже вчинені факти корупції і вживають відповідних заходів в межах своїх компетенцій. Але ці органи фізично не мають можливості попереджати корупційні дії. Звісно, що багатьох потенційних корупціонерів загроза бути викритим зупиняє від подібних вчинків, однак навряд чи тільки страх перед покаранням може вирішити проблему системно. Адже в Україні проблема корупції закладена в масовій поведінці, яка проявляється і в системі влади, а відтак її подолання може бути результатом зміни механізмів інкорпорації політиків і державних службовців, припинення практики «торгівлі» депутатськими запитами, голосами в парламенті, покупкою цілих законів в парламенті, посад, зменшенням «кількості держави» у соціально-економічних процесах загалом. Тобто проводячи антикорупційну політику, слід розрізняти побутову і політичну корупцію. Перераховані антикорупційні органи радше здатні знизити побутову корупцію. Натомість політичну корупцію знизити можна лише за умови зміни принципів функціонування не тільки виконавчих, а й законодавчих та судових органів влади, викоринивши наявні корупційні схеми. Давати оцінку роботі антикорупційних органів

наразі вкрай складно. Оскільки ці органи функціонують у державі, де найбільш проблемним питанням є питання нормозастосування, то гіпотетично виникає загроза вихолощення антикорупційних нововведень наявними політичними практиками. Відповідно, результативність їх діяльності обумовлена трансформацією політичного режиму в країні загалом і поступовим рухом до правової держави. У протилежному випадку антикорупційні органи будуть поглинуті системою, а їх діяльність може набути імітаційних форм або ж вибіркових, скажімо для боротьби з політичними опонентами.

Для оцінки реформи державного управління можна послатися на графік, відображений на Рис. 1. Виконаний на основі власне методики моніторингу реформ, він дає уяву про темпи і її проходження. Водночас, у якості показників її автори беруть прийняті нормативно-правові акти. За оцінками експертів НРР, нині згідно з iMoPe⁷² динаміка реформи державного управління є такою.

⁷² **Індекс моніторингу реформ (iMoPe)** призначений надавати комплексну оцінку зусиллям влади – Уряду, Президента, НБУ тощо – по впровадженню реформ. Головною метою Індексу є професійне інформування суспільства щодо швидкості та глибини процесу реформ в країні. Індекс відслідковує зміни в регуляторному середовищі. Індекс розраховується на основі експертного опитування один раз на два тижні. Експерти надають свою оцінку змінам у регуляторному середовищі, які можна охарактеризувати як реформи. Для цілей розрахунку цього Індексу реформами вважаються регуляторні акти, що змінюють засади функціонування інституцій або ж суттєво впливають на поведінку економічних агентів. Експерти оцінюють регуляторні акти, які увійшли в дію протягом періоду опитування або були прийняті з чіткою датою введення в дію. Наміри, заяви, закони прийняті, але не підписані. Також не оцінюється якість імплементації регуляторних актів. Індекс складається із п'яти компонентів, що відображають прогрес за такими п'ятьма напрямками реформ: державне управління та боротьба з корупцією, що включає антикорупційне законодавство, децентралізація влади, державне управління (включаючи виборне законодавство, зміни у процедурах прийняття рішень органами державної влади), надання адміністративних послуг; державні фінанси; монетарна політика та фінансові ринки; ринкова політика та зовнішня торгівля; енергетична незалежність.

ІІ. Державне управління

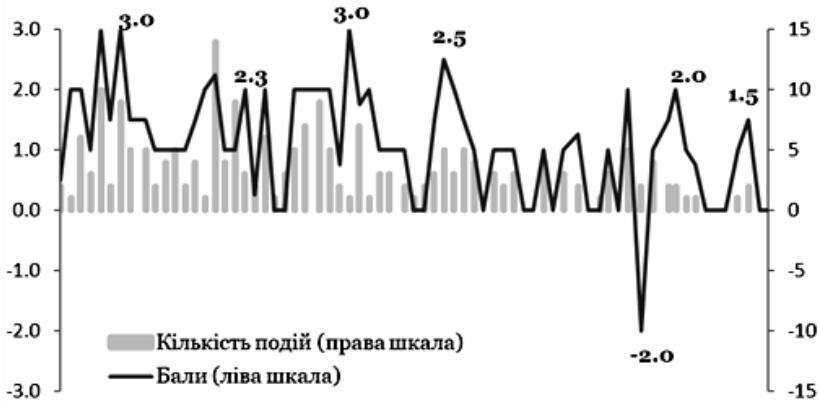


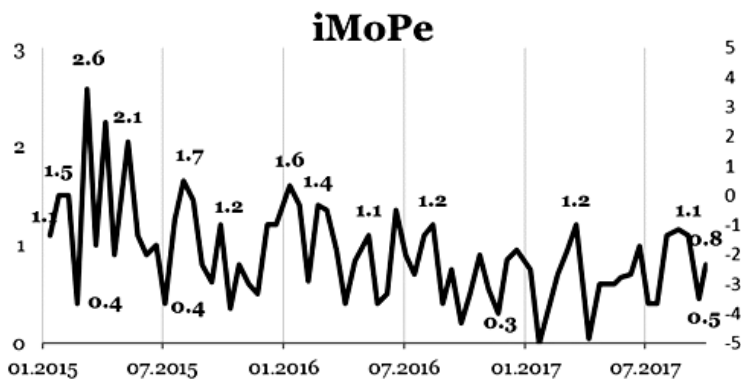
Рис. 1. Реформа державного управління

Джерело: Скрін-шот з екрану офіційного сайту НРР⁷³. Точкою відліку є січень 2015 р. – початок проведення даного моніторингу. Дані показано на кінець вересня 2017 р.

З наведеного графіку (відображає період з січня 2015 р. по вересень 2017 р.) видно, що динаміка реформи системи державного управління є позитивною, проте її темпи досить низькі. Моніторингова група НРР оцінює її темпи в діапазоні від -5 до $+5$ балів. Однак, зважаючи на те, що команда іМОРе вважає прийнятним темпом реформ рівень $+2$ і вище, з наведеного графіка очевидно, що ці темпи недостатні.

Проте, якщо порівнювати динаміку реформи державного управління з іншими реформами, то вона виглядає чи не найуспішнішою, оскільки решта реформ фактично стагнують, а загальний індекс реформ за даними кінця вересня 2017 р. не досягає навіть одиниці (Рис. 2). Причому даний графік чітко демонструє істотне зниження темпів реформ в державі взагалі і дає підстави стверджувати про перехід у стан політичної стагнації, що є вкрай небезпечним явищем для країни, яка перебуває у стані війни з Російською Федерацією, а також із вкрай низьким рівнем довіри до державних інституцій.

⁷³ Національна Рада реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://imorevox.in.ua/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/image0094.png>.



iMoPe може приймати значення від -5 до +5,
значення вище за +2 розглядається як прийнятний темп реформ

Джерело: Скрін-шот з екрану офіційного сайту Національної ради реформ⁷⁴.

Рис. 2. Індекс моніторингу реформ (iMoPe) *

Істотне уповільнення темпів реформ можна пояснити суто політичними причинами. Фактично політичні сили вже готуються до наступних парламентських виборів і більшість з них – донедавна членів широкої коаліції в парламенті – перейшли до тактики дистанціювання від курсу партії влади. А наявність вузької (мінімально виграшної) коаліції у парламенті унеможливорює не тільки внесення змін до Конституції України, без чого неможливо завершити реформу державного управління, а й проголосувати необхідні процесуальні закони. Відтак політика знову набула вкрай хаотичних і непрозорих форм, реалізується у форматі політичних торгів. Найчастіше предметом торгів є ресурси і сфери впливу, а в останню чергу суспільно значущі політичні рішення. Звісно, не без того, що періодично інтереси рентоотримувачів і електорату збігаються, тоді в політичних реформах відбувається якісний стрибок. Зазвичай це буває одразу після виборів, коли виборці ще пам'ятають обіцянки політиків, або напередодні виборів, коли треба мобілізувати електорат на політичну підтримку. На подібну циклічність фактично приречені держави, які не мають достатніх імпульсів з боку громадянського суспільства.

⁷⁴ Національна Рада реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://imorevox.in.ua/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/image0094.png>.

Україна за останні роки помітно вдосконалила інституційну складову державного управління. Проте, чи такими ж ефективними є зміни а самих інституцій? Відповідаючи на це питання, зауважимо, що Україна по факту залишається неопатримо-ніальним політичним режимом, незважаючи на істотні покращення позицій у ряді міжнародних рейтингів. У контексті нашого дослідження доречно навести дані про стан України у рейтингу Freedom House, який вказує на динаміку зміни політичного режиму, на основі якої можна судити і про зміни у стані державного управління. Для кращого розуміння траєкторії змін в Україні доречно скористатися даними останнього десятиріччя, які відображають динаміку змін (Табл. 1).

Таблиця 1

Показники розвитку демократії в Україні (2007 – 2017 рр.)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Демократичність управління на рівні центральної влади	4,75	4,75	5,00	5,00	5,50	5,75	5,75	6,00	6,00	5,75	5,75
Виборчий процес	3,00	3,00	3,50	3,50	3,50	3,75	4,00	4,00	3,50	3,50	3,50
Розвиток громадянського суспільства	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,50	2,25	2,25	2,50
Незалежність ЗМІ	3,75	3,50	3,50	3,50	3,75	4,00	4,00	4,25	4,00	4,00	4,0
Демократичність управління на рівні місцевих органів влади	5,25	5,25	5,25	5,25	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,25	5,0
Ефективність і незалежність судочинства	4,50	4,75	5,00	5,00	5,50	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	5,75
Рівень корупції	5,75	5,75	5,75	5,75	5,75	6,00	6,00	6,25	6,00	6,00	5,75
Інтегральний індекс демократії	4,25	4,25	4,39	4,39	4,61	4,82	4,86	4,93	4,75	4,68	4,61

Джерело: *Freedom in the world: Ukraine 2006–2017* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/ukraine>.

Як видно з наведеної таблиці, динаміка реформи системи державного управління, за висновками Freedom House, є хоча й незначною, але позитивною і постійною. Наразі Україна за інтегральним індексом демократії перебуває на рівні 2011 р. Втім тут важливо звернути увагу на таку деталь: як видно з цієї таблиці, в Україні очевидний великий дисонанс між рівнем розвитку громадянського суспільства (2,50 бали) і характером державного управління (5,75 бали) та незалежним судочинством (6,00 балів). Такий розрив у рівнях розвитку власне громадянського суспільства і держави як правлячої меншості свідчить, що стиль і форма управління далекі від цивілізованих, тих, на які є запит у суспільстві, чим утворюються передумови для посилення тиску суспільства на владу і державу, з одного боку, а з іншого, породжується соціальна напруга. З огляду на вказаний дисонанс актуалізується проблема переведення суспільної активності у конвенційні форми через вдосконалення системи зворотного зв'язку «знизу догори». Тим самим буде знижуватися потенціал неконвенційної участі і заохочуватиметься формування якісно інших політичних практик.

Для розуміння траєкторії руху України і шляху, який слід здолати, у контексті нашої роботи доречно порівняти дані по кількох пострадянських (не успішних в демократизації) і посткомуністичних країнах ЦСЄ, які є зразком успіху (Табл. 2).

Таблиця 2

Розвиток демократії в окремих
посткомуністичних країнах (2017 р.)

Країна	ЕП	ГС	НМ	НДУ	МДУ	ПЗНС	К	Інтегральний індекс демократії
Україна	3,50	2,25	4,00	5,75	5,25	6,00	6,00	4,61
Грузія	4,50	3,75	4,00	5,50	5,50	4,75	4,50	4,61

Продовження табл. 2

Росія	6,75	6,50	6,50	6,75	6,26	6,50	6,75	6,57
Казахстан	6,75	6,50	6,75	6,75	6,50	6,50	6,75	6,64
Угорщина	2,75	2,50	3,75	4,00	3,00	3,00	4,00	3,29
Словаччина	1,50	1,75	3,00	3,00	2,50	2,75	3,75	2,61
Польща	1,50	1,50	2,75	2,75	1,50	2,75	3,50	2,32
Чехія	1,25	1,75	2,75	2,75	1,75	1,75	3,50	2,21

ЕП – електоральний процес, ГС – громадянське суспільство, НМ – незалежні медіа, НДУ – національне демократичне управління, МДУ – місцеве демократичне управління, ПЗНС – правові засади та незалежність судочинства, К – корупція. Показники вимірюються за 7-бальною шкалою, де 1 – найвищий показник, а 7 – найнижчий.

Джерело: Freedom in the world 2017: democratic breakthroughs in the balance [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2017>.

Із таблиць 1 і 2 видно, що динаміка розвитку демократії в Україні є радше позитивною. Однак ми все ще належимо до частково вільних країн, хоча наші індекси демократії хай і не істотно, але покращилися порівняно з попередніми роками. Україна все ще не пройшла точку неповернення, коли демократичні інститути та інституції є взаємовідповідними. В Україні розбіжність між демократичним фасадом (формальними інститутами) та політичними практиками (політичними інституціями) все ще лишаються надто сильними, що не дає можливості стверджувати про незворотність процесів демократизації. Тому, говорячи про результати і напрями реформування державного управління, слід звернути увагу на наявність колосального опору з боку олігархату, який не зацікавлений у встановленні прозорих «правил гри». Показово те, що найважливіші реформи, які у першу чергу змінюють процедури розподілу «владних ресурсів» і, відповідно, опосередковано змінюють характер системи влади, відбуваються під впливом зовнішніх (екзогенних) факторів – тиску західних партнерів, умов

кредитування, що їх висуває МВФ або Світовий банк, фінансової допомоги інших західних установ, страху позбутися підтримки у війні на Донбасі, страху перед зняттям західних санкцій проти Росії, тиску громадськості. Як відомо, закон про державне фінансування партій був прийнятий тільки завдяки тому, що був включений Єврокомісією у пакет законів про безвізовий режим: «У якийсь момент ризик публічного негативу від несприйняття закону для політиків вже перевищував можливі втрати для представників влади від реформаторських позицій закону», – зазначає експерт НРР І. Хлібопик⁷⁵. Тобто в Україні внутрішніх імпульсів – тиску громадянського суспільства, доброї волі політичного класу, критичної маси реформаторів – виявилося недостатньо для зруйнування монолітності патронажних мереж.

У випадку України факт підписання Угоди про асоціацію з ЄС і взяття Україною ряду зобов'язань як соціально-економічного, так і політичного характеру створило сприятливу «зовнішню демократичну преференцію» (у термінах М. Розова)⁷⁶, яка тим самим слугує «обмежувачем для агресивних стратегій кожної політичної сили»⁷⁷ і є фактором, під впливом якого змінюються інституційні умови у різних сферах держави. Зокрема, під тиском ЄС було створено антикорупційні органи, запроваджено електронне декларування для державних службовців та депутатів, прийнято Закон «Про держслужбу» та ін. Схожим «антидотом» проти ігнорування реформ зараз є й позиція США, МВФ, ЄБРР і Світового банку – структур, від яких так чи інакше залежить Україна. Неможливо заперечувати, що зовнішнє кредитування і вкрай висока фінансова чи політична залежність від країн-партнерів, наслідком чого є обмеження політичного суверенітету, – не найкращі умови функціонування держави. Але у випадку України подібна ситуація – це радше плюс, ніж мінус. Адже тут доводить обирати між гіршою

⁷⁵ Національна Рада реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://imorevox.in.ua/wordpress/wp-content/uploads/2015/05/image0094.png>.

⁷⁶ Розов Н. С. Неопатримониальные режимы: разнообразие, динамика и перспективы демократизации / Н. С. Розов // Политические исследования. – 2016. – № 1. – С. 139–140.

⁷⁷ Там же. – С. 149.

та кращою альтернативою. І у разі відсутності фактору «колективного заходу» – альтернативою могла б стати консервація патримоніального режиму з усіма загрозами і ризиками для регіону в цілому і поступове поглинання України Росією. Саме страх такої альтернативи змушує проводити не дуже привабливу політику зовнішніх запозичень і зовнішнього впливу. Така альтернатива, на відміну від проросійського вибору, все ж таки є демократичною. Власне, приблизно за такою ж траєкторією демократизувалися країни ЦСЄ, які зазнали подібного впливу у 1990-х – 2000-х рр. На думку В. Гельмана, розширення ЄС у 2000-х рр. і вчинений з його боку тиск виявилися своєрідним «антидотом» для східно-європейців, що дозволило їм не скотитися у неопатримоніальний режим та уникнути деформацій політичної системи. Звісно, «зовнішні демократичні преференції» у вигляді колективного Заходу не гарантують руйнування неопатримоніального режиму і тільки від країни залежить, у що вони будуть конвертовані, однак ці впливи створюють істотні обставини, які примушують неопатримоніальний режим трансформуватися.

Наразі Україна все ще перебуває у точці біфуркації, яка, на наш погляд, триватиме до закінчення наступного електорального циклу (кінець 2019 р.), коли має відбутися (якщо відбудеться) оновлення парламенту на новій виборчій основі. Проте вже зараз можна помітити нові тенденції. Зокрема, будь-якій політичній силі явно не по силі прийти до влади з проросійськими гаслами. А це означає, що кожна буде під час виборів використовувати (за Н. Розовим)⁷⁸ «принцип підкріплення» – «завдяки чому перемогли, ту лінію й продовжуватимемо». Тому у цьому випадку вирішальну роль відіграватиме фактор зовнішньої референції – орієнтація на ЄС і США як на геополітичних і геокультурних кураторів.

Підсумовуючи, зазначимо, що складно не помітити істотних зрушень у сфері інституційного забезпечення державного управління, які стосуються оптимізації сфер компетенції, впорядкування

⁷⁸ Розов Н. С. Неопатримониальные режимы: разнообразие, динамика и перспективы демократизации / Н. С. Розов // Политические исследования. – 2016. – № 1. – С. 139–140.

компетенцій і повноважень, кадрової і фінансово-економічної оптимізації. Водночас система державного управління не є ізольованою системою і її реформування так само опосередковується політичними процесами у державі, станом сформованого політичного режиму, який характеризується як неопатримоніальний або гібридний. Індикатором успіху реформи державного управління є рівень довіри громадян до органів державної влади, політиків і інструментів демократії (вибори, політичні партії, громадські організації). Тому «харизма державної влади» є сумою результатів діяльності органів державної влади і довірою до зазначених інститутів з боку громадськості. Хоча самі автори реформи державного управління критерій ефективності вбачають у сходженні України у міжнародних рейтингах, пояснюючи його піднесенням рівня державного управління. Суспільна довіра – не абстрактне поняття. Саме суспільна довіра є умовою інтеграції соціуму навколо тих чи інших суспільнозначущих проблем, умовою успішного реформування.

2.2. Інтегративна харизма державної влади: суспільні оцінки та очікування

Суспільна довіра формується як запит на майбутній розвиток і, відтак, базується на попередньому досвіді. Довіра не є статичним станом суспільства і видозмінюється під впливом суспільно-політичних процесів. Якщо звернутися до трактувань категорії суспільної довіри у суспільних науках, то виокремлюють активну і пасивну довіру (за Г. Сатаровим)⁷⁹. Активна довіра виникає із соціальної взаємодії, із кооперації людей заради досягнення спільної мети. Активна довіра спрямована на партнера (партнерів) по взаємодії. Пасивна довіра виникає із сподівань на іншого («держава подбає», «президент вирішить», «партійні витрати оплатять бізнесмени» і т. п.). Пасивна довіра формується у процесі

⁷⁹ Сатаров Г. А. Доверие как объект политической социологии / Г. А. Сатаров // Политические исследования. – 2016. – № 1. – С. 123.

первинної соціалізації, спрямована на конкретну особу, а відтак часто є частиною персоніфікованих (особистих) соціальних стосунків. Домінування пасивної довіри може бути зумовлене соціальною структурою суспільства і конкретними обставинами його життя. Тривале домінування пасивної довіри конвертується у патерналістські установки, які сприяють підтриманню патріархальної соціальної організації⁸⁰. Щодо соціуму, то найважливішою характеристикою довіри як соціального капіталу є генералізована довіра – узагальнена міжособистісна довіра до людей взагалі – не родичів, не друзів, не знайомих, а до людей, про яких немає конкретної інформації. Високий рівень довіри до людей взагалі знижує трансакційні витрати в процесі взаємодії, розширює коло потенційних учасників формальних і неформальних угод.

У контексті інтегративних функцій влади основну увагу слід звернути на інституціоналізовану довіру як індикатор ефективності публічних інститутів. Такий тип довіри стосується органів державної влади (уряду, бізнесу, ЗМІ, профспілок і т.д.), які відіграють ключову роль у генеруванні та виконанні громадських «правил гри» та інструментів демократії (вибори, конвенційна політична і громадська участь). Чим вища інституційна довіра, тим стійкішою є суспільна система. Співвідношення рівнів інституційної та міжособистісної довіри можна вважати своєрідним «термометром» здоров'я суспільства⁸¹. Адже горизонтальні зв'язки в нетоталітарному суспільстві завжди міцніші вертикальних.

Аналіз феномену інституційної довіри вимагає, таким чином, аналізу довіри політичної – до формальних і неформальних інститутів. Довіра до певних правил гри проектується на довіру до тих організацій, які створюють і реалізують ці правила. Таким чином, довіра до політичних інститутів є очікуванням громадянами таких дій і рішень цих інститутів в майбутньому, які будуть прийнятні для громадян. Недовіра ж – очікування протилежних наслідків

⁸⁰ Там само. – С. 124–125.

⁸¹ Мартинюк І. Формування довіри як передумова інтеграції суспільства: довірчі відносини в сучасному українському соціумі / І. Мартинюк, Н. Соболева // Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. – К., 2016. – С. 151.

рішень і дій цих інститутів. Відповідно й кредит довіри – це очікування громадян в майбутньому більш позитивних результатів діяльності владних інститутів⁸².

Після здобуття у 1991 р. державної незалежності в Україні, незважаючи на запровадження класичних «атрибутів демократії» (принципу поділу влади, конкурентних виборів, політичного плюралізму, механізмів політичної і громадської участі) і можливостей для власної участі, активна довіра не набула домінування над пасивною, що можна пояснити насамперед відсутністю традицій з користування інструментами демократії, звичкою людей до пасивної поведінки, їх низькою активністю, що є наслідком сформованого кланово-олігархічного режиму, в якому суспільству відводилася насамперед легітимуюча функція. Крім того, як зауважує Г. Сатаров, у пострадянських країнах «вертикальна довіра» комерціалізувалася, а «горизонтальна» знецінилася індивідуальними стратегіями боротьби за виживання⁸³. Це можна вважати наслідком специфічного механізму кооптації кадрів, коли критерієм «ефективності» є особиста відданість, готовність грати за правилами, нав'язаними кланово-олігархічною системою. Такий специфічний спосіб інкорпорації еліт і домінування неформальних інститутів над формальними, які використовувалися для легітимації влади рентоорієнтованих груп, призвів до істотних обмежень інструментальних можливостей демократії.

Нині актуалізувалася проблема забезпечення довіри в соціумі. Це пояснюється, на думку соціологів, тим, що суспільна довіра є однією з вирішальних передумов реформування політичної системи і економіки, без якої перспектива виходу країни з пострадянської кризи є вкрай невизначеною. А необхідні реформи не можуть бути реалізовані в повному обсязі і достатньо ефективно, якщо у суспільстві немає атмосфери довіри до змісту і спрямованості реформ і до самих реформаторів. Йдеться, насамперед, про

⁸² Общество без доверия / Под. ред. Е. Головахи, Н. Костенко, С. Макеева. – К., 2014. – С. 141.

⁸³ Сатаров Г. А. Доверие как объект политической социологии / Г. А. Сатаров // Политические исследования. – 2016. – № 1. – С. 123.

тих, хто ініціює реформи, розробляє стратегію і тактику реформування суспільства. Формування атмосфери суспільної довіри передбачає розуміння людьми суті і суспільної необхідності реформ. Тоді підтримка широких прошарків населення стає ресурсом трансформації суспільства.

З погляду потенційних можливостей впливу на інтегративні процеси в сучасному українському суспільстві науковці виділяють три ключові аспекти, що дають змогу характеризувати «атмосферу довіри» в суспільстві з різних сторін: 1) довіра до людей загалом, як принцип сприйняття життя і ставлення до життя; 2) довіра до «близького кола» – друзів, знайомих, сусідів, жителів свого району, міста (цей тип довіри заснований на досвіді безпосереднього спілкування та самоідентифікації з різними «ми» соціального мікросередовища (персоніфікована довіра); 3) довіра до органів влади, офіційних осіб, установ, політичних партій і рухів, громадських об'єднань, соціальних програм, заходів тощо⁸⁴.

Дослідження, проведене соціологічною службою Центру Разумкова, засвідчує, що серед інститутів держави та суспільства найбільшу довіру громадян мають волонтерські організації (їм довіряють 66,7% опитаних), Церква (64,4%), Збройні Сили України (57,3%), добровольчі батальйони (53,9%), Національна гвардія України (52,6%), Державна служба з надзвичайних ситуацій (50,5%), громадські організації (48,0%), Державна прикордонна служба (46,4%), українські ЗМІ (48,3%) – число респондентів, які довіряють цим інститутам, на статистично значимому рівні перевищує число тих, хто їм не довіряє⁸⁵.

⁸⁴ Общество без доверия / Под. ред. Е. Головахи, Н. Костенко, С. Макеева. – К., 2014. – С. 155–156.

⁸⁵ Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/napryamki/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-hromadian-ukrainy-do-suspilnykh-institutiv-elektoralni-oriientatsii-2>. Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 6 по 11 жовтня 2017 року. Було опитано 2018 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей за вибіркою, що репрезентує доросле населення за основними соціально-демографічними показниками. Вибірка

Президенту України довіряють 24,8% опитаних, не довіряють – 68,2%, Уряду – відповідно 19,8% і 73,1%, Національному банку – відповідно 15,3% і 75,2%), Верховній Раді – відповідно 13,8% і 80,7%. Довіру до державного апарату (чиновників) висловили 11,2% опитаних, не довіряють – 80,7%. Дії Президента України повністю підтримують тільки 6,7% опитаних, підтримують окремі дії 35,2%, не підтримують – 50,4%. Дії Уряду – відповідно 3,2%, 33,8%, 54,0%, дії Прем'єр-міністра – відповідно 6,0%, 33,8% і 50,8%, Верховної Ради України – відповідно 2,9%, 27,9%, 61,6%, Голови Верховної Ради України – відповідно 3,8%, 25,5%, 59,1%, Національного банку України – 3,2%, 17,1%, 63,5%⁸⁶.

Незважаючи на низьку довіру до державних інститутів, громадяни саме службовців держапарату («чиновників») вважають однією з найбільш впливових соціальних груп (26,2%) після підприємців і бізнесменів (35,4%) та мафії, злочинного світу (33,7%). Водночас громадяни (59,3%) вважають, що в Україні немає політичних лідерів, здатних ефективно керувати країною. І тільки 18,7% ствердно відповіли на це запитання⁸⁷. Подібні оцінки свідчать про переважання персоніфікованої довіри в суспільстві. Ще менше українці схильні довіряти провідним політикам. В

опитування будувалася як багатоступенева, випадкова із квотним відбором респондентів на останньому етапі. Теоретична похибка вибірки (без врахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% з імовірністю 0,95.

⁸⁶ Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/-napryamki/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-hromadian-ukrainy-do-suspiynykh-institutiv-elektoralni-oriientsatsii-2>. Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 6 по 11 жовтня 2017 року. Було опитано 2018 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей за вибіркою, що репрезентує доросле населення за основними соціально-демографічними показниками. Вибірка опитування будувалася як багатоступенева, випадкова із квотним відбором респондентів на останньому етапі. Теоретична похибка вибірки (без врахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% з імовірністю 0,95.

⁸⁷ Мартинюк І. Формування довіри як передумова інтеграції суспільства: довірчі відносини в сучасному українському соціумі / І. Мартинюк, Н. Соболева // Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. – К., 2016. – С. 159.

опитування 2015 р. майже 44% респондентів оцінили людей, які наразі перебувають при владі, як таких, що дбають лише про своє благополуччя і кар'єру, і лише 3,3% опитаних вважають їх хорошою командою, яка веде правильним курсом⁸⁸.

Високий рівень довіри важливий тому, що він впливає на вибір форм політичної участі у самому соціумі. В Україні рівень довіри до базових політичних інститутів і органів державної влади є перманентно низьким – значно нижчим, ніж в країнах сталої демократії. Це спричиняє стан відчуження і суспільної аномії. На думку науковців Національного інституту стратегічних досліджень, в Україні такі очікування (вимоги) громадян формуються в умовах посилення кризи довіри до органів влади, правлячого класу та соціальних інститутів, складного економічного становища. Це відроджує патерналістські очікування та формує радикальні настанови серед частини українського соціуму. До того ж у 88% населення зберігається переконаність, що вищі органи державної влади та їх посадові особи порушують закони та Конституцію України. Близько половини громадян України (52%) вважають, що такі порушення є постійними та систематичними. Порівняно з опитуванням 2014 р. цей показник зріс на 7%. Неприпустимість таких дій є безсумнівною для більшості опитаних громадян України (74 %) ⁸⁹.

Якщо ж повернутися назад і переглянути динаміку довіри до основних владних інституцій, то очевидно, що вона послабилася. Її індекси представлені у Табл. 3.

⁸⁸ Там само. – С. 163.

⁸⁹ Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні:аналіт. доповідь / [Яблонський В. М., Балакірева О. М., Бондар Т. В. та ін.]; за заг. ред. О. А. Корнієвського. – К.: НІСД, 2017. – 56 с.

Таблиця 3

**Індекс довіри (середній бал: шкала 1-5 від мінімального
до максимального показника)**

	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2012	2013	2014	2015	2016
Президенту	2,3	2,6	2,1	2,7	2,2	2,3	3,4	2,7	2,5	2,9	2,2	2,1	2,8	2,3	2,1
Верховній Раді	2,3	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2	2,9	2,5	2,3	2,4	2,0	1,8	2,1	2,0	1,9
Уряду	2,3	2,3	2,1	2,4	2,2	2,3	3,1	2,5	2,4	2,6	2,1	1,9	2,4	2,0	1,9
Місцевим органам влади	-	-	-	-	2,3	2,5	2,7	2,5	2,5	2,5	2,4	2,2	2,5	2,3	2,5

Джерело: Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. – К., 2016. – С. 163.

Як видно з таблиці, з-поміж вищих органів державної влади найвищі індекси мають президент, Верховна Рада України і Кабінет Міністрів України. Зазвичай, показники довіри до глави держави найвищі. Нижчі показники довіри до парламенту і уряду пояснюються тим, що це колегіальні органи і довіра до них не може бути персоніфікованою. Однак вищі показники довіри означають і вищі сподівання. П. Порошенко – єдиний з усіх п'яти президентів України, хто переміг на виборах у першому турі, отримавши тим самим найвищий кредит довіри. Однак після переходу до парламентсько-президентської республіки глава держави опинився у складній ситуації, оскільки його установчі повноваження істотно скорочено – прерогативи призначення і відставки уряду і окремих міністрів тепер належать парламенту. Проте суспільство за інерцією покладає надію на позитивні результати реформ в країні на главу держави. При цьому парламент залишається вкрай фрагментованим і неструктурованим, що є наслідком як невисокої якості політичного класу загалом, так і змішаної мажоритарно-пропорційної системи виборів. Тому

населення не чекає активних реформаторських кроків від парламенту. Водночас країна має ряд зобов'язань політичного і фінансово-економічного характеру, без виконання яких вона може втратити підтримку «колективного Заходу» як у забезпеченні фінансової стабільності, так і у вирішенні збройного конфлікту на Донбасі, поверненні анексованого Росією Криму і взагалі у стримуванні Росії. Втрата підтримки Заходу означає послаблення, а згодом і втрату влади нинішньою «партією влади» – Блоком Петра Порошенка і Народним Фронтом. Ситуація, у якій опинилася нинішня партія влади, не залишає їй нічого іншого, як застосування «примусу до реформ», порушення норм регламенту у Верховній Раді при проходженні законопроектів, покупку голосів парламентарів в обмін на гарантії їхньої недоторканності з боку правоохоронних органів, як це було з окремими депутатами Радикальної партії Олега Ляшка та Опозиційного Блоку, або, навпаки застосування тиску на депутатів-мажоритарників за допомогою правоохоронних та фіскальних органів. Такі політичні практики, звісно, посилюють парламентську корупцію, яка навіть у суспільстві вже сприймається як даність часу. Характер законотворчої роботи й пояснює найнижчий рівень довіри до парламенту, що нівелює легітимність реформ, які законодавчо проводяться через нього.

У свідомості громадян уряд також є креатурою президента, а не парламенту, хоча після переходу до парламентсько-президентської форми правління мало б розумітися навпаки. Уряд не сприймається самостійною інституцією і через те, що його склад обумовлений більшою мірою розстановкою політичних сил в парламенті, а не волею президента. І, зрештою, попри відновлення парламентсько-президентської форми державного правління, яка передбачає домінування парламенту в системі вищих органів державної влади, в оцінках громадян він є найменш ефективною інституцією. Подібна дезорієнтація громадян в питанні конституційних повноважень органів центральної влади також є однією з причин послаблення довіри до її виконавчої гілки. Причина ще й у недостатності елементарної популяризації реформ з роз'ясненнями новацій і переваг від їх проведення.

Важливою умовою реформування державного управління є довіра до «суб'єктів демократії». Ситуація з політичними партіями та рухами вкрай негативна – рівень довіри до них настільки низький, що не може бути й мови про них як про скільки-небудь значний чинник впливу на суспільне життя. Рівень довіри до них не дотягує й до 5%, тоді як недовіру висловили більш ніж три чверті опитаних. Критично низьким є й рівень довіри до того, що прийнято називати «інструментами демократії»: 64,2% респондентів відповіли, що не сподіваються на вибори, тому що не вірять у те, що від їх результатів зміниться їхнє життя; дещо менше (61,8%) вважають, що після чергового голосування від них уже нічого не залежить. Тільки кожен п'ятий учасник опитування (активна частка респондентів) не погодився з такими думками. Більше половини опитаних не бачать сенсу в боротьбі за свої права, але частка активних респондентів у цьому питанні значно вища – майже половина учасників опитування не погодилися з такою позицією. Тобто дефіцит довіри до партій і виборів як політичних інститутів, які є найважливішими суб'єктами та інструментами демократії, конвертується у недовіру до органів державної влади і, відповідно, до рішень, які ухвалюються, що не додає конструктивізму при проведенні реформ.

Зростання незадоволення траєкторією розвитку країни ставить під сумнів не тільки успіх реформ, а й саму перспективу інтеграції в європейський соціально-економічний і політичний простір. Водночас, що важливо розуміти при проведенні реформ, довіра громадян до державних і політичних інститутів мало або зовсім не пов'язана з динамікою соціально-економічної ситуації в Україні. Такий висновок зроблено науковцями Інституту соціології НАН України у 2014 р. Тенденції зміни довіри до політичних інститутів дослідники пов'язують з внутрішньополітичними факторами⁹⁰.

У такому разі постає логічне питання – чим обумовлені рівні довіри до державної влади і політичних інститутів в такому випадку? Якщо подивитися як співвідноситься рівень довіри до

⁹⁰ Общество без доверия / Под. ред. Е. Головахи, Н. Костенко, С. Макеева. – К., 2014. – С. 127, 155.

інститутів, що їх громадяни вважають найбільш корумпованими (а це саме органи державної влади, суди і правоохоронні органи), то фактором зростання/зниження довіри до них є рівень прозорості і відкритості цих органів, дотримання ними правил гри, законності і елементарної соціальної справедливості. Незважаючи на те, що для громадян України зазвичай найважливішою проблемою є власний соціально-економічний добробут, то від державних інституцій вони у першу чергу очікують забезпечення соціальної справедливості і забезпечення законності. Приміром, співвідношення рівня соціально-економічного забезпечення і рівня довіри до державних інституцій було менш помітним раніше, коли економічний спад не здавався таким катастрофічним. Зараз же, коли рівень соціального забезпечення скоротився для абсолютної більшості громадян в рази, а більше 60% громадян опинилися за межею бідності, саме вимоги соціально-економічного характеру вийшли на перший план. Тому саме глибина соціально-економічної і фінансової (а для громадян основним індикатором є курс долара США до гривні) кризи й обумовлює глибину кризи довіри. Загалом це свідчить про вкрай негативні тенденції. Горизонт суспільних вимог зводиться переважно до матеріальних потреб, що цілком зрозуміло, але в такій ситуації потреби розвитку інструментів демократії і позаекономічні потреби відходять на другий план. Це створює передумови для сплеску популізму, радикалізму, ксенофобії та інших нездорових з точки зору перспектив розвитку тенденцій.

За показниками довіри до владних і міжнародних державно-політичних інститутів та організацій Україна посідає одне з найнижчих місць серед європейських країн. Для прикладу наведемо дані по країнах ЦСЄ. Наразі очевидно, що в країнах Вишеградської Європи рівень довіри до інструментів демократії, посередництвом яких і реалізується політика консолідації, є цілком співмірним з країнами сталої демократії. Зокрема, рівень довіри до політичних партій такий: у Чехії довіряють 17% проти 82%; в Угорщині відповідно 20% проти 77%; у Польщі 17% проти 80%, у Словаччині 17% проти 81%. Для порівняння – найбільше з-поміж країн ЄС партіям довіряють у Швеції (43%), Фінляндії, Нідерландах і Люксембурзі (по 37%). Середній рівень по ЄС – 17%

тих, хто довіряє, проти 79%, хто не довіряє. Рівень довіри до уряду: у Чехії довіряють 27% проти 71%; в Угорщині відповідно 33% проти 63%; у Польщі 23% та 74%, у Словаччині 28% та 70%. По ЄС в цілому 26% довіряють проти 71%, хто не довіряє. Рівень довіри до парламентів: у Чехії 19% довіряє і 79% не довіряє; в Угорщині відповідно 31% та 66%; у Польщі 21% та 85%; у Словаччині 27% та 71%⁹¹.

Ще однією особливістю України є екстерналізація довіри, яка є наслідком дефіциту інституціональної довіри. В умовах недовіри до вітчизняних політиків, інститутів, продукції і т. ін. люди починають орієнтуватися на зарубіжні країни, починають довіряти іноземним лідерам, організаціям або товарам (наприклад, віра в іноземну воєнну допомогу, військове втручання, членство в НАТО та ЄС). Екстерналізацією довіри, яка в Україні після Євромайдану сягнула максимуму, можна пояснити успіх «колективного Саакашвілі». Підтримка усього екзогенного багатом здається ледь не панацеєю від усіх суспільно-політичних проблем незалежно від того – йдеться про конкретну персону, міжнародну інституцію чи країну. Звісно, таке ставлення має відповідне підґрунтя, оскільки одним з основних чинників реформ всередині країни є позиція вже згадуваного «колективного Заходу». З другого боку, громадяни часто не усвідомлюють, що успіх інших країн є результатом командної роботи і суспільної підтримки. Подібна ситуація, наприклад, спостерігалася в посткомуністичних країнах ЦСЄ, коли перебільшені сподівання на членство в ЄС і НАТО не виправдалися, а те, що було зроблено, громадянами недооцінювалося, внаслідок чого перемоги на виборах у ряді країн здобували радикали або популісти. Тобто надмірна екстерналізація довіри так само знижує інституціональну довіру і є вкрай небезпечною з точки зору консолідації суспільства навколо реформаторів і реформ.

Незважаючи на високий рівень недовіри в українському суспільстві, соціологи відмічають, що тут узагальнений міжособис-

⁹¹ SPECIAL EUROBAROMETER 415 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/index>. – Р. 23–24.

тісної рівень довіри співмірний з Японією і з Південною Кореєю. Це свідчить про досить задовільний рівень розвитку соціального капіталу – «певного набору неформальних цінностей чи норм, яких дотримуються члени групи, що дає їм змогу співпрацювати один з одним»⁹². Якщо члени групи очікують, що інші будуть поводитися чесно і на них можна покластися, вони почнуть довіряти один одному. Довіра діє як мастило, що дає змогу будь-якій групі чи організації працювати більш ефективно. Спільні цінності і норми самі по собі не продукують соціальний капітал, оскільки самі цінності можуть бути хибними. Натомість норми, що формують соціальний капітал, повинні охоплювати такі, зокрема, цінності, як правда, дотримання зобов'язань та взаємозв'язок. Усі суспільства мають певний запас соціального капіталу, реальні відмінності поміж ними стосуються того, що можна назвати «радіусом довіри». Тобто, наскільки норми співпраці, такі як чесність та взаємозв'язок, що притаманні для обмеженої групи людей, властиві іншим членам того ж суспільства⁹³.

В Україні нині багато цінностей та уявлень про соціальні ліфти деформовані, а «радіус довіри» обмежений зазвичай безпосередніми знайомими та неполітичними інститутами. Тому й соціальний капітал не працює на інтеграцію українського суспільства (люди намагаються максимально абстрагуватися від держави). А радше гальмує і спотворює відтворювальні процеси, ніж є їх каталізатором. Соціальний капітал нації не зростає, як це відбувається у найбільш розвинених країнах з налагодженою системою двосторонніх зв'язків, не зміцнює соціально-економічні позиції членів суспільства і не дає їм важелів впливу на суспільне життя. Проте, на думку І. Мартинюка, накопичення соціального капіталу, як правило, відбувається не в результаті цілеспрямованих «вкладень у довіру», а являє собою сукупний ефект різноманітних соціальних взаємодій. Значною мірою він є соціокультурною спадщиною

⁹² Фукуяма Ф. Соціальний капітал [Електронний ресурс] / Ф. Фукуяма // Журнал «І». – 2008. – № 53. – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n53texts/fukuyama.htm>.

⁹³ Там само.

попередніх поколінь. Проте досвід реформ у колишніх соціалістичних країнах переконливо довів, що принаймні у формуванні об'єднуючого соціального капіталу, дефіцит якого відчувається в Україні, важлива роль належить саме державі, її здатності проводити ефективну соціально-економічну політику, що враховує інтереси різних верств і груп, пом'якшувати соціальні конфлікти⁹⁴.

Зниження рівня довіри до органів державної влади тільки частково є наслідком патерналістського стану суспільства, яке реагує на зниження рівня життя зниженням довіри. Основна причина, на наш погляд, все ж таки у вкрай низькій ефективності політичної участі, незадовільній інституційній спроможності системи державного управління, що стало наслідком формування в Україні кланово-олігархічного (неопатримоніального) політичного режиму. Тобто наразі маємо середній за рівнем розвитку у співвідношенні з країнами світу соціальний капітал в Україні і вкрай неефективну інституційну систему, яка не сприяє його відтворенню та примноженню.

Важливим фактором зниження інституційної довіри в Україні є соціально-економічна криза. І хоча в Україні, як зазначалося вище, соціально-економічне становище не є основним фактором дефіциту довіри, однак її глибина і затяжний характер (в Україні ВВП сумарно знизився на 22,4% за останні 8 років при найбільшому падінні у 2009 р. – 15,2%, тоді як світовий ВВП зріс на 30%) не можуть не позначитися на ставленні до державних інститутів⁹⁵.

За висновком соціологів, переважання особистісної довіри над інституціональною призводить до того, що суспільство функціонує автономно від влади⁹⁶. Іншими словами, у такому суспільстві

⁹⁴ Мартинюк І. Формування довіри як передумова інтеграції суспільства: довіріч відносини в сучасному українському соціумі / І. Мартинюк, Н. Соболева // Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. – К., 2016. – С. 163–164.

⁹⁵ World Economic Outlook, October 2017: Seeking Sustainable Growth, Short-Term Recovery, Long-Term Challenges. – P. 246 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <file:///C:/Users/User/Desktop/statapp.pdf>.

⁹⁶ Общество без доверия / Под. ред. Е. Головахи, Н. Костенко, С. Макеева. – К., 2014. – С. 34.

формується політичне відчуження – стійкий стан недовіри і ухиляння від будь-якої політичної участі. Політичне відчуження і недовіра обертаються максимальним ухилянням від будь-яких взаємодій з державою чи бізнесом – ухиляння від сплати податків, страх зберігання грошей в банках тощо. Звісно, що в такому суспільстві вкрай складно розвивати ініціативи, які стосуються страхової медицини або накопичувальної пенсійної системи – ініціатив, які озвучуються як складові елементи майбутнього реформованого суспільства.

При тривалій інституційній недовірі у суспільстві формується стан аномії і дезорієнтації. Так, на питання «Як Ви вважаєте, влада веде країну в правильному чи неправильному напрямі?» тільки 2,8% респондентів відповіли на це запитання ствердно, 15,5% вважають, що скоріше в правильному напрямі, 30,2% – скоріше в неправильному, 42,3% – вважають, що однозначно в неправильному, 9,2% не змогли відповісти на це запитання⁹⁷.

Наслідки дефіциту довіри в транзитних суспільствах можуть бути найнеочікуванішими, і не тільки у державному управлінні. Науковці відмічають низьку активність на локальному рівні в нових демократіях, яка відображає відсутність будь-якої традиції в організації колективних дій з неполітичною спрямованістю. Зазвичай громадяни молодих демократій демонструють нижчий рівень довіри до базових політичних інститутів, ніж громадяни усталених демократій. Тому, звісно, в Україні слід враховувати цю особливість. Однак спостерігається дефіцит довіри не тільки до базових інституцій, а й до базових інститутів. Іншими словами, громадяни не довіряють не тільки органам державної влади, а й механізмам їх формування (інструментам демократії). Поєднання дефіциту довіри в суспільстві підвищує ймовірність застосування неконвенційних форм політичної участі (масові протести, демонстрації, радикальні стихійні виступи). Цікавий висновок зробили дослідники процесів демократизації: «... демократія зазнає

⁹⁷ Криза довіри до влади: червень 2017 р. / Центр соціальних досліджень «СОФІЯ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sofia.com.ua/-page226.html>.

поразки, якщо участь громадян в політиці буде надто інтенсивною. Дійсно демократія має найбільші шанси на успіх, коли дотримано рівновагу між поширеною політичною апатією і загальним громадянським залученням. Викликом новим демократіям, особливо в період одразу після падіння авторитарного режиму, є забезпечення участі, достатньої для підтримки демократичних норм і цінностей, і водночас – послаблення таких типів політичної участі як протести і демонстрації, які інколи іменуються «моментами великих потрясінь», здатних підірвати слабку демократію. Це надзвичайно хитка рівновага, оскільки такі суспільства перебувають в процесі масштабної перебудови економіки, що різко знижує рівень життя в той самий час, коли очікування мас високі»⁹⁸.

Водночас в Україні істотно змінилася кількість тих, хто ідентифікує себе громадянином України і яких об'єднує почуття єдності («Ми – це громадяни України»). Цей сегмент об'єднав майже 52% респондентів, а у 2013 р. таких було лише 36%. За спостереженнями соціологів, цей тип громадянської ідентичності був єдиним, який продемонстрував таке різке зростання цінності належності до відповідної спільноти. Патріотичні почуття громадянина України як потужний об'єднавчий чинник відмітили 41% респондентів у 2015 р., а у 2013 р. таких було трохи більше 8%. Цікаво й те, що близько 60% респондентів відчують почуття гордості, будучи громадянином України, і це почуття дає підстави для того, щоб довіряти своїм співвітчизникам набагато більшою мірою, ніж до всіх інших суб'єктів довіри»⁹⁹.

І хоча Україна не є країною, де демократія щойно народжується, а режим часів президентства В. Януковича за усіма ознаками не можна вважати абсолютно авторитарним, однак Революція Гідності стала тим «моментом великих потрясінь» (за Ф. Шміттером), який підтвердив попит на ревіталізацію демо-

⁹⁸ Демократизация / Сост. и науч. ред. К. В. Харпфер, П. Бернхаген, Р. Инглхарт, К. Вельцель; пер. с англ. – М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2015. – С. 344–346.

⁹⁹ Мартинюк І. Формування довіри як передумова інтеграції суспільства: довірчі відносини в сучасному українському соціумі / І. Мартинюк, Н. Соболева // Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. – К., 2016. – С. 153–154.

кратичних інститутів та елементарної соціальної справедливості. А це означає нагальність глибоких економічних і політичних реформ. На жаль, у ситуації російсько-українського збройного конфлікту на Донбасі вони не могли не спричинити падіння рівня життя.

Суттю реформи органів державної влади є приведення у відповідність інститутів та інституцій державного управління і запуск повноцінних механізмів політичної конкуренції і тим самим соціальних ліфтів, дистрофія яких обернулася поступовою дистрофією держави. І якщо (до російської агресії) подібний гібридний режим міг функціонувати відносно безпечно – з різним рівнем політичної напруги і політичного відчуження, то нині ерозія функцій держави і абсолютно неадекватна політична матриця створюють надзвичайно високі ризики існуванню самої держави. Причому джерелом подібних ризиків є не стільки російська агресія (це радше наслідок), а глибоке соціальне розшарування і політичне відчуження, якими створюються передумови для внутрішнього громадянського конфлікту.

Можна констатувати, що наразі найбільшою проблемою, яка гальмує вдосконалення системи державного управління в Україні, є проблема інституційна. Як і раніше, держава потребує наповнення чинної конституції реальним змістом, формування повноцінного механізму стримувань і противаг з системою політичної відповідальності і депутатів, і глави держави – тобто, інституціоналізації влади. Причому обрана від самого початку модель організації державної влади і тип парламентської виборчої системи спричинили поступову дистрофію усієї системи державного управління з усіма негативними наслідками (повільна інституціоналізація громадянського суспільства, деінституціоналізація партійної системи тощо). Наразі ситуація виправлена лише частково, тому загроза вихолощення інституційних нововведень (парламентської форми державного правління, державного фінансування політичних партій, децентралізації фінансів, електронного декларування і т. п.) залишається високою.

Все ще зберігається загроза «вихолощення» нововведень, які стосуються вдосконалення системи державного управління. Річ у

тім, що у політично неструктурованих суспільствах процес змін залежить у першу чергу від політичної волі. Наявна ж в Україні система кооптації політичного класу не забезпечує належного рівня такої політичної відповідальності, як б стимулювала політичну волю, дефіцит якої гальмує процес трансформації. Причому принципово важливо розірвати своєрідне замкнене коло кооптації кадрів на принципах особистої відданості, приналежності до певної фінансово-промислової групи на шкоду професіоналізму. Адже саме своєрідна «негативна селекція» вже створює загрози національній безпеці небаченим дилетантизмом і непрофесіоналізмом.

Доводиться визнати, що Конституційна реформа не досягла істотної демонополізації системи державної влади, як не відбулося і деолігархізації. Водночас не можна заперечувати істотного послаблення впливу ФПГ у політичних процесах. Також можна констатувати істотне розширення політичної і громадської участі. Очевидним є посилення політичної конкуренції у політичних процесах, хоча й у край нецивілізований спосіб, що свідчить про істотний прогрес у питанні вдосконалення системи державного правління.

Однак найбільшою проблемою системи державного управління в Україні є недостатня «інституціоналізація влади» – фіксація «правил гри» на рівні процесуальних законів. Звісно, політичним акторам, які мають владу, а відтак і великий адміністративний ресурс, проводити власну політику значно зручніше – їм не потрібно йти на компроміси з опозиційними політичними силами. Однак така практика призводить до кулуарності державної політики (своєрідного «візантійства»), що унеможливорює подолання політичної корупції і перехід до якісно вищого рівня розвитку механізмів ухвалення політичних рішень і, власне, здійснення державної політики.

На наш погляд, нинішня влада повторює помилки «помаранчевої коаліції», коли перевагами парламентської моделі не скористалися через те, що не були вчасно прийняті процесуальні закони, які б дали можливість запустити механізми політичної конкуренції. Наслідком стала, про що зазначалося вище, розбалан-

сованість і низька керованість державою, перманентна політична криза, а згодом і консолідація кланово-олігархічної системи у період президентства В. Януковича. Тому нині має місце так званий «спротив системи», а саме представників і влади, і бізнесу, які раніше отримували ренту від недосконалості інституційної системи держави, а тому зараз не зацікавлені у встановленні прозорих «правил гри». В українському соціумі склалася вкрай неоднозначна ситуація, коли, з одного боку, він є патерналістським і розраховує на те, що держава вирішуватиме проблеми, а з іншого боку, демонструє вкрай високу недовіру до будь-яких державних ініціатив.

Також слід розуміти, що реформа системи державної влади передбачає оптимізацію центральних органів державної влади, Кабінету Міністрів України, реформу публічних фінансів, реформу парламенту через прийняття відповідних законів – «Про Верховну Раду України» (за 25 років існування парламент зміг регламентувати свою діяльність на рівні закону «Про регламент Верховної Ради України», натомість Закону про парламент немає), і закону "Про Президента України" (діяльність глави держави регламентується тільки положеннями Конституції без спеціального процесуального законодавчого акту). Потрібна також ліквідація на конституційному рівні розриву між Кабінетом Міністрів та вертикаллю виконавчої влади (як відомо, у вітчизняному законодавстві наявний багаторічний дуалізм виконавчої влади між Кабінетом Міністрів і Главою держави, що призводить до дублювання компетенцій і, відповідно, до не визначення сфер відповідальності за реалізацію державної політики).

Важливою умовою реформи державного управління для України є руйнування так званих «підривних» інститутів (у термінах В. Гельмана). «Підривні» інститути – це норми і правила, які зовні мають атрибути демократії, верховенства права і належного управління, але насправді через специфіку політичних практик в реальності підривають можливості їх становлення. «Підривні» інститути є одним із проявів «інституційних пасток» – стійкого домінування неефективних інститутів, які вкрай складно зруйну-

вати¹⁰⁰. До них належать клієнтелізм, корупція, кланова політика, ухиляння від сплати податків, селективне застосування права державним апаратом, інші негативні ефекти неформальних інститутів, які унеможливають нормальне функціонування держави. В. Гельман «підривні» інститути порівнює з вірусом, який, впливаючи на організм, руйнує його зсередини. За Г. О'Доннеллом, процес «неформальної інституціоналізації» є систематичним пошкодженням інститутів як у процесі інституційного будівництва, так і подальшої їх еволюції¹⁰¹. В умовах посткомуністичної трансформації основними претендентами на роль «отруювачів» інститутів є рентоорієнтовані групи інтересів, які використовують «вікна можливостей» для посилення власних позицій¹⁰².

На думку В. Полтеровича, стійке домінування неефективних інститутів не може бути подолане без значних зовнішніх впливів на всю інституційну систему в цілому¹⁰³. У свою чергу В. Гельман вважає, що розширення ЄС в 2000-і рр. і тиск з боку ЄС виявився своєрідним «антидотом» для східноєвропейців, що дозволило їм якщо не позбутися «псування» інститутів рентоорієнтованими акторами, то істотно зменшити її соціальні втрати. Тому той факт, що Україна підписала Угоду про асоціацію з ЄС, взявши на себе ряд зобов'язань насамперед інституційного характеру, і є тим істотним екзогенним фактором, здатним пом'якшити за рахунок ревіталізації формальних інститутів руйнівний вплив «підривних» інститутів. Реформа державного управління є одним із зобов'язань, прийнятих в рамках імплементації Угоди про асоціацію з ЄС. Проте тут виникає «замкнене коло», коли низька якість

¹⁰⁰ Гельман В. Я. «Подрывные» институты и неформальное управление в современной России / В. Я. Гельман / Препринт М-13/10. – Санкт-Петербург, 2010. – С. 4.

¹⁰¹ O'Donnell G. Illusions about Consolidation / G. O'Donnell // Journal of Democracy. – 1996. – Vol. 7. – № 2. – P. 34–51.

¹⁰² Гельман В. Я. «Подрывные» институты и неформальное управление в современной России / В. Я. Гельман / Препринт М-13/10. – Санкт-Петербург, 2010. – С. 18.

¹⁰³ Полтерович В. Институциональные ловушки и экономические реформы / В. Полтерович // Экономика и математические методы. – 1999. – № 2. – С. 9–10.

державного управління і прагнення ряду впливових ренто-орієнтованих акторів отримати очікувану ренту звужують можливості для проведення реформ.

Щодо України зараз складно застосувати формулу, що «ухвалення політичних рішень вже не залежить від результатів голосування», оскільки всупереч збереженню до останнього часу змішаної мажоритарно-пропорційної виборчої системи, яка задумувалася як інструмент утримування при владі представників ФПГ (рентоорієнтованих політичних акторів), розвиток громадянського суспільства і руйнування монополії влади ФПГ після Євромайдану, а також інституційні зміни політичної системи, які стали наслідком домовленостей політичних акторів і підписання Угоди про асоціацію з ЄС з відповідними зобов'язаннями, є факторами, які істотно послабили консолідованість олігархічної моделі, створивши «вікно можливостей» для якісних змін у державному управлінні. Тому наразі важливою умовою подальших змін є забезпечення максимального виконання Стратегії реформування державного управління.

Водночас при реформуванні державного управління в Україні, на наш погляд, важливу роль має вдосконалення інституційного середовища – політичних інститутів та інституцій, які створюють простір, у якому функціонують органи державної влади.

Зважаючи на наявні ризики, які притаманні парламентській моделі, пов'язані з тим, що без відповідних процесуальних законів вона знижує рівень керованості державою, конче необхідно ліквідувати відповідні правові прогалини. Для цього треба забезпечити прийняття відповідних нормативно-правових актів, прописаних у коаліційній угоді. З точки зору інституційних змін, у ній цілком достатньо було виписано зміст необхідних реформ, їх послідовність, причинно-наслідкові зв'язки між пропонованими інституційними змінами. Щоправда, частина цих реформ має здійснюватися на конституційному рівні, що передбачає наявність трьохсот голосів народних депутатів, а забезпечити їх в умовах вузької коаліції вкрай складно.

Як показує практика внесення змін до Конституції, які стосувалися судової реформи, не виключається також винесення у

публічну площину найбільш резонансних змін, консолідація експертного середовища, політичні торги, які є засобами тиску на депутатський корпус, зокрема на фракції, які займаються відвертим популізмом, і фактором сформування необхідної політичної волі парламенту. На жаль, така непристойна практика наразі є єдиною можливою щодо депутатів, які не мають ані політичної відповідальності, ані суспільної гідності і які перетворили парламент на арену лобіювання інтересів окремих фінансово-промислових груп і банального заробляння коштів через підтримку тих або інших законопроектів.

Водночас не можна не брати до уваги той факт, що в Україні стала звичною практика порушення базових принципів демократії – рівних правил для всіх. Це стало буденним явищем при прийнятті ряду фундаментальних законів (найбільш резонансні – зміни до Закону про Генеральну Прокуратуру, прийняття Закону «Про державний бюджет» і у 2015, і у 2016 рр. тощо), що спричиняє подальшу руйнацію функцій держави і нівелює її роль, знижує легітимність органів державної влади і, відповідно, усіх державних рішень. Крім того, управління державою по суті «в ручному режимі» знижує рівень прогнозованості політичних процесів, унеможлиблює формування однакових і рівних для усіх правил гри.

Такий стан речей, звісно, можна пояснити складністю політичної ситуації і виправдати політичною доцільністю. Однак політичні рішення, які приймаються у такий спосіб, є вкрай контрпродуктивними, особливо це стосується кадрових призначень, проміжних виборів тощо, що ставить під сумнів саме таку політичну доцільність, оскільки не призводить ані до деолігархізації, ані до запуску соціальних ліфтів і тим більше нівелює нормальну політичну конкуренцію. Тому наразі вкрай важливо «запустити» запропоновані механізми ротації і управлінських кадрів, і суб'єктів політичного процесу загалом, які б базувалися на зрозумілих процедурах і виключно на правовій основі.

Підсумовуючи, зазначимо, що Україні необхідно сформувати реальну, а не формальну систему стримувань і противаг, провести парламентську реформу. Зміст парламентської реформи вже

напрацьовано із залученням численних вітчизняних і зарубіжних фахівців. Втім, слід враховувати і те, що інституційні механізми, які працюють у парламентах демократичних країн, не завжди є дієвими в Україні. Це стосується парламентської дисципліни, особливо присутності депутатів на робочих місцях, особистого голосування, процедури розгляду законопроектів в парламентських комітетах. З огляду на це, доцільно застосувати жорсткіші вимоги до депутатської діяльності. Вони стосуються насамперед процедури формування депутатського корпусу.

Україна відновила парламентську республіку, та виборча система залишилася інструментом відтворення влади ФПГ. Так, мажоритарна складова була інструментом, який давав можливість масово скупити голоси виборців у мажоритарних округах, а в парламенті досягати «потрібних» результатів голосувань саме за рахунок мажоритарників. Крім того, ця виборча система уможливила формування системи «превентивних заходів», які дозволяли ще на етапі виборчої кампанії з високою вірогідністю отримати бажаний результат. Це досягалося за рахунок «витискання» потенційних опонентів бажаних кандидатів через формальні причини завдяки застосуванню адміністративного ресурсу, відсутність адекватної реакції територіальних виборчих комісій на скарги, відхилення судами позовних заяв про порушення прав потенційних опонентів «потрібних кандидатів», ігнорування компетентними органами масових порушень виборчого процесу, формування «правильних» складів виборчих комісій і т. п. Ці «переваги» виборчої системи активно експлуатувалися й постмайданними політичними силами.

Тому нейтралізувати такі виклики може, з одного боку, інституційне вдосконалення політичної системи, а з іншого, стимулювання конвенційних форм політичної участі (в Україні цей процес набув доволі масового характеру через активізацію Громадських рад при органах державної влади та інших державних установах, підписання петицій до органів державної влади, звернення громадян в рамках Реалізації Закону «Про доступ до публічної інформації» тощо).

При цьому слід мати на увазі, що асинхронність інституційних змін створює ряд ризиків, оскільки у таких випадках

відбувається вихолощення нових інститутів старими (звичними) політичними практиками. Тому інституційні зміни вимагають системності і комплексності, врахування причинно-наслідкових зв'язків. І хоча Конституція України не передбачає внесення змін до Конституції пакетом, як і пакетних голосувань, доцільно на рівні політичних домовленостей між представниками коаліції депутатських фракцій розробити стратегію діяльності парламенту у частині зміни політичних інститутів.

З огляду на те, що конституціоналізм в Україні має телеологічний характер, численні проблеми інституційного характеру не є, на наш погляд, наслідком недосконалості Конституції, а результатом вихолощення її базових положень, з одного боку, а з іншого, недостатнім рівнем інституціоналізації відносин в системі органів державної влади і політичних акторів загалом. Йдеться, насамперед, про повноцінне формування механізмів політичної відповідальності депутатського корпусу (зміна механізмів електорального відбору через відмову від мажоритарної складової і переходу до пропорційної виборчої системи з відкритими списками і багатомандатними виборчими округами); розширення повноважень парламенту в частині унормування статусу парламентських слідчих комісій з одночасним обмеженням обсягу депутатського імунітету та індемнітету та законодавчим унормуванням інтерпеляції; унормування чітких процедур формування і переформатування коаліції депутатських фракцій; запровадження механізмів політичної відповідальності Президента України через процесуальне унормування процедури імпічменту; фіксацію прав парламентської опозиції у Законі «Про регламент Верховної Ради України».

Додаткових механізмів стимулювання потребує партійна система. Оскільки партії є суб'єктами виборчого процесу, а в разі запровадження пропорційної виборчої системи мають стати єдиними суб'єктами виборчого процесу, важливо задіяти інструменти стимулювання політичного структурування суспільства і партійно-політичного спектру. Як відомо, в Україні багатопартійність набула гротескності. Наразі зареєстровано 354 політичні партії. Багатьом очевидно, що вони створюються для участі у формуванні

виборчих комісій, але не для участі у виборах. Тим самим партії перетворюються у товар, який ФПП орендують або купують за відповідну плату. Перетворенню політичних партій з бізнес-проектів на партії-представники суспільних груп має сприяти зниження обмежувального бар'єру для політичних партій і, навпаки, підвищення до 7–8% для виборчих коаліцій. Така практика була випробувана країнами Північної Європи ще на початку ХХ ст. і країнами ЦСЄ (Польща, Чехія, Словаччина) наприкінці того ж століття і засвідчила свою ефективність для стимулювання розвитку повноцінної партійної системи. Крім того, потребує перегляду процедура реєстрації політичних партій і процедура її переєстрації, особливо для партій, які протягом тривалого часу не беруть участі у виборчих кампаніях. Потрібне законодавче обмеження витрат на виборчі кампанії та політичну рекламу. Зауважимо, що позитивні кроки у цьому напрямку вже зроблено і це пов'язано з прийняттям Закону «Про державне фінансування політичних партій».

Наявність «дефіциту держави» в Україні, який пояснюють втратою нею монополії на застосування сили, проявляється зменшенням її здатності забезпечувати правопорядок, що спричиняє сплеск політичного радикалізму, нівелює безсумнівні і очевидні результати реформування в країні. В умовах орієнтації значної частини правлячих груп на отримання ренти спроби провести масштабні реформи і підвищити якість державного управління посередництвом технократичних механізмів зустрічають сильний спротив з боку впливових вето-гравців: груп інтересів і частини бюрократії, які часто вступають у неформальні коаліції. Тому основним ледь не єдиним джерелом курсу реформ є персональні пріоритети вищого політичного керівництва, які навіть за найсприятливішого збігу обставин недостатні для досягнення цілей реформ, а в гіршому випадку стають майже нездоланною перешкодою на їх шляху¹⁰⁴. В Україні нині склалася саме така ситуація,

¹⁰⁴ Гельман В. Politics versus policy: технократические ловушки постсоветских преобразований: Препринт М-55/17 / В. Гельман. – Санкт-Петербург, 2017. – С. 4–5.

коли коаліція реформ – це мінімально виграшна коаліція в парламенті. Для проходження тієї чи іншої реформи Президенту доводиться вдаватися до політичної мобілізації. Між тим політичний процес – це процес, де політичні торги є звичною справою. В Україні предметом політичних торгів зазвичай є гарантія «недоторканності» з боку правоохоронних або фіскальних органів, фінансово-економічні преференції та пільги. Саме завдяки цьому вдається мобілізувати на голосування в парламенті представників Опозиційного блоку, Радикальної партії, мажоритарників.

І насамкінець, при реформуванні системи державної влади важливо максимально дотримуватися принципу синхронності, оскільки правовий вакуум, пов'язаний із поєднанням неефективних (тому вони й реформуються), інститутів з новими, найчастіше призводить до неефективності (часто вихолощення) нових. У таких випадках виникають нові «інституційні пастки», що знижує ефекти від нововведень.

3. ПРАВОВА РІВНІСТЬ В УКРАЇНІ

3.1. Свобода, відповідальність та законослухняність у суспільних уявленнях та поведінці

У процесі становлення України як держави, питання прав людини та громадянина, їх забезпечення та дотримання стало однією з важливих соціальних проблем. Реалізація прав людини має забезпечуватися низкою засобів, механізмів 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 прав поділяються на конституційні, юридичні, морально-політичні, економічні, соціальні тощо.

Само по собі проголошення верховенства прав людини є вкрай недостатнім. Крім прийняття відповідних законодавчих актів та відпрацювання механізмів їх імплементації державою та її інститутами необхідно, щоб цінність прав та свобод людини вкоренилась у свідомості суспільства та кожної особистості, стала для всіх спільним дороговказом. Якщо людина не усвідомлює цінності своїх прав, вона не зможе ані отримати, ані використати, ані захистити їх. Зрештою, необхідно переходити від задекларованих на папері прав і свобод до реального втілення спільного для демократичного світу гасла: «поважай, захищай і виконуй».

Відповідь на запитання про те, що необхідне для забезпечення прав людини, може бути простою: права людини – це права, необхідні для того, щоб бути людиною. Цей аргумент передбачає, в свою чергу, два припущення: права людини засновані на певних культурно трансцендентних і посправжньому універсальних моральних стандартах, і що права людини притаманні самій людській природі і таким чином вони є фундаментальними. Критики фундаментальності прав людини спростовують ці припущення, вказуючи на те, що принципи, які видаються фундаментальними в одній цивілізації, не є такими для іншої.

Виникають і інші запитання, в першу чергу в контексті процесів глобалізації. Особливості прав людини у ХХІ сторіччі полягають в тому, що вони розвиваються в умовах протиріч, які як зберігаються від минулих етапів розвитку, так і виникають сьогодні. Це створює значні труднощі на шляху утвердження та реалізації прав людини в різних регіонах світу, адже глобалізація всіх процесів суспільного розвитку, з одного боку, і намагання традиційних суспільств забезпечити збереження своїх індивідуальних особливостей, свого особливого підходу до прав людини, з другого, є одним з головних протиріч у цій царині.

З ліберальної точки зору права людини і права груп є одним з найважливіших факторів сталого розвитку людства. Права людини за своєю сутністю є (чи принаймні мають бути) головною цінністю, якою має керуватися держава. Понад те, права людини є своєрідними маркерами цивілізованості держави, адже важливим є не тільки проголошення широкого спектру прав, а й впровадження чітких механізмів і процедур їх забезпечення та реалізації. Як справедливо наголошує Є. А. Лукашева, «Принцип формальної юридичної рівності, на який засновані всі права людини, є засобом примирення різновекторних інтересів людей, створює свого роду консенсус стосовно характеру їх взаємодії, обсягу благ, на які може розраховувати кожний»¹⁰⁵.

Права людини постійно розвиваються та розширюються. Ці права охоплюють все нові сфери суспільних відносин, входять, як необхідні компоненти, до сталого розвитку. Сформувалися нові різновиди прав – прав колективних, які охоплюють інтереси спільнот, асоціацій, народів, меншин тощо. До цієї категорії прав можна віднести право народів на розвиток, право на самовизначення, право на життя в умовах здорового навколишнього середовища. Поява цих прав є свідченням наявності солідарних інтересів спільнот, і недооцінка їх може загальмувати розвиток як людства в цілому, так і певних груп.

¹⁰⁵ Лукашева Е.А. Права человека как критерий нравственных измерений политики и государственной власти / Е.А.Лукашева // Права человека. – М.: Норма, 2011. – С. 28.

Основним підходом до особи є розуміння її як складної і водночас найважливішої проблеми в умовах транзитного суспільства. Головне призначення права при цьому – упорядкування соціальних відносин та забезпечення автономії особи, захист прав людини та її свобод, серед яких немає права бути не людиною. Важливою особливістю прав людини як феномена світової культури є їх дуалістичний характер. З одного боку, права відображують важливу атрибутивну якість, життєву потребу людини бути самобутньою особою, самим собою. З іншого ж, права людини визнаються у якості складової частини правової системи суспільства, що надає їм юридичну силу та забезпечує їх визнання та захист державою. Внаслідок цього людина водночас є і приватною особою, і громадянином певної держави.

Роздвоєння особи на «людину» та «громадянина» було введено ще у часи Французької революції у ранг державної доктрини. Протиставлення ж цих двох понять та відкидання пріоритетності природних прав людини призвело до величезних людських жертв. Причому природні, невід’ємні права людини не даровані їй державою, вона наділена ними з народження, їх не можна надати іншій людині. Якщо відняти у людини право на життя, свободу, безпеку, включаючи екологічний розвиток, повагу людської гідності, невтручання в особисте життя, право на участь у суспільних системах, володіння та розподілення власності, право на спротив пригніченню та дискримінації та ряд інших життєво важливих прав, то людська індивідуальність зникне, втратить свою неповторність. Невід’ємні права відображують природу людини, суть якої – духовна свобода. «Людина – першопочатково вільна, якщо вона людина. Свободу не можна ні з чого вивести, в ній можна лише першопочатково перебувати» (М. Бердяєв).

Постійний розвиток доктрини стосовно прав людини та їх захисту висуває дедалі нові й нові вимоги. Невпинно відбувається визнання нових прав, які стають «природними» і «невід’ємними», зростає кількість загальновизнаних прав людини, поважати та захищати які мають всі цивілізовані держави. При цьому конкретизується зміст прав, як давно закріплених міжнародним спів-

товариством, так і «новельних» прав, різноманітні аспекти яких піддаються аналізу і нормативному закріпленню.

Однак, зміни торкнулися не тільки змісту та спрямованості прав людини. Розвиток загальної теорії прав людини зрештою поставив питання про суб'єктність цих прав. Це пов'язано з процесами глобалізації, коли держави починають усвідомлювати свою взаємозалежність і разом вирішувати проблеми, на які раніше не звертали особливої уваги. Поступове зникнення, асиміляція в багатьох країнах унікальних, самобутніх культур корінних народів та національних меншин, протести проти цього з їхнього боку привели до згоди щодо необхідності захисту цієї самобутності, забезпечення реального рівноправ'я етичних спільнот. Втім, при розгляді таких ситуацій виникає питання про суб'єктність носія прав – ним є окрема особа чи певна спільнота, колектив?

Існує декілька класифікацій прав людини, але можна зупинитися на достатньо усталеній в останні десятиріччя класифікації концепції «покоління» прав, запропонованої К. Васаком¹⁰⁶. Ця концепція не є ідеальною, але пропонує певні рамки для подальшого дослідження. Згідно цієї класифікації права людини поділяються на чотири покоління:

1. Права першого покоління охоплюють основні особисті права і свободи, політичні права і свободи людини до яких входять:

- особисті права і свободи, які ще мають назву громадянських; більшість з них належить кожній людині від народження, є невід'ємними і не підлягають будь якому обмеженню;

- громадянські права, якими має забезпечуватися свобода особи як члена суспільства, її юридична захищеність від незаконного зовнішнього втручання;

- право на життя, право на повагу до честі і гідності людини, право на свободу і особисту недоторканість, недоторканість особистого життя, на свободу пересування і вибору місця проживання, на свободу вибору національності і вибору мови спілкування, право на презумпцію невинуватості тощо;

¹⁰⁶ Vasak K. Human Rights. A Thirty-Years Struggle: the Sustained Efforts to Give Force of the Universal Declaration of Human Rights / K.Vasak. – UNESCO Courier, 1977. – № 3. – P. 29–32.

– право людини брати участь у політичному житті та керуванні державою (втім, це право розповсюджується виключно на громадян).

2. Права другого покоління включають:

– право на працю, право на відпочинок, право на соціальне забезпечення, право на житло, право на достойний рівень життя, охорону здоров'я тощо;

– право на освіту, право на доступ до культурних цінностей, право вільно брати участь у культурному житті суспільства.

3. Третє покоління прав людини охоплює такі права як право на розвиток, право на мир. Суб'єктами цих прав виступають вже не індивіди, а спільноти (за термінологією К. Васака, ці права є правами солідарності).

4. Четверте покоління прав (поза класифікацією К. Васака), що наразі народжується, стосуються зміни статі, трансплантації органів, клонування, використання віртуальної реальності, одностатевих шлюбів, штучного запліднення, евтаназії, вільної від дитини сім'ї та незалежного від державного втручання життя за релігійними, моральними поглядами тощо.

Покоління права мають різну юридичну природу, оскільки нові покоління прав мають в першу чергу забезпечувати такі права, які життєво важливі не тільки для індивіда, а й для спільнот. Якщо такі права окрема особа буде намагатися реалізувати особисто, то у неї може взагалі не бути можливості це зробити. Крім цього, при реалізації деяких колективних прав окремою особою одноосібно може бути реалізоване замість права, яке реалізується, інше право. Індивідуальне ж право нерідко може здійснюватися колективно, але відмінність його від колективного права полягає в тому, що воно повною мірою може здійснюватися та захищатися індивідуально, тоді як колективні за своєю сутністю індивідуально реалізувати неможливо. Можна цілком погодитися з П. Алстоном, який підкреслює: «Права людини входять до тієї сфери, де за визначенням існують протиріччя та конфлікти. В іншому випадку, за повної солідарності, вони стають непотрібними». Крім того, «Права людини, за своїм визначенням, це те, чим кожен володіє просто в силу того, що він є людиною. Будь яка соціальна

спільнота не тотожна особі, відповідно неможливо говорити, що будь який народ чи інша спільнота володіє правами людини»¹⁰⁷.

Права і свободи людини мають ґрунтуватися на дотриманні загальноувизнаних, законних настанов людського співіснування. В той же час, права і свободи людини мають обумовлюватися їх обов'язками і відповідальністю, що становить зміст одного із конституційних принципів, який полягає у нерозривній єдності і взаємодії прав, свобод і обов'язків особи.

У системі суспільних відносин свобода людини здійснюється в рамках соціальної необхідності і безпосередньо пов'язана з його правами, обов'язками і відповідальністю. Відповідальність виступає найважливішим моментом будь-якого виду діяльності. Суб'єкт діяльності, виконуючи належне, несе з необхідністю відповідальність різного роду – моральну, політико-правову, адміністративну тощо. В умовах сучасного інтенсивного розвитку суспільства, розгалуженої структури громадських організацій, об'єднань, інститутів доводиться постійно зустрічатися з певними «критичними ситуаціями», у яких вельми важливе вирішення проблеми співвідношення вільних дій і належного виконання правових приписів, розподілу відповідальності між суб'єктами в структурній ієрархії соціальних систем. У реальних умовах, особливо у колективній діяльності, непоодинокі випадки, коли моральна та інші види відповідальності виявляються складними за своїм характером і розподілом по суб'єктах діяльності. Тоді виникає потреба у визначенні загальних і окремих критеріїв відповідальності.

Індивідуальна ступінь свободи залежить від багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів, і, перш за все, від ступеня оволодіння соціальними властивостями і якостями в процесі соціалізації, від здібностей індивіда, від його здатності виконувати ті чи інші соціальні функції, від його місця в структурній організації суспільства. Реалізація свободи в цілісній соціальній системі відбувається в результаті виконання суб'єктами певних функцій,

¹⁰⁷ Alston P.A. Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development of Obfuscation of International Human Rights Law? / P.A.Alston // International Law Review. – 2009. – Vol. 29. – P. 307.

пов'язаних з осмисленням і постановкою цілей, завдань, вибором засобів і відповідних практичних дій.

Суспільство своїми нормами і обмеженнями визначає діапазон вибору. Цей діапазон залежить від умов реалізації свободи, від форм суспільної діяльності, від рівня розвитку суспільства і місця людини в суспільній системі. Соціальними умовами реалізації свободи виступають: соціальні норми (правові, моральні та ін.); форми суспільної діяльності; рівень розвитку суспільства; повага особою соціальних норм і культурних цінностей суспільства.

Свобода особистості в різних її проявах є наразі найважливішою цінністю цивілізованого людства. З другого боку, безмежної, абсолютної свободи бути не може. Людина є членом суспільства і зобов'язана рахуватися з його нормами, перш за все тому, що повна свобода однієї людини означала б свавілля відносно іншої. Загальна декларація прав людини містить положення про те, що при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які мають на меті забезпечити визнання і повагу прав інших. Якщо людина поступає вільно, якщо існує свобода вибору, значить, вона є відповідальною і за наслідки своїх дій.

Відповідальність є необхідною складовою свободи, її невід'ємною частиною. Відповідальність – характер взаємин між особистістю, групою, суспільством з точки зору свідомого здійснення висунених до них взаємних вимог. Якщо людина може вільно вибирати варіанти своєї поведінки, вона повиненна нести відповідальність за зроблений вибір. Відповідальність, яка приймається людиною як основа його особистої моральної позиції, обумовлює його поведінку і вчинки.

Право слугує офіційним мірилом діючої свободи та відповідальності, їх нормою, показником меж належного і можливого. Правові норми є юридично визнаними, вираженими у законах, в яких свобода набуває безособового, теоретичного, незалежного від свавілля окремого індивіда існування.

Для практичної реалізації свободи потрібна передусім внутрішня культура особи – політична, правова, моральна. В основі права лежить свобода окремої людини, і право полягає в тому, щоб

людина поводитися з іншою як з вільною істотою. Мораль і право є тими взаємопов'язаними та взаємодоповнюючими системами регулювання суспільного життя, які охоплюють суспільну свідомість, суспільні відносини, суспільно значущу діяльність, нормативні сфери. Вони формують усвідомлену, обґрунтовану законослухняну поведінку, тобто свідоме підпорядкування вимогам закону. Як різновид законослухняної поведінки можна розглядати соціально активну правомірну поведінку – діяльність із реалізації правових норм на основі усвідомлення їх цінності й глибокого переконання в необхідності їх виконання. На відміну від законослухняної поведінки з соціально активною мотивацією, правомірна поведінка не пов'язана з додатковими витратами і зусиллями¹⁰⁸.

Система прав людини складається з норм-принципів, які захищають основні галузі, конкретні норми матеріального права, процесуальні норми, а також механізмів захисту людських прав¹⁰⁹. Ратифікувавши основні міжнародні акти (Загальна декларація прав людини 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1996 р., Конвенція про захист прав і основоположних свобод 1950 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 р., Міжнародна конвенція про права інвалідів 2006 р., Європейська соціальна хартія 1996 р.), Україна імплементувала основні норми-принципи у вітчизняне законодавство, включно з Конституцією України, та надала формальні правові гарантії, що мають сприяти реалізації законів.

Перш за все, основним гарантом прав громадянина є Конституція України, яка гарантує всім громадянам України рівні права і свободи у політичній, соціальній, економічній царині. Кожен громадянин України має право на вільний розвиток своєї осо-

¹⁰⁸ Свириденко Г. В. Правомірна поведінка: теоретико-прикладні засади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 [Електронний ресурс] / Г. В. Свириденко; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2017. – С. 133. – Режим доступу: http://idpnan.org.ua/files/sviridenko-g.v.-pravomirna-povedinka-_teoretiko-prikladni-zasadi_-_d_.pdf.

¹⁰⁹ Денисов В. Міжнародна система захисту прав людини – новий етап розвитку / В. Денисов, В. Свінтов // Права людини в Україні. Щорічник 1994. – К.: Укр. Правн. Фондація, 1996. – С. 16.

бистості та має обов'язки перед суспільством (Ст. 23). Усі громадяни мають рівні конституційні права і свободи, є рівними перед законом (Ст. 24), їх права і свободи захищаються судом (Ст. 55). Крім того, Конституція містить ряд норм як прямої дії, так і відсилочних норм, що стосуються забезпечення рівності та дотримання прав і свобод громадян України.

У той же час, необхідно підкреслити, що формальні норми як Конституції України, так і норми інших законодавчих актів, що стосуються як рівності прав, так і прав як таких, носять здебільшого формальний характер і, досить часто не виконуються та порушуються. Так, Ст. 48 Конституції України містить імперативні норми, які закріплюють право кожного на достатній рівень життя, достатнє харчування, одяг, житло, а виконання норм Конституції щодо юридичного забезпечення права на працю, освіту, лікування, відпочинок та соціальний захист взагалі залишається поза реальністю.

Зрозуміло, що стан реальної рівності залежить від правового, соціального, економічного, культурного та ментального факторів, а саму рівність можна розглядати «як соціальний ідеал, що має історично мінливий характер; як принцип, відповідно до якого людям забезпечуються визначені соціальні умови; як політична цінність, тісно пов'язана з принципом соціальної справедливості й свободи»¹¹⁰. Понад те, оскільки рівність невід'ємно пов'язана з самою сутністю права, то «...держава не має права ігнорувати ідеї рівності, які закріпилися у суспільстві, оскільки сама ідея рівності як категорія та як об'єктивна мета піднімається до рівня цілей та прагнень суб'єкта, а створена модель стає його внутрішньою потребою, тим, що він має внести у світ за допомогою своєї практичної діяльності. Інакше (і це підтверджує історія) держава приречена на соціально-політичні потрясіння»¹¹¹.

¹¹⁰ Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України від 2 листопада 2004 р., № 15-рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – С. 2975.

¹¹¹ Фаловська І. Конституційний принцип рівності в Україні: проблемні аспекти дослідження / І.Фаловська // Visegrad Journal on Human Rights. – 2016. – № 6/1. – С. 175.

Незважаючи на те, що законодавство України встановлює формальні принципи рівності громадян та встановлює широке коло державних органів та посадових осіб, зобов'язаних забезпечувати реалізацію прав і свобод, основні права і свободи громадян постійно порушуються на всіх рівнях. Гарантом прав і свобод в Україні виступає Президент України (Ст. 102 Конституції України), парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод здійснює Уповноважений Верховної Ради з прав людини (Ст. 101), в межах своєї компетенції забезпечення прав здійснює Кабінет Міністрів України (Ст. 116, п. 2), місцеві державні адміністрації (Ст. 119, п. 2), Верховний суд, Конституційний суд, суди загальної юрисдикції тощо. Попри таку величезну кількість органів, норми, що стосуються забезпечення прав громадян, їх рівності перед законом часто залишаються нереалізованими або реалізуються вибірково.

Перш за все, не реалізується або прямо порушуються базові конституційні норми Ст. 21, які стосуються невід'ємності та непопущності прав і свобод людини, та Ст. 3 і Ст. 28 – право на гідність, а також Ст. 55 та 59 – право на справедливий суд.

Розуміння рівності у царині прав людини, оцінку їх юридичних гарантій можна розглянути на прикладі соціологічних опитувань. Так, на початку 2017 р. Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та фірмою «Юкрейніан соціолоджі сервіс» на замовлення Програми розвитку ООН в Україні та у співпраці із ГО «Центр інформації про права людини» і Офісом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини було проведено загальнонаціональне соціологічне дослідження «Права людини в Україні». Усього було опитано 2002 респондентів за квотною загальнонаціональною вибіркою, яка за областями України, типами поселення (Київ, обласні центри, інші міста, села), статтю і віком репрезентує доросле населення України (18 років і старше). Опитування проводилось у всіх областях України, м. Києві та контрольованих районах Донецької і Луганської областей. Опитування не проводилось в анексованому Росією Криму, м. Севастополі та окупованих територіях Донбасу. Максимальна випадкова похибка (без урахування дизайнефекту) не перевищує 2,2% з вірогідністю 0,954.

Найбільш важливими для населення України є права, пов'язані із забезпеченням життєвих потреб людей: право на життя (вказали серед десяти найважливіших 78% населення), право на соціальне забезпечення (63%), право на житло (58%), право на освіту (57%), право на працю (55%), право на достатній життєвий рівень (51%). Водночас близько половини громадян включили до десятки найбільш важливих для них право на справедливий суд (56%), право на свободу та недоторканість (53%), право на свободу думки, совісті та релігії (46%), право самому розпоряджатися своєю долею (45%).

Найменш важливими правами для українців виявилися заборона на колективне вислання іноземців без індивідуального розгляду конкретної справи (включили до десятки найбільш важливих 2% населення), заборона вислання громадян з країни (4.5%), право на створення профспілок (5%), заборона смертної кари під час війни (9%).

Запропонований вибір між добробутом за рахунок обмеження прав і свобод чи готовністю терпіти певні матеріальні труднощі заради збереження своїх прав і свобод поділив українців: третина (30%) готова в обмін на власний добробут поступитися державі часткою своїх прав та громадянських свобод, 35%, навпаки, заради особистої свободи та гарантій дотримання всіх громадянських прав готові терпіти певні матеріальні труднощі, і ще 35% не змогли зробити певного вибору. Регіонально особливо виділяється позиція жителів Донеччини та Луганщини, де 55% населення готові терпіти матеріальні труднощі заради збереження прав і свобод, і лише 22% готові обміняти їх на добробут¹¹².

Оцінка населенням змін, які з часів Євромайдану сталися в сфері прав людини, є достатньо песимістичною. Лише 4% зазначили, що ситуація в цій сфері покращилася, ще 23% вважають, що ситуація з одними правами змінювалася на краще, а з іншими – на гірше. Натомість 35% зазначили, що ситуація однозначно стала

¹¹² Громадська думка про права людини в Україні / Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. – 2016. – 8 грудня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dif.org.ua/article/dumka_prava_lyudyny.

гіршою, а ще 28% вважають, що ніяких змін не відбулося. Найбільше погіршення ситуації з правами людини, і це природно, визначили жителі Донбасу (60%).

Можна зробити висновок, що негативні оцінки змін у сфері захисту прав людини чималою мірою обумовлюються загальною економічною ситуацією в країні. В переліку прав, ситуація з дотриманням яких, на думку населення, найбільш погіршилася, були виділені в першу чергу право на достатній рівень життя (погіршення в цій сфер відмітили 42%), право на соціальне забезпечення (29%) та право на працю (27%) – тобто ті права, які пов'язані із соціально-економічною сферою, з виживанням. Натомість погіршення ситуації з іншими правами зазначили менше 15% респондентів.

Стан із дотриманням основних прав людини в Україні оцінюється громадянами переважно негативно: при оцінці рівня дотримання базових прав особистості, політичних, соціальних та економічних, культурних та екологічних прав за 5-ти бальною шкалою, всі середні оцінки є меншими за 3 бали. Порівняно вищі оцінки (майже задовільні) отримали дотримання політичних, культурних прав (2,95 бали), та базових прав особистості (2,93 бали), тоді як найменше оцінили дотримання соціальних та економічних прав (2,22 бали). В цілому більш високі оцінки були схильні давати жителі Західного та Східного регіону.

Надзвичайно низький рівень довіри громадян України до держави та її інститутів досить виразно ілюструються відповідями про довіру їм: у 2017 р. Президенту України довіряли лише 22% опитаних, не довіряли – 71,9%, Уряду – відповідно 12,8% і 81,9%, Національному банку – відповідно 11,7% і 81,5%), Верховній Раді – відповідно, 9% і 86,6%, прокуратурі – відповідно 9,5% і 83,3%, судам – відповідно 7% і 86,6%, Національному антикорупційному бюро України 21,3% і 64,8%, відповідно довіру до державного апарату (чиновників) висловили 7,9%)¹¹³. Наголосимо, що, зреш-

¹¹³ Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації / Центр Разумкова. – 2017. – 23 жовтня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.razumkov.org.ua/napryamki/sotsiolohichni-doslidzhennia>.

тою, довіра це ресурс розвитку і передумова досягнення суспільної злагоди та консолідації.

На думку респондентів, ефективнішими способами захисту прав людини в Україні є звернення до засобів масової інформації (таку думку поділяє 28% опитаних), звернення до Європейського суду з прав людини (так вважають 19% опитаних), використання родичів та знайомих (16%), звернення до суду (16%). Вирішення питання за допомогою власних дій, аж до насильницьких (16%), та вирішення питання за допомогою хабаря (12%). При цьому близько 19% опитаних вважають, що жодних ефективних засобів захисту прав людини у нас не існує, і ще майже 15% не змогли дати відповідь на це запитання. Така картина в уявленні громадян щодо захисту своїх прав викликає значне занепокоєння та має бути предметом обговорення та прийняття відповідних рішень на всіх рівнях відповідальності.

54% опитаних вказали, що вони ніколи не намагалися захищати свої права, і лише 46% робили такі спроби. Причому рівень подібної активності мало різниться в різних регіонах України (цей рівень є трохи більшим в Західному регіоні і трохи меншим – у Східному). І це при тому, що Конституція України гарантує усім громадянам рівні конституційні права і свободи та рівність перед законом (Ст.24).

У захисті своїх прав активнішими є молоді люди та особи середнього віку (рівень відмови від захисту своїх прав у випадку їх порушення сягає близько 50%), тоді як в найстаршій віковій категорії не намагалися захищати свої права 62% від тих, хто потерпав від їх порушення. Причому чим більшим є рівень освіти, тим частіше громадяни проявляють відповідну активність. В той же час, і серед найбільш освічених респондентів частка тих, хто захищав свої права, складає лише 54%.

Переважно громадянам вдавалося успішно захищати право на соціальне забезпечення (з порушенням цього права зіштовхувалися 25% з тих, хто успішно його захистив), право на достатній рівень життя (21%), право на свободу та особисту недоторканість (19%), право на працю (16%).

Парадоксальним є той факт, що із засобів, які використовуються для захисту своїх прав, найпопулярнішими є використання

соціальних зв'язків (допомоги родичів та знайомих – такий спосіб вирішення проблем використовували 29% з тих, хто активно захищав свої права), та звернення до суду (цей спосіб використовували 26%). Крім цього частіше за інші способи згадувалися звернення до поліції (20% випадків) та звернення до місцевих органів влади (17% випадків). Найменше використовувалися звернення до окремих міністерств, партій чи до депутатів. Використання для захисту своїх прав соціальних зв'язків є переважаючим лише у Західному та Центральному регіонах (причому в Західному регіоні цей засіб використовували більше половини опитаних). Натомість в Південному та Східному регіонах першість утримує звернення до суду. В Центральному, Південному та Східному регіонах одним з основних способів захисту своїх прав є звернення до поліції.

Викликає занепокоєння й те, що одним із засобів захисту своїх прав трапляється самостійне здійснення правосуддя (самосуд). Неприпустимими його вважають лише половина опитаних, проте 38% вважають, що самосуд є припустимим за певних обставин, і ще 12% – що самосуд на сьогодні є цілком виправданий та прийнятний. Найвищий рівень несприйняття ідеї самосуду серед мешканців Донбасу (71% цілковито проти цього); в інших регіонах однозначно проти приблизно половина опитаних. Натомість мешканці Західного, Східного та Центрального регіонів трохи більш схильні до обмеженого заперечення (припускаючи існування обставин, які виправдовують такі дії).

До сфери основних цінностей для українців входить право на справедливий суд (56%), право на свободу та особисту недоторканність (52%), на свободу думки, совісті та релігії (близько 45%) та право самому розпоряджатись власною долею (понад 44%). Тобто, можна визнати досить високий рівень підтримки цінностей прав людини, але «значна частина громадян України плутається в поняттях, якщо запитати що ж таке права людини, звідки вони з'явилися, чи є порушенням прав людини ті чи інші конкретні ситуації, то значна частина громадян України не розуміє, що це таке. Для них це — за все хороше та проти всього поганого»¹¹⁴. По-

¹¹⁴ Українці плутають «права людини» з можливістю жити забезпечено (Дослідження, інфографіка) / Тексти.org.ua. – 2017. – 2 листопада [Електронний

над те, понад 30% громадян готові поступитися частиною прав та свобод заради добробуту. Ще близько третини терпітимуть матеріальні труднощі, але не поступатимуться своїми правами. Інша третина не визначилась із відповіддю, а сам принцип рівності не є в пріоритеті в мозаїці цінностей українців. Найбільше українці готові обмежувати права наркозалежних (26%), олігархів (20%), людей з непопулярними політичними поглядами (19%), а найменше – безробітних (3%).

Водночас експерти вказують, що українці неправильно розуміють право на життя. Вони розглядають його як право на соціальні умови, а не в значенні гарантії від позбавлення життя: «Право на життя не стосується ніяк життєвих потреб – це право не бути вбитим у супереч закону, право на захист від вбивства та на розслідування позбавлення життя... Це помилкове сприйняття права на життя дуже характерне для пересічних людей»¹¹⁵.

Аналізуючи соціологічні опитування можна зробити висновки, що українцям притаманна емоційна оцінка загального стану прав людини в країні. 42% відзначають, що найбільше порушилось право на достатній рівень життя. На другому та третьому місці – право на соціальне забезпечення (майже 29%) та право на працю (близько 27%). Соціологи розглядають це як незадоволення погіршенням економічної ситуації.

Соціологічні дослідження також показують, що третина українців не орієнтуються в походженні прав людини. Тільки (46%), тобто менше половини респондентів вважають, що права людині належать від народження. Ще 5% вважають, що вони визначаються міжнародними угодами. Половина ж опитаних вважає джерелом прав державу, релігію або переконані, що кожна людина сама визначає, які в неї права.

Правова поведінка є продовженням правової та загальної культури, одним з головних показників рівня розвитку суспільства

ресурс]. – Режим доступу: http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/80599/-Ukrainci_plutajut_prava_ludyny_z_mozhlyvistu_zhyty.

¹¹⁵ Громадська думка про права людини в Україні / Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. – 2016. – 8 грудня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dif.org.ua/article/dumka_prava_lyudyny.

і держави в цілому. В Україні вона перебуває на стадії формування і конче потребує цілеспрямованої діяльності з її становлення та розвитку. При цьому слід мати на увазі, що неухильність дотримання норм законів вимагається не тільки від пересічних громадян, а в першу чергу від державних і посадових осіб, оскільки порушення ними норм права руйніє можливість досягти стабільності та демократичності в державі.

Правову поведінку можна визначити як певну систему. До неї входять знання про право як регулятор суспільних відносин; уявлення про власні права і свободи, обов'язки та відповідальність; ставлення до правових явищ, зокрема до права в цілому, до вимог конкретних норм права, до юридичних установ і їхньої діяльності; здійснення юридично значущих дій¹¹⁶.

Правову поведінку українського суспільства, всіх його прошарків можна визначити як розколоту, просякнуту правовим нігілізмом, вибірковим правосуддям та практично тотальним нехтуванням закону, що, в свою чергу, викликано кризовими явищами соціального, економічного та політичного характеру: «Деформації правової поведінки являють собою викривлення форми та змісту правових настанов, навичок та звичок на інституційному та не інституційному рівнях, що відбивається перш за все у діяльності та дискурсивних практиках суб'єктів правовідносин, а також у вирішенні конфліктних ситуацій серед широких верств населення»¹¹⁷.

Деформація правосвідомості, яка призводить до змін правової поведінки, має декілька видів: правовий нігілізм, правовий ідеалізм, правовий інфантілізм, правовий дилетантизм та правова демагогія¹¹⁸. В українському суспільстві співіснують практично усі види деформації правосвідомості, і важко визначити ступінь небезпеки кожного з них. Втім, правовий нігілізм, очевидно, є одним

¹¹⁶ Крестовська Н. Теорія держави і права / Н. Крестовська. – Х.: Одиссей, 2007. – С. 355.

¹¹⁷ Калиновський Ю. Правосвідомість українського суспільства: генеза та сучасність / Ю. Калиновський. – Х.: Право, 2008. – С. 218–219.

¹¹⁸ Крестовська Н. Теорія держави і права / Н. Крестовська. – Х.: Одиссей, 2007. – 432 с.

з найнебезпечніших видів деформації, оскільки пов'язаний і з низьким рівнем загальної культури, і з соціальною апатією, і з негативно-заперечувальним ставленням до права та закону. Тому на часі стоїть питання про стан правової культури в Україні, оскільки вона не є правом чи його реалізацією, а комплексом уявлень тієї чи іншої спільноти про право, про його реалізацію, про діяльність державних органів та посадових осіб.

В Україні високий рівень правової культури не спостерігається не лише у пересічного громадянина, часто його не вистачає навіть законодавцям, політичним лідерам, керівникам громадських організацій. І справа не в тому, що вони не знають закону, а в тому, що вони не рахуються з ним, цим зневажаючи право. Низький рівень правової культури, нерозвиненість у населення юридичних традицій, відкритий правовий нігілізм, заперечення необхідності і цінності права мають глибокі історичні корні. З покоління в покоління в Україні проявляється зневага до закону та суду, терпимість до свавілля. І тут постає питання про правову поведінку, яку можна визначити як суспільно-необхідну, бажану та допустиму з точки зору інтересів громадянського суспільства поведінку індивідуальних чи колективних суб'єктів і яка полягає в дотриманні, виконанні та використанні норм права, що охороняються і гарантуються державою.

Однією з найбільш відомих класифікацій правомірної поведінки є її поділ відповідно до особливостей суб'єктивної сторони:

- соціально-активна поведінка свідчить про високий ступінь відповідальності суб'єкта. При реалізації норм права він діє дуже активно, намагаючись здійснити правові приписи якомога краще, ефективніше, принести максимальну користь суспільству, реалізувати свої здібності. Правова активність може проявлятися у різних сферах суспільного життя – правотворчій, політичній тощо;

- законслухняна поведінка – це вид правомірної поведінки, що характеризується усвідомленою покорою людей вимогам закону. Правомірні приписи в цьому випадку використовують добровільно на основі належного рівня правосвідомості;

– конформістська поведінка – пасивно-приспосовницьке ставлення до правового середовища за принципом «поводься так, як поводять себе інші». Тобто, пасивна правомірна поведінка базується не на внутрішній переконаності суб'єкта в необхідності неухильного виконання норм права, а на способі його пристосування до оточуючого соціального середовища. Така поведінка відбиває тільки страх суб'єкта перед покаранням, а не його усвідомлення необхідності реалізації норм права, або зумовлена корисливими мотивами. У цих випадках суб'єкт лише підкоряється нормам права, але не визнає, не поважає їх¹¹⁹.

В той же час, правова поведінка значно залежить, по-перше від якості інтерналізації соціально-правових норм, які продукуються суспільством, а по-друге, значною мірою вона залежить від ефективності контролю, який встановлює суспільство за дотриманням соціально-правових норм кожним із його членів. По-третє, і інтерналізація правових норм особистістю, і умови її життєдіяльності не можуть бути визначальними у сенсі правового виміру поведінки з соціально-психологічної точки зору. Тільки якісні показники внутрішнього і зовнішнього впливу є підставою для соціально-психологічного визначення її правового змісту. І по-четверте, значна частина законослухняних громадян поділяють положення, притаманні правопорушникам, стосовно дії в суспільстві ефективної системи правового контролю¹²⁰.

Використання прав і свобод людини має ґрунтуватися на дотриманні загальноновизнаних, законних настанов людського співіснування. В той же час, права і свободи людини мають обумовлюватися їх обов'язками і відповідальністю, що становить зміст одного із конституційних принципів, який полягає у нерозривній єдності і взаємодії прав, свобод і обов'язків особи в державі.

¹¹⁹ Правомірна поведінка особи: поняття, ознаки, види [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://1029022845096/pravo/pravomirna_povedinka_osobi_ponyattya_oznaki_vidi.

¹²⁰ Правова поведінка особистості у соціально-психологічному вимірі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.osvita.ua>.

3.2. Захищеність громадян від дискримінації: конституційно-правові норми та їх імплементація

Принципи рівності прав та недискримінації є одними з основних у системі забезпечення прав людини. Свобода від дискримінації – встановлення необґрунтованих обмежень у правах або привілеїв за ознаками раси, кольору шкіри, національної або етнічної приналежності, статі, релігійних та інших переконань, а також за іншими ознаками – гарантується Статтею 24 Конституції України, Ст. 16 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та Ст. 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, Ст. 14 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, Міжнародною конвенцією про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенцією Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Конвенцією про права інвалідів та іншими документами міжнародного права.

Дискримінація являє собою будь-яке виключення, обмеження або, навпаки, переваги, що заперечують або зменшують правову рівність людей, вона може здійснюватися по відношенню до членів певної групи відносно можливостей інших груп і набувати форм легальної дискримінації, закріпленої законами, та прихованої, що укоренилася в соціальних звичках.

Розрізняється пряма та непряма дискримінація. Пряма дискримінація характеризується як намір дискримінувати особу чи групу, в той час як непряма дискримінація зумовлена політичним або іншим впливом політики. Вона відбувається тоді, коли формально нейтральні правила, критерії або практика ставлять де-факто особу або осіб певної групи у не вигідне становище у порівнянні з іншими. Утиском вважається небажана для особи або групи осіб поведінка, метою або наслідком якої є приниження їх людської гідності за певними ознаками або створення стосовно такої особи або групи осіб напруженої, ворожої, образливої або зневажливої атмосфери. Підбурюванням до дискримінації можна вважати вказівки, інструкції або заклики до обмеження прав особи або групи осіб за їх певними ознаками.

Законодавство України ґрунтується на принципі недискримінації, що передбачає: забезпечення рівності прав і свобод осіб та/або груп осіб; забезпечення рівності перед законом осіб та/або груп осіб; повагу до гідності кожної людини; забезпечення рівних можливостей осіб та/або груп осіб.

В той же час, не вважаються дискримінацією дії, які не обмежують права та свободи інших осіб і не створюють перешкод для їх реалізації, а також не надають необґрунтованих переваг особам та/або групам осіб за їх певними ознаками, стосовно яких застосовується так звана позитивна дискримінація – додаткові можливості для окремих категорій осіб; здійснення заходів, спрямованих на збереження ідентичності окремих груп осіб; надання пільг та компенсацій окремим категоріям осіб у випадках, передбачених законом; встановлення державних соціальних гарантій окремим категоріям громадян; особливі вимоги, передбачені законом, щодо реалізації окремих прав осіб.

Нормативно-правовою базою антидискримінаційного законодавства є як норми міжнародного права, імплементовані в Українське законодавче поле, так і норми вітчизняного законодавства. До переліку міжнародно-правових актів входять:

1) Універсальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН у 1948 році (Резолюція 217 А(III)), зокрема статті 1, 2 і 7, які гарантують усім людям рівність у гідності та правах без будь-якого розрізнення за ознаками раси, кольору шкіри, статі, мови, релігійних, політичних та інших переконань, національного або соціального походження, майнового стану, походження або за іншою ознакою, а також рівність перед законом та на рівний захист закону.

2) Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН у 1966 році, зокрема статті 2, 3 і 26, тлумачення відповідних положень Пакту Комітетом ООН з прав людини, висловлених у Загальних коментарях Комітету № 18 і 29, а також рішеннях Комітету за результатами розгляду скарг на дискримінацію, які надходили до нього.

3) Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН у 1966 році,

зокрема статті 2 і 3, а також тлумачення Комітету ООН з економічних, соціальних і культурних прав у Загальному коментарі № 20.

4) Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації.

5) Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок.

6) Конвенція ООН про права інвалідів.

Нормативно-правовими документами Ради Європи є:

1) Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, прийнята Радою Європи у 1950 році, зокрема стаття 14, а також Протокол № 7 (стаття 5) та Протокол № 12 до неї.

2) Європейська соціальна хартія (переглянута) від 3 травня 1996 року, зокрема статті 4 та Е, а також правозастосовна практика Європейського комітету з соціальних прав.

3) Загальнополітичні рекомендації та висновки Європейської комісії проти расизму та нетерпимості (ECRI).

Необхідність імплементації правових норм Європейського Союзу до українського законодавства обумовлює необхідність врахування й положень відповідних нормативно-правових документів ЄС при здійсненні діяльності у сфері запобігання та протидії дискримінації. У цьому контексті варто відзначити положення трьох ключових Директив ЄС, зокрема Директиви 2000/43/ЄС про рівне ставлення незалежно від расового чи етнічного походження, Директиви 2000/78/ЄС про загальні рамки для рівного поводження з громадянами у сфері зайнятості та праці, а також Директиви 2006/54/ЄС з реалізації принципу рівних можливостей та рівного ставлення до чоловіків і жінок у питаннях праці та зайнятості.

Національними нормативно-правовими актами є:

1) Конституція України.

2) Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні».

3) Закон України «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків».

4) Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні».

- 5) Закон України «Про національні меншини в Україні».
- 6) Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації».
- 7) Закон України «Про зайнятість населення».
- 8) Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».
- 9) Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», інші законодавчі та інші нормативно-правові акти, зокрема укази Президента України і постанови Кабінету Міністрів України.

Конституція України містить 15 статей, в яких йдеться про рівність особи та недопущення дискримінації. Це положення про рівність як основоположну засаду конституційно-правового статусу людини і громадянина (ст. 21 і ст. 24); національний правовий режим для іноземців та осіб без громадянства (ст. 26); рівне право громадян доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38); державну гарантію рівних можливостей громадян у виборі професії та роду трудової діяльності (ст. 43); рівні права і обов'язки членів подружжя у шлюбі та сім'ї (ст. 51); рівність дітей у правах незалежно від походження і народження (ст. 52); принцип рівного виборчого права (ст. 71, ст. 76, ст. 103, ст. 136, ст. 141); рівність усіх суб'єктів права власності перед законом (ст. 13); рівноправність усіх професійних спілок та рівність перед законом об'єднань громадян (ст. 36); рівність учасників судового процесу перед законом і судом (ст. 129).

Парламентський контроль за дотриманням антидискримінаційного законодавства здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який крім законодавчих актів у своїй діяльності керується Стратегією діяльності у сфері запобігання та протидії дискримінації в Україні на 2014 – 2017 роки¹²¹. У Стратегії, зокрема, відзначається що:

¹²¹ Стратегія діяльності у сфері запобігання та протидії дискримінації в Україні на 2014 – 2017 роки. – 2014. – 28 квітня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/discrimination/activities/strategy/strategiya-diyalnosti-u-sferi-zapobigannya-ta-protidiii-diskriminaczii.html>.

1) забезпечення принципів рівності та недискримінації сприяє належній реалізації та користуванню всіма правами людини та іншими правами, встановленими законом;

2) порушення прав людини та інших прав, встановлених законом, у значній кількості випадків ведуть до порушення принципів рівності та недискримінації;

3) порушенням прав людини та інших прав, встановлених законом, найчастіше піддаються представники груп меншин, групи осіб чи окремі особи, які є носіями певних ознак;

4) через активний підхід та успішну протидію дискримінації забезпечується повага до принципу рівності, чим створюється система запобігання порушенням прав людини та інших прав, встановлених законом, що побічно призводить до покращення ситуації з їх дотриманням та захистом¹²².

Законодавець встановив чіткий перелік відносин, до яких застосовується законодавство з протидії дискримінації. Це громадсько-політична діяльність, державна служба та служба в органах місцевого самоврядування, правосуддя, трудові відносини, в тому числі застосування роботодавцем принципу розумного пристосування, охорона здоров'я, освіта, соціальний захист, житлові відносини, доступ до товарів та послуг, інші сфери суспільних відносин.

Проблема полягає в тому, що юридична і фактична рівність далеко не завжди є тотожними. Радше навпаки, забезпечення фактичної рівності майже завжди тягне за собою шкоду рівності юридичній. Законом «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» передбачена норма про позитивну дискримінацію – спеціальні тимчасові заходи, що мають правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, спрямовану на усунення юридичної чи фактичної нерівності в можливостях для особи та/або групи осіб реалізовувати на рівних підставах права і свободи, надані їм Конституцією і законами України.

Незважаючи на формальну заборону дискримінації в Україні в усіх сферах суспільного життя, на практиці така дискримінація

¹²² Там само.

існує, що перешкоджає забезпеченню рівних прав та можливостей. На це звернула увагу й Європейська комісія проти расизму та нетерпимості (ECRI) при Раді Європи, оприлюднивши звіт (2011–2017 рр.), у якому наголошує, що війна на Донбасі та анексія Криму призвели до різкого зростання ненависті у суспільстві та загалом справили «негативний ефект на вразливі групи населення»¹²³.

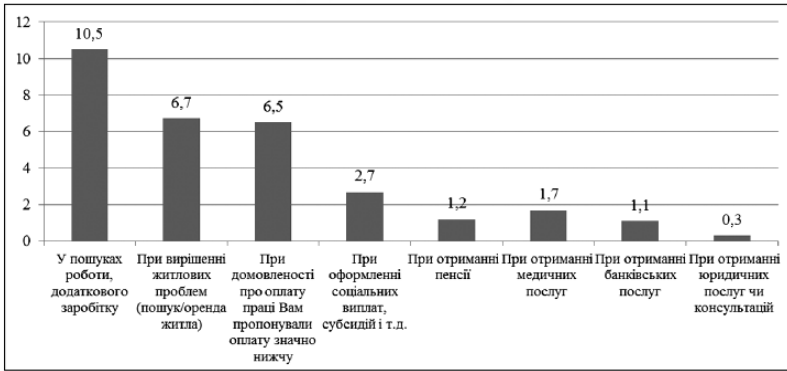
За даними міжнародних експертів, головними жертвами расової дискримінації в Україні стають переважно роми. Ромських дітей найчастіше виключають зі шкіл і їх найбільше цькують та залякують однокласники. Крім того, для багатьох ромів є великою проблемою отримати документи, які засвідчують особу. У Раді Європи звертають увагу, що українська стратегія захисту та інтеграції етнічної меншості ромів до 2020 року, яка була ухвалена у 2013 році, досі не має бюджету, а більшість її положень не імplementовані.

Автори звіту констатують, що на тлі антиросійської риторики, спричиненою незаконною анексією Криму Росією та збройним конфліктом на Донбасі, посилилася релігійна ворожнеча та напруження між різними церквами в залежності від їх лояльності до Києва чи Москви.

Через війну на сході України до категорії вразливих до дискримінації груп населення додалися і внутрішньо переміщені особи. У звіті вказується, що попри те, що в українському суспільстві існує висока ступінь солідарності з ВПО, і більшість із них були прийняті з розумінням та підтримкою у 2014 році, але, схоже, що наразі рівень співчуття серед населення поступово зменшується. Переселенці починають зазнавати труднощів під час реєстрації, що значно обмежує їх права, ускладнює доступ до отримання житла та роботи. До основних сфер дискримінації ВПО можна віднести¹²⁴:

¹²³ У Раді Європи назвали головних жертв дискримінації в Україні // Укрінформ. – 2017. – 19 вересня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2307858-u-radi-evropi-nazvali-golovnih-zertv-diskriminacii-v-ukraini.html>.

¹²⁴ Балуєва О. В. Дискримінація внутрішньо переміщених осіб в Україні: архетипна природа [Електронний ресурс] / О. В. Балуєва, І. О. Аракелова // Публічне урядування. – 2016. – № 2. – С. 48–58. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2016_2_6.



Згідно звіту Міжнародної організації з міграції (МОМ), у 2017 р. майже кожен п'ятий переселенець зіткнувся з проблемою дискримінації під час пошуку житла та роботи. Чверть вимушених переселенців не планують повертатися у своє колишнє житло на Донеччину та Луганщину, але майже 40% сподіваються повернутися після завершення збройного конфлікту.

Серед основних проблем, що їх називають переселенці, – житлові умови, оплата орендованого помешкання, безробіття. Житло винаймають дві третини опитаних, ще майже чверть мешкає у родичів і лише 1% мають власне житло. Майже 50% респондентам грошей вистачає тільки на їжу, а власні заощадження взагалі вдається робити тільки 1% переселенців.

Одним із проблемних питань, згідно звіту МОМ, стала дискримінація: її у 2017 р. на собі відчув практично кожен п'ятий переселенець, шукаючи житло та роботу, тоді як минулоріч таких людей було удвічі менше.

У звіті підкреслюється, що необхідно вирішувати питання з житлом і роботою, і, звичайно, із доступом до послуг і якістю послуг. Усі зусилля треба спрямувати на те, щоб громади розвивалися. Представники МОМ звернули увагу на те, що частина людей через труднощі інтеграції повернулася на неконтрольовані території. Кількість таких людей збільшилась удвічі з 9 до 18% відповідно¹²⁵.

¹²⁵ «Дискримінація та безробіття»: Опитування показало неочікувані відповіді щодо проблем переселенців в Україні // 5 канал. – 2017. – 12 травня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.5.ua/suspilstvo/pereselentsi-145233.html>.

Доповідачі Ради Європи критикують також недосконалість українського законодавства щодо дискримінації. Зокрема, Кримінальний кодекс України не передбачає покарання за підбурювання до ненависті, мотивованої гомофобією, а в законі про засади запобігання та протидії дискримінації не згадується про те, що сексуальна орієнтація може використовуватися для виправдання дискримінації. Загалом в українському судочинстві рідко застосовуються положення про злочини на ґрунті расової ненависті, і як наслідок кількість вироків за цими статтями дуже низька, констатують експерти РЄ¹²⁶.

Комітет з ліквідації расової дискримінації ООН, заслухавши на своєму засіданні двадцять другу та двадцять третю періодичну доповідь України, відзначив певні позитивні аспекти в діяльності держави щодо ухвалення таких законодавчих та політичних рішень, як Закон «Про засади запобігання і протидії расової дискримінації» (2012 р.); Закон № 1251-VII «Про внесення змін у Закон «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»» (2014 р.); поправки до Закону «Про рекламу» (2013 р.); Закон «Про громадські об'єднання» (2012 р.); Стратегія захисту та інтеграції ромської національної меншини на період до 2020 року та плану дій; Стратегія діяльності у сфері запобігання та протидії дискримінації на період 2014–2017 роки.

Комітет також позитивно оцінює ратифікацію Україною Конвенції 1954 року «Про статус Апатридів (осіб без громадянства)» і Конвенції 1961 року «Про скорочення кількості осіб без громадянства» (2013 р.)¹²⁷.

¹²⁶ У Раді Європи назвали головних жертв дискримінації в Україні // Укрінформ. – 2017. – 19 вересня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2307858-u-radi-evropi-nazvali-golovnih-zertv-diskriminacii-v-ukraini.html>.

¹²⁷ Комітет з ліквідації расової дискримінації: заключні зауваження по двадцять другій та двадцять третій періодичних доповідях України // Інтернет-видання «Детектор медіа». – 2017. – 30 січня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://detector.media/infospace/article/122778/2017-01-30-komitet-z-likvidatsii-rasovoi-diskriminatsii-zaklyuchni-zauvazhennya-po-dvadtsyat-drugii-ta-dvadtsyat-tretii-periodichnikh-dopovidakh-ukraini>.

В той же час, Комітет відзначив, що Україна не подала останні достовірні і всеохоплюючі дані про економічні і соціальні показники або показники про етнічне походження, які дозволили б Комітетові краще оцінити реалізацію економічних, соціальних і культурних прав різних груп, що проживають на її території, у тому числі меншин і мігрантів, а також вплив різних програм, стратегій і планів, прийнятих державою-учасником. Комітет привернув увагу і до того факту, що перепис населення, який мав відбутися у 2016 році, відкладено до 2020 року.

Комітет рекомендує державі-учаснику провести перепис та зібрати дані з метою активізації реалізації положень Конвенції, надати йому оновлену надійну інформацію щодо економічних та соціальних показників, що базуватимуться на етнічній приналежності, національності чи країні походження, взяті з наукових або соціологічних досліджень, що проводяться в цій сфері. Це дозволить Комітету зрозуміти ступінь реалізації економічних, соціальних і культурних прав різних груп, що проживають на його території, включаючи меншин, зокрема ромів, мігрантів, біженців, шукачів притулку та осіб без громадянства, а також інформацію про результати впровадження програм, планів і стратегій.

Комітет ООН висловив занепокоєння повідомленнями про те, що інституційні рамки (повноваження) для вирішення проблем меншин у державі-учаснику є недостатньо розвиненими, фрагментарними і неефективними. Зокрема, Комітет стурбований тим, що після ліквідації посади урядового Уповноваженого з питань етнонаціональної політики немає спеціальної офіційної установи, яка б займалася проблемами національних меншин. Крім того, Комітет стурбований тим, що Департамент у справах релігій та національностей Міністерства культури, якому в 2016 році було передано функції з вирішення питань меншин, не володіє достатніми кадровими і фінансовими ресурсами для належного виконання своїх повноважень. Комітет рекомендує державі-учаснику створити спеціальне відомство, якому буде доручено займатися проблемами меншин, провести консультації з усіма представниками меншин з приводу чіткої і узгодженої його організаційної

структури та забезпечити його всіма необхідними людськими та фінансовими ресурсами¹²⁸.

В Україні не ведеться офіційної статистики випадків дискримінації, але наявність в українському суспільстві проблеми дискримінації зазначили майже 60% населення, при цьому дуже серйозною вважають цю проблему 16%, а 44% вважають, що проблема дискримінації загалом серйозна, але є ще більш важливі проблеми. Найбільше занепокоєні проблемою дискримінації на Донбасі (74%, причому 29% вважають цю проблему дуже серйозною), дещо менше стурбовані цією проблемою мешканці Центрального регіону (53%)¹²⁹.

Найбільш актуальними проблемами у сфері дискримінації українці вважають дискримінацію за віком (наявність цього виду дискримінації зазначили 37% опитаних) та дискримінацію людей з інвалідністю (33%). Ще від 20 до 25% населення зазначали наявність дискримінації за майновим станом, за ознакою сексуальної орієнтації, за статтю, за станом здоров'я та за політичними поглядами. При цьому загальна готовність українців до обмеження прав певних груп людей виявилася дуже високою: висловилися за обмеження прав наркозалежних 66% населення (з них 26% вважають, що права людей цієї групи мають бути безумовно обмежені і ще 40% – «за певних обставин»); за обмеження прав сексуальних менших висловилися 46% (19% – «безумовно» і 27% – «за певних обставин»); за обмеження прав людей з певними політичними поглядами – 49% (19% – «безумовно» і 30% – «за певних обставин»); за обмеження прав олігархів – 52% (20% – «безумовно» і 30% – «за певних обставин»). Серед регіонів відносно більшою

¹²⁸ Комітет з ліквідації расової дискримінації: заключні зауваження по двадцять другій та двадцять третій періодичних доповідях України // Інтернет-видання «Детектор медіа». – 2017. – 30 січня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://detector.media/infospace/article/122778/2017-01-30-komitet-z-likvidatsii-rasovoi-diskriminatsii-zaklyuchni-zauvazhennya-po-dvadsyat-drugii-ta-dvadsyat-tretii-periodichnikh-dopovidyakh-ukraini>.

¹²⁹ Громадська думка про права людини в Україні / Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. – 2016. – 8 грудня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dif.org.ua/article/dumka_prava_lyudyny.

толерантністю відрізняється Західний регіон, а найбільшу схильність до обмеження прав виявили мешканці Півдня, де 49% вважають, що безумовно слід обмежити права наркозалежних і 38% – за безумовне обмеження прав сексуальних меншин¹³⁰.

Окремо необхідно зупинитися на реалізації принципу недопущення дискримінації у сфері доступу до праці. В останні роки проблема дискримінації в трудових відносинах набула значних масштабів, форм та різновидів. Поряд з віковою дискримінацією з'являються нові види дискримінації – за станом здоров'я, способом життя і навіть політичними переконаннями, про що свідчать результати соціологічних опитувань. А стан імплементації Україною шести антидискримінаційних Директив Ради ЄС та виконання Конвенцій Міжнародної Організації Праці залишається незадовільним. Йдеться про Рамкову угоду щодо батьківської відпустки, про конвенції щодо протидії расовій та етнічній дискримінації, дискримінації у сфері зайнятості, рівного доступу чоловіків і жінок до товарів і послуг, охорони праці вагітних працівниць, породіль та годувальниць, рівне ставлення до чоловіків і жінок у сфері соціального забезпечення.

Під час АТО з'явилися нові «різновиди» дискримінації, які полягають в упередженому ставленні до учасників бойових дій, у відмові у наданні послуг у закладах харчування, у користуванні передбаченими законодавством транспортними пільгами.

Законодавство щодо протидії дискримінації в Україні в цілому відповідає світовому рівню, проте необхідно ще дуже багато зробити для боротьби з цим явищем.

Одна з основоположних вимог, що висуваються до держав, полягає в забезпеченні того, щоб всі державні органи і інститути як на національному, так і на місцевому рівнях не здійснювали дій, які прямо або опосередковано призводять до дискримінації. Повинні застосовуватися всі заходи з тим, щоб законодавство, нормативні акти, циркуляри та стандарти не допускали і не породжували дискримінацію, методи роботи всіх державних інститутів і посадових осіб з реалізації законів, надання послуг і виконання будь-

¹³⁰ Там само.

яких інших функцій не були дискримінаційними. На державному рівні має бути вжито ефективних заходів з метою боротьби зі стереотипами, що склалися довкола етнічної приналежності, національності, мови, релігії, інвалідності тощо. Слід підвищувати обізнаність та виховувати толерантність як в суспільстві в цілому, так і в органах державної влади та серед конкретних осіб.

Поняття соціально-економічної нерівності безпосередньо пов'язане з соціальним виключенням, що є похідним від дискримінації та обмеженого доступу до ресурсів як механізмів соціальної ізоляції.

В економічній теорії принцип соціального виключення розглядається з точки зору концепцій розподілу суспільних благ. Як правило, соціальне виключення розуміють як часткове або повне усунення індивідів (соціальних груп) з соціальної структури суспільства і соціального процесу, що супроводжується створенням умов, націлених на позбавлення індивідів (соціальних груп) можливостей грати вирішальну роль в суспільному процесі¹³¹. Хоча норми українського законодавства в цілому відповідають європейському рівню, і законодавчо закріпленого визначення соціального виключення в Україні немає, однак реалізація чинних норм не завжди є успішною.

Європейський Союз визначає соціальне виключення як процес, за якого окремі групи населення або окремі особи не мають можливості повною мірою брати участь у суспільному житті внаслідок своєї бідності, відсутності базових знань та можливостей, або в результаті дискримінації. Вони мають обмежений доступ до влади та прийняття рішень органами влади і, таким чином, часто не можуть взяти участь у процесах розроблення та

¹³¹ Толстокурова А. Экономическое неравенство, социальная исключенность и трудовая миграция: проблемы украинской молодежи в период постсоветской трансформации [Електронний ресурс] / А. Толстокурова. – Режим доступу: <http://docplayer.ru/28742855-Ekonomicheskoe-neravenstvo-socialnaya-isklyuchennost-i-trudovaya-migraciya-problemy-ukrainskoy-molodezhi-v-period-postsovetskoy-transformacii1.html>.

прийняття рішень, що впливають на їхнє повсякденне життя¹³². Явище соціального виключення стало характеризуватися низкою індикаторів, визначених Комітетом соціального захисту Європейського Союзу. Цими індикаторами є регіональна диференціація доходів, тривалий період отримання низького доходу, рівень безробіття, стан здоров'я, тривалість життя, тривалість навчання, відсутність можливості подальшої освіти тощо¹³³.

Чинниками виключення із політичного життя можуть стати: відсутність довіри до політичних процесів, політичної ефективності, обмежені можливості політичного залучення. Значна частина населення має песимістичні настрої стосовно політичної ситуації в країні, що спричиняє низький рівень участі населення у політичному житті. Найчастіше виключеними із політичного життя є молодь через недовіру до політичних процесів та обмежені можливості участі в процесах державного управління, жінки за наявності гендерних стереотипів, представники маргінальних груп через суспільні стереотипи та обмеженість механізмів сприяння участі в суспільному житті тощо.

Таким чином, у ситуації вкрай високої поляризації сучасного суспільства спостерігаються характерні ознаки соціального виключення, коли певна частина населення, виявившись внизу «соціальних сходів», уже практично не в змозі вибратися з безвихіддя. Посилення економічної та соціальної нерівності супроводжується соціокультурним розколом суспільства і є серйозною загрозою його стабільності. Цілком імовірно, що відсутність заходів з подолання виключення може привести до того, що частина населення випадатиме із суспільних процесів. Тому сьогодні, коли величезного значення набув розвиток людського потенціалу, роль України як соціальної держава має знайти своє втілення, перш за

¹³² European Commission. Joint Report on Social Inclusion, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5503&langId=en.

¹³³ Фриковски М. Социальное исключение и его преодоление: психосоциологический аспект [Електронний ресурс] / М. Фриковски, В. Столбов // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2006. – Т. 9. – № 3. – Режим доступу: http://ecsocman.hse.ru/data/2010/12/02/1214824681/2aFrikovs_Stol.pdf.

все, в законодавчо унормованій цілісній концепції соціальної політики, що сприятиме соціальній інтеграції та підвищенню рівня і якості життя населення країни¹³⁴.

Принцип рівності є одним з фундаментальних принципів конституційно-правового статусу особи, на його засадах реалізуються основні права, свободи та обов'язки людини і громадянина, він є незаперечною вимогою існування цивілізованої держави і знайшов своє закріплення у міжнародно-правових актах з прав людини, більшості сучасних конституцій. В Україні принцип рівності знайшов своє закріплення в Основному законі України та чинному законодавстві. В той же час, незважаючи на досить детальну регламентацію, на практиці законодавчі положення у цій сфері реалізуються далеко не завжди. Таку ситуацію провокують політичні й економічні негаразди, низький рівень правової культури громадян, а відтак – порушення балансу толерантності у суспільстві.

Рекомендації:

- Створити спеціальну установу (центральный орган виконавчої влади), якому буде доручено займатися проблемами меншин, провести консультації з усіма представниками меншин з приводу чіткої і узгодженої його організаційної структури та забезпечити його всіма необхідними людськими та фінансовими ресурсами.

- Посилити контроль за процесом реєстрацій, розслідування і притягнення до відповідальності винних у розпалюванні расової ненависті.

- Збільшити кількості державних інформаційно-просвітницьких кампаній та інших заходів для боротьби з підбурюванням до ненависті та злочинів на її ґрунті, продовження підготовки співробітників правоохоронних органів цієї сфери.

- Вжити заходів для забезпечення ефективного застосування статті 161 Кримінального кодексу шляхом усунення вимог, які цьому перешкоджають

¹³⁴ Нерівність в Україні: масштаби та можливості впливу / за ред. Е. М. Лібанової. – К.: Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, 2012. – С. 40.

– Вирішити проблеми зайнятості, з якими стикаються роми, особливо жінки.

– Провести консультації з ромськими громадами щодо здійснення заходів по інтеграції, у тому числі на місцевому рівні.

– Забезпечити достатнє фінансування всіх програм, стратегій і політичних рішень, що стосуються інтеграції ромів.

– Активізувати консультації з кримськотатарською спільнотою з метою прийняття довгострокових рішень щодо облаштування кримських татар в Україні, у тому числі шляхом забезпечення або полегшення доступу до зайнятості, соціальних послуг та освіти, а також освіти татарською мовою для дітей.

– Вжити заходів щодо захисту осіб без громадянства, створити механізм визначення їх статусу та сприяти їх інтеграції, у тому числі шляхом надання документів та необхідної підтримки.

– Вжити заходів для прийняття довгострокових рішень щодо сприяння інтеграції внутрішньо переміщених осіб.

– Активізувати діалог держави з організаціями громадянського суспільства, що працюють в галузі захисту прав людини, зокрема боротьби з расовою дискримінацією.

– Внести зміни до Кримінального кодексу, додавши в нього положення про правопорушення, які полягають у підбурюванні до дискримінації та насильства, у дифамації за етнічною, релігійною, статевою та іншими ознаками, у публічному поширенні ідеології, яка звеличує або принижує якусь групу осіб із расистських мотивів, у публічному запереченні, тривіалізації, виправданні або звільненні від відповідальності за злочини геноциду, злочини проти людяності або воєнні злочини, у створенні або керівництві групою, яка пропагує расизм, у підтримці такої групи або в участі у її діяльності.

– Внести до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» положення про сегрегацію та дискримінацію за спорідненістю.

– Надати Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини право на проведення розслідувань з метою ефективної протидії расизму та расовій дискримінації.

– Створити механізм збирання докладних даних про випадки розпалювання ненависті (реєструючи конкретну мотивацію та реакцію системи правосуддя) та опублікування таких даних.

– Активізувати роботу Департаменту кіберполіції та забезпечити його необхідними технічними та людськими ресурсами для протидії розпалюванню ненависті в Інтернеті. розробити інструкції для поліції щодо виявлення випадків розпалювання ненависті та вжиття відповідних заходів.

– Створити систему збирання статистичних даних у всіх сферах, що стосуються інтеграції ромів, включаючи гендерні аспекти, з суворим дотриманням принципів конфіденційності, добровільної самоідентифікації та поінформованої згоди, провести комплексну оцінку Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини і Плану заходів для її реалізації та переглянути й оновити їх відповідним чином, звертаючи особливу увагу на освіту, житло, працевлаштування та отримання документів, що посвідчують особу.

– Переглянути Комплексну державну програму щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, звертаючи особливу увагу на вирішення проблем житла й працевлаштування, та надати необхідне фінансування для забезпечення інтеграції ВПО.

3.3. Правова легалізація суспільних протестів

Парадокс, що право на вільне волевиявлення, а протест є однією з форм волевиявлення, декларувалось конституційними нормами як радянської доби, так і сучасної України. Проте практика відношення до протесту з боку держави була у форматі тотальної заборони і ліквідації їх. Сьогодні відношення змінюється від ігнорування і спроб розгону до усвідомлення значимості і як мінімум не ігнорування. Цей процес не завершений і не набув практики сталого застосування.

Тема «легітимація» переважно розглядається в контексті влади і владних відносин. Ми концентруємо увагу на легітимації протестів як на своєрідному інституті, розуміючи протест як складову політичного процесу. Тема стала актуальною тому, що Україна перейшла зі системи штучно «безпротестного» середовища радянського періоду в період апробації і використання протестів як механізмів безпосереднього впливу на політичні і владні рішення. Важливо, щоб не тільки громадськість упевнилася в легітимності протестів, але і держава виробила алгоритм свого ставлення до цього суспільного інституту заради зменшення його руйнівного потенціалу і досягнення конструктивних рішень.

Враховуючи той факт, що практика протестів стала значно ширшою та інтенсивнішою, вона потребує осмислення і наукового розгляду. Інтелектуальна інтерпретація протестів стає частиною складного легітимуючого процесу, який ставить на порядок денний його нове бачення.

Артикуляція суті легітимності як такої відбулась в контексті розгляду питання «легітимності влади» німецьким соціологом, економістом і політиком Максом Вебером на початку ХХ ст. у роботі «Три чисті типи легітимного панування». Ним запропоновано три види легального панування: на основі встановлених правил; традиційне – на основі вірувань; харизматичне – на основі особливих характеристик володаря. Ці види стали класикою і часто повторюються в різноманітних роботах з цієї проблематики, набуваючи функцій дослідницької парадигми.

Як впливає з Великої радянської енциклопедії 1953 р., поняття «легітимації» притаманне буржуазному праву, де воно означає право особи на певні дії (приміром, на отримання послуг, речей і т. п.), а в радянському праві воно не застосовується¹³⁵. Радянська влада мала вважатися абсолютно легітимною, оскільки була породжена Жовтневою революцією – народним протестом. Відповідно обговорення чи сумніви категорично не допускалися, і тільки один – Жовтнева революція 1917 р., як протест, визнано

¹³⁵ Большая советская энциклопедия / гл. редактор Б. А. Введенский. – Т. 24. – 1953. – С. 410.

легітимуючим фактором політичної системи, суспільного устрою, існуючої влади. Посилаючись на свою «народність», радянська система повністю позбавила легітимності будь-які інші протести. С. Солнік, приміром, вказував на те, що в радянських словниках термін «легітимність» перекладається, як наслідок виконання закону¹³⁶. Політичних протестів в СРСР не могло бути згідно ідеологічної доктрини, на яку спиралася правляча еліта. Не було протестів – не було їх вивчення, а тим більше легітимації.¹³⁷ Досвід «виходити на вулиці» був у форматі парадів і демонстрацій на офіційні свята, як першотравнева демонстрація; парад перемоги; парад жовтневої революції. Всі інші спроби виступити чи заявити, як правило не масові, миттєво ліквідовувались.

В Українській РСР першим масовим дозволеним протестом був екологічний у 1988 р.; «несподіваним» для тодішньої влади був протест шахтарів Сходу України у 1989 р., адже протестував «оплот» режиму – робітничий клас; у 1990 р. сталася «Революція на граніті». Вперше до протестів не чинилися масові репресії. Із здобуттям Україною незалежності розпочалася практика легітимації політичних протестів.

У «Політичному словнику» 2005 р. легітимація влади вже тлумачиться як отримання довіри населення засобами пропаганди і як узаконення панування. Відзначено також, що наявна «влада», політичний режим постійно потребують легітимації, і що легітимність не є константою¹³⁸.

Занурюючись у тему легітимності, знаходимо її різноманітні інтерпретації. П. Бергер і Т. Лукман говорять, що легітимація є способом пояснення і виправдання суспільних і політичних інсти-

¹³⁶ Попова И. Социологический поход к исследованию темы легитимности и легитимации / И. Попова // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2000. – № 3. – С. 22.

¹³⁷ Бойко О. Д. Україна в 1985–1991 рр.: основні тенденції суспільно-політичного розвитку: монографія / О. Д. Бойко. – К., 2002. – С. 70.

¹³⁸ Політичний словник: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. М. Ф. Головатого, О. В. Антонока. – К.: МАУП, 2005. – С. 428.

тутів, їх когнітивною і нормативною інтерпретацією¹³⁹. За версією М. Тура, легітимація є переходом зовнішнього (об'єктивного) смислу у внутрішнє суб'єктивне, тобто як інтеграція в нормативному плані та як схвалення – в когнітивному¹⁴⁰. В свою чергу, О. Висоцький вважає легітимацію процесом досягнення соціальної значущості різними суб'єктами задля забезпечення успішного здійснення певної практики в суспільстві¹⁴¹. Можна зустріти багато інших тлумачень з ухилом у бік соціології, права чи філософії, і всі вони можуть використовуватися для аналізу легітимації політичного протесту.

Протест і його легітимація невідривні від процесу функціонування влади. Протест виявився теж як форма прояву влади. Спочатку протест так не сприймався, був поза логікою державно-політичних відносин і тривалий період історії вважався злочином. Ще в ХХ ст. дослідники вважали протест недемократичним вторгненням у політику. Після громадських і політичних рухів 1960-х він почав вважатися важливою складовою суспільного розвитку¹⁴². Звичайно, що окрім СРСР і країн соціалістичного табору, де протести за ідеологією режиму лишались антинародними, а значить антидержавними, а значить незаконними, оскільки народ не міг протестувати із-за того, що держава про нього піклується, такою була ідеологічна логіка правлячої партії. Міняється ставлення до самого інституту «протесту», що вже саме по собі стало легітимуючим фактором. Ця зміна розуміння протесту і ставлення до нього відбувалася, серед іншого, під впливом самих протестів.

Доречно нагадати, що моральна легітимація протесту має давню історію. «Існує певний переломний момент, після якого покора перед гнітом перестав бути доброчесністю, а бунт вже не

¹³⁹ Див.: Нечеса В. Аналіз проблем політичної легітимності // Серія «культурологія». – Вип. 14. – Ч. 1. – С. 87.

¹⁴⁰ Там само. – С. 86.

¹⁴¹ Там само. – С. 84.

¹⁴² Emerging Trends in the Study of Protest and Social Movements [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ssc.wisc.edu/.../EmergingSMAug02FinalSP1.pdf>.

може вважатися злочином» – це було написано ще у 1830 р. у зв'язку із протестами на британському флоті. Вони влучно вказують на присутність легітимності такого протесту, який є справедливим, добросчесним і добропорядним, навіть коли він формально не відповідає букві закону і як такий може бути заборонений і оголошений злочином. В Англії ще у XIX ст. не те що політичний, а й трудовий протест вважався карним злочином. Те саме було в Україні радянського періоду у XX ст. Протести (повстання, бунти) протягом трьох сотень років вибудували сучасну демократію в Англії¹⁴³. В Україні школа протестів, можна вважати, тільки розпочалась, хоча не можна відкидати протести радянського періоду, які мали інші форми, часто були індивідуальними і проти яких працювала репресивна машина на знищення.

Політичні системи виробили різні практики ставлення до протесту. У США замість того, щоб боротися з протестувальниками поліцейськими силами, дедалі частіше зверталися до практики переговорів, дозволяючи протестувальникам висловлювати власну думку, чим зменшували руйнівну силу протестів і об'єктивно легітимували їх. Так, протести в США стали більш рутинними і менш руйнівними у 1980-х і 90-х рр.¹⁴⁴

В Швейцарії спостерігається найвищий рівень соціальної мобілізації, але він сконцентований у традиційній формі політичної участі і членстві в організаціях. Франція, навпаки, демонструє низький рівень участі в громадських рухах, проте найбільший рівень конфронтаційності і насильницьких дій¹⁴⁵. В Іспанії тема легітимності протесту не актуалізована, оскільки він (протест) введений в статус легітимності апріорі, оскільки закони країни говорять, що дозволів для проведення протесту не потрібно. Тобто протест, а він

¹⁴³ Поулсен Ч. Английские бунтари / Ч. Поулсен; пер. с англ. С. Н. Бурина. – Москва, 1987. – С. 192.

¹⁴⁴ Emerging Trends in the Study of Protest and Social Movements [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ssc.wisc.edu/.../EmergingSMAug02FinalSP1.pdf>.

¹⁴⁵ PROTEST AND POLITICAL OPPORTUNITIES David S. Meyer [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.miguelangelmartinez.net/-.../2004_Meyer_POS_ARS.

стає колективним виступом чи акцією, відтак є природньою справою соціального процесу. Також важливо мати на увазі суспільну оцінку протестів – чи є вона засудженням, співчуттям, виявом солідарності і т. п. Ставлення суспільства до протесту є тим чинником, який наповнює його легітимністю, принаймні моральною. На думку багатьох авторів, для легітимації протесту потрібна довіра до нього з боку суспільства, навіть у формі делегування протестної ініціативи пасивною частиною суспільства: мовляв, робіть зміни, а ми чекаємо. Для легітимації протесту важливий зв'язок протестувальників з суспільством: ми боремось за благо для всіх і тим самим шукаємо підтримки від усіх, хоча б моральної. Без такого зв'язку протест стає корпоративним і незрозумілим, як захист чи лобіювання інтересів вузького кола осіб.

Таким чином одна з форм легітимації протесту це апеляція до інтересів народу/суспільства. Протест за своєю суттю виражає інтерес або локальної групи, кластеру або апелює до широкого загалу. В одних випадках протест є боротьбою за певний інтерес – за права, пільги, рішення. В інших випадках протест спрямований проти режиму в цілому, або проти політика. Разом з тим, усі варіанти вимагають обґрунтування (пояснення) – тобто легітимації. Роз'яснення і розуміння причин протесту – наповнює його легітимною суттю. Водночас відбувається і делегітимація об'єкту протесту – політичного режиму, його інституту, представників.

Приміром, протестні акції власників автомобілів з євро-номерами (тобто не розмитнених) в Україні у 2017 р., здавалося б охоплювали обмежене коло людей і виглядали прямим лобіюванням інтересу тільки власників, а можливо ще меншої групи тих, хто організував такий бізнес, як ввезення і продаж нерозмитненого транспорту. Разом з тим, своїми гаслами протестувальники звернулися до всього суспільства, а саме – «за права усіх українців на доступне розмитнення». Інша категорія протестувальників, так звані чорнобильські акції протесту, переважно виступають за соціальний захист своєї групи і не апелюють до інших соціальних груп чи суспільства.

І перший, і другий варіант протестів в Україні має потенційну легітимність. Насамперед, через лояльне ставлення до протес-

тувальників і взагалі до тих, хто виступає з вимогами. В суспільстві побутує думка, що влада (уряд, парламент, чиновник) заздалегідь винні, а тому щось вимагати і протестувати є справедливим. Соціологічна служба Рейтинг наводить данні, що на червень 2017 р. 41% населення підтримує організацію загальнонаціональних протестів (47 % проти цього)¹⁴⁶. Ці данні безпосередньо не говорять про ставлення до протесту як інституту, але демонструють значний потенційний банк протестувальників.

Разом з тим, у протестах спостерігається неготовність консолідуватися навколо проблеми. Дослідження причини браку потенціалу консолідації на підтримку справедливих вимог – окрема тема. Поки що переважає думка, що питання може бути вирішене одноосібно «кимось», наприклад, чиновником. Така практика має більш прихильників ніж розв'язання проблем правовим шляхом, систематичним лобіюванням, формулюванням плану вимог або юридичною роботою. Тому українським протестам найчастіше бракує не тільки легальних механізмів впливу, а й практики реальної участі в процесі вироблення і прийняття рішень доступними засобами. Між інститутом протесту і прийняттям політичних рішень наявна прірва, яку часто заповнюють політики-посередники. Вони і стають обличчям протесту або лідерами протесту. Насправді тому, що протестне середовище не здатне консолідуватися навколо вироблення пакету вимог. Це певний брак соціально-політичної культури. Натомість протести легітимізують політиків, які виступають від імені суспільного протесту і надають їм кредит довіри.

У контексті протестів, які за фактом стали частішими, доводиться стикатися на побутовому рівні з такою констатацією – «ми розчарувались». Особливо часто це спостерігається після масових акцій, таких як Помаранчева революція, Революція Гідності. Феномен «розчарованості» теж потребує окремого вивчення. Але сам факт констатації «розчарування» виглядає як ніби деле-

¹⁴⁶ Економічна і політична ситуація в Україні очима громадян. – 2017 р. – Червень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.slideshare.net/mResearcher/ss-76938130>.

гітимація, повернення назад своєї частки довіри від події, яка відбулася. В основі цього лежить і те, що за відсутністю спільних артикульованих вимог в протестний дух вкладаються різні особистісні бачення і очікування. Конгломерат різнопланових прагнень (поліпшення оподаткування, збільшення пенсій, подолання свавілля чиновників, подолання безробіття і т. д., включаючи депривацію) політики намагаються об'єднати узагальнюючими дефініціями, як «свободу не спинити» або «жити по новому» та навіть «почую кожного». В ці конструкції кожен і вкладає своє бачення. В такий спосіб частина суспільства розраховує, що протестна акція обов'язково розв'яже проблему, надасть матеріальне благо. Але в реальності цього, звісно, не відбувається. Тим не менш, з'являється віра чи відчуття суб'єктності протесту як політичного актора. Очевидно, що наявність легітимності перетворює протест на інститут.

У контексті «розчарувань» результатами протесту зазначимо, що українці особливо не «зачарувались» – не виявляли підтримки здавалося таким загальнонародним питанням, як оподаткування під час «податкового майдану» у листопаді – грудні 2010 р., так само не виявляли масової підтримки і «тарифному майдану» у 2016 р. Окрім відсутності традицій і потенціалу консолідації в акціях протесту, привертає увагу і те, що сьогодні масовість акцій сприймається як підтвердження його «народної» природи, а відтак легітимуючим фактором. Хоча потрібно зазначити, що протести можуть бути і не масовими, і тим не менш легітимними. Елемент недовіри виникає також при розумінні протесту як партійної акції, особливо однопартійної, хоча за логікою саме партія має актуалізувати політичні проблеми і докласти зусиль для їх розв'язання. Українці частіше підтримують позапартійний формат протесту. Тому в таких протестах, як, наприклад, «Україна без Кучми», брав участь широкий спектр учасників. Коли, приміром, на Євромайдані з'являлися партійні лідери (політики), підтримка зменшувалась після чого політики (до побиття і розгону) Євромайдан.

Недоліком українських протестів є те, що вони дуже часто відбуваються без петицій – чітко обговорених і сформульованих

вимог. Гасло типу «справедливого соціального захисту» без переліку вимог ні на що не націлене, і, відповідно, не може бути реалізоване. Заради справедливості зазначимо, що чіткі вимоги мав перший «Майдан» – Революція на граніті (жовтень 1990 р.), і його вимоги були виконані, окрім однієї – дострокових перевиборів парламенту. Помаранчевий Майдан (2004 р.) і Революція гідності (листопад 2013 р.) по факту артикульованих вимог не мали. Часто експлуатувалися після подій гасла «вимоги майдану», «ідеали майдану», під чим кожен розуміє щось своє. Без «протоколу вимог», без плану дій вони не можуть бути реалізовані, а відтак породжують розчарування. Таке розчарування є особливим політичним феноменом. По-перше, це свідомий або підсвідомий акт делегітимації події і означає, що легітимність і легітимація протесту не завжди константні і відбуваються за принципом сполучених судин «легітимація – делегітимація». По-друге, розчарування є виявом власної неучасті, неготовності витрачати свій фізичний, матеріальний, розумовий ресурс, бажання делегувати свої потреби уявному активу, в надії, що той принесе благо для всіх і, зокрема, даному суб'єкту. Можна сказати, спостерігаються завищені очікування від протесту і прагнення не здобутих (незароблених) благ для себе.

Протест наповнюється легітимністю кількома каналами – через символи, через процедури, через сутність. Перший варіант – це набуття легітимуючих символів, таких як стяг, площа, будівля, участь громадських авторитетів. Другий варіант – це процедури, такі як обговорення, переговорний процес, виступи, нагороди й інше, що надають протесту зовнішній антураж суб'єктності. І, зрештою, третій варіант – це здобуття легітимності по суті, коли більшість або значуща частина суспільства переконана в правоті протесту через суспільну довіру до нього, яка накопичується внаслідок визрівання «наболілого питання». За цим може стояти ціла низка дій – пропаганда, очікування змін, обурення за утиск, заклик громадських авторитетів тощо.

Дослідники цієї сфери наводять різні переліки компонентів легітимації протесту стосовно влади. Як «влада», як політичний інститут і як політичний процес потребує легітимації, так і протест

виступає як певний механізм і в якості складової політичного процесу також наповнюється легітимністю.

Д. Істон зазначає, що влада легітимується через ідеологію, структуру і персоналії¹⁴⁷. Те саме стосується легітимації протесту, який має ідею, під якою виступає; структуру – це форму проведення; персоналії (обличчя протесту), які так само формують його легітимуючу складову.

Л. Шабо, не заперечуючи зазначеному, говорить про демократичну легітимацію влади через вибори і легітимацію технократичну – заходами і діями влади щодо самолегітимації. Безумовно, що протест не іде через вибори, але, тим не менше, для легітимації він стверджує себе від імені народу (вже обраним)¹⁴⁸.

Більш тонко розглядає фактори легітимізації А. Уфімцев, називаючи такі: відповідність; ефективність; стабільність; особистості; електоральна підтримка; інтегративний фактор¹⁴⁹.

Можна сконструювати ще більше елементів процесу легітимації політичної влади, які будуть або розщепленням більш загальних, або відображати окремі аспекти, такі як зовнішній чинник; ідеологічний; персоналістський; особиста харизма; внутрішньоелітний; інформаційний; регіоналістський; технократичний¹⁵⁰. Ці чинники легітимації діють також і при легітимації протестів. Можливо, така схожість полягає в тому, що і влада, і протест є формами реалізації політичної дії. В першому випадку – це влада інститутів, а в другому – це влада натовпу, громади залежно від темпераменту і організаційних форм.

Окреме питання – це соціальний розмір критичної маси учасників, яка собою легітимує протест. У суспільстві завжди є ті, хто буде

¹⁴⁷ Див у: Подобный В. В. Эволюция легитимности политической власти в постсоветской России: особенности, факторы, модели: диссертация [Електронний ресурс] / В. В. Подобный. – Москва, 2016. – С. 18. – Режим доступу: <http://www.ranepa.ru/docs/dissertation/podobniy-v-v-dissertation.pdf>.

¹⁴⁸ Там само. – С. 22.

¹⁴⁹ Там само. – С. 26.

¹⁵⁰ Там само. – С. 22.

проти, і ті, хто вичікує, яка сторона переможе. Традиційно вважається, що велика кількість людей підтверджує «народність» протесту – ніби в нього більше потенціалу, уявних можливостей. Хоча протести з малою кількістю учасників можуть бути не менш легітимними.

В українській Революції на граніті (1990 р.) легітимуючим стали символи мирного, не агресивного протесту. Легітимуючою процедурою став безпрецедентний переговорний процес з владою і з наданням протестувальникам трибуни для виступу у Верховній Раді. Це робило учасників процесу носіями якогось особливого знання і місії. Українське суспільство і сьогодні схильне до очікування місії в обличчі опозиціонера чи обраного Президента, до делегування йому мандату на реформування всього життя, забуваючи про небезпеку приходу авторитарного лідера.

Ми звернули увагу на містицизм. У процесі легітимації притаманний елемент містицизму, який проявляється тим, що протестувальники переконані у своїй особливій місії. Навіть соціальні реформи і пільги, за які виступають протестувальники, не так приваблюють, як віра в певну місію. Нагадаємо, що українські Майдани не вимагали матеріальних вимог і тим не менш, мали широку підтримку.

Легітимуючим на «помаранчевому» Майдані аргументом було глибоке переконання його учасників у фальсифікації результатів виборів Президента, що сприймалося як зневага до суспільства і політичний злочин. Не можна не зазначити, що українське суспільство однією своєю частиною виступає проти фальсифікацій, а іншою – із задоволенням продає голоси на виборах, що теж є фальсифікацією. Проте ця теза звертає увагу на важливість інтерпретацій, в тому числі для легітимації.

Додаткової легітимності Майдану 2004 р. надавав його, мирний характер. Максимально активно використовувався гумор і молодіжним жаргоном, «стьоб». Серед легітимуючих процедур був щоденний звіт-виступ на трибуні Майдану політичних лідерів, запуск «паралельного судового процесу» щодо фальсифікації виборів та низка інших заходів. Фактором, що посилював легітимність «помаранчевого» Майдану були спроби його делегітимації з

боку протилежного «блакитного» табору. Легітимуючим символом було і те, що на плакатах Майдану були назви різних міст і сіл України, чим створювалося враження його загальнонаціонального характеру. Певної легітимності Майдану надавали відвідування його іноземними політиками.

Євромайдан, який пізніше став зватися Революцією Гідності, легітимацію здобував також на протиставленні себе дискредитованій владі. Символом легітимації було використання національної державної символіки (парадоксально, але влада ніби уникала державних символів і не використовувала їх), у тому числі співання Гімну України, залучення представників широкого кола конфесій для проведення молебень. Легітимуючою ознакою був переговорний процес з чинним Президентом. Моральним легітиматором була реалізація різних ініціатив – організація самооборони, побутового облаштування і т.п., чим створювалося враження реального життя (відчуття нештучності).

Організований же владою «антимайдан» вже самою своєю назвою, яка означала заперечення, мав знак «мінус», чим у людській підсвідомості девальгувалась його легітимність. Відчувалося, що «антимайдан» не мав власних ініціатив – і тільки очікував команд для виконання. Відсутність ініціатив і творчості не оживляло його, не давало легітимуючої перспективи. Влада (апарат) антимайданом продемонструвала свою закостенілість, нездатність реагувати на зовнішні подразники і зокрема виступати перед самоорганізованими зібраннями. Мітинги, які збирала влада на протигагу євромайдану, теж були мирними, їх учасники, будучи зібраними працівниками ЖЕКів чи вчителів, залежних (лояльних) підприємців, чесно відпрацьовували свою повинність і по завершенні «переповзали» через барикади подивитися, що там на Майдані цікавого, своєю фізичною масою посилюючи євромайдан. Хтось там бачив самоврядування, хтось Малу Україну, хтось козацьку республіку, оформлені палатки, цікаві листівки, політичну кар'єру, хтось шукав кохання, хтось можливість самореалізації. Легітимуючими чинниками було і те, що євромайдан не відторгав новоприбулих та їхніх ініціатив.

Звичайно, що була і така категорія – частина політичного класу, яка не вбачала в цих подіях хоча б якоїсь значущості, а тим більше легітимності, в чому і помилилася.

Кількість протестів в Україні збільшується. Будучи унікальними і майже елітарними в 1990-х, вони стають буденною справою у 2000-х. А можна передбачити, що будуть опановуватися і нові форми протесту, а відтак буде і нова мозаїка легітимації.

Поки що домінує сприйняття протестувальника ображеного, який тим самим є більш правим. Очевидно, що в потоці протестів будуть виникати інші оцінки, а самі протести можуть не тільки здобувати легітимність, а й бути делегітимованими. Там, де протест стає заробітчанством (часто це протести «за» чи «проти» забудовників) або політичною роботою (це протестні акції для організації інформприводу чи агітаційної кампанії) відчуватиметься брак легітимності, хоча ставлення до протесту може бути і лояльним.

Українське суспільство, за нашою оцінкою, є стільниковим, таким, що поділене на зони комфорту, чиї мешканці перебувають у різних середовищах, а інколи і різних часових вимірах. Протест розриває ці стільники і об'єднує необ'єднаних. Їх консолідація додає легітимності їхнім діям. На Євромайдані були представники найрізноманітніших професій і соціальних верств. Були ті, хто добирався метро, і ті, кого привозив особистий водій, були наймані працівники і власники бізнесу, творчі люди і робітники, і, безумовно, студентство. Протест був віддзеркаленням цих категорій суспільства. Не менш важливим фактором легітимації протесту була не просто довіра до протестувальників, а й такі емоції, як співчуття один до одного і спільна образа на владу.

Ці та інші протести, як похід шахтарів (1998 р.), як Врадіївська хода (2013 р.), як протест власників автомобілів з єврореєстрацією (2017 р.) зустрічались із толерантним ставленням з боку українського суспільства. Українське суспільство в критичних моментах демонструє солідарність. Такими моментами можуть бути аморальні дії представників правоохоронних органів, тоді вони сприймаються як персональна образа всього суспільства,

негатив та незадоволення системою спрямовуються на підтримку протестувальників.

У цьому ж контексті ідея (а ширше – обґрунтування) боротьби служить заклик, мотивуванням і, безумовно, легітиматором протесту. Наприклад, один з ідеологів протестного руху чорношкірих «Нація ісламу» – Ілія Мухаммед (1898–1975 рр.), – стверджував, що вони істинні нащадки пророка Авраама¹⁵¹. Отже, наближаючи себе до святих виправдовував власні дії. Також мотивується делегітимізація іншого табору – білих, що вони безжалісно експлуатували чорношкірих, а тим більше, вони неправовірні мусульмани, що однозначно допускає проти них, їхнього режиму боротьбу. Тут, не вдаючись у подробиці, демонструємо певну легітимуючу модель: «ми справжні – отже, вони не справжні», або «хороші і не хороші».

Перший Майдан, відомий як Революція на граніті, міг вважатися протиставленням «демократів і недемократів (вони ж комуністи)», але більшою мірою він був підштовхувачем змін і тим самим сприймався як легітимний.

Майдан часу «Помаранчевої революції», використовуючи протиставлення, ділив політичні табори на «помаранчевих» і «блакитних» – за кольором політичної символіки. Легітимізація протесту обґрунтовувалася його масовістю («разом нас багато – нас не подолати»). Через 9 років Євромайдан з перетіканням в Революцію гідності не протиставляв політичні групи, а тим більше частини суспільства. Позиціонування було таким, що Майдан представляє все суспільство, а поганий герой лише В. Янукович і «сім'я» обмежене коло людей, яке і називалося «злочинною владою».

Інші Майдани, як «Податковий», «Мовний», «Тарифний» і т. п., актуалізовували питання, які мали значення, але не ставали загальнонародними. Скоріше це були політичні акції, але вони набували значимості і легітимувалися їх асоціативністю з «Майданом» через назву, яка вже стала суспільним брендом.

¹⁵¹ Рогов Е. М. Малкольм Икс. Взгляд из русского гетто / Е. М. Рогов. – Москва: Алгоритм, 2013. – С. 43.

Часто учасники локальних протестів, аби привернути увагу, вдаються до таких заходів, як створення дискомфорту для оточуючих – наприклад, перекриття доріг. Причому цей дискомфорт спрямований не проти тих, хто винний у їхніх проблемах, а проти своїх співгромадян. Приклад – перекриття шосе власниками квартир, придбаних у напівлегальному за заниженими цінами зведеному будинку в м. Києві у 2017 р. Такі локальні приклади можна розглядати і далі, систематизувати – знаходити закономірності. Тут протестувальники виправдовуються за завдані незручності тим, що вони є постраждалими. Тобто, спрацьовує відгомін радянських настанов: ущемлений завжди правий і його дії є справедливими і мають викликати співчуття, яким, отже, морально легітимується. У свою чергу співчуття, як підґрунтя легітимації протесту може сприяти зростанню популізму.

Виклик політичній стабільності в сьогодишній Україні полягає у загрозі делегітимації як влади, так і протестів. З одного боку, регулярні виборчі кампанії є легітимацією влади. Але вона може втрачати легітимність у міжвиборчий період у разі зростання недовіри до неї. Звісно, недовіра до влади та її делегітимація не тотожні. Українське суспільство традиційно не довіряє парламенту, депутатам, президенту іншим інституціям, але це вияв не делегітимації, а власного бачення громадян щодо оптимальних політичних рішень. При цьому протести проти рішень та дій влади потенційно мають більше підтримки там, де ідея протесту «розмита», а альтернативне рішення зводиться до простого заперечення – «не так!».

Авторитарні й тоталітарні режими для своєї легітимації теж застосовують практику виборів, ідеологічну обробку і тиск (виключно з репресіями) проти незгодних. Такі режими домагаються зробити протест апіорі нелегітимним, видаляючи його за межі суспільних відносин.

У цьому контексті виникає питання про суб'єкт легітимації політичного протесту – чи є ним держава чи суспільство? Очевидно, що надає легітимацію протесту суспільство.

Приміром, «бути поміченими» прагнуть паради ЛГБТ спільнот, хоча вони і не є класичними політичними протестами. В Україні відомі і протести проти гей-парадів. Обидва види парадів

використовуються у політичних цілях, можливо для радикалізації суспільних відносин.

Увага народу до протесту через значимість його вимог внаслідок співчуття до нього теж є фактором його легітимації. В цьому аспекті легітимація є мережею зв'язків між державним і не державним секторами, сприяє включенню протесту у загальний суспільно-політичний процес.

Автори роботи «Феномен легітимності державної влади в Україні» Д. Пидоненко і Н. Мінєнкова констатують, що легітимність є однією з найважливіших характеристик демократичного політичного режиму. Легітимність фіксує рівень «виправданості» і «довіри».¹⁵² Прикметно, що тоталітарні режими є «легітимними», оскільки пропагандою і репресіями вони досягають розуміння виправданості, мовляв, ми ідемо на жертви заради «світлого майбутнього» і ці методи формують довіру. Радянський народ не сумнівався, що будеться новий справедливий уклад, що політика СРСР виправдана, і вона мала високу довіру. А поодинокі випадки протесту, які миттєво ізолювались і ліквідовувалися, не заперечували загальний масовий «адабріамс». Той режим максимально делегітимізував протест, у першу чергу, констатацією нечисленності на тлі багатомільйонного радянського населення. Тому цей маркер навряд чи характеризує демократичність–недемократичність політичного режиму.

Протест сприймається як виправданий коли має довіру від суспільства. Проте частина суспільства може вважати протест невинуватим і не довіряти йому. Тоді виникає питання, з якої межі починається легітимація?

Інше питання, чи можуть бути при легітимному політичному режимі нелегітимні політичні протести, чи при демократії всі протести де-факто є легітимними? Відповідь залежить від розуміння феномену легітимності. Як пише С. Мірзоев, не можна сказати, що знання про

¹⁵² Пидоненко Д. Феномен легітимності державної влади в Україні [Електронний ресурс] / Д. Пидоненко, Н. Мінєнкова. – Режим доступу: <http://www.jvestnik-sss.donnu.edu.ua/article/download/1214/12>.

легітимне є достатнім¹⁵³. «Легітимність» – це адекватність якостей управителя, так слідом за Ж.-Л. Шабо інтерпретує Т. Г. Смірнов¹⁵⁴. Д. Битем говорить про легітимність як про відповідність влади установленим нормам (формальним/неформальним) та віру в це уряду і народу, як про демонстрацію підтримки влади з боку керованих¹⁵⁵. За М. Вебером, існує три типи легітимності: традиційна, харизматична і раціонально-правова.

Д. Н. Смірнов, наголошуючи, що значимим фактором у «кольорових революціях» є чинник легітимності¹⁵⁶ і посилаючись на Г. Почепцова, говорить, що в політичному протесті «інтерпретаційна машина» делегітимує існуючий режим і легітимує нові сили. Звісно, що коли йдеться про «інтерпретаційну машину» в легітимації протесту, то маються на увазі юридичні канони, громадська думка, суспільні настрої.

Підставами легітимації протестів часів «Помаранчевої революції» було використання поняття «право народу на повстання» проти «злочинної влади»; посилення на Конституцію, яка гарантує право на опозицію; на міжнародні акти, що визнають права людини¹⁵⁷.

У легітимності виділяють такі її ознаки, як відповідність формальним і неформальним нормам; віра в норми з боку як влади так і народу; демонстрація керованими підтримки влади або її заперечення.

Легітимація має низку аспектів. Вона може відбуватися стихійно чи скеровано, виступати як суспільне визнання якоїсь дії і як інтерпретація якоїсь події. Таким чином, об'єктами легітимації

¹⁵³ Мирзоев С. Гибель права: легитимность в «оранжевых революциях» / С. Мирзоев. – М.: Издательство Европа, 2006. – С. 97.

¹⁵⁴ Смирнов Д. Н. Реализация средств делегитимации в ходе «Оранжевой революции» [Електронний ресурс] / Д. Н. Смирнов. – Режим доступу: // <https://cyberleninka.ru/.../realizatsiya-sredstv-delegitimatsii-v>.

¹⁵⁵ Там само.

¹⁵⁶ Смирнов Д. Н. Цветные революции и проблема легитимности [Електронний ресурс] / Д. Н. Смирнов. – Режим доступу: <https://cyberleninka.ru/.../tsvetnye-revolutsii-i-problema-le...>

¹⁵⁷ Смирнов Д. Н. Реализация средств делегитимации в ходе «Оранжевой революции» [Електронний ресурс] / Д. Н. Смирнов. – Режим доступу: // <https://cyberleninka.ru/.../realizatsiya-sredstv-delegitimatsii-v>.

можуть бути не тільки учасники політичного процесу, але й такі речі, як факти, події, дії, процедури.

Легітимація відбувається в інформаційному полі, а інші інструменти серед них – право, процедури, масова підтримка – є тим що її оформлюють. Один з авторів видання «Теорія і практика масової комунікації» акцентує увагу саме на масовій комунікації, яку формує порядок денний у протестних заходах¹⁵⁸. Зворотний бік легітимації – це делегітимація іншої сторони: після Революції Гідності політичні опоненти, які втратили домінування, були затавровані як «злочинна влада», «злочинний режим», що легітимізує нині діючу політичну групу.

В Україні легітимізація такого інституту, як «Майдан» – унікального паралельного суспільства, – пов'язана з рисами вітчизняної політичної культури¹⁵⁹. В Україні влада обирається не назавжди, і вже сам «Майдан» як протест проти неї є легітиматором нової влади – президенти В. Ющенко, чи П. Порошенко. Між ними була неповна каденція президента В. Януковича, команда якого після обрання зібрала символічний сценічний майдан, що також мав символізувати легітимність новообраного президента. Майдан став альтернативним політичним центром, не підконтрольним владі, місцем циркуляції протестної енергії, місцем «скидування» його власної протестної біографії, місцем концентрації текстур української героїки, національних символів – портретів, цитат, гімну тощо. Майдан став проявом недовіри офіційним інститутам влади і її низькій легітимності¹⁶⁰.

А. В. Скіперських звертає увагу на різницю між західним протестом і східним, наголошуючи, що саме культурна традиція

¹⁵⁸ Козлов С. В. Роль средств массовой коммуникации в установлении повестки дня «оранжевой революции» / С. В. Козлов // Вестник НГУ. Серия: История, филология. – 2010. – Т. 9. – Вып. 6. – С. 72–77.

¹⁵⁹ Скиперских А. В. Майдан как улей (зарисовки украинского политического протеста) [Електронний ресурс] / А. В. Скиперских. – Режим доступу: <https://cyberleninka.ru/.../maydan-kak-uley-zarisovki-ukrain...>

¹⁶⁰ Скиперских А. В. Майдан как улей (зарисовки украинского политического протеста) [Електронний ресурс] / А. В. Скиперских. – Режим доступу: <https://cyberleninka.ru/.../maydan-kak-uley-zarisovki-ukrain...>

легітимує бунт (протест). В європейському дискурсі причина бунту безпосередньо пов'язана з потребою реформ, цим протест і легітимується¹⁶¹. В російській традиції бунт є виявом ненависті до конкретного інституту влади (персони) і є зведенням рахунків, заради чого він і приносить себе в жертву.

Теза про легітимність завжди присутня в питанні політичних протестів. Доктор політичних наук В. Якушик пише, що «на початку 2006 р. існують нові умови, електорально-революційну легітимність ніхто не наважився серйозно оспорювати». І ще, що революція відрізняється від путчу¹⁶².

Згідно твердження А. І. Соловйова, міцність позицій владної політичної еліти полягає в її здатності маніпулювати громадською думкою (ідеологічними, духовними та ін. інструментами), що забезпечує необхідний рівень легітимності¹⁶³. Торкаючись волонтерського руху учений бачить два способи легітимувати його участь. Перший – це апеляція до його сутності як форми громадянської участі. Така легітимація потребує ідеологічного обґрунтування. Другий – це апеляція до об'єкта турботи, обґрунтування протесту благом конкретного об'єкта¹⁶⁴.

Сьогодні легітимність стає ознакою демократичності влади, а в противному разі – йдеться про узурпацію влади, про її нелегітимність, що, в свою чергу, послаблює її¹⁶⁵.

¹⁶¹Скиперских А. В. Европейский и русский бунт: сходство и различие культурных контекстов / А. В. Скиперских // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. – 2014. – № 1 (29). – С. 19.

¹⁶² Якушик В. Українська революція 2004–2005 років. Спроба теоретичного аналізу / В. Якушик // Політичний менеджмент. – 2006. – № 2. – С. 26, 27.

¹⁶³ Смирнов Д. Н. Манипулятивные технологии и их применение в условиях смены политического режима: опыт оранжевой революции на Украине: автореферат дис. канд. полит. наук / Д. Н. Смирнов. – Нижний Новгород, 2008. – С. 16.

¹⁶⁴ Истомина А. Г. Легитимация протестного участия волонтеров / А. Г. Истомина, О. А. Оберемко // Мониторинг общественного мнения. – 2015. – № 6 (130). – С. 45–46.

¹⁶⁵ Мирзоев С. Гибель права: легитимность в «оранжевых революциях» [Електронний ресурс] / С. Мирзоев. – Режим доступу: <https://polit.ru/article/2006/03/03/mirzoev>.

Протест потребує легітимації, бо це дає йому і доцільність, і силу, інакше він може сприйматися як злочин, що перебуває поза правовою системою. Крім того, нелегітимність робить його слабким. Виявляється, що перший крок – це легітимізація майбутніх протестних дій. Віра в справедливість, а отже певний порядок і обґрунтованість протестних дій, робить його «законним», дає йому силу.

Саме цього бракувало «податковому» Майдану, який, абсолютно раціональний, міг мати місце в суспільних процесах. Адекватна інтерпретація прийнятна і зрозуміла навіть не для економістів, що адекватне податкове законодавство дає більшу свободу комерційній діяльності, відкриває нові робочі місця, дає можливість заробити більше. Така логіка стосується кожного і здавалося, що «податковий» Майдан мав бути підтриманий усіма верствами. Але він відбувся як клубний захід за участі групи підприємців і активістів. Бракувало саме віри (легітимності) в очах суспільства. І він зазнав «м'якого» розгину. По – перше, в суспільстві залишається поширеним ставлення до підприємців як до «поганих багатіїв» ще з часів більшовицько-радянської пропаганди, відсутнє сприйняття, що саме з податків бізнесу фінансується все інше. Тому суспільство не відреагувало на заклики протестувальників. Вдалий (якщо так можна визначити) «м'який» розгін протесту посіяв зерно, що протести можна розганяти. Для довідки. «Вдалий» розгін протестувальників без застосування сили був ще до цих подій. На початку акції «Україна без Кучми» по команді була розрита площа Майдан Незалежності ніби для будівництва торгового центру, а за чутками на момент розриття не було остаточних будівельних дозволів. Розриття відбувалось саме для того, щоб не дати знакове місце для протестувальників. По факту такі дії свідчать, що українська «влада» скоріше схильна відсторонитись, ігнорувати, ліквідувати, аніж комунікувати і залучати в процес прийняття рішень. В її уявленні протест поза системою владних і політичних відносин. Після Революції гідності були такі випадки, коли перші особи, як генеральний прокурор, що виїздив на місце протесту для врегулювання ситуації і недопущення розгортання масової акції – це був Ю. Луценко – він спирався на власну харизму і на свій досвід учасника протестів в минулому. Це

не було ще системою. Лише в 2017 р. з'явився спеціальний підрозділ в поліції для комунікації з протестувальниками. Але і це ще не означає, що система взаємин протест-влада вже вибудована.

Легітимація, безумовно, відбувається інформаційними каналами, які транслюють (відображають) громадську думку і певною мірою її формують. Тобто легітиматорами є ті, хто генерує позитивну інформацію про протест. Частиною інформаційного поля (окрім усної творчості) є публічні праці, описання політичного протесту, приміром Помаранчевої революції і Революції Гідності. Легітимації протесту можуть сприяти його позитивні наукові оцінки¹⁶⁶. Так само легітиматором виступає «народна творчість», особливо популярна в «помаранчевих» подіях, зокрема проект «веселі яйця», який гумористично висміював недолугість одного з кандидатів у Президенти.

Не менш важливий чинник легітимації – це самоорганізація його учасників для спільних дій. Наприклад, під час активного спротиву в Києві (2013 р.) почалися підпали приватних автомобілів, найвірогідніше аби викликати негативне ставлення до Майдану. Для запобігання таким діям з'явилися добровільні групи з патрулювання мікрорайонів. Для їх учасників патрулювання було частиною загальної «великої справи», яка вважалася виправданою. Інші форми участі у цій справі – збирання одягу чи здача крові, чим утворювалася матеріальна чи кровна спорідненість з учасниками політичного протесту і посилювалася його легітимність.

Висновки

1. Тема обґрунтування легітимності виникає на зламі епох коли переосмислюються (наповнюються новим змістом) або трансформуються політичні інститути. Після розпаду СРСР і появи незалежної України виникла потреба дослідження легітимності влади. Молода політична наука описувала політичні інститути і процеси. Після історичної перерви з'явилася багато-

¹⁶⁶ Як приклад, див.: Сасина Г. В. Обґрунтування сучасного типу революції в транзитному суспільстві на прикладі України: дис. канд. політ. наук. – Львів, 2015. – С. 212.

партійність, нові посади, як Президент, нові постаті, нові соціальні верстви. Що ж до протесту, то він лишався поза увагою, як мінімум з тієї причини, що незалежність України не дивлячись на Революцію на граніті постала мирно, в конституційний спосіб, і крім того, протест ще не сприймався як елемент політичного процесу.

2. Протести є природною часткою політичного процесу, але в Україні вони досить автономні від суспільно-політичної системи. Виникла потреба у комунікативних механізмах і протокольних процедурах з протестними рухами, якими було започатковано осмислення протесту як легітимного інституту.

3. Легітимність переважно розглядається в контексті легітимності влади, але до концепту легітимності адаптується і протест, очевидно з тієї причини, що він постає як допустимий інститут, як прояв «влади народу».

4. Причини виникнення протестів полягають в тому, що офіційні канали впливу і комунікацій громадськості і окремих груп на владу і прийняття рішень є недостатньо ефективними.

Легітимація протесту робить його правомірним учасником політичного процесу і прийняття рішень. Практика ігнорування або силової протидії протесту демонструє неспроможність і відкладання тих самих питань з більш гострим акцентом у часі.

Наукове осмислення і, зрештою, поява в держапараті відповідних адаптивних інституцій з метою зменшення руйнівної сили протесту в заміні на прийняття раціональних рішень стоїть на часі.

Також і те, що протести в Україні повинні набувати інтелектуальний ресурс в здатності формулювати протокол вимог і цим теж здобувати легітимуючий потенціал взамін на загальнонаціональні протести з емоційним наповненням. Це передбачає і зміни в політичній культурі, і появу нових суспільних і політичних діячів.

4. СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

4.1. Виклики соціальної диференціації в Україні

Соціально-статусне розшарування населення України є чи не найбільшою перешкодою для його консолідації. Диференціація суспільства проявляється різними сторонами, найбільш гостро проявляє себе диференціація за рівнем добробуту. Ідеальним для швидкого і продуктивного розвитку суспільства вважається перевага у структурі населення середнього класу – соціальної групи людей, яка має стабільні доходи, достатні для задоволення широкого кола матеріальних і соціальних потреб, яка бере активну участь у політичному і культурному житті країни. За даними інформаційного агентства ВВС – в Україні в економічному плані до середнього класу себе відносить близько 50% населення. Втім, треба мати на увазі, що за західними критеріями такими можуть вважатися лише 10%¹⁶⁷ населення. За даними ООН, 60% українців перебувають за межею бідності (відповідно до стандартів ООН в світі встановлена межа бідності на рівні 5 доларів на день (приблизно 4000 гривень на місяць). Це вдвічі вище, ніж середня пенсія в Україні і на 20% більше мінімальної зарплати¹⁶⁸.

Для України характерна ще одна проблема – значне розходження доходів сільського та міського населення. Так, у першій групі населення вони є помітно нижчими за доходи міських жителів. Це пояснюється різницею в оплаті праці сільської та міської груп населення, яка становить 1,5 рази й більше. Тобто, відбу-

¹⁶⁷ Зануда А. Средний класс в Украине: немногочисленный и невлиятельный [Електронний ресурс] / А. Зануда. – 2013. – 5 июня. – Режим доступу: http://www.bbc.com/ukrainian/ukraine_in_russian/2013/06/130605_ru_s_ukraine_middle_class.

¹⁶⁸ Близько 60% українців живуть за межею бідності. ООН / Інформаційне агентство УНІАН. – 2017. – 30 березня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.unian.ua/society/1850746-blizko-60-ukrajintsiv-jivut-za-mejeju-bidnosti-on.html>.

вається диспропорція доходів і витрат за територіальною та галузевою ознаками.

Україна належить до країн із значними масштабами розшарування населення за доходами – за експертними оцінками значення коефіцієнта Джині тут воно перевищує 45%, хоча по країнах Євросони перебуває на рівні 20–25%. Поглиблення нерівності в доходах значною мірою є результатом розвитку ринкових механізмів. Однак існує межа, за якою зростання поляризації доходів важко пояснити різницею в продуктивності або в індивідуальних здібностях людини. Значне та необґрунтоване розшарування населення за доходами не тільки знижує ефективність зусиль у боротьбі з бідністю, викликає соціальне напруження в суспільстві, а й може стати перешкодою на шляху до економічного зростання¹⁶⁹.

З початком перебудовчих процесів в Україні, як і в інших постсоціалістичних країнах, виникла нова соціальна структура, відбулись процеси нового соціального розшарування, одним з найбільш ранніх та очевидних проявів якого стало розшарування за рівнем доходів. Відбулась стрімка ескалація процесу поляризації доходів у суспільстві. З одного боку, виникла верства «нових» багатіїв, яка характеризується не тільки небувалим рівнем своїх доходів, а й високою концентрацією майна (зокрема, дорогої нерухомості, престижних авто тощо). З іншого боку, формується «соціальне дно», яке відзначається не тільки низьким рівнем матеріальної забезпеченості, а й частковою соціальною деградацією та, фактично, соціальною ізоляцією і дезорієнтацією. В низи суспільства ризикує потрапити переважна більшість населення України¹⁷⁰.

Рівень трудових доходів можна визначити та оцінити на основі таких показників: річний або середньомісячний дохід, що залишається у розпорядженні після сплати податків та зборів;

¹⁶⁹ Політика становлення середнього класу / Про зовнішнє і внутрішнє становище України у 2010 році: Послання Президента до Верховної Ради України. – Київ, НАДУ, 2010. – С. 104–121.

¹⁷⁰ Бабак І. Регіональна нерівність життя українського населення: соціальний вимір / І. Бабак // Психологія і суспільство: Український науково-економічний та соціально-психологічний часопис. – 2009. – № 3. – С. 116–122.

середньомісячний дохід на кожного члена сім'ї; структура видатків сім'ї. Показник річного або середньомісячного доходу, що залишається у розпорядженні населення, є одним із основних при визначенні рівня соціальної диференціації і в різних країнах розрізняється досить суттєво. Так, у США співвідношення доходів (бідних і багатих) складає 1:6; у Франції – 1:10; у Японії і Німеччині 1:3; у скандинавських країнах – 1:2,5; у Росії – 1:15,5. В Україні цей показник за різними оцінками розрізняється від 10 до 100 разів¹⁷¹.

На окрему увагу у соціальному регулюванні України заслуговує критерій індексу людського розвитку, що є узагальнюючим показником соціально-економічного розвитку. Його складові – очікувана тривалість життя при народженні, грамотність дорослого населення і повнота охоплення навчання у початковій, середній і вищій школі, валовий внутрішній продукт на душу населення. За індексом людського розвитку (0,743) Україна у 2017 р. посідала 84-те місце серед 188 країн і територій, у 2015 р. була на 81-му місці¹⁷².

Прожитковий мінімум – це основа соціальних гарантій доодів населення. Прожитковий мінімум – вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

¹⁷¹ Інноваційний розвиток в Україні: наявний потенціал і ключові проблеми його реалізації. Аналітична доповідь центру О. Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2004. – № 7. – С. 11.

¹⁷² Блерта Чела. Індекс людського розвитку: Україна падає, що робити.

В Україні протягом 1990–2015 років валовий національний дохід на душу населення впав на 31,9%. Вихід один: реформи. – 2017. – 13 квітня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.google.com.ua/r1?sa=t&rct=j&q=-esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj3hOer7bzXAhVHOpoKHYn1AiMQFggmMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.epravda.com.ua%2Fcolumns%2F2017%2F04%2F13%2F623821%2F&usg=AOvVaw2o6P_hctn5OmkL-nBI7Ikf.

Розмір прожиткового мінімуму у 2017 році

Соціальні і демографічні групи населення	Розмір прожиткового мінімуму		
	01.01.2017 – 30.04.2017	01.05.2017 – 30.11.2017	01.12.2017 – 31.12.2017
Діти віком до 6 років	1355 грн.	1426 грн.	1492 грн.
Діти віком від 6 до 18 років	1689 грн.	1777 грн.	1860 грн.
Працевдатні особи	1600 грн.	1684 грн.	1762 грн.
Особи, які втратили працевдатність	1247 грн.	1312 грн.	1373 грн.
Загальний показник	1544 грн.	1624 грн.	1700 грн.

Джерело: Розмер прожиточного минимума ЛІГА:ЗАКОН: Справочная информация от 01.01.2000, № 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cad=6&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiVsNrillvXAhXMZpoKHfYWBsUQFghOMAU&url=http%3A%2F%2Fsearch.ligazakon.ua%2Fdoc2.nsf%2Flink1%2FSH000419.html&usg=AOvVaw27adNFwE11OOKg6-2vnE9i>.

Цікаво поглянути на антропологічну диференціацію в суспільстві, адже тема расової, релігійної, гендерної, сексуальної дискримінації наразі є чи не однією з найгостріших у світі, вона впливає на відносини між людьми, політиками і навіть країнами. Україна не є винятком.

Така тенденція має загальний негативний вплив на розвиток держави в цілому, адже нижчі стани населення, частка яких наразі є переважаючою, не здійснюють помітних внесків до бюджету, а відсутність фінансової циркуляції спричиняє дестабілізацію державної валюти.

Присутні ознаки так званої патріотичної диференціації. За даними опитування Центру Разумкова, дві третини (67%) громадян вважають себе патріотами України, 10% відповіли на це питання негативно, 10% – відповіли, що це залежить від ситуації, а 13%

вагалися з відповіддю¹⁷³. До того ж важливо визначитися, як зарахування людиною себе до рангу патріотів співвідноситься з її відповідними діями. Тобто, патріотизм може бути тільки декларативним. Інше опитування, проведене Центром разом із фондом «Демократичні ініціативи», показало, що 7,7% опитаних впевнені, що масові виступи в разі погіршення рівня життя або необхідності захисту своїх прав неминучі, 27,7% вважають, що протести, швидше за все, відбудуться, 35,3% вважають протести малоймовірними, тільки 18,2% впевнені, що їх не станеться¹⁷⁴. Таким чином, незважаючи на те, що 67% населення є патріотами, вони не підтримують загальну політику держави, а відтак можуть проявити невдоволення у вигляді бунту. Якщо це станеться, то Україна може втратити свою незалежність.

Вітсутня політична єдність народу. Соціологічні дослідження, проведені в кінці квітня поточного року, показали, що якби вибори президента відбулися в середині березня, то в першу трійку увійшли б Юлія Тимошенко (12,7%), Петро Порошенко (11,3%) і Вадим Рабінович (8,5%). Серед партій найбільш високі рейтинги, згідно з опитуванням, у «Батьківщини» (11,5%), «Солідарності» (10%), партії «За життя» (8,5%) і «Опозиційного блоку» (8,1%)¹⁷⁵. Головними причинами такої статистики, зокрема низького рівня довіри до чинної влади, є нездатність керівництва вирішити три найважливіші з точки зору суспільства проблеми: завершити війну в Донбасі, викоринити корупцію, провести ефективні реформи, що дозволять подолати економічну кризу. Загальний рівень довіри до влади та до її здатності змінити поточну ситуацію на краще вкрай низький, що дестабілізує внутрішню ситуацію у країні та не

¹⁷³ Опитування: 68% громадян України вважають рідною мовою українську / Український центр економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова. – 2017. – 12 квітня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua>.

¹⁷⁴ Протестные настроения в Украине возросли: опрос. – 2016. – 24 мая [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://news.liga.net/news/politics/10869654-protestnye_nastroeniya_v_ukraine_vozrosli_opros.htm.

¹⁷⁵ Політолог: Протестні настрої в суспільстві роблять Рабіновича і партію «За життя» фаворитами наступних виборів. – 2017. – 20 квітня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ednist.info/news/60735>.

сприяє її загальному розвитку. Популярність Юлії Тимошенко пов'язана, імовірно, з тим, що вона пропонує на вигляд прості та зрозумілі шляхи вирішення проблем і має радикальну риторичку, хоча і не підтверджену діями.

Україні притаманна етнокультурна диференціація. Абсолютна більшість громадян України (92%) вважають себе етнічними українцями, 6% – етнічними росіянами, 1,5% віднесли себе до інших етносів, свідчать дані опитування Центру Разумкова. Тобто, відбулося зростання частки респондентів, які ідентифікують себе як етнічних українців, зі зниженням віку опитаних (87% серед тих, кому 60 і більше років, до 96% серед тих, кому від 18 до 29 років) і зниження частки етнічних росіян. Втім, треба мати на увазі корекцію на біетнічність: 74% опитаних в Україні відчувають свою належність тільки до однієї етнічної спільноти, а 12% – одразу до двох або кількох, 6% не відчувають приналежності до жодної, 8% – не визначилися. Якщо серед етнічних українців 77% відчувають свою приналежність тільки до однієї етнічної спільноти, то серед етнічних росіян таких лише 39%, відразу до двох або кількох національностей – відповідно 10% і 30%, до однієї національності – 5% і 20%¹⁷⁶.

У квітні цього року «Громадське радіо» спілкувалося з п'ятьма мусульманками та запитало, як їх сприймають в Україні. Далі ми наведемо деякі їх відповіді. Юлія Леонюк: «На улицах на меня смотрят всегда. Но я стараюсь не обращать внимания», Ніяра Мамутова із Запоріжжя щодо роботодавців та їх ставлення до жінок в хіджабі: «К сожалению, в Украине мы тоже сталкиваемся с такими проблемами. Работодатель не смотрит на профессиональные качества женщины, не спрашивает об образовании. Только видит девушку, и все уже понятно. Конечно, редко кто говорит прямо, что дело отказа в хиджабе. Когда я жила в Крыму и пришла устраиваться на должность учителя английского языка, мне сразу сказали, что им учитель не нужен. Бывало, что говорили прямо,

¹⁷⁶ Более 90% граждан считают себя этническими украинцами. – 2017. – 19 апреля [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zn.ua/UKRAINE/bolee-90-grazhdan-schitayut-sebya-etnicheskimi-ukraincami-245309_.html.

если длинная одежда, то, пожалуйста, работайте, но без платка». Всех удивляет, что мусульманка имеет высшее образование, занимается квалифицированным трудом, занимает высокую должность. В общем восприятии мусульманка может быть только забитой, темной, неквалифицированной. А вот у мужчин-мусульман все в порядке. У них из внешних признаков только борода. Но бороды сейчас в моде»¹⁷⁷.

Актуальним для України та світу лишається питання гендерої нерівності. Як зазначає генеральний директор компанії «Група фінансових рішень» Любов Цимбал: «Жінки претендують на заробіток порядком нижче, ніж чоловіки, причому останнім часом (2013–2015 рр.) спостерігається тенденція до збільшення розміру в оплаті праці. У 2015 р. жінки отримали зарплату на 34% нижчу, ніж чоловіки. Хоча частка працюючих жінок, які мають вищу освіту, значно перевищує відповідний показник для чоловіків, у більшості галузей жінки займають більш низькі посади, які не вимагають високого рівня кваліфікації з обмеженими можливостями професійного зростання. Цим частково пояснюється факт низького середнього заробітку»¹⁷⁸.

Найскандальнішою в суспільстві залишається тема сексуальної орієнтації. Минулого року було складено єврейтинг щодо рівня прав і свобод ЛГБТ-спільноти в Європі: «за ним (13,3%) Україна опинилася на шостому місці»¹⁷⁹.

Ще однією важливою проблемою є працевлаштування. За різними статистичними даними станом на 2017 р. за кордоном живе та працює близько 7 мільйонів українців. І це при тому, що, за підрахунками експертів, населення України станом на 2017 р.

¹⁷⁷ Як це – бути мусульманкою в Україні та носити хіджаб? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://hromadskeradio.org/news/2017/04/18/yak-ce-buty-musulmankoju-v-ukrayini-ta-nosyty-hidzhab>.

¹⁷⁸ В мире иллюзий: Почему гендерное равенство в Украине – это фантастика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://womo.ua/v-mire-illyuziy-pochemu-gendernoe-ravenstvo-v-ukraine-eto-fantaziya>.

¹⁷⁹ Судя по еврейтингу равноправия, геям в Украине живется непросто [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://strana.ua/news/12385-ukrainu-popala-v-shesterku-s-konca-v-evropejskom-rejtinge-ravnopraviya-lgbt-menshinstv.html>.

становить близько 35 мільйонів осіб¹⁸⁰. Нелегально працюючі за кордоном українці не мають медичного страхування, постійної зарплатні, законодавчо обґрунтованого соціального захисту.

За даними Інституту соціології НАН України, у липні 2015 р. частка респондентів, які зазначили, що, на їхню думку, зараз люди найбільше бояться втратити роботу, зросла з 60,2 % у 2014 р. до 70,3 % у 2015 р.¹⁸¹.

У зоні ризику виокремлюють три групи людей: молоді спеціалісти, люди з обмеженими можливостями або ментальними розладами та жінки.

Відсутність діалогу та спеціальних замовлень від певних галузей на кількість спеціалістів призводить до того, що все більше випускників ВНЗ або працюють не за фахом, або виїжджають за кордон. Щоб такого не траплялось, потенційні роботодавці мають вести діалог із провідними університетами та надавати «замовлення» на спеціалістів певної сфери.

Люди з обмеженими можливостями або з ментальними розладами часто не можуть отримати навіть гідної освіти, а в подальшому і робочого місця. По-перше, місто не пристосоване для комфортного пересування такого типу громадян, а перехід до дистанційної роботи відбувається дуже повільно і далеко не у всіх галузях.

Ставлення більшості до людей з обмеженими можливостями або ментальними розладами залишається насторожено-негативним. Серед наших співвітчизників поширеним є стереотип, що людина

¹⁸⁰ Бойко М. Україна без українців: до чого призведе заробітчанство [Електронний ресурс] / М. Бойко // Вголос. – 2017. – 4 жовтня. – Режим доступу: https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiJ4YrH6bzXAhXnJJoKHZrqD8YQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fvgolos.com.ua%2Farticles%2Fukraina_bez_ukraintsiv_do_chogo_pryzvede_zarobitchanstvo_284902.html&usg=AOvVaw3PgWvXQVjyDWRjk0YaDL.

¹⁸¹ Яценко Л. Д. Ризикогенні фактори соціальної напруженості в Україні [Електронний ресурс] / Л. Д. Яценко, О. О. Коломієць, К. О. Ковязіна // Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/soc_naprzh-b1dbb.pdf.

з такими особливостями як, наприклад, синдром Дауна або аутизм є небезпечною, «не придатною» до спілкування, має занижений рівень інтелекту. А людина з обмеженою рухливістю стереотипізується як повільна, немобільна, заглиблена у себе та страждає на посттравматичний синдром. Зашорені подібними стереотипами, роботодавці позбавляють свої компанії можливостей, часто недосяжних для більшості. Відомий фізик-теоретик, астрофізик Стівен Хокінг більшу частину життя прикутий до інвалідного візка і через ускладнення хвороби не може говорити, але він є найвідомішим сучасним науковцем і його дослідження Всесвіту є безумовно геніальними. Стефані Гіз – перша акторка зі синдромом Дауна (фільм «Дуо» отримав нагороди, серед яких «Оскар», відзнаки телекомпанії Warner Brothers та Мартіна Скорсезе). Спробувавши себе у кіноіндустрії та рекламі, жінка отримала ступінь доктора медицини. Ці світові генії мали аутизм і ніколи б не стали відомими, якби не були прийнятими суспільством, не отримали шанс на освіту та роботу певній сфері¹⁸².

В українських реаліях мінімальна пенсія за інвалідністю зараз складає близько 1300 грн. на місяць, що є недостатнім для забезпечення навіть базових потреб¹⁸³. Отримати роботу для них є життєвою необхідністю. Між тим, за даними Міністерства соціальної політики, в Україні працевлаштовано приблизно 731 тисячу осіб з інвалідністю, а це тільки 30% від їх загальної кількості. При цьому для 70% працевлаштованих людей з інвалідністю не потрібно створювати додаткових умов.

Дискримінація за гендерною ознакою на роботі є також звичною в Україні. У лютому 2017 року сайт «rabota.ua» провів анонімне опитування щодо дискримінації на роботі. В опитуванні взяли участь близько 500 респондентів. Результати опитування досить невтішні: 57% учасників опитування визнали, що у них був

¹⁸² Відомі люди – артисти. Персональний сайт вчителя початкових класів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://pushkarnatalia.jimdo.com>.

¹⁸³ Дожити до пенсії: розмір виплат і тривалість життя пенсіонерів в Україні та світі // Слово і Діло. – 2017 – № 21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slovoidilo.ua/2017/04/21/infografika/suspilstvo/dozhyty-pensiyi-rozmir-vyplat-tryvalist-zhyttya-pensioneriv-ukrayini-ta-sviti>.

досвід дискримінації на роботі, 45,1% вказали на стать як на мотив дискримінації в їхньому випадку, у 61% учасників їхня боротьба проти дискримінації була безрезультативною, тільки 14% можуть похвалитися тим, що їм вдалося відстояти свої права¹⁸⁴.

Дуже часто на співбесіді ставлять питання щодо життєвих обставин, відповіді на які можна використати для відмови: «коли ви плануєте народжувати дітей?», «чи є у вас місцева «прописка»? і т.п.». У такий спосіб роботодавці намагаються приховати свої упередження.

Заради справедливості треба відзначити, що держава намагається подолати дискримінацію при працевлаштуванні. Зокрема, прийнятий закон «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». Крім того, статтею 11 Закону «Про зайнятість населення» заборонено в оголошеннях (рекламі) про вакансії зазначати обмеження щодо віку кандидатів, пропонувати роботу лише жінкам або лише чоловікам, за винятком специфічної роботи, яка може виконуватися виключно особами певної статі, висувати вимоги, що надають перевагу одній із статей, а також вимагати від осіб, які працевлаштовуються, надання відомостей про особисте життя. Окрім того, на сьогодні держава зобов'язує роботодавців не чинити перешкоди громадян віком від 45 років. У законі про пенсійне забезпечення встановлені квоти на працевлаштування людей старших за 45 років, які покликані побороти дискримінацію за віком. Адже нині людей віком близько 50 років беруть на роботу неохоче, а права на пенсію такі громадяни ще не мають¹⁸⁵.

Наступний вимір досліджуваного питання – мовна диференціація, яка в нашій країні пов'язана з регіональною. Вирішення «мовної дилеми» України криється у мовній толерантності,

¹⁸⁴ Як уникнути дискримінації під час пошуку роботи. Коаліція з протидії дискримінації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://discrimi.net/more/articles/discrimination-work>.

¹⁸⁵ Держава зобов'язує роботодавців брати на роботу людей віком від 45 років, А. Рева / Право на владу: політичне ток-шоу. – 2017. – 13 жовтня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://tsn.ua/video/video-novini/derzhava-zobov-yazhe-robotodavciv-brati-na-robotu-lyudey-vikom-vid-45-rokiv-reva.html>.

бажанні розуміти емоції і рацію іншої сторони. Помилка російськомовних українців полягає в тому, що більшість із них вважає, що їхня російськомовність не є проблемою, а іноді ще й потребує спеціального статусу чи захисту, зокрема правового. Це не зовсім цілісний погляд на ситуацію – вважати, що сформована мовна ситуація в Україні є природною і не становить загрози з точки зору формування ідентичності і єдності українського народу.

Найбільшу проблему становлять люди старшого віку, котрі народилися та виховувалися у Радянському Союзі і для яких українська мова відповідно до засвоєного радянського стереотипу є мовою сільської місцевості, неінтелігентної громади, меншини. Позиція таких людей зрозуміла: вони звикли розмовляти російською або суржилом, їм комфортно і, головне, їх розуміють, тому вивчати якусь іншу мову вони не вважають за потрібне.

І якщо «перевиховання» українців старшого віку є непростим завданням, то українізація навчального процесу та дозвілля для дітей від садочка до університету має бути обов'язковою. Частка школярів, що здобувають освіту українською мовою, у 2014/15 році досягла 90,8% і зросла за рік аж на 9%. Проте, це зростання пов'язане перш за все з тим, що статистика більше не враховує шкіл на окупованих територіях. Реальне ж зростання числа учнів, що навчаються українською, становить десяті частки відсотка, а в деяких областях цей показник навіть знизився. Найменше школярів навчаються українською мовою на Донеччині (59%), найбільше – на Рівненщині (100%)¹⁸⁶.

Якщо звернути увагу на різні форми дозвілля, можна побачити таку тенденцію:

– У кінопрокаті сумарна кількість фільмів, дубльованих або озвучених українською мовою, у 2014 р. становила 65,5%, у 2015 р. (до початку червня) – 83,8%. Решта фільмів, переважно з російським звуком, субтитровані українською. Різде збільшення

¹⁸⁶ Аналітичний огляд «Становище української мови в 2014–2015 роках» / MediaSapiens, 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/analitichniy_oglyad_stanovische_ukrainskoi_movi_v_20142015_rokakh.

частини таких фільмів у 2015 р. напряму пов'язане зі зменшенням у прокаті кількості фільмів російського виробництва.

– У прайм-тайм 8 найрейтинговіших телеканалів частка російської мови в ефірі становила 44%, а української – 30%. Окрім цього, зріс до 26% час «двомовних» ефірів.

– У 2014 р. тексти зовнішньої реклами були 68% українською мовою і на 32% російською; у 2015 р. – 79% і 21% відповідно.

– У закладах громадського харчування та дозвілля присутнє меню українською мовою у близько 70%, і лише у 50% закладів персонал спілкується з україномовними клієнтами їхньою мовою¹⁸⁷.

У березні 2015 р. соціологічною групою «Рейтинг» на замовлення Міжнародного Республіканського Інституту було проведене дослідження в усіх обласних центрах, окрім окупованих центрів Донбасу та Криму. В рамках цього дослідження було опитано 17.000 респондентів безпосередньо в обласних центрах. Абсолютна більшість мешканців обласних центрів у Західній Україні і відносна більшість у Центральній Україні спілкуються вдома українською мовою. Цей показник становить у Львові 93%, у Вінниці – 70%, у Черкасах – 52%, у Полтаві – 47%, у Києві – 27%. Водночас російською спілкуються вдома у Харкові 84%, в Одесі – 78%, у Дніпропетровську – 58%, у Чернігові – 41%, у Києві – 32%, у Кіровограді – 26%. Значна частина городян спілкується вдома як українською, так і російською.

Окремі акти законодавства, прийняті у післяреволюційний період, містять норми, спрямовані на повернення українській мові належного суспільного статусу. Такою є, наприклад, норма Закону «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р., що визначає мовою вищої освіти українську мову. Однак для системного приведення законодавства у відповідність з Конституцією необхідне прийняття сучасного європейського мовного закону, який би належно захистив

¹⁸⁷ Карп'як О. Української стало менше у ЗМІ і більше в освіті – дослідження / Олег Карп'як // BBC Україна. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bbc.com/ukrainian/society/2015/07/150708_ukrainian-language_research_ko.

як українську мову, так і мови меншин і гарантував би функціонування української мови «на всій території України в усіх сферах суспільного життя», як це визначено статтею 10 Конституції України.

Держава поки що обережно підходить до мовного законодавства з огляду на електоральний фактор, який використовують такі партії як Комуністична або Партія регіонів (обидві на даний момент заборонені та офіційно не діють на території України), Опозиційний блок, Соціал-демократична партія та окремі політики збираючи підписи, влаштовуючи мітинги або протести і особливо приділяючи увагу даному питанню під час виборчої кампанії. Використовують мовну тему партії Свобода, Радикальна партія Олега Ляшка, Народний Фронт, Блок Петра Порошенка.

Спекуляція мовним питанням піднімає імідж політика в очах його електорату, тому вирішення і остаточна крапка у справі української та російської мови досі не поставлена. Як приклад, скандальний закон Колесніченка-Ківалова, прийнятий ще у 2012 р., який розширює право на використання регіональних мов і визначає рідною мовою людини ту, якою вона оволоділа першою у ранньому віці. Попри те, що даний закон був прийнятий з численними порушеннями і засуджений більшістю громадян та політиків, він досі чинний, а його скасування з 2015 р. вирішується Конституційним судом України¹⁸⁸.

Під час опитування, яке проводила соціологічна група «Рейтинг», респондентів просили назвати три найважливіші проблеми для України та, окремо, особисто для них. Воєнні дії на Донбасі щоразу опинялися у топ-3. Однак, якщо у відповідях про загальноукраїнські проблеми війна завжди на першому місці, то в особистому рейтингу (тема важлива особисто для окремої людини, а не країни в цілому) тільки на третьому. Окрім того, з липня 2015 р. до жовтня 2016 р. показники знизилися відповідно з 63% до 53%

¹⁸⁸ Масенко Л. «Русский мир» і «мовний закон» Ківалова-Колесніченка. Як це сталося (хронологія) [Електронний ресурс] / Лариса Масенко // Портал мовної політики. – Режим доступу: <http://language-policy.info/2016/12/russkyj-myr-i-movnyj-zakon-kivalova-kolesnichenka-yak-tse-stalosya-hronolohiya>.

та з 45% до 35%¹⁸⁹. Серед основних проблем, на які неодмінно вказують українці, – корупція в держорганах, безробіття і контроль за зростанням цін. Серед загальноукраїнських частіше стали згадувати соціальний захист бідних, низький рівень виробництва та злочинність. Серед особистих – падіння курсу гривні. Вочевидь, такі відповіді є реакцією передусім на економічні негаразди.

Більшість державних службовців не проводять необхідну роботу для консолідації суспільства в умовах війни. До цієї роботи входить прийняття основних законів для функціонування демократичного суспільства, забезпечення та підтримка робочих місць та умов праці для усіх верств населення, визначення чіткого політичного курсу.

Соціальна нерівність не зумовлена якимось одним фактором, а є багатовимірною і виявляється у найрізноманітніших ланках суспільства та сферах суспільного життя: нерівність батьків і дітей, керівників і підлеглих, лідерів і послідовників – усе це способи організації суспільства, моделі впорядкування суспільних стосунків. Тобто, соціальна диференціація – це процес появи функціонально спеціалізованих інститутів і розподілу праці¹⁹⁰. Адже люди завжди розуміли, що розподіл функцій і праці підвищує ефективність суспільства, тому в усіх суспільствах існує певний розподіл статусів і ролей. При цьому члени суспільства мають бути розподілені усередині соціальної структури так, щоб заповнювалися різні статуси і виконувалися відповідні ним ролі.

Соціальна диференціація стає такою собі основою соціальної градації – суспільних розшарувань, поділів¹⁹¹. Ті, хто перебувають у привілейованому становищі, намагаються зберегти свої переваги, а ті, хто займає нижче становище, хочуть змінити його на краще.

¹⁸⁹ Голуб А. Порівняно з 2013-м [Електронний ресурс] / Андрій Голуб // Український тиждень. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Society/180947>.

¹⁹⁰ Новые социальные неравенства / Под. ред. С. А. Макеева. – Київ, 2006. – С. 355.

¹⁹¹ Танчин І. Соціологія: Навч. посіб. / І. Танчин. – Львів, 2005. – С. 360.

Нерівність властива для всіх типів людського суспільства. Нерівності, відтак, є потужним джерелом суспільної енергії, яке підживлює, стимулює позитивні суспільні процеси, але й може призвести до неконтрольованого вибуху і суспільної катастрофи. Для нормального функціонування суспільства необхідне оптимальне поєднання всіх видів діяльності, але деякі з них з точки зору суспільства є важливішими, ніж інші, тому в суспільстві завжди мають бути спеціальні механізми для заохочування тих людей, які виконують більш важливі функції, наприклад, через нерівномірність в оплаті праці, надання певних привілеїв тощо.

Науковці підкреслюють пряму залежність доступу до власності від доступу до влади. Від того, хто отримує контроль над значимими суспільними ресурсами, залежить характер формування еліт і характер розподілу соціального капіталу¹⁹². Звідси випливає потреба у сильному середньому класі, здатному ослабити поляризацію суспільства. Представники середнього класу, маючи власність і гідний життєвий рівень, не спокушаються лише на обіцянки, як це, на жаль, трапляється з біднішим прошарком суспільства, якому немає що втрачати і тому він не задумується над наслідками своїх дій.

Соціальні прошарки сучасного українського суспільства не володіють закріпленими у законах привілеями і формально мають однакові політичні права¹⁹³. Але діють чинники, за допомогою яких відбувається соціальний поділ. На процес розшарування українського суспільства, різке збідніння основної його частини, збагачення малочисельної групи та поляризацію значний вплив мали соціально-економічні трансформації, які відбулися в 90-х роках минулого століття. Так, через лібералізацію цін, проведену у 1992 р., доходи населення різко скоротилися, виникла велика різниця між мінімальною та середньою заробітною платою, різко

¹⁹² Сьомій С. Н. Небезпечна прірва між багатими і бідними / С. Н. Сьомій, В. Б. Остроухов // Політика і час. – 2007. – № 12. – С. 27.

¹⁹³ Оксамитна С. М. Освітня нерівність: вплив соціального походження в інституційному контексті сучасної України / С. М. Оксамитна // Наукові студії Львівського соціологічного форуму «Традиції та інновації в соціології». – Дрогобич, 2009. – С. 45.

впала купівельна спроможність доходів населення (близько 70% бюджету домогосподарство витрачало на придбання їжі)¹⁹⁴. Перехід до ринкових засад економіки спричинив масове безробіття, що, в свою чергу, стало причиною зростання соціального хаосу та злочинності, загального падіння моралі («вміння за будь-яких обставин заробити гроші») тощо. Ці та інші зміни не дали змоги сформуватися в Україні середньому класу як гаранту соціально-економічної стабільності, а, навпаки, тільки підживлювали зростання напруги між полюсами бідних та багатих, поглиблювали прірву у нерівномірності розподілу доходів та доступі до суспільно-економічних благ.

Важливим елементом, що характеризує належність до середнього класу, є можливість отримувати та удосконалювати професійні знання. В Україні 53% опитаних вважають, що їх професійні знання потрібні і будуть застосовуватись у найближчі 5 років¹⁹⁵. Однак у працівників немає достатньої мотивації для підвищення професійного рівня у зв'язку із відсутністю прямої залежності між рівнем професійної освіти і рівнем оплати праці.

За деякими експертними оцінками, отриманими в ході моделювання рівня доходів населення, реальний рівень диференціації українського суспільства перебуває на позначці майже 50%¹⁹⁶. Саме нерівність у доходах є сьогоденною невід'ємною характеристикою українського суспільства. Вже понад десятиліття зберігається не тільки суттєвий розрив між різними майновими групами, а й значна «відірваність» за рівнем матеріальної забезпеченості представників найзаможнішої групи населення від решти. Доволі високі показники диференціації українського

¹⁹⁴ Нерівність в Україні: масштаби та можливості впливу / за ред. Е. М. Лібанової. – Київ, 2012. – С. 404.

¹⁹⁵ Інноваційний розвиток в Україні: наявний потенціал і ключові проблеми його реалізації. Аналітична доповідь центру О. Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2004. – № 7. – С. 13.

¹⁹⁶ Сіденко В. Р. Основні показники економічного та соціального розвитку України / В. Р. Сіденко // Економіст. – 2008. – № 1. – С. 23, 27; Дані досліджень інтернет-аудиторії України –2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://inau.ua/proekty/d-oslidzhennya-internet-audytoriyi>.

соціуму свідчать про істотну поляризацію суспільства. Порівняно з показниками більшості Європейських країн основні показники диференціації в Україні не перебувають у межах середніх значень, що є свідченням існування складних проблем, які можуть викликати суспільне занепокоєння.

Зміни, що розпочалися в період суспільно-економічної кризи та супроводжувалися порушенням соціальної справедливості, спричинили необмежений доступ до державних ресурсів мало-чисельної групи осіб, яка взяла безпосередню участь в їх розподілі, сформувавши заможну верству. Решта населення зіткнулася з різким зниженням рівня доходів або ж взагалі втратою джерел доходів внаслідок руйнації економіки та її переходу на нові засади управління¹⁹⁷. Трансформації зазнала і структура доходів населення, що не могло не вплинути на загальну ситуацію із диференціацією. Проте поступово почали відбуватись певні зрушення та на зміну принципу «чим більше працюєш – тим більшу оплату праці маєш» прийшов принцип «чим більший економічний ефект від твоєї праці – тим більший дохід отримаєш». Так, за останні роки на вимогу дня з'являється безліч нових професій та спеціальностей (дизайнер, логіст, IT-менеджер, PR-менеджер, програміст, пластичний хірург, маркетолог, психолог тощо), які дають можливість отримати заробіток в декілька десятків разів більший за середній по країні.

Як зауважують О. Хомра та Т. Русанова, в основі критеріїв соціальної безпеки повинні бути «...порогові значення – граничні величини, вихід за межі яких перешкоджає нормальному перебігу соціальних процесів і призводить до формування негативних руйнівних тенденцій у забезпеченні соціальної безпеки»¹⁹⁸. Наша країна наблизилася саме до такого порогового значення. Так, низький рівень демографічної безпеки репрезентований коефіцієнтом природного зменшення населення. В Україні залишається суттє-

¹⁹⁷ Колодко Г. Глобалізація і перспективи розвитку постсоціалістичних країн / Г. Колодко; пер. з пол. – К.: Основні цінності, 2002. – 248 с.

¹⁹⁸ Хомра О. У. Соціальна безпека: виклики, загрози, критерії [Електронний ресурс] / О. У. Хомра, Т. Є. Русанова // Стратегічна панорама. – 2005. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/book/title.htm>.

вим перевищення кількості померлих над народженими: на 100 померлих – 57 народжених¹⁹⁹.

Як правило, загрозу становить не лише саме явище, а насамперед системні чинники, що його зумовлюють й призводять до неефективності впровадження державної соціальної політики, невідповідності між визначеними соціальними пріоритетами та ходом реформування економіки країни.

Одним із беззаперечних аргументів для формування соціального ринкового господарства та євроінтеграції у більшості населення країн з перехідною економікою виступає високий рівень добробуту та ефективна система соціального захисту, що існує в розвинутих країнах.

Питання зміни переконань українців після 2014 р., що поділив історію держави на «до» та «після», досить активно обговорюється в українському суспільстві. Залишається актуальною небезпека виникнення та поглиблення конфліктів у суспільстві на ґрунті помітних розбіжностей між мешканцями різних регіонів, пов'язаних із вибором напряму подальшого геополітичного розвитку держави, відновленням територіальної цілісності України та вибором моделей співіснування з жителями окупованих регіонів, досягненням примирення та порозуміння.

Для покращення ситуації та привертання уваги до проблем соціальної диференціації суспільства експерти радять здійснити ряд заходів, серед яких будуть, перш за все, розробка адекватної сучасним реаліям нормативно-правової бази²⁰⁰, а також створення інформаційно-консультативних компаній на місцевому рівні з метою ознайомлення людей з їх правами та обов'язками. Більш глобальною задачею можна вважати створення сприятливого інвестиційного мікроклімату для вкладення іноземного капіталу в економіку. Для цього дуже важливою є підтримка саме

¹⁹⁹ В Україні кількість померлих істотно перевищує кількість народжених. Держстат. – 2017. – 19 квітня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://health.unian.ua/country/1882274-v-ukrajini-killist-pomerlih-istотно-perevischue-killist-narodjenih-derjstat.html>.

²⁰⁰ Європейська інтеграція / уклад.: М. Яхтенфукс, Б. Колір-Кох; пер. з нім. – К.: ВД «Києво-Могилянська академія», 2007. – 394 с.

центральної верхівки влади та правильна політика у даному векторі. Такі дії будуть сприяти формуванню нового типу економічного світогляду сучасного громадянина, зможуть обмежити вплив монопольних утворень і зменшити тиск на малі підприємства, зменшити соціальну піррву у країні.

4.2. Виконання державою регулятивної функції щодо соціальної сфери

Наразі перед урядом України стоїть важливе питання подальшого здійснення соціального, економічного, демографічного розвитку держави, тобто реформування законодавчо-нормативної бази соціального забезпечення населення відповідно до стандартів, на які націлений євроінтеграційний вектор. Тим більше, що «Оскільки держава як соціально-політичний інститут виникає насамперед для задоволення загальносоціальних потреб суспільства, то соціальна функція держави є стрижневою, визначальною в діяльності державного апарату. Це означає, що найкращою буде така держава, в якій якнайповніше задовольняються загальносоціальні потреби»²⁰¹.

Політика держави з питань соціального захисту формується в першу чергу на законодавчому рівні. За роки незалежності України прийнято значну кількість законів України, указів Президента та інших нормативно-правових актів із питань соціального захисту населення України. На сьогодні правовий простір у цій сфері регулюється більше ніж двомастами нормативно-правовими актами, серед яких закони України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» (1991 р.), «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (2003 р.), «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (1991 р.), «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» (2001 р.), «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (1993 р.),

²⁰¹ Соціальні функції держави як фундаментальна категорія державно-управлінської науки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/1/01.pdf>.

«Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» (2000 р.), «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» (2000 р.) та інші²⁰².

Зараз діяльність українського уряду спрямована на проведення комплексу заходів та реформ, які б сприяли позиціонуванню України як держави, де рівень життя українців відповідав стандартам Євросоюзу. Серед найбільш гострих проблем – пенсійне забезпечення, щодо якого Верховною Радою України 3 жовтня 2017 р. прийнято закон № 6614 про пенсійну реформу.²⁰³ Складовою частиною пенсійної реформи є обов'язкове осучаснення пенсій, тобто їх перерахунок відповідно до зростання середньої заробітної плати, з якої сплачуються внески. Уряд пропонує з 1 жовтня 2017 р. перерахувати раніше призначені пенсії із використанням показника середньої заробітної плати на рівні 3 764,40 грн.

Важливим рішенням є посилення ролі страхового стажу для визначення права на пенсію і можливість одноразової сплати страхових внесків. Також передбачене скасування обмеження виплати пенсій для пенсіонерів, які працюють, і солідарної пенсійної системи невластивих видатків. Крім того, нова реформа надає гарантії для інвалідів із дитинства, дітей-інвалідів, пенсіонерів, які не мають повного стажу, і осіб, які не мають права на пенсію.

Запропонований Кабінетом міністрів України законопроект № 6614 від 22 червня 2017 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій», який розроблявся більше року Міністерством соціальної політики України, не вирішує найбільшої проблеми солідарної системи пенсійного страхування в Україні, а саме, цей законопроект не передбачає скасування однієї з форм пенсійної несправедливості, внаслідок якої для більшості звичайних «чорних» українських громадян кожен місяць їхньої офіційної роботи після 1 липня 2000 р. впливає не на збільшення, а на

²⁰² Джерела права соціального забезпечення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://buklib.net/books/22856>.

²⁰³ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pensii2017.info/show/osuchasnennia-pensii-1>.

зменшення розміру майбутньої пенсії. Запропонований урядовим законопроектом механізм «осучаснення» пенсій разом із зниженням величини оцінки одного року страхового стажу з 1,35 до 1% призведе до цілковитої катастрофи солідарної пенсійної системи в Україні і викличе величезну хвилю невдоволення мільйонів звичайних українських пенсіонерів. А запропоноване Урядом з 1 січня 2018 р. одноразове (без перехідного періоду) підвищення необхідного страхового стажу для призначення пенсій за віком з 15-ти до 25-ти років з наступним щорічним підвищенням до 35-ти років стане величезним стресом для мільйонів українців передпенсійного віку і втратою ними надії на забезпечення в старості. Крім того, ухвалення вказаного урядового законопроекту не призведе до повного скасування пенсійних привілеїв та припинення ганебного поділу українців на звичайних «чорних» та привілейованих «білих» пенсіонерів²⁰⁴.

В Україні у 2000 р. було прийнято Закон «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»²⁰⁵, у якому зазначено, що основні державні соціальні гарантії встановлюються з метою забезпечення конституційного права громадян на достатній життєвий рівень. Державні соціальні гарантії – законодавчо встановлені мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, що забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму.

²⁰⁴ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо встановлення справедливого порядку обчислення пенсії, запровадження єдиних принципів нарахування пенсій та скасування привілеїв у пенсійному забезпеченні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=62221&pf35401=428770>.

²⁰⁵ Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» // Відомості Верховної Ради України 2000. – № 48. – ст. 409 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj33vrzi7rXAhWnNpoKHTYqBLOQFggrMAE&url=http%3A%2F%2Ffirbis-nbu.gov.ua%2Fcgi-bin%2Ffirbis_nbu%2Fcgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF%2Fstvttp_2014_2_74.pdf&usg=AOvVaw07hvyO161yzkDYozqJLzRv.

Основні соціальні гарантії в Україні:

- мінімальний розмір заробітної плати,
- мінімальний розмір пенсій за віком,
- мінімальний розмір заробітної плати робітників різної кваліфікації в установах та організаціях, що фінансуються з бюджетів усіх рівнів,
- стипендії учням професійно-технічних та вищих навчальних закладів,
- індексація доходів населення з метою підтримання достатнього життєвого рівня громадян та купівельної спроможності їх доходів під час зростання цін,
- забезпечення пільгових умов задоволення потреб у товарах і послугах окремим категоріям громадян, які потребують соціальної підтримки.

Ухвалити новий Трудовий кодекс в Україні намагаються щонайменше протягом останніх 15 років²⁰⁶. За останньою інформацією, уряд бажає внести до Трудового кодексу такі зміни: право працедавців законно слідкувати за робочим процесом своїх підлеглих, використовувати відеокамери, диктофони та інші технічні засоби (щоправда, лише після попередження); тестування і конкурси під час найму.

Проект нового ТКУ обіцяє українцям і певні покращення. Зокрема, деякі люди зможуть працювати вдома. Також якщо роботодавець невчасно виплачуватиме своїм працівникам зарплату, гарантійні або компенсаційні виплати, то він змушений буде сплатити їм пеню. Розмір такої компенсації залежатиме від подвійної ставки НБУ у розрахунку на рік за кожний день затримки. Позитивною новацією є і введення окремої норми, яка регулює оплату праці в разі виконання понаднормових робіт і роботи в понаднормовий час, збільшення тривалості щорічної оплачуваної відпустки.

²⁰⁶ Перевошикова Т. Новий Трудовий Кодекс: головні плюси та мінуси / Т. Перевошикова. – 2017. – 2 червня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://tsn.ua/blogi/themes/law/noviy-trudoviy-kodeks-golovni-plyusi-ta-minusi-939033>.

28 вересня 2017 р. набув чинності новий Закон України «Про освіту»²⁰⁷. Закон «Про освіту» регулює суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також визначає компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері освіти²⁰⁸.

Основні зміни в освітньому законодавстві України: повернення до 12-річної освіти, можливість шкільної автономії шляхом розроблення освітніх програм за умови регулювання їх Міносвіти, навчання для вчителів не менше 150 годин упродовж 5 років, яке сплачується державою або місцевими органами влади, легалізація платних уроків, гарантування права на освіту для осіб з особливими потребами.

Школа буде трирівнева: початкова – 4 роки, вводиться з 2018 р. базова середня освіта – 5 років (гімназії), вводиться з 2022 року, профільна середня освіта – 3 роки (ліцеї та заклади професійної середньої освіти), вводиться з 2027 р. Відтак і школа стане профільною, учень зможе обирати: навчатися в академічному ліцеї чи професійному коледжі. І зникне необхідність «зубріння» предметів, які в професійній діяльності людині не знадобляться²⁰⁹.

У закладах освіти з'являтимуться інклюзивні та/або спеціальні групи і класи. Якщо з таким проханням звернуться батьки або

²⁰⁷ Крамарчук О. Закону «Про освіту» не змінюватимуть [Електронний ресурс] / О. Крамарчук // Урядовий кур'єр. – 2017. – 14 листопада. – Режим доступу: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/zakonu-pro-osvitu-ne-zminyuvatimut/>.

²⁰⁸ Закон України «Про освіту». Закон від 05.09.2017, № 2145-VII / Інформаційно-аналітичний портал про вищу освіту в Україні та за кордоном [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiCjruM54bYAhWIK5oKHZ_RC0oQFghDMAU&url=http%3A%2F%2Fvuz.gov.ua%2Fzakonodavstvo%2F110-zakon-ukrayiny-pro-osvitu&usq=AOvVaw0mqaxOT6F1e5YaYXKv5Sx5.

²⁰⁹ Ткачук Я. Нові стандарти освіти в Україні: що змінить реформа / Я. Ткачук. – 2017. – 6 вересня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjap_Hj74bYAhXIF5oKHeIFAqAQFgg4MAM&url=https%3A%2F%2F24tv.ua%2Fzakon_pro_osvitu_2017_priynyali_shho_zminit_reforma_osviti_ukrayini_n861156&usq=AOvVaw0plw7-ICLjRmv0XPd_AfHt.

сама особа з інвалідністю, освітній заклад зобов'язаний створити такі умови для навчання: від урахування особливостей у процесі навчання до створення умов доступності у школах, університетах чи дитячих садочках.

Найбільші суперечки викликала 7 стаття про мову навчання, яка передбачає обов'язкове навчання державною мовою протягом усього шкільного курсу та суттєве збільшення викладання предметів українською мовою для національних меншин. У Європі, особливо в прикордонних до України країнах, зокрема в Угорщині та Румунії, дане положення викликало гостру критику.

Окрім того, заплановано створення Національного агентства кваліфікацій, його запланували на 1 січня 2018 р. Саме цей орган, між іншим, має реєструвати професійні стандарти та забезпечувати прогнозування потреб ринку праці у кваліфікаціях.

Так само з початку наступного року підвищать мінімальну зарплату педагога найнижчої кваліфікації до трикратного розміру мінімальної зарплати (згідно проекту держбюджету на наступний рік, у 2018 р. ця сума може скласти 11 169 грн).

З початку 2019 р. держава буде частково фінансувати навчання дитини у приватній або корпоративній загальній середній школі, якщо заклад має відповідну ліцензію. Окрім того, що стосується дошкільної освіти, то вона включає також реалізацію освітніх програм неформальної освіти для батьків (відповідальність за яку покладається на органи місцевого самоврядування).

Інновації закону «Про вищу освіту» включають у першу чергу встановлення таких освітньо-кваліфікаційних рівнів та ступенів: молодший бакалавр, бакалавр, магістр, доктор філософії і доктор наук. Рівня «спеціаліст» більше не буде, як і кандидата наук.

Обов'язковою частиною диплому бакалавра, магістра, доктора філософії є додаток до диплома європейського зразка.

ВНЗ також мають право видавати спільні дипломи, в тому числі з іноземними вузами (для цього має бути прийнято рішення педагогічних рад ВНЗ). Якщо студент отримує дві спеціальності, він отримує подвійний диплом.

Створюється Національне агентство з якості вищої освіти. Нацагентство є постійно діючим колегіальним органом, який реа-

лізує державну політику у сфері вищої освіти. До складу агентства повинні увійти всі вищі навчальні заклади незалежно від форми власності.

Рішення щодо акредитації освітньої програми повинні прийматися на основі експертного висновку галузевої експертної ради²¹⁰.

19 жовтня 2017 р. Верховна рада ухвалила також законопроект про медичну реформу. Нова медична реформа передбачає зміну моделі фінансування. Серед ключових пунктів ухваленого закону: страхова медицина, плата лікарям за надані послуги, вибір сімейного лікаря та міжнародні протоколи лікування.

Реформа передбачає створення системи державного соціального медичного страхування. Застраховані особи можуть отримати медичні послуги та ліки повністю або частково за рахунок коштів державного солідарного медичного страхування в закладах охорони здоров'я будь-якої форми власності та в осіб-підприємців.

У Законі «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» робиться акцент на загальні принципи рівності та недискримінації, закріплені Конституцією України. Так, стаття 24 Конституції говорить: «Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками»²¹¹.

Крім того, закон «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» містить узагальнююче визначення поняття

²¹⁰ Новий закон про вищу освіту. Які інновації очікують вищу школу? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjz1oGM6IbYAhWDDZoKHTPEB4YQFgg9MAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.kau.com.ua%2Fnovini%2F193-novij-zakon-pro-vishchu-osvitu-yaki-innovatsiji-ochikuyut-vishchu-shkolu.html&usg=AOvVaw28 HFJkoVnxVTrHj974DOC>.

²¹¹ Закон України про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>.

«дискримінація», подає чіткі визначення її ключових форм та забороняє будь-які форми дискримінації стосовно відкритого переліку індивідуальних і групових ознак.

Як повідомляє сайт ВРУ, «зміни і доповнення внесено до законів «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», та «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», до Цивільного процесуального кодексу України з метою врахування міжнародних стандартів та рекомендацій у сфері захисту прав та свобод людини і громадянина, а також зауважень, висловлених міжнародними експертами до базового закону про дискримінацію. Щоправда, було обійдено мовчанкою питання дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації і гендерної ідентичності особи. Згодом, 12 листопада 2015 р., Верховна рада України прийняла поправку до Трудового кодексу про заборону дискримінації секс-меншин, хоча на сайт Верховної ради інформацію про цю поправку так і не внесли.

Наполягаючи на недосконалості законодавчого забезпечення права на соціальний захист, не маємо на увазі недостатню кількість законів. Навпаки, існує занадто багато законів та підзаконних нормативно-правових актів, які нерідко суперечать один одному.

Проаналізувавши соціальну диференціацію на теренах України на даний час, можна зробити такі висновки:

- громадяни України негативно налаштовані щодо існуючої влади, ситуації, режиму;
- більшість населення незадоволена існуючим ходом справ; невдоволення поки що не виливається у масштабні протестні виступи, однак негативний потенціал накопичується;
- населення України вкрай неоднорідне за всіма показниками, що негативно позначається на формуванні національних ідентичностей;
- різноманітні погляди та переконання населення наразі ведуть до послаблення держави, її вразливості до дії зовнішніх чинників, а також загального непевного стану на зовнішній арені.

Головним завданням соціальної держави є втілення основних принципів: загального добробуту, соціальної справедливості, солідарності, соціальної безпеки. Необхідною умовою ефективного

функціонування соціальної держави є реалізація соціальної відповідальності всіх її суб'єктів.

Основними напрямками державного правового регулювання мають бути, згідно пропозицій фахівців, удосконалення чинного законодавства України, внесення змін і доповнень, необхідних для приведення його у відповідність з основними положеннями та принципами соціальної держави; впровадження попередньої наукової і суспільної експертизи проектів законів та інших нормативних актів з позицій їхньої відповідності соціальним вимогам; забезпечення реалізації системи державних соціальних стандартів та соціальних гарантій, які визначені Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»; підвищення правового статусу соціального партнерства як одного з важливих інструментів реалізації основних завдань соціальної держави²¹².

Актуалізація питання регуляції державою соціальної сфери зумовлена кардинальними змінами, характерними для розвитку всіх складових сучасного суспільства. Адже саме державне управління сьогодні являє собою важливий вид людської діяльності. Результатом його функціонування є забезпечення збереження та розвитку суспільства. Від того, як якісно держава здатна регулювати соціальну сферу, залежить успішний розвиток практично всіх суспільних підсистем і структур суспільства, реалізація інтересів і можливостей людей, їх безпека і майбутнє²¹³. Завдання держави також прослідковується і в управленні змінами, яке розглядається як інструмент, що приводить до поліпшення якості життя населення. Для впливу на означені процеси і функціонує регулятивна функція держави.

Участь України в загальносвітовому цивілізаційному процесі зумовлює необхідність пошуку владою справедливого суспільного

²¹² Дементов В. О. Механізми регулювання соціальної сфери в соціальній державі [Електронний ресурс] / В. О. Дементов. – Режим доступу: <http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/2/11.pdf>.

²¹³ Сурмін Ю. П. Методологія галузі науки «Державне управління»: моногр. / Ю. П. Сурмін. – Київ, 2012. – С. 139.

устрою, встановлення ефективного балансу між державою та індивідом. Це є однією з головних проблем регулятивної політики соціальної сфери, оскільки у глобалізованому світі третього тисячоліття лише ефективна реалізація людського потенціалу може дати Україні шанс відбутися як незалежній цивілізованій державі.

Демократичні перетворення в системі суспільних відносин, залучення громадян до процесу розробки і прийняття рішень не означають зменшення ролі держави як регулюючого фактору і не знімають з неї відповідальності за політичну стабільність і безпеку життєдіяльності населення країни. Загалом сама концепція відповідальності дозволяє здійснити найбільш точний підхід для регулювання та зміни вектору дії держави, спрямування її ресурсних потенціалів з урахуванням співвіднесення політичних трендів з існуючими проблемами нерівності. По-друге, право на гідний рівень добробуту кожен працездатний індивід може мати тільки в тому випадку, якщо він виконує свої обов'язки громадянина, зокрема в частині здійснення трудової діяльності.

Вирішення проблем регуляції соціальної сфери, що постають на шляху демократичних перетворень українського суспільства, має спиратись на європейську систему цінностей. Демонструючи проєвропейське прагнення, Україна започаткувала процес змін, покладаючи в основу свого подальшого розвитку інтереси людини і втілення в життя ідеалів і принципів, котрі є спільним надбанням країн – членів Ради Європи, які йдуть шляхом економічного та соціального прогресу, збереження та подальшого здійснення прав людини та основних свобод²¹⁴. Перш за все, це стосується пошуку оптимальних співвідношень регулятивних дій держави, дослідження їхньої природи, мети та наслідків для розвитку суспільства.

Зміна політичних форм регулювання є актуальним трансформаційним процесом, що притаманний не лише українським та європейським країнам, а стає глобальною ознакою²¹⁵. Інституційні

²¹⁴ Європейська соціальна хартія [від 3 трав. 1996 р.] // Бюл. Законодавства і юрид. практики України. – 2006. – № 7.

²¹⁵ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [від 4 листоп. 1950 р.] // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – С. 237.

й політичні регуляторні трансформаційні процеси спостерігаються в усіх розвинених капіталістичних суспільствах. У контексті глобалізації відбуваються глибокі зміни у технології, формах виробництва, організації держави, окреслюються інші цілі, критерії та механізми державного втручання.

Раніше в Україні регулятивний механізм соціальної сфери характеризувався відсутністю національної стратегії. По суті, держава зняла з себе відповідальність за ті соціальні процеси, що відбуваються в суспільстві, за формування соціальних відносин між різними соціальними групами, за створення національного соціального капіталу, за соціокультурний розвиток громадян і підвищення якості їхнього життя. Разом з тим, держава покликана своєю соціальною політикою інтегрувати цілі різних суб'єктів, підпорядковувати їхню діяльність загальносуспільним цілям, спрямованим на задоволення потреб більшості населення в соціальному прогресі.

Звідси, регулятивна функція держави, зважаючи на свій зміст та ціль, виконує завдання, які мають на меті консолідувати суспільство та створити максимально сприятливу атмосферу для комфортного життя.

Для досягнення найбільш ефективної регуляції у соціальній сфері ми могли б зацентрувати свою увагу на таких факторах, як відповідність мети діяльності системи державного управління очікуванням суспільства. Окрім того варто звернути увагу на позитивну тенденцію у забезпеченні прозорості діяльності системи державного управління (е-декларації і т.д.) та загальне удосконалення організаційно-правової бази діяльності системи державного управління з урахуванням факторів глобалізації та міжнаціональної інтеграції.

Реалізація регулюючої функції держави по забезпеченню соціально-гуманітарного розвитку суспільства, політичної стабільності, безпеки життєдіяльності громадян має здійснюватися за допомогою соціальних інститутів на різних організаційних рівнях²¹⁶,

²¹⁶ Тенденції та перспективи європейської інтеграції України: державно-управлінські виміри: моногр. / В. В. Корженко, Н. М. Мельтюхова, Г. Є. Одінцовата ін. – Харків, 2007. – С. 268.

але особлива роль в їх реалізації належить органам державного управління та місцевого самоврядування, професіоналізм, майстерність і креатив яких є важливим ресурсом управління змінами.

В Україні донині існує доволі істотне розшарування суспільства за рівнем матеріального добробуту. Основною його причиною залишається нерівність у розподілі доходів між членами суспільства, що підживлює соціальну напругу між групами «бідні» та «заможні». При цьому заможні віддалилися не тільки від бідних, що є логічним, а й від середнього класу, оскільки їх доходи зростають більш швидкими темпами, ніж у інших. Проведення ж порівнянь доходів та витрат свідчить про наявність «тіньових джерел». Зрештою, це і робить найбільш вагомий внесок у нерівність українського суспільства. Ринкова економіка не виключає існування високої нерівності у доходах населення, оскільки кожна людина має свій набір притаманних лише їй характеристик (різні інтелектуальний, фізичний, освітній, професійний потенціали), які формуються та видозмінюються під дією ринкових механізмів. Звісно, повністю ліквідувати розшарування суспільства, його диференціацію за майновою ознакою неможливо в силу різних причин.

На даний момент регулююча функція держави у сфері доходів населення не є достатньо результативною. Причина цьому в установлених механізмах функціонування багатьох сфер життя, в обмеженості державних коштів, у недостатніх управлінських інноваціях²¹⁷. З іншого боку, саме інновації мають дати той поштовх, який в майбутньому повинен змінити механізми роботи економічної, політичної, соціальної та інших сфер життя, і якщо не сприяти зниженню розшарування людей у суспільстві, то принаймні зробити його правовим та достатнім задля забезпечення соціального розвитку держави. Звісно, певний позитивний ефект від інновацій щодо диференціації українського суспільства нині вже прослідковується, насамперед через підвищення ролі та ефек-

²¹⁷ Бульба В. Г. Соціальні функції держави: моногр. / В. Г. Бульба. – Харків, 2011. – С. 264.

тивності інноваційного способу мислення²¹⁸. Проте рушійний фактор політики держави у цій галузі має бути більш новаторським.

До засобів впливу держави на розвиток соціальної сфери відносяться: правове забезпечення соціального захисту населення, прийняття відповідних законодавчих та нормативних актів; прямі державні витрати із бюджетів різних рівнів на фінансування соціальної сфери (розвиток освіти, науки, медичне обслуговування, охорона навколишнього середовища тощо); соціальні трансферти у вигляді різного роду соціальних субсидій; впровадження ефективної прогресивної системи оподаткування індивідуальних грошових доходів населення; прогнозування стану загальнонаціональних і регіональних ринків праці; створення мережі центрів служб зайнятості й бірж праці; встановлення соціальних і екологічних нормативів і стандартів; контроль за їх дотриманням; державні програми з вирішення конкретних соціальних проблем (боротьба з бідністю, освітні, медичні, екологічні та інші); державний вплив на ціни та ціноутворення; обов'язкове соціальне страхування в різних формах; пенсійне забезпечення; розвиток державного сектору економіки та виробництво суспільних товарів і послуг; підготовка та перепідготовка кадрів; організація оплачуваних громадських робіт; соціальне партнерство.

Соціальна політика безпосередньо пов'язана з людиною та її особистими інтересами. Тому, приймаючи рішення соціального спрямування щодо управління трудовим потенціалом суспільства, керівництво держави несе високу суспільну відповідальність. Повного узгодження суспільних і особистих інтересів можна досягнути лише через реалізацію багатьох соціальних рішень. Такі рішення мають приймати керівники усіх рівнів управління.

Зазвичай найголовнішою проблемою здійснення соціальної політики, яка, як правило, і визначає межі її здійснення, є проблема фінансування соціальних витрат. Згідно зі світовою практикою, джерелами прямого та непрямого фінансування соціальної

²¹⁸ Седляр М. О. Інновації як фактор змін на різних рівнях економіки / М. О. Седляр // Вісник Хмельницького національного інституту. – 2012. – № 2. – Т. 1. – С. 130.

сфери є безпосередні бюджетні видатки, «податкові видатки» у вигляді пільг, відшкодувань, відстрочок, страхові внески до державних та недержавних страхових фондів, усупільнення коштів підприємств у вигляді їх зобов'язання щодо виконання соціальних функцій, благодійність приватних осіб, фірм та організацій, громадські ініціативи – різного роду фонди та збори, особисті кошти та зобов'язання громадян; кредити, надання державного майна для функціонування соціальної сфери, використання державної інфраструктури тощо.

При складанні соціального бюджету в Україні за джерелом фінансових надходжень соціальні витрати поділяються на три групи:

1. Витрати, що фінансуються за рахунок бюджетних виплат (пільги ветеранам війни та праці, кошти на виплату щорічної разової допомоги ветеранам війни, соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям з дітьми, інші види соціального захисту, житлові субсидії, охорона здоров'я, витрати, пов'язані з ліквідацією аварії на ЧАЕС).

2. Витрати, що фінансуються за рахунок страхових внесків (короткотермінові допомоги Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, витрати Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, витрати Фонду страхування від нещасних випадків на виробництві).

3. Видатки з різних джерел (видатки Фонду соціального захисту інвалідів за рахунок Державного бюджету і, частково, платежів підприємств, пенсії та короткострокові допомоги з Пенсійного фонду за рахунок пенсійних страхових внесків).

На даний момент Україна потребує нової моделі соціальної політики, яка б повною мірою забезпечувала потреби населення у соціальному захисті. При цьому необхідно враховувати досвід інших країн, хоча і копіюючи їх.

Визначальна лінія соціального забезпечення періоду реформування полягає в створенні системи допомоги не лише для осіб літнього віку і нездатних заявити про себе на ринку праці, а й для широких верств населення з низькими доходами, але в межах

схеми, яка може фінансово підтримуватися. Досвід демонструє, що політика соціального захисту малозабезпеченого, але працездатного населення має тимчасовий характер. Різні види часткового субсидування, зусилля, спрямовані на скорочення безробіття, є, з одного боку, наслідками, а з іншого боку — необхідністю перехідної економіки. Від тимчасових заходів потрібно поступово відмовлятися у міру того, як набирають силу і швидкість ринкові механізми, оскільки дія цих заходів пов'язана із втручанням держави в процес ціноутворення і в ринок праці.

У контексті зазначеного пасивність та фінансова неспроможність існуючої соціальної політики обумовлюється надмірно великою кількістю цілей і малою кількістю засобів їх досягнення.

Вітчизняні соціальні програми та стратегії, які розроблялись в рамках соціальної політики в останні роки, втрачають свою актуальність та доцільність в контексті нового глобального виклику — економічної кризи, внаслідок якої обмежуються ресурси, загострюються і без того перманентні проблеми оплати праці, безробіття, підтримки вразливих категорій населення тощо. Зміна соціально-економічного простору на сучасному етапі ставить перед соціальною політикою набагато складніші завдання, ніж навіть кілька років тому. Тому визначення ролі та можливостей соціальної політики як інструменту пом'якшення соціальної нерівності в умовах соціально-економічної кризи, розробка напрямів та соціальних стратегій пом'якшення соціальної нерівності є надзвичайно актуальним завданням.

Щодо соціальної диференціації, хотілося б зазначити, що вона теж потребує заходів щодо її згладжування. Це є пріоритетом соціальної політики разом з формуванням «середньої верстви населення». Реалізація цієї мети передбачає, по-перше, політику сприяння економічному зростанню та підвищенню на цій основі платоспроможного попиту. По-друге, треба реформувати систему надання соціальних виплат громадянам на підставі адресної соціальної допомоги бідним і малозабезпеченим громадянам, скасувати пільги забезпеченим і працюючим громадянам, суттєво змінити систему соціального та пенсійного страхування, удоско-

налити та посилити діяльність служб соціального захисту для боротьби з бідністю.

Підсумовуючи, варто зазначити, що сьогодні в Україні існують серйозні невирішені проблеми у соціальній сфері, такі як низький рівень зайнятості і масовий характер безробіття; бідність; незадовільний рівень пенсій, а також посилення диференціації суспільства, що провокують виклики національній безпеці держави. Недостатність засобів соціальної політики обумовлена слабо розвинутою ринковою інфраструктурою, відсутністю традицій регулювання ринкової економіки, недовірою населення до державних інституцій.

Прийнятим урядом реформам закидають популізм. Запропоновані законопроекти експерти називають радше тактичними, аніж стратегічними. Наприклад, пенсійна модель, безумовно, матиме позитивний вплив на зубожілих українських пенсіонерів зараз, проте вона дуже ускладнить життя майбутнім пенсіонерам.

Визначальна лінія соціального забезпечення періоду реформування полягає у створенні системи допомоги не лише для осіб літнього віку і нездатних заявити про себе на ринку праці, а й для широких верств населення з низькими доходами, але в межах схеми, яку можливо фінансово підтримати.

Важливо звернути увагу на комунікаційні проблеми у період реформування, які не дають повного розуміння впроваджених законів, а також понижують довіру громадян до урядових рішень. Уникнути цього можна, супроводжуючи зміни у законодавстві щодо PR-кампаній у пресі, електронних порталах та телебаченні. Належне інформування громадськості, розуміння нею причин та мотивів прийнятих реформ краще сприяли б розвитку соціальної політики України.

Нині в Україні спостерігається тенденція руйнації системи соціальної політики в цілому. Країна перебуває в нестабільному стані як в економіці (закордонні кредити, монополізація економіки, неефективний розподіл фінансових потоків, «чорні» заробітні плати, корупція), так і в соціальній сфері (обсяг коштів, які спрямовуються на соціальний захист населення, залежить від фінансових надходжень до бюджету держави). Через економічну

кризу держава не здатна забезпечити соціальний захист населення на належному рівні.

Загалом Система соціального забезпечення в Україні не відповідає загальноприйнятим світовим вимогам необхідного рівня соціального захисту населення. Причиною цього є поглиблена соціально-економічна криза і недоліки у системі соціальної допомоги громадянам.

Сьогодні Україна перебуває в умовах незадовільної соціальної безпеки, низького рівня добробуту громадян та постійного пониження життєвого рівня населення. Основною причиною таких негативних явищ є різке розшарування індивідів і груп згори до низу горизонтальними стратами за ознаками нерівності в прибутках, власності, рівні освіти, обсягу влади, професійному престижі та стилі життя²¹⁹. Неефективне регулювання державою соціальної сфери призводить до загроз національній безпеці України та створює низку викликів, які потребують нагального вирішення.

Серед найбільш важливих точок ризику експерти називають: неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення; кризу системи охорони здоров'я і соціального захисту населення; поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб; загострення демографічної кризи; зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками бідних прошарків суспільства; прояви моральної та духовної деградації суспільства.

Питання великої деформації за величиною доходів найгостріше впливає на соціальну рівновагу. Для бідних відчуження від держави пов'язане зі згортанням її соціальних функцій, передусім безкоштовного медичного обслуговування та освіти²²⁰.

Загострює ситуацію анексія Криму, бойові дії на Сході і масштабна внутрішня міграція майже 2-х мільйонів вимушених пере-

²¹⁹ Скуратівський В. Соціальна безпека українського суспільства та шляхи її забезпечення / В. Скуратівський, О. Линдюк // Вісник НАДУ. – 2016. – С. 194–204.

²²⁰ Хомра О. У. Соціальна безпека: виклики, загрози, критерії / О. У. Хомра // Стратегічна панорама. – 2004. – №1. – С. 73–79.

селенців (суб'єкти «раптової бідності»). За версією американського ділового видання Bloomberg, Україна у 2017 р. залишається в десятці найбідніших країн і майже 60% населення перебуває за межею бідності. Під час презентації звіту ПРООН щодо людського розвитку представник програми розвитку ООН в Україні Ніл Уокер вказав також на 2,8 млн людей з інвалідністю, на 60% населення, що перебуває нижче межі бідності²²¹.

Законодавча база щодо соціального захисту потребує певної систематизації (кодифікації) для полегшення роботи з нею, а також необхідно, щоб Україна ратифікувала лише ті міжнародні правові акти, статті яких вона зможе реалізовувати. Системі соціального забезпечення в Україні необхідна модернізація, потрібно співпрацювати з іноземними фондами, створювати і підтримувати національні організації і фонди, які здійснюють соціальне забезпечення населення. Вдосконалення соціальної сфери необхідно починати з інформаційної просвіти, щоб громадяни України знали свої права та зобов'язання країни перед ними. Підвищити ефективність функціонування системи соціального забезпечення в Україні можна за допомогою закордонного досвіду, але підлаштувавши його до ментальної свідомості населення України. Реформувати систему соціального забезпечення необхідно на всіх рівнях, починаючи з напрямків соціальної політики.

²²¹ Близько 60 відсотків українців живуть за межею бідності. ООН / Інформаційне агентство УНІАН. – 2017. – 30 березня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.unian.ua/society/1850746-blizko-60-ukrajintsiv-jivut-za-mejeyu-bidnosti-oon.html>.

5. Плюралістичність та єдність соціокультурної сфери України

5.1. Соціокультурні та політичні уподобання серед населення країни: питання взаємної зумовленості

Однією з прикметних особливостей становлення громадянського суспільства в Україні останніми роками лишається строкатість соціокультурних і політичних пріоритетів серед мешканців різних регіонів держави. Попри те, що розв'язана Росією «гібридна війна», яка триває вже четвертий рік поспіль, сприяла формуванню спільних знаменників у світоглядному та ідеологічному просторі українців, лишається і чимало різночитань минулого і сучасного. Особливо, коли йдеться про такі усталені категорії як «мова», «національна ідея», «національний інтерес», «пам'ять» абощо. Відмінність поглядів представників різних регіонів України на поточні соціокультурні і політичні процеси у державі ставить питання про її причини і специфіку, про її суть, про спільні точки в площині політичних координат, які можуть призвести або вже призводять до єднання суспільства навколо певних структурно-символічних компонент.

Варто зазначити, що особливістю соціокультурних і політичних процесів в Україні є їх змістовна різновекторність, історично зумовлена співіснуванням і взаємним запереченням двох альтернативних парадигм – неорадянської (євразійської) і національної (єврофільської). Вони містять у собі базові світоглядні і ціннісні настанови і переконання, що визначають ставлення того чи іншого громадянина до наріжних питань суспільного життя – мови, національності, історії, релігії, ідеології, пам'яті – і, зрештою, формують його світогляд і переконання. Як слушно зауважує з цього приводу Н. Селютіна, «Кожний історичний регіон, зберігши в історичній пам'яті генетичну єдність народу, разом з тим пишався й пишається своїми регіональними особливостями, які чітко простежуються не лише у ландшафті, а й

культурно-побутових рисах, релігійно-конфесійних традиціях та орієнтирах, мовних перевагах тощо. Крім того, українське суспільство не є гомогенним в етнічному плані. Важливим критерієм диференціації між східним і західним регіонами України є також ступінь русифікації чи українізації»²²². Відмінності регіонів України за 26 років незалежності держави виявлялися не лише у політичних симпатіях та антипатіях, а й у принципових питаннях культурно-цивілізаційного вибору українців, пов'язаних з базовими цінностями і уявленнями. Серед них – уявлені друзі і уявлені вороги (без урахування нейтральних з точки зору історичної пам'яті держав).

Неорадянський концепт історичної пам'яті дотепер вирізняє Росію як уявно «дружню» державу, а російську мову – як «інструмент» порозуміння і внутрішнього діалогу. Понад те, за переконанням його апологетів, російська мова і пов'язані з нею права російськомовного населення є легітимними запоруками існування формально незалежної України як сателіта Росії. Російський чинник, на нашу думку, був, є і ще не один рік залишатиметься наріжним каменем української політики, поєднуючи негативний досвід сьогодення і уявне ностальгічно-замріяне бачення спільного минулого. В такий спосіб пам'ять як емоційний важіль, лишаючи осторонь факти останніх років, апелюватиме до ідеалізованого структурно-символічного простору минулого²²³.

В умовах останніх змін у суспільстві, зумовлених Євромайданом, анексією АР Крим і окупацією окремих районів Донецької і Луганської областей Росією, неорадянська (русофільська) парадигма еволюціонує до більш компліментарної моделі свого симбіозу з національною парадигмою у двомовній лексемі – «Єдина країна. Единая страна». При цьому російська мова як

²²² Селютіна Н. Ф. Схід і Захід – одна Україна чи різні регіони: думки експертів та населення [Електронний ресурс] / Наталія Селютіна. – Режим доступу: <http://me.fem.sumdu.edu.ua/docs/d073.pdf>.

²²³ Угрин Л. Я. Ідентичність і консолідація транзитних суспільств [Електронний ресурс] / Леонід Угрин // Вісник Дніпропетровського університету. Політологія. – 2015. – № 4. – С. 138. – Режим доступу: <https://visnukpfs.dp.ua/-index.php/PFS/article/viewFile/725/764>.

психолінгвістичний чинник спекулятивно нав'язується як найбільш компромісний засіб «об'єднання» російськомовних українців з їх україномовними співвітчизниками. В медіа-просторі (вулична реклама, реклама на радіостанціях і провідних телеканалах) цей субдискурс подається як спроба виокремлення спільного знаменника – єдиної соборної суверенної держави з нехтуванням питань державної мови (як правило, застосовується аргумент про російськомовність значної частини учасників АТО, хай це і відповідає дійсності). За лаштунками соціально-економічних проблем і перманентних бойових дій у Донбасі (що їх військові називають «війна низької інтенсивності») мовне питання поступово відходить на другий план, поступаючись буденним резонансним новинам (вибухи на сховищах боєприпасів у Балаклії, Сватовому і Калинівці; «саакашвіліада»; доля законопроекту Президента П. Порошенка щодо реінтеграції окупованих районів Донецької і Луганської областей, ухваленого Верховною Радою 18 січня 2018 року). Втім, прийнятий 5 вересня 2017 року новий Закон № 2145-VIII «Про освіту» (набув чинності 28 вересня 2017 року (про нього докладніше ітиметься далі) чітко окреслює пріоритетний статус саме української мови в галузі освіти на всіх рівнях²²⁴.

Громадяни, які поділяють ідею другорядності мовного питання на користь державного будівництва і розвитку економіки, в побуті переважно російськомовні і зберігають нейтральне або шанобливе ставлення до державної мови – навіть уживаючи мову колишньої метрополії (що особливо виявляється у Києві, Харкові, Дніпрі, Запоріжжі та інших містах Центру і Сходу). Певний когнітивний парадокс тут полягає в тому, що ці громадяни, компліментарно ставлячись до України та її атрибутів державності, в побуті здебільшого послуговуються російською мовою і періодично відвідують храми УПЦ МП попри те, що її перші особи в Москві ще 2014 року чітко засвідчили підтримку російської агресії

²²⁴ Закон України «Про освіту» [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 38–39, ст. 380. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.

в Криму і Донбасі, а священники МП дотепер провадять відкриту антиукраїнську пропаганду на тимчасово окупованих територіях. Соціокультурні процеси в Україні за законом історичної інерції продовжують розвиватися за наявної двомовної моделі і поліконфесійного поділу населення з певним переважанням православ'я.

Аналітики відмічають, зокрема, за словами Ю. Чередник, що «Суперечливість ціннісних, світоглядних, мовно-культурних, політичних орієнтацій жителів окремих регіонів України останніми роками почала впливати не лише на внутрішню ситуацію в країні, а й негативно позначилася на її міжнародному іміджі»²²⁵. Останніми роками в умовах виходу українсько-російської війни, яка ведеться не лише на військово-дипломатичному, але й на культурно-інформаційному фронті, ця суперечливість поступально замінюється спільними ціннісними імперативами: «Єдина країна», «Батьківщина», «Європейський вибір», «політична нація», «громадянські чесноти» тощо. Поряд з цим, резонансними лишаються питання запровадження нових стандартів освіти (за європейським зразком), реформи пенсійного законодавства, медичної і судової реформ, реалізації масштабних інфраструктурних проєктів (наприклад, будівництва автобану Одеса-Рені, що його неодноразово анонсував тодішній голова Одеської ОДА М. Саакашвілі). Вони поляризують суспільство, особливо в осінньо-зимовий період – час, коли щороку збільшується фінансове навантаження на населення, а політичні спекуляції і супровідні амбіційні медіапроекти досягають свого апогею. Слід зауважити, що окреслене коло питань охоплює всю Україну, незалежно від конкретного населеного пункту чи регіону.

Український соціум поступово «мігрує» від стандартів життя пострадянської перехідної доби наближаючись до норм «відкритого» (транспарентного) суспільства. На заваді поступальному переходові до нього, на нашу думку, стають неорадянські

²²⁵ Чередник Ю. М. Соціокультурна складова модернізації державної мовної політики в Україні [Електронний ресурс] / Ю. М. Чередник. – Режим доступу: [www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-01\(7\)/12symmpu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-01(7)/12symmpu.pdf).

адміністративно-бюрократичні традиції, сталими похідними яких є корупція, nepотизм, москвофільство і владний нарцисизм. Утім, поточні соціокультурні трансформації, пов'язані з дискурсом декомунізації і дебюрократизацією (перейменування вулиць і населених пунктів, переведення базових соціальних послуг на цифрові технології, відкриття сервісних центрів тощо), свідчать про тенденцію розбудови громадянського суспільства і модернізацію інтелектуального продукту. Одночасно з декомунізацією і дебюрократизацією відносно динамічно розвивається сфера послуг, переходячи до новітніх цифрових технологій. Наприклад, станом на кінець червня 2017 року аудиторія соціальної мережі Facebook і популярного банківського ресурсу Приват24 перевищувала 10 млн. користувачів. Зростання рейтингу соціальних мереж Facebook, Twitter й Instagram не в останню чергу зумовлене указом Президента України №133/2017 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2017 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»». Ним, зокрема, забороняється діяльність в українському інтернет-просторі російських соціальних мереж ВКонтакте і Однокласники, а також порталу Yandex і супровідних сервісів²²⁶.

Суспільство стає більш організованим, вибудовується система горизонтальної мобільності (громадські організації, волонтерські рухи, спільноти соціальних мереж). Громадяни поступово змінюють свій світогляд – від посткомуністичного патерналізму на користь активістському типові політичної поведінки. Попри ідеологічну невизначеність і популістські гасла, політичні партії і рухи залучають дедалі більше нових облич, які покликані повернути (чи то пак, завоювати) довіру громадян і забезпечити електоральний ресурс для майбутніх виборчих перегонів. Характерними прик-

²²⁶ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2017 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/1332017-21850>.

ладами останніх років є партія «Демократичний альянс» (голова – В. Гацько) або Рух Нових Сил. Вони, попри неоднозначний характер їх діяльності, свідчать про наявність сталого «низового» запиту громадян на нову політичну риторику, нові неординарні проекти і нові політичні цінності ліберально-демократичного зразка з апіорним використанням української національної символіки і патетики.

Прикметним явищем є участь цих політичних сил у опозиційній діяльності, фактично спрямована не дезорганізацію державної влади. В умовах зовнішньої збройної агресії і системної всеохопної війни, що їх з 2014 року провадить Росія, ця опозиційна ініціатива низки партій і рухів попри її яскраво антикорупційну і реформістську риторику, слугує дестабілізуючим чинником. З її допомогою (свідомою чи несвідомою) російські ЗМІ і їх «філіали» в Україні провадять інформаційно-пропагандистську компанію з дискредитації чинної влади, підтримки високого рівня неспокою й недовіри між різними верствами українського суспільства²²⁷. Високий рівень його атомізації призводить до появи маргінальних груп і об'єднань, які декларують себе як питомо патріотичні й одночасно працюють на демонтаж існуючої владної вертикалі. В якості акустичного і символічного прикриття вони можуть використовувати патріотичні гасла, націоналістичну риторику, елементи народного одягу, державну атрибутику тощо.

В цьому контексті вельми доречною є думка В. Ральської: «Діяльність ЗМІ має важливі суспільно-політичні наслідки, оскільки характер масової інформації, адресований аудиторії, визначає значною мірою її ставлення до дійсності і напрям соціальних акцій. Тому ЗМІ не лише виконують інформативну функцію (хоча вона має бути основною), але пропагують ідеї, погляди, вчення, політичні програми і беруть, таким чином, участь у соціальному управлінні. Шляхом формування громадської думки, вироблення

²²⁷ Магда Є. М. Гібридна війна: сутність та структура феномену [Електронний ресурс] / Є. М. Магда // Міжнародні відносини. – Серія «Політичні науки». – № 4 (2014). – Режим доступу: https://journals.iir.kiev.ua/-index.php/pol_n/article/view/2489.

певних установок, вони спонукають людину до тих чи інших вчинків. Індустрія свідомості стає найважливішим інструментом політичного панування і в той же час інструментом приховування цього панування монополістичної еліти»²²⁸.

Множинність політичних уподобань, що її ілюструють численні соціологічні опитування, попри відсутність зв'язку з відмінним ідеологічним контентом з одного боку є ознакою розвинутого демократичного процесу. З другого боку, як зауважують з цього приводу Р. Гринюк і Т. Нагорняк: «У відкритих та інтегрованих суспільствах конструювання реальності відбувається складно часто через семіотичну війну (війну колективних смислів), бо формується одночасно декілька реальностей, продукуються багатопланові дискурси, смисли суперечать один одному, центр структури суспільного тексту часто порожній, а основні автори тексту зорієнтовані на отримання ситуативних дивідендів у вигляді політичного та економічного капіталів»²²⁹. У цьому контексті соціокультурні чинники відіграють амбівалентну роль: з одного боку, консервують сентимент до архаїки (соціальний інфантилізм, довіра до ЗМІ, ностальгія за радянським минулим, пацифізм за рахунок територіальних поступок Росії, євроскептицизм, патерналізм), а з іншого – слугують інструментом утвердження базових цінностей постмайданного періоду, заснованих на поєднанні націоналістичних і ліберально-демократичних настанов і переконань (україноцентризм, свобода віри, друку, зібрань, переконань, толерантність). Вони ж покликані витіснити на маргінес інформаційних процесів тоталітарний дискурс, заснований на формулах ритуалізованої галузі мовлення,

²²⁸ Ральська В. Телебачення як засіб маніпуляції масовою свідомістю (на прикладі українських тelenovin) [Електронний ресурс] / Вікторія Ральська. – Режим доступу: <http://naub.ua.edu.ua/2010/telebachennya-yak-zasib-manipulyatsiji-masovoyu-svidomistyu-na-pryklyadi-ukrajinskyh-telenovyn/>; Яворська Г. М. *Гібридна війна як дискурсивний конструкт* [Електронний ресурс] / Г. М. Яворська. – Режим доступу: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/yavorskaya.pdf>.

²²⁹ Гринюк Р. Ф. Соціокультурний дискурс України і політичні практики 2014–2016 років / Р. Ф. Гринюк, Т. Л. Нагорняк // *Політичне життя*. – 2016. – № 1–2. – С. 93.

де ключові формальні ознаки і «гасловий субдискурс» переважають над предметною реальністю²³⁰. В нових суспільних реаліях радянські гасла і риторика поступаються місцем своїм національним україноцентричним аналогам.

На тлі позитивної соціокультурної динаміки в царині захисту української мови і популяризації української культури відбувається демагогічне загравання частини політикуму (наприклад, представників ВО «Свобода», що вже понад 10 років визначає себе ключовою партією націонал-патріотичного спрямування) зі зневіреними виборцями, які втратили довіру до чинної влади і шукають альтернативні обличчя, ідеї, проекти. Вирішальним чинником формування соціокультурних і політичних уподобань лишається індивідуальна інформаційна грамотність, якою зрештою визначається рівень обізнаності громадян у перипетіях політичних ігор. Що нижча вона, то більший елемент популізму і соціальної риторики (про видатки, тарифи, ціни на найбільш запитувані товари і послуги, якість комунальних послуг тощо). Зі зростанням інформаційної грамотності населення України, поширенням цифрових технологій і цифрової культури, утверджується і громадянська відповідальність, заснована на індивідуальній ініціативі, обізнаності у поточних явищах і процесах, здатності критично і асиметрично формулювати власні думки та ідеї, оцінювати сьогодення з точки зору майбутнього держави, а не ситуативних економічних чи політичних дивідендів.

Суперечливість політичної перебудови українського суспільства наочно ілюструється опитуваннями громадської думки. Дані соціологічної групи «Рейтинг», зібрані влітку 2017 року, свідчать і про наявність суспільного запиту на переформатування влади, і про одночасну готовність голосувати за «старі» політичні фігури і партії. Половина респондентів (52%) підтримують ідею розпуску парламенту і призначення нових виборів до Верховної Ради й

²³⁰ Вахтин Н. Б. Языковое манипулирование и воздействие на сознание (на примере советской эпохи) [Електронний ресурс] / Николай Вахтин. – Режим доступу: <https://golosislama.com/news.php?id=6424>.

позачергових президентських виборів, майже 40% не підтримують цю ідею, кожен десятий не визначився із відповіддю²³¹. Подані цифри свідчать про наявність невдоволення і певного розчарування українців у чинній владі, яку, за умов проведення дострокових парламентських виборів, цілком вірогідно змінять «старі нові» політичні діячі, що імітують опозиційність і відкрито виявляють прихильність до Росії (напр., партія «За життя» на чолі з В. Рабиновичем і Є. Мураєвим або «Батьківщина» на чолі з Ю. Тимошенко). Серйозним чинником поточної активізації політичного процесу є фігура екс-президента Грузії М. Саакашвілі, за спиною якого ситуативно об'єдналися колишні союзники чинної влади та її бенефіціари і непримиренні критики – кожен з власних мотивів (І. Коломойський, А. Гриценко, В. Наливайченко). Поряд з тим, про підтримку М. Саакашвілі огосила низка громадських рухів і антикорупційних організацій («Автомайдан», Антикорупційний штаб, Громадський рух «ЧЕСНО», Ініціатива реальних дій, Реанімаційний Пакет Реформ, Центр протидії корупції та ін.).

Останні дані досліджень громадської думки свідчать, що у разі проведення парламентських виборів найближчим часом 13,2% готові віддати свої голоси за ВО «Батьківщина», за БПП «Солідарність» готові проголосувати 11,3%, «Опозиційний блок» – 10,4%, «Радикальну партію» – 8,9%, партію «За життя» – 8,2%. «Громадянську позицію» готові підтримати 7,6% опитаних, «Самопоміч» – 7,1%, «Свободу» – 6,4%. Партію «УКРОП», Аграрну партію, «Народний Контроль» – по 2,3%, «Рух нових сил» – 2,2%. Цікаво, що більшість з цих партій декларують себе як проєвропейські політичні сили. Скорельовані середні дані різних соціологічних центрів наведені у Табл.1.

²³¹ Економічна та політична ситуація очима громадян / Соціологічна група «Рейтинг». Прес-релізи та звіти // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ratinggroup.ua/research/ukraine/vzglyady_grazhdan_na_ekonomicheskuyu_i_politicheskuyu_situaciyu_v_ukraine.html.

Таблиця 1

**Загальні середньостатистичні
дані політичних уподобань українців**

ЕЛЕКТОРАЛЬНІ ОРІЄНТАЦІЇ

**Порівняльний аналіз останніх електоральних рейтингів
політичних партій, що були представлені провідними
соціологічними організаціями**

	Соціопрогноз (вересень 2017)	УІСДІЯ (серпень 2017)
ВО "Батьківщина" (Ю.Тимошенко)	9,2 (1)	10,9 (1)
БПП "Солідарність" (Ю.Луценко)	8,6 (2)	8,1 (2)
Партія "За Життя" (В.Рабінович)	7,1 (3)	7,3 (3)
Радикальна партія Олега Ляшка (О. Ляшко)	6,8 (4)	6,4 (5)
Партія "Опозиційний блок" (Ю.Бойко)	5,2 (5)	7 (4)
Партія "Громадянська позиція" (А.Гриценко)	3,9 (6)	4,0 (6)
Об'єднання "Самопоміч" (А.Садовий)	3,7 (7)	3,5 (8)
ВО "Свобода", (О.Тягнибок)	3,5 (8)	3,8 (7)
Партія "Рух нових сил" (М.Саакашвілі)	2,5 (9)	1,5 (9)
Партія "Укроп" (Т. Батенко)	1,2 (10)	1,2 (10)
Партія Володимира Гройсмана "Совість України" (В. Гройсман)	1,1 (11)	1,1 (11)
Партія "Відродження" (В. Бондар)	1 (12)	1,1 (11)

Показник серед усіх опитаних

Дані наведено для України, за винятком тимчасово окупованих територій (без АР Крим і частини Донецької та Луганської областей).

Західний регіон: Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька області;

Центральний регіон: м. Київ, Київська, Вінницька, Житомирська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Черкаська, Чернігівська області;

Південний регіон: Дніпропетровська, Запорізька, Миколаївська, Одеська, Херсонська області;

Східний регіон: Харківська, Донецька, Луганська область (без окупованих територій).

Джерело: https://www.newsone.biz/wpcontent/uploads/2017/10/729_486_59d3924c18ebd.jpg.

Якщо партія, яку підтримують зараз, не буде брати участі у виборах, то 5,5% серед тих, хто має намір голосувати, обрали б «Батьківщину», 3,8% – «Самопоміч», «Радикальну партію» і «Свободу» по 3,7%, «Громадянську позицію» – 3,5%, партію «За життя» – 3,3%, «Опозиційний блок» та БПП «Солідарність» по 3,1%, «Відродження» – 2,1%. Не голосуватимуть у такому випадку 7,6% опитаних, 45% – не визначилися²³². Ці дані демонструють крихкий баланс сил між чинною владою і опозицією, що доповнюється симпатією значної частини виборців до популістських спекулятивних гасел, які стосуються першочергових проблем – «галопаюча» інфляція гривні, «тарифний геноцид», підвищення пенсій і збільшення соціальних видатків, «ручне» регулювання цін і комунальних платежів тощо. Вони вказують і на те, що попри відсутність в Україні впливової політичної сили «лівого» зразка, електоральна «ніша», що її свого часу займали КПУ і СПУ, досі існує. На політичний вибір громадян безпосередньо впливає триваюча війна з Росією, оскільки «лівий» фланг українського політичного Олімпу традиційно ототожнюється з москвофільством, ностальгією за радянським ладом і прихильністю до неокомуністичного світогляду²³³. Подана статистика свідчить і про певне розчарування українців у націонал-патріотичних політичних силах і праворадикальних рухах (наочний приклад: рейтинг ВО «Свобода», який з 10,44% 2012 року знизився до 3,7–4% 2017 року). Нових альтернативних проєктів, які мали б відповідний медіа-ресурс і чітку ідеологію, наразі обмаль («Демократичний альянс» і «Рух нових сил» самотужки не долають прохідний бар'єр).

В умовах війни з Росією, яка охоплює всі ділянки суспільного життя (від культурно-інформаційної до економічної), дедалі більшого громадського розголосу набуває перегляд культури

²³² Політичні уподобання українців / Соціологічне дослідження [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://briz.if.ua/44051.htm>.

²³³ Докладніше див., напр.: Партійна система України до і після Майдану: зміни, тенденції розвитку, суспільні запити / Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова. Інформаційно-аналітичні матеріали [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.razumkov.org.ua/-upload/1442416518_file.pdf.

історичної пам'яті. Відбувається трансформація масової свідомості з відходом від комуністичної символіки і топоніміки й формуванням нового україноцентричного структурно-символічного ландшафту: «Посттоталітарні системи руйнують пам'ятники, змінюють назви географічних об'єктів, переписують історичні факти, відкриваючи нові джерела та знаходячи нових свідків, створюють колективні смисли альтернативні радянським», – зауважують експерти²³⁴. Наймасовішим проявом декомунізації стало перейменування населених пунктів і вулиць, ініціатором якого 2014 року виступив Український інститут національної пам'яті. Тільки за перший рік втілення цього заходу було перейменовано понад 900 населених пунктів, зокрема, Дніпропетровськ став називатися – Дніпро, Кіровоград – Кропивницький, Дніпродзержинську повернено історичну назву Кам'янське і т. д. На порядок денний винесено питання про перейменування низки вулиць, проспектів, споруд. У Києві йдеться про перейменування станції метро «Петрівка» (на станцію «Почайна»), проспекту ім. М. Ватутіна (на проспект ім. Р. Шухевича), Московського мосту (на Північний міст) і т. п. Аналогічні кроки ініціюються в регіонах.

Процес декомунізації зачепив не лише топоніміку, а й дипломатію, кінематограф, художнє мистецтво і масову культуру. На тлі зміни мнemoісторичного ландшафту важливою подією стала заборона Комуністичної партії України в липні 2015 року, що остаточно набула чинності в січні 2016 року після програшу її представників в судах різних інстанцій і підсумкової ухвали Вищого адміністративного суду України. Заборона діяльності КПУ стала логічним продовженням тенденції відмови від культурно-історичного спадку радянської доби на користь українських національних символів і образів²³⁵. Утім, питання ідеології на сьогодні лишається відкритим. Риторика українських можновладців дає

²³⁴ Гринюк Р. Ф. Соціокультурний дискурс України і політичні практики 2014–2016 років / Р. Ф. Гринюк, Т. Л. Нагорняк // Політичне життя. – 2016. – № 1–2. – С. 93.

²³⁵ Бабка В. Л. Історична пам'ять як фактор політичного впливу в незалежній Україні: дисертація [Електронний ресурс] / В. Л. Бабка. – Ніжин: НДУ ім. Миколи Гоголя, 2016. – С. 160–162. – Режим доступу: http://www.npu.edu.ua/-images/file/vidil_aspirant/dicer/D_26.053.12/dis_Babka.pdf.

підстави стверджувати, що йтиметься про ліберально-демократичну модель попри всі маніпуляції і «мовні ігри». Вакуум суспільної довіри до органів державної влади, що сформувався за останню чверть століття, може бути подоланий у разі послідовного дієвого втілення пакету реанімаційних реформ (земельної, медичної, освітньої, пенсійної). Потреба визначення нових сталих величин в поточній політичній реальності (асоціативне членство у ЄС, пріоритетність членства у НАТО, приєднання до загальноєвропейського культурно-інформаційного простору) зумовлюватиме необхідність формування відповідної ідеологічної «надбудови» [Зовнішньополітичні симпатії населення наводяться нижче у Табл. 2 і 3].

Таблиця 2

«Як Ви вважаєте, яким напрямком зовнішньої політики має йти Україна », травень 2017 року, розподіл за регіонами, %

	Західний	Центральний	Південний	Східний	УКРАЇНА
приєднання до Європейського Союзу	74,6	47,6	29,4	39,2	49,2
приєднання до Митного союзу Росії, Білорусі, Казахстану, Киргизії і Вірменії	3,8	6,8	17,7	22,4	10,8
або неприєднання ані до Європейського Союзу, ані до Митного	14,8	23,6	45,4	21,5	26,4
Важко сказати	6,8	22,0	7,5	16,9	13,6
РАЗОМ	100	100	100	100	100

Дані наведено для України, за винятком тимчасово окупованих територій (без АР Крим і частини Донецької та Луганської областей).

Західний регіон: Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька області;

Центральний регіон: м. Київ, Київська, Вінницька, Житомирська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Черкаська, Чернігівська області;

Південний регіон: Дніпропетровська, Запорізька, Миколаївська, Одеська, Херсонська області;

Східний регіон: Харківська, Донецька, Луганська область (без окупованих територій).

Джерело: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=713&page=1>.

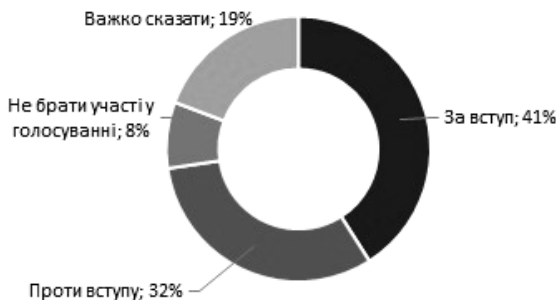
Якби референдум із питання, чи вступати Україні до НАТО, відбувся у травні 2017 року, 41% жителів України проголосували б за вступ України до НАТО, 32% – проти; решта 27% не визначилися, або не стали би брати участь у такому референдумі.

Тож, якби референдум щодо вступу України до НАТО проводився у травні 2017 року, і у голосуванні взяли участь усі ті, хто визначився зі своїм вибором, явка становила би близько 73%, а голоси учасників розділилися б таким чином: 56% – за вступ України до НАТО, 44% – проти.

Рисунок 1

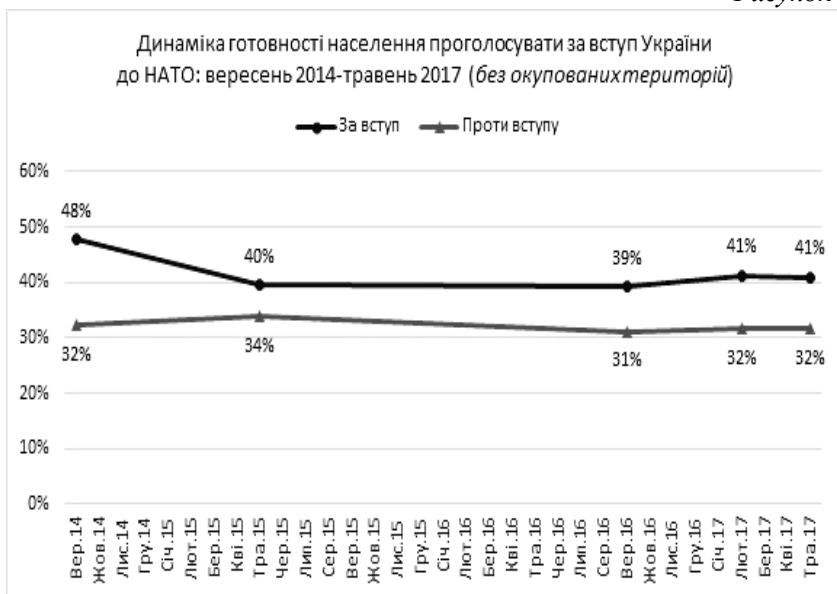
Ставлення мешканців України до перспективи членства в НАТО

"А якщо б зараз відбувся референдум з питання, чи вступати Україні до НАТО. Яким би був Ваш вибір - проголосувати за вступ до цього союзу, проти вступу або утриматися - не брати участі у голосуванні?"
(травень 2017)



Частка готових проголосувати за вступ України до НАТО за минулі два роки практично не змінилася: 40% у травні 2015 р., 39% у вересні 2016 р., 41% у лютому 2017 р., і 41% – у травні 2017 р.

Рисунок 2



Ідею вступу України до НАТО, як і раніше, підтримують переважно мешканці західних і центральних областей; на півдні і на сході країни більшість налаштована проти вступу України до НАТО. За результатами опитування, якби референдум з питання, чи вступати Україні до НАТО, проводився у травні 2017 року,

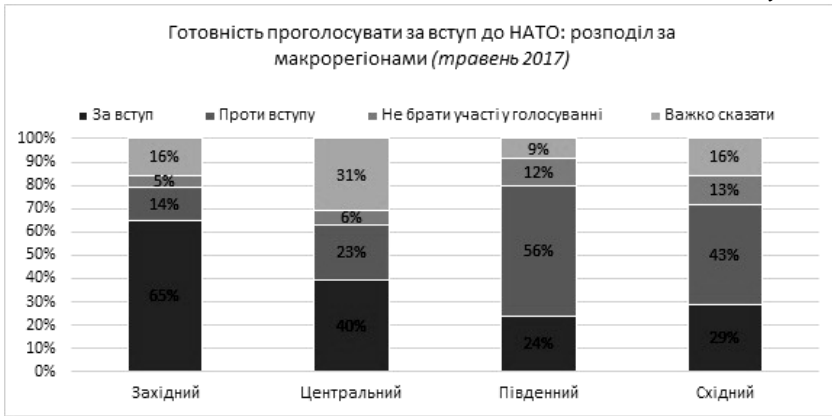
у західних областях 65% проголосували б за вступ до НАТО, 14% – проти, 21% – не визначилися;

у центральних областях 40% готові проголосувати за вступ до НАТО, 23% – проти, 37% – не визначилися;

у південних областях – 24% за вступ до НАТО, 56% – проти, 20% – не визначилися;

у східних областях – 29% за вступ до НАТО, 43% – проти, 28% – не визначилися.

Рисунок 3



Західний регіон: Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька області;

Центральний регіон: м. Київ, Київська, Вінницька, Житомирська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Черкаська, Чернігівська області;

Південний регіон: Дніпропетровська, Запорізька, Миколаївська, Одеська, Херсонська області;

Східний регіон: Харківська, Донецька, Луганська область (без тимчасово окупованих територій).

Дані наведено для України, за винятком тимчасово окупованих територій (без АР Крим і частини Донецької та Луганської областей).

Джерело: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=713&page=1>.

Прикметною подією стало ухвалення Верховною Радою 5 вересня 2017 року нового Закону «Про освіту». Він, зокрема, передбачає впровадження сучасної європейської моделі, за якої уряд (і профільне міністерство) затверджуватимуть лише стандарти освіти, а відповідні заклади самі розроблятимуть методичні рекомендації і програми²³⁶. Положення цього Закону, що передбачають обов'язкове навчання державною мовою, вже викликали обурення в урядових і громадських колах Румунії і Угорщини. Президент Румунії Клаус Йоганніс на знак протесту скасував запланований на жовтень візит до України. Незадоволення угорської і ру-

²³⁶ Закон України «Про освіту» [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 38–39, ст. 380. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.

мунської сторін викликали положення Закону, які регламентують поступовий перехід шкіл, де вчатьс я представники національних меншин (викладання дотепер велося їхніми мовами) на українську мову²³⁷.

Мовне питання лишається одним з інструментів політичної боротьби за владу і водночас віддзеркалює суспільний запит на україноцентричну парадигму мислення, розвиткові якої сприяє війна з Росією. Слід зауважити, що уряди сусідніх Білорусі, Болгарії і Словаччини не висловили жодних офіційних протестів, а представники уряду Польщі обмежились стриманою дипломатичною відповіддю. На цьому тлі можна зробити висновок, що останні законодавчі ініціативи чинної влади переважно засудили держави, які мають приховані або відкриті територіальні претензії до України і мають з нею історичний досвід збройного протистояння. За лаштунками політичного протистояння спекуляції на мовній тематиці поступаються дискусіям про сценарії звільнення (або деокупації) Донбасу та повернення Криму, відповідальності і прозорості всіх гілок влади тощо. На другий план поступово відходить і питання люстрації, що жваво обговорювалося у перші 2 роки після «Револуції Гідності». Поряд з існуванням сталої величини – психологічної «втоми» від війни як збройного протистояння, що спричинює зростання внутрішньої напруги в суспільстві, з кожним роком дедалі активніше використовуються «перемінні» – цифрові засоби боротьби за українську мову і утвердження переліку базових національних цінностей, що їх поділяє більшість громадян. Кіберпростір стає не лише символічним полем повсякденних інформаційних процесів («ораторій повсякденності»), а й складовою національної безпеки і оборони²³⁸.

Дослідниками, зокрема Л. Тіхоною, відзначається, що «українське суспільство поступово звикає до політичного плюралізму, різноманітності засобів рішення політичних проблем, відкритого обговорювання діяльності політичних інститутів. Але

²³⁷ Президент Румунії скасував візит до України через новий освітній закон [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.polradio.pl/5/38/Artykul/326971>.

²³⁸ Дубов Д. В. Кіберпростір як новий вимір геополітичного суперництва: монографія / Д. В. Дубов. – К.: НІСД, 2014. – С. 218–219.

не можна не помітити, що сучасна українська політична культура поєднує у собі і ознаки нових демократичних цінностей, і систему цінностей, що дісталась нам від тоталітарного режиму»²³⁹. Це зумовлює прихильність певної частини громадян до політичних проєктів з лівою або лівоцентричною риторикою (Союз лівих сил, Партія простих людей). Ця риторика виразно лунає і в промовах провідних політичних акторів, що користуються підтримкою у регіонах і мають свій базовий електорат (Ю. Тимошенко, О. Ляшко, А. Гриценко). На тлі очевидних зовнішньополітичних досягнень української дипломатії і відповідних економічних перспектив для України (зона вільної торгівлі і безвізовий режим з ЄС, аналогічні тенденції у взаєминах з Ізраїлем і Канадою, комплексна співпраця з Туреччиною тощо) внутрішня політика лишається родючим полем для спекуляцій і загравання з виборцями. Сучасні інформаційні технології переносять левову частку соціокультурних і політичних дискусій у мережевий цифровий формат, який дозволяє оперативно формувати потрібний (чи удавано потрібний) конвенціональний субдискурс, горизонтальні зв'язки інформаційних «донорів» і реципієнтів, впливати на громадську думку і на ставлення до проблем сьогодення в цілому²⁴⁰.

Не можна не помітити, що внаслідок наведеної віртуальної взаємодії зменшується зневіра і аполітичність громадян України. Частка тих, хто вважає, що ніякого покращення не відбудеться, хоча і залишається високою (48%), знизилася порівняно з 2016 р. на 11% (було 59%). Натомість кількість оптимістів, які вважають, що життя у найближчий рік більш-менш налагодиться, потроху зростає і 2017 р. становить 21% (2016 р. – 16%). Оптимістів більше у Західному (30%) і Південному (25%) регіонах, а менше – на Сході

²³⁹ Тіхонова Л. А. Політична ідентичність сучасного українського суспільства [Електронний ресурс] / Л. А. Тіхонова. – Режим доступу: <http://periodicals.karazin.ua/thcphs/article/viewFile/2211/1955>.

²⁴⁰ Войтович Р. Мережеве суспільство як нова форма соціальної організації в умовах глобалізації / Радмила Войтович // Політичний менеджмент. – 2010. – № 3. – С. 7–8.

(15%) та Донбасі (13%)²⁴¹. Ці цифри свідчать про готовність суспільства до змін і запит знизу на реальні (очікувані, болючі) реформи, а також про критичну оцінку певних дій чинної влади. Вертикаль влади як характерна риса посттоталітарних суспільств з неусталеною громадянською культурою наразі зберігається. Попри те, що вона стає прозорішою і відносно ефективною в умовах війни з Росією, вона все ще пов'язана з тіньовим сектором економіки і потребує кадрового й ціннісного оновлення. Сподівання на державу (сталий анахронізм радянської доби) замінюються низовими ініціативами: волонтерством, дискусійними клубами, антикорупційними бюро тощо.

Дещо зросла, порівняно з минулим роком, і кількість тих, хто готовий терпіти погіршення рівня життя заради здійснення реформ – у 2016 році таких було 33%, у 2017 році – 39% (із них 6% готові «терпіти скільки треба», а 33% готові «якийсь час потерпіти, але недовго»). Водночас кількість тих, хто не готовий терпіти погіршення рівня життя, у 2017 році становила 50% (утім, це на 10% менше, ніж у минулому, 2016 році).

Загальнонаціональне опитування населення України було проведене Інститутом соціології НАН України у співпраці з Благодійним фондом «Інтелектуальна перспектива» з 3 по 25 липня 2017 року за квотною вибіркою, що представляє доросле населення (старше 17 років). Опитування здійснювалося у всіх областях України (крім АР Крим та окупованих територій Донецької та Луганської областей), методом особистого інтерв'ю за місцем проживання респондентів. Усього було опитано 1800 осіб. Похибка вибірки не перевищує 2,3%²⁴².

²⁴¹ Майже дві третини українців оцінюють рівень напруженості у суспільстві як високий – дослідження [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.unian.ua/society/2149736-mayje-dvi-tretini-ukrajintsi-otsinyuyut-riven-naprujenosti-u-suspilstvi-yak-visokiy-doslidjennya.html>; На сході і півдні України стало менше прибічників Росії – дослідження [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://espresso.tv/news/2017/05/30/na_skhodi_i_pivdni_ukrayiny_stalo_menshe_prybichnykiv_rosiyi_doslidzhennya

²⁴² Круглий стіл «Соціальна напруженість та протестна активність: погляд соціологів», 22 вересня 2017 року // Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька

Останніми роками відбувався процес переходу українського суспільства від стандартів і стереотипів перехідного періоду до прагматичного капіталістичного мислення і розбудови конкурентної моделі взаємин суспільних груп (як альтернативи монополії). «По суті, – підкреслює В. Кривошеїн, – «Революція гідності» заклала символічний фундамент для будівництва громадянської української нації – протестувальники здебільшого виступали під позитивними державницькими гаслами – за просвіропейську Україну, проти корупції, міліцейського свавілля, обмеження прав людини, за свободу ЗМІ, вільний ринок землі, безперешкодний рух людей, товарів і капіталу. Елемент руйнації (проти когось або чогось) поступався елементу творення, усталення нового стану речей і динаміки життя суспільства на основі базових громадянських чеснот і національних цінностей. «Революція гідності» розставила нові акценти, спрямовані на формування та утвердження загальноукраїнської ідентичності»²⁴³.

Політичні події 2013–2017 років актуалізували болючі проблеми національної безпеки і відновлення суверенітету України над АР Крим і окремими районами Донецької і Луганської областей. Вкупі з традиційними питаннями соціального захисту і розвитку підприємництва (знецінення гривні, комунальні тарифи, індексація пенсій, карколомне підвищення мінімальної зарплати (з 1 600 грн. до 3 200 грн. з 1 січня 2017 року), податковий тиск на малий і середній бізнес і, як наслідок, масове закриття фізичних осіб-підприємців на порядку денному лишається проблема врегулювання політичної кризи і проведення базових реанімаційних реформ (земельної, медичної, освітньої, пенсійної). Суспільство гостро реагує на ці речі, що засвідчують дані соціологічних опитувань. «Переважає більшість українців – 60% – вважає поточну політичну ситуацію в Україні напруженою, ще

Кучеріва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/uploads/pdf/119877939659c4e549b55712.17698919.pdf>.

²⁴³ Кривошеїн В. В. Вплив «Революції Гідності» на політичну та правову культуру українського суспільства / Віталій Кривошеїн // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: філософія, філософія права, політологія, соціологія. – 2016. – Т. 2. – № 29. – С. 40.

30% – критичною. Лише 6% назвали її спокійною, а тих, хто охарактеризував її як благополучну, менше 1%. Оцінка ситуації зовсім не змінилася за останній рік, а у порівнянні з липнем 2015 року на 7% зменшилася оцінка ситуації як критичної і, відповідно, на 9% зросло визначення ситуації як напруженої»²⁴⁴. Ці настрої зумовлюють високу чутливість суспільства до поточних негараздів і дозволяють політикам маніпулювати думкою громадськості на свою користь. За даними соціологів, серед основних страхів у 2017 р. превалюють економічні: зростання цін (77%), безробіття (61%), невиплати зарплат та пенсій (63%); зростання злочинності (43%), напад зовнішнього ворога (38%). Побоювання зростання цін посідає перше місце в усіх регіонах, але частіше про цей страх згадували на Сході України (87%), а відносно рідше – на Заході (66%). Про страх нападу зовнішнього ворога помітно частіше згадували мешканці Західного регіону (48%). За час проведення опитувань (2000–2017 рр.) найбільш істотні зміни у структурі страхів українців відбулися у 2014 році, коли різко зріс страх перед можливим нападом зовнішнього ворога на Україну (з 7% у 2012 р. до 60% у 2014 р.); страх перед розпадом України як держави (з 12% у 2012 р. до 46% у 2014 р.); страх перед імовірними міжнаціональними конфліктами (11% у 2012 р. і 35% у 2014 р.), побоювання масових вуличних безладів (17% у 2012 р. і 33% у 2014 р.). Втім, за три останні роки ці страхи істотно послабилися і у 2017 р. відносно високим залишається страх нападу зовнішнього ворога (38%), але зменшилися побоювання міжнаціональних конфліктів, масових вуличних безладів та розпаду України (відповідно 17%, 21% і 28%)»²⁴⁵.

У зв'язку з наведеними цифрами прикметним можна вважати факт, що останніми роками українські громадяни істотно змінили

²⁴⁴ Ставлення громадян до політичної ситуації, виборів і партій // Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. Дані соціологічного опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/article/stavlennya-gromadyan-do-politichnoi-situatsii-viboriv-i-partiy>.

²⁴⁵ До 26-річниці Незалежності України: тенденції змін громадської думки // Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. Опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/article/do-26-richnitsi-nezalezhnosti-ukraini-tendentsii-zmin-gromadskoi-dumki>.

своє ставлення до національних-визвольних змагань і УПА зокрема. Аналітики Фонду Демократичні ініціативи зауважують, що конфлікт на Сході України і сформована аналогія між бійцями УПА і добровольцями АТО сприяють переоцінці історичної ролі УПА як феномену збройного чину проти радянських і нацистських окупантів²⁴⁶. Ці факти стають частиною єдиного національного історичного наративу і формують світогляд нового покоління українців, які народилися у період незалежності.

Страхи і побоювання громадян підживлюються не лише зовнішніми чинниками або демагогіями політичних акторів. У інформаційному суспільстві, інструменти і технології якого продовжують активно впроваджуватися і в Україні, на новий рівень виходить оперативна і стратегічна маніпуляція. Нагадаємо, що фахівці розрізняють ці два різновиди спекулятивного використання чисел, фактів, процесів на догоду ситуативним інтересам людини або групи людей. «Оперативна (ситуаційна) маніпуляція полягає в тому, що використовуючи вже наявні в свідомості людей цінності, потреби, стереотипи, звички, маніпулятор змушує їх сприймати ту або іншу соціальну інформацію так, як йому вигідно, й спрямовує їхні соціально значущі дії у потрібне для себе русло. Широкі маси людей діють так, як це спланував маніпулятор: голосують чи не голосують, мітингують, створюють хаос або, навпаки, дотримуються порядку й демонструють велику організованість. Стратегічна маніпуляція полягає в тому, що на протязі багатьох років в свідомості людей формуються ті цінності, потреби, ідеї, стереотипи, звички, які самі по собі сприяють підтримці стабільності вигідного маніпуляторіві політичного й економічного ладу й можуть бути використані в оперативній маніпуляції, якщо з'явиться така потреба», – підкреслює В. Ральська²⁴⁷.

²⁴⁶ Червоненко В. Від ненависті до підтримки: чому змінилося ставлення до УПА? [Електронний ресурс] / Віталій Червоненко. – Режим доступу: <http://www.bbc.com/ukrainian/features-41597497>.

²⁴⁷ Ральська В. Телебачення як засіб маніпуляції масовою свідомістю (на прикладі українських теленовин) [Електронний ресурс] / Вікторія Ральська. – Режим доступу: <http://naub.oa.edu.ua/2010/tebachennya-yak-zasib-manipulyatsiji-masovoyu-svidomistyu-na-priklady-ukrajinskyh-telenovyn>.

«Суспільство вистави», що його з економічних позицій на початку 60-х рр. XX ст. описав французький соціолог і філософ Гі Дебор, у новітній постмайданний відрізок історії України все ще послуговується старим інструментарієм у новій технологічній версії. Незавершеність перехідного періоду, окрім усталених бюрократичних зв'язків, корупції, міцної влади монополістів у ключових галузях, відсутності якісного ринку послуг, проявляється і персоналізацією політичних уподобань (де зміст базується на прихильності до певного лідера, а ідеологію і аналітику підмінюють ярлики, стереотипи і ідеологеми) та одночасною запитуваністю спекулятивних символічних вербальних конструкцій серед широких верств населення²⁴⁸.

Експерти Національного інституту стратегічних досліджень підкреслюють: «Події листопада 2013 – лютого 2014 рр. показово позначилися на ставленні громадян України до органів державної влади та соціальних інститутів. Упродовж 2015–2016 рр. рівень довіри до деяких із них суттєво змінився. Значно зросла довіра до Збройних Сил України – понад 50 % опитаних довіряє українським військовим. Позитивний баланс довіри до ЗСУ не лише зберігся, а й подвоївся. Найбільше довіряють військовим у Західному регіоні України, найменше – у Східному»²⁴⁹.

Водночас українське суспільство продовжує дедалі більше підтримувати конструктивні діалогічні ідеї на противагу «лівим» чи «правим» імперативам. Крайнощі полярних ідеологій відходять у минуле. За даними дослідження, проведеного соціологічною групою «Рейтинг» 20-29 вересня 2017 року, 56% респондентів позитивно ставиться до ідеї примирення воїнів Радянської армії та ОУН-УПА (2012 року – 44%). При цьому на Заході таких осіб удвічі більше ніж на Сході (75% проти 34%). Тезу про примирення

²⁴⁸ Сасин Г. Інформаційна війна: сутність, засоби реалізації, результати та можливості протидії (на прикладі російської експансії в український простір) [Електронний ресурс] / Ганна Сасин // Грані. – Політологія. – № 3 (119). – С. 19–20. – Режим доступу: <https://grani.org.ua/index.php/journal/article/download/153/140>.

²⁴⁹ Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: аналіт. доповідь / [Яблонський В. М., Балакірева О. М., Бондар Т. В. та ін.]; за заг. ред. О. А. Корнієвського. – К.: НІСД, 2017. – С. 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/AD_GromSuspilstvo_pp1-56_press-25fe8.pdf.

переважно підтримують особи з вищою освітою, мешканці сіл та україномовні. Також їх майже вдвічі більше серед тих, хто підтримує визнання ОУН-УПА борцями за Незалежність, аніж серед тих, хто не підтримує визнання національно-визвольного руху²⁵⁰. Примирення поколінь відбувається і надалі проходитиме за трьома ознаками: мовною (дерусифікація і «м'яка» українізація), наративною (чинний пантеон героїв – бійців за незалежність України різних епох) і акустико-символічною. Українська мова поступово витіснятиме російську, нові герої замінять старих «ідолів», а національний гімн, пісні і меморіальні акції проукраїнського змісту замінять велелюдні маніфестації з ілюзорними гаслами і догматичними переконаннями їх учасників.

Нещодавнє соціологічне опитування, проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 6 по 11 жовтня 2017 року, засвідчило, що серед державних і суспільних інститутів найбільшу довіру громадян мають волонтерські організації (їм довіряють 66,7% опитаних), Церква (64,4%), Збройні Сили України (57,3%), добровольчі батальйони (53,9%), Національна гвардія України (52,6%), Державна служба з надзвичайних ситуацій (50,5%), громадські організації (48,0%), Державна прикордонна служба (46,4%), українські ЗМІ (48,3%). Президенту України довіряють 24,8% опитаних, не довіряють – 68,2%, Уряду – відповідно 19,8% і 73,1%, Національному банку – відповідно 15,3% і 75,2%), Верховній Раді – відповідно 13,8% і 80,7%. Довіру до державного апарату (чиновників) висловили 11,2% опитаних, не довіряють – 80,7%.

Дії Президента України повністю підтримують 6,7% опитаних, підтримують окремі дії – 35,2%, не підтримують – 50,4%. Дії Уряду – відповідно 3,2%, 33,8%, 54,0%, дії Прем'єр-міністра – відповідно 6,0%, 33,8% і 50,8%, Верховної Ради України – відповідно 2,9%, 27,9%, 61,6%, Голови Верховної Ради України –

²⁵⁰ До Дня захисника України / Соціологічна група «Рейтинг». Прес-релізи та звіти [Електронний ресурс]. –Режим доступу:http://ratinggroup.ua/-research/ukraine/ko_dnyu_zaschitnika_ukrainy.html.

відповідно 3,8%, 25,5%, 59,1%, Національного банку України – 3,2%, 17,1%, 63,5%²⁵¹.

Вихід із ситуації – у зміні етики і риторики взаємин між різними суспільними групами населення України. На місце посткомуністичного патерналізму і етатизму у всі соціальні і регіональні сегменти мають прийти технократизм і політичний прагматизм; замість вертикалі влади має постати горизонтальна самоорганізованість, заснована на багатовимірних мережевих зв'язках і меритократії. Лишається актуальним питання створення робочих місць для самореалізації осіб з обмеженими фізичними можливостями і представників ризикових груп населення. Як доречно зауважує директор Інституту демографії та соціальних досліджень імені Птухи НАНУ Е. Лібанова, «Необхідно запровадити систему соціальних ліфтів, які забезпечать інтеграцію в суспільне життя всіх тих, хто з різних причин позбавлений необхідних і характерних для нашого суспільства стартових можливостей. Ідеться передусім про людей з інвалідністю, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей з асоціальних сімей»²⁵². Найближчі роки будуть періодом непростих випробувань для українського суспільства, пов'язаних як із зовнішніми викликами військово-дипломатичного характеру, так і з нагальною потребою внутрішнього реформування, оздоровлення економіки і всебічного переходу до цифрових технологій, контролю за владою.

5.2. Соціокультурна політика держави: проблеми і перспективи

Наріжним елементом становлення політичної нації є соціокультурна політика держави, яка містить комплекс заходів, спрямованих на формування базових цінностей і чеснот, опертих

²⁵¹ Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації / Центр імені Разумкова. Опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/napryamki/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-hromadian-ukrainy-do-suspilnykh-institutiv-elektoralni-orientatsii-2>.

²⁵² Лібанова Е. М. Україна: глибина невпевненості [Електронний ресурс] / Е. М. Лібанова. – Режим доступу: https://dt.ua/internal/ukrayina-glibina-nerivnosti-_html.

на культурно-інформаційні, релігійні і соціально-психологічні настанови і стереотипи. Останніми роками держава втілює магістральний курс на європейську і євроатлантичну інтеграцію, виходячи з числа постсоціалістичних країн і відмовляючись від радянської символіки, яка використовується як інструмент інформаційної війни і знищення української державності.

Першим вагомим кроком української влади до нормативного регулювання соціокультурної сфери в період після «Революції Гідності» і початку російської агресії стало ухвалення 9 квітня 2015 року Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» (№ 317-VIII). Закон регламентує заборону тоталітарної атрибутики і символіки через масові порушення прав людини, що сталися під цією символікою за радянської доби і в період нацистської окупації. Попри юридично недовершений текст Закону, він став важливою віхою на шляху до розбудови відкритого громадянського суспільства за зразком Німеччини, Польщі, Чехії, держав Прибалтики.

21 травня 2015 року в Україні набули чинності 4 закони про декомунізацію. Окрім згаданого закону від 9 квітня 2015 року, це:

– Закон № 314-VIII «Про правовий статус і пам'яті борців за незалежність України у XX столітті». Згідно з ним, такий статус отримують особи, які брали участь у всіх формах політичної, збройної чи іншої колективної та індивідуальної боротьби за незалежність України. Закон наводить десятки організацій, починаючи від Січових стрільців, ОУН, УПА і до Народного руху. Також він зобов'язує державу та органи місцевого самоврядування надавати соціальні гарантії, пільги або інші виплати борцям за незалежність України у XX столітті та членам їх сімей²⁵³.

– Закон № 315-VIII «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 рр.», який закріплює особливості

²⁵³ Закон України «Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у XX столітті» [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 25, ст. 190. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/314-19>.

святкування 9 травня в Україні з урахуванням злочинності комуністичного режиму і, серед іншого, вводить нову пам'ятну дату – День пам'яті і примирення (8 травня)²⁵⁴.

– Закон № 316-VIII «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років», який передбачає, що архівні документи будуть передані з ведення спецслужб до Інституту національної пам'яті²⁵⁵.

Окрім наведеного вище нового Закону «Про освіту», ухвалення якого стало можливим завдяки постійному тиску націонал-патріотичної громадськості, варто згадати ще один нормативно-правовий акт – Закон України «Про внесення зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо заборони виготовлення та пропаганди георгіївської (гвардійської) стрічки» (№2031-VIII). Закон набув чинності 15 червня 2017 р. Згідно з документом, публічне використання, демонстрація або носіння георгіївської стрічки чи її зображення тягнуть за собою накладення штрафу від 50 до 150 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією георгіївської стрічки або предметів, що містять її зображення. Такі ж дії, вчинені повторно протягом 1 року після накладення адміністративного стягнення, а також виготовлення або поширення георгіївської стрічки чи її зображення тягнуть за собою накладення штрафу від 150 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або адміністративний арешт строком до 15 діб з конфіскацією георгіївської стрічки або предметів, що містять її зображення, у всіх випадках²⁵⁶.

²⁵⁴ Закон України «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 років» [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 25, ст. 191. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/315-19>.

²⁵⁵ Закон України «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 26, ст. 218. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/316-19>.

²⁵⁶ Закон України «Про внесення зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо заборони виготовлення та пропаганди георгіївської (гвардійської) стрічки» [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 26, ст. 292. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2031-19>.

Зауважимо, що георгіївська стрічка (попри її культурно-історичну природу) нині є основним символом незаконних збройних формувань і терористичних угруповань, що діють на тимчасово окупованій території окремих районів Донецької і Луганської областей в геополітичних інтересах Росії. Заборона її використання вкупі з поширенням українського мовлення на окуповані райони Донбасу (наприклад, поява влітку 2017 року українських радіостанцій у Луганську на FM частотах), відкриття телевеж під Слов'янськом (Донеччина) і Щастям (Луганщина) свідчать про поступовий перехід чинної влади до активного інформаційного протистояння «гібридній» агресії Росії. Щоправда, обмежувальні акції в інформаційній площині були системно реалізовані лише цьогогоріч. Попри справедливі дорікання у запізнілості подібного кроку варто зазначити, що він відбувається в комплексі з іншими заходами здебільшого економічного характеру, спрямованими на послаблення економіки держави-агресора і зниження її інвестиційного і кредитного рейтингу.

Осторонь цих процесів лишається питання створення Єдиної помісної церкви в Україні – важливої соціокультурної детермінанти розвитку держави. За результатами дослідження, проведеного 8–16 липня 2017 року Соціологічною групою «Рейтинг», 37% респондентів підтримують це, 18% – виступають проти, а 23% опитаних – байдуже ставляться до цього питання або не визначилися з відповіддю. Прикметною деталлю є те, що в порівнянні з 2014 роком практично не змінилася кількість тих громадян, які виступають за об'єднання Церков, проте кількість противників цієї ідеї зменшилася у 1,5 рази. Як зазначають соціологи, найбільше підтримують створення ЄПЦ у середовищі представників Української Греко-Католицької Церкви (66%) та Української Православної Церкви Київського Патріархату (61%), натомість серед прихожан Української Православної Церкви (МП) більше противників цієї ідеї (42%) аніж прихильників (23%). Водночас 36% представників УПЦ МП або байдужі до цього питання, або ж не мають на нього відповіді. Серед інших категорій віруючих переважають ті, хто не має чіткої позиції щодо такої ініціативи. Об'єднання церков має найбільшу підтримку на Заході (61%), у

Центрі цю ідею підтримують 40%, не підтримують 17%, 43% не мають позиції. На Півдні ідею створення ЄПЦ підтримують 24%, проти – 25%, інші – або байдужі (33%), або вагаються з відповіддю (19%). На Сході ця ідея користується підтримкою у 11% опитаних, 20% проти неї. 40% не змогли надати відповідь, 29% – висловили байдужість, – зазначають соціологи²⁵⁷.

Церква в умовах завершення посткомуністичної доби в Україні залишається не лише твердиною традиційних чеснот і цінностей, а й чинником державного будівництва і поступального націстворення. Вважаємо за доцільне погодитися з думкою С. Онищука і П. Петровського: «Однією з необхідних умов соціальної консолідації нації, гарантування її подальшого духовного розвитку є створення в Україні єдиної автокефальної православної церкви та реформування церковного управління на засадах соборності. Ця ідея повинна культивуватися крізь призму національного відродження як безумовна передумова виживання країни та на основі програми дій з масштабного інформування населення, залучення експертного середовища та формування громадської думки, особливо в середовищі пересічних вірян»²⁵⁸.

В інформаційному полі «постправди» (post-truth), де емоційна (надвибіркова) пам'ять і особисті переконання важать більше, ніж державницьке мислення, мораль і право, Церква є тим базисним елементом, симпатію до якого виявляють різні політичні сили і суспільні рухи, коли ведуть боротьбу за прихильність громадян. В просторі «постправди» усталені категорії поступаються місцем ситуативним настановам, ідеологемам, мові ненависті, ксенофобії тощо. Авторитет Церкви та її особлива роль у суспільстві

²⁵⁷ Ставлення українців до створення єдиної помісної церкви / Соціологічна група Рейтинг. Опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ratinggroup.ua/ru/research/ukraine/otnoshenie_ukraincev_k_sozdaniyu_edinoj_omestnoj_cerkvi.html.

²⁵⁸ Онишук С. В. Соціокультурне значення Церкви для сучасних демократичних трансформацій в Україні [Електронний ресурс] / Сергій Онишук, Петро Петровський // Теорія та практика державного управління. – 2016. – № 1 (52). – С. 1–7. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-1/doc/1/04.pdf>.

дозволяють вести конструктивний діалог за участі різних верств населення, що його практично унеможлиблює одне домінуюче бачення (або панівна ідеологія).

Серйозні виклики, за переконанням експертів, очікують Україну в царині «когнітивної безпеки», що зачіпає масову свідомість і робить суспільство або його певні прошарки вразливими до трансльованих у медіа повідомлень і (на вищому ієрархічному рівні) метатекстів (дискурсів), наприклад, «православної цивілізації», «Русского мира», «дружби народів», «реваншу фашизму», «порозуміння і примирення з братами-росіянами» тощо. Сучасні інформаційно-комунікаційні технології і медіа-ресурси дозволяють проводити «м'яку» (субдискурсивну) пропаганду (*soft propaganda*) і просувати ситуативно запитувані (часом – відверто спекулятивні) структурно-символічні категорії, закладені в лінгвістичному метасловникові ЗМІ²⁵⁹. В тому числі тоді, коли йдеться про інформаційну війну як частину «гібридної» війни. Позитивна українофільська акустика, послідовний символічний ланцюжок, допоміжний подієвий контекст і недвозначність навіюваної думки дозволяють їй відносно швидко знаходити цільову аудиторію. Здебільшого – серед прихильників «третього шляху» і розчарованих прибічників чинної влади, схильних до акцій громадянської непокори («Третього майдану»). Останній наочний приклад – організація і перебіг протестів 17–19 жовтня 2017 року (не беручи до уваги анонсовану і частково наявну «проплаченість» мітингів).

«Когнітивна зброя має стратегічний характер, вона вирішує не лише поточні завдання, а й програмує майбутнє», – зауважують фахівці²⁶⁰. Вона набуває особливого ефекту в закритих суспільствах, як-от сучасна Росія, Білорусь, Іран, Куба, КНДР, Венесуела, Сирія, Зімбабве. В Україні в умовах відкритого інформаційного простору її ресурси дієві, але обмежені. Понад те, сугестивні

²⁵⁹ Горина Е. В. Исследование структуры дискурса Интернета // Е. В. Горина / Международный научно-исследовательский журнал. – 2015. – № 11 (42). – Ч. 4. – Декабрь. – С. 11–13.

²⁶⁰ Рущенко І. П. Війна інформації / Ігор Рущенко, Наталія Зубар // Оборонний вісник. – 2017. – № 8. – С. 5–6.

технології впливу на масову свідомість активно використовуються Росією та її відкритими і прихованими лобістами в Україні. Кіберпростір містить розлогий семіотичний інструментарій застосування когнітивної зброї, особливо в екстремальні періоди (зовнішня агресія, рецесія, дефолт, масові протести, державний заколот). Це наочно підтверджується травматичним досвідом 2013–2017 рр., особливо – перебігом подій під час анексії Криму і війни на Донбасі. Промовистий факт: використання духовних і морально-етичних настанов РПЦ МП у вихованні молоді в окремих районах Донецької і Луганської областей, тимчасово окупованих російськими військами і їх сателітами – бойовиками «Новоросії» з одночасною мілітаризацією свідомості і навчання користуванню зброєю для майбутнього опору «окупантам». У даному випадку релігійні переконання і неорадянські стереотипи частини місцевого населення дозволяють тамтешній владі формувати «зручний» демографічний і електоральний ресурс.

Зауважимо, що субдискурс в царині пропаганди і політичної риторики розуміється нами як символічний елемент певного інформаційного процесу (або кластеру процесу), метатексту або феномену, що з нього постає цілісний образ (реальний чи віртуальний), спонукаючий до дії (голосування, проведення протесту, вчинення девіантних і асоціальних кроків тощо) або, навпаки, зумовлюючий громадянську пасивність і байдужість до політики взагалі. Протягом останніх років на противагу соціокультурній політиці чинної влади прибічниками «Русского міра» та «Русской весни» ведеться цілеспрямована компанія з дискредитації українського політикуму і держави загалом. «Разом з воєнними засобами агресії (окупація і анексія Криму, збройне вторгнення на Донбас), Росія використовує весь наявний арсенал засобів агресії – від інформаційно-пропагандистської експансії, економічного, енергетичного тиску та дискредитації Києва на світовій арені до підричних, шпигунсько-диверсійних дій на українській території, підбурювання сепаратистських настроїв в регіонах і масованих кібератак на державні електронні мережі», – зазначає співдиректор програм зовнішньої політики і міжнародної безпеки Центру Разумкова М. Паш-

ков²⁶¹. Ідея російських пропагандистів щодо України як «неповноцінної наскрізь корумпованої держави», що її просувають тамтешні журналісти, знаходить відгук в українському суспільстві, де доступ до основних медіа веде до спекуляцій на ситуативно актуальній проблематиці.

На думку А. Білоус і Я. Пасько, «Зупинити негативні процеси можливо лише шляхом повернення до ціннісно-нормативних засад центральноєвропейської моделі громадянського суспільства, яка має бути уособленням спільної долі та історії України з народами Центрально-Східної Європи»²⁶². Шлях, що його пройшли згадані народи, є наочним прикладом дієвого реформування системи державного управління і дороговказом для України щонайменше на найближче десятиліття. Постаті В. Гавела, М. Дзурінди, Л. Бальцеровича доводять, що і за посткомуністичного «вакууму» кадрів знаходяться ефективні менеджери, здатні запропонувати дієвий план реанімаційних системних реформ. На порядку денному України сьогодні стоїть питання втілення земельної, медичної і пенсійної реформ. Лишається актуальним відхід від російських інформаційних ресурсів і розширення україномовного кіберпростору. Подальша всебічна інтеграція з європейськими і євроатлантичними структурами дозволить ефективно запровадити принцип «п'ятої свободи» (fifth freedom), який передбачає вільне пересування знань, дослідників і студентів. Ця обставина в перспективі може привести до остаточного виходу українського інформаційного простору за межі конфліктогенного російськомовного дискурсу на користь англomовних метатекстів. У такий спосіб спекулятивна складова історичного сентименту, що визначала динаміку міжнаціональних взаємин українців і росіян упродовж десятиліть, поступово зведеться до одного з можливих (а не монопольного) історичних наративів «холодної пам'яті».

²⁶¹ Пашков М. Російська інформаційна експансія: український плацдарм [Електронний ресурс] / Михайло Пашков. – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/uploads/article/2017_Information_Warfare_ukr.pdf.

²⁶² Білоус А. Соціокультурні чинники громадянського суспільства: Центральна Європа та Україна [Електронний ресурс] / Аліна Білоус, Ярослав Пасько // Схід. – 2009. – № 8 (99). – Режим доступу: http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT_ID=58512.

Вагому роль у цьому процесі, на нашу думку, відіграє інформаційна політика. Вона дозволяє формувати позитивні мережеві зв'язки в суспільстві та виробляти новий конвенціональний структурно-символічний інструментарій на противагу неорадянському. За словами Г. Сасин, «однією з форм використання інформації є технології створення іміджів. Так, звісно переважають негативні риси іміджу України, а саме наявність бюрократії, корумпованість, корупційні скандали, відсталий сервіс, конфлікти в газовій сфері тощо; до позитивних слід віднести орієнтацію України на демократичні зміни, ментальні та поведінкові характеристики суспільства. Останніми в цьому списку – Євромайдан та війна з Росією»²⁶³. В умовах інформаційного (технотронного) суспільства відносно дієвими засобами пропаганди і контрпропаганди є поширення «вкидів», чуток, фейків (системна кіберагресія), дискредитація України на міжнародній арені як «держави, що не відбулася» (С. Глазьев), організація диверсій і терактів тощо²⁶⁴.

Експерти підкреслюють, що «найбільші проблеми пов'язані не з технічним складником забезпечення інформаційної присутності й навіть не з фінансовим, а з контентним. Варто визнати, що майже вся державна інформаційна політика України, що здійснювалася до 2014 року на територіях, які набули статусу тимчасово окупованих, виявилася неефективною. Російське телебачення досі справляє істотний вплив на населення східних областей держави, формуючи в них викривлене бачення світу та подій в ньому. Заходи із контрвпливу є запізнаними і через це лише відносно успішними. Цьому, серед іншого, сприяють засекречені потужні фінансові ресурси Росії і змістовна розпорошеність українських

²⁶³ Сасин Г. В. Інформаційна війна: сутність, засоби реалізації, результати та можливості протидії (на прикладі російської експансії в український простір) [Електронний ресурс] / Ганна Сасин // Грані. – Політологія. – № 3 (119). – С. 18–23. – Режим доступу: <https://grani.org.ua/index.php/journal/article/download/153/140>.

²⁶⁴ Дзьобань О. П. Соціокультурні аспекти інформаційної безпеки / Олександр Дзьобань, Олег Панфілов // Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси. – 2013. – № 2. – С. 171–176.

ЗМІ, тоді як у російських ЗМІ і їх представництвах в Україні побутує герметично сформоване «однодумство»²⁶⁵.

Поряд з альтернативними ціннісними і змістовними акцентами в умовах «гібридної війни» український інформаційний простір лишається уразливим на субдискурсивні диверсії, пов'язані зі створенням інформаційного шуму навколо питань корупції, непотизму у вищих урядових структурах, контрабанди і «відкатів» у зоні проведення АТО тощо. Намагання розсварити українців між собою, розігруючи мовну, релігійну, військову, корупційну, пенсійну, тарифну або іншу субдискурсивну «карту», спирається на психоемоційний феномен «перманентної часткової уваги» (continuous partial attention), докладно описаний у 2005 р. співробітницею Microsoft Research Л. Стоун. Йдеться про режим існування (modus vivendi), в якому людина при звичаюється ні на чому довго не зосереджуватися, поверхнево робити відразу декілька справ, при цьому постійно досліджуючи навколишнє середовище на предмет «нових можливостей», якими в жодному разі не можна знехтувати²⁶⁶. Такий процес призводить до того, що реципієнт стає вразливим до різного роду емоційних спекулятивних повідомлень і фраз, фейків і спаму, мимоволі стаючи на бік певної політичної сили або постаті. Інформаційний контент уже не обмірковується логічно і послідовно, позаяк бере гору емоційний інтелект і штучно сформована прихильність особи до того чи іншого політика, партії, руху або організації²⁶⁷.

²⁶⁵ Zhdanova M. Computational Propaganda in Ukraine: Caught Between External Threats and Internal Challenges [Електронний ресурс] / Mariia Zhdanova, Dariya Orlova. – Режим доступу: <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-Ukraine.pdf>.

²⁶⁶ Золотар О. О. Про поняття «інформаційний шум» у правовідносинах [Електронний ресурс] / О. О. Золотар // Інформація і право. – 2012. – № 1(4). – С. 70–74. – Режим доступу: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/12zooisp.pdf>; Rose E. Continuous Partial Attention: Reconsidering the Role of Online Learning in the Age of Interruption [Електронний ресурс] / Ellen Rose // Educational Technology. – 2012. – 50 (4). – pp. 42–43. – Режим доступу: http://unbtl.ca/teachingtips/pdfs/sew/-Continuous_Partial_Attention.pdf.

²⁶⁷ Baezner M. Hotspot Analysis: Cyber and Information warfare in the Ukrainian conflict [Електронний ресурс] / Marie Baezner, Patrice Robin // Center for Security

І у владі, і у ЗМІ досі відсутнє чітке розуміння того, на що має бути спрямоване українське мовлення на окупованих територіях. Тематична палітра доволі розлога: від психологічної підтримки і доведення важливості громадян-мешканців окупованих теренів Донбасу для України – до пропаганди українського освітнього простору, економічних і репутаційних досягнень останніх років, якості послуг і відносної внутрішньої безпеки: «Вочевидь, основним завданням має бути не лише інформування українських громадян на окупованих територіях про події в Україні та світі (з позицій української сторони), а й розвінчування тих міфів, на яких базувалася (принаймні на перших етапах) підтримка бойовиків з боку місцевого населення»²⁶⁸. Соціокультурна складова стає перехідним «містком» між наріжними загальними питаннями (безпека, гуманітарна допомога, соціальний захист, діалог, деокупація) і конкретними військовими, дипломатичними і економічними акціями, спрямованими на знесення країни-агресора і повернення законних українських територій. Політизація і персоналізація інформаційних контрважелів уповільнює згаданий процес і сприяє втіленню «придністровського сценарію», вигідного тіньовим корпоративним квазі-елітам в Україні і Росії.

Нещодавно на сайті Оксфордського університету було опубліковане дослідження М. Жданової і Д. Орлової, яке аналізує особливості інформаційної політики в Україні та застосовує нове поняття «постправада»²⁶⁹. Першоджерело (Оксфордський словник: <https://en.oxforddictionaries.com/word-of-the-year/word-of-the-year-2016>) визначає цей термін так: «Постправада стосується або позначає обставини, за яких об'єктивні факти менш впливові у

Studies (CSS). – Zürich: ETH Zürich, 2017. – 28 p. – Режим доступу: <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/Cyber-Reports-2017-01.pdf>.

²⁶⁸ Донбас і Крим: ціна повернення: монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна, О. С. Власюка, Е. М. Лібанової, О. М. Ляшенко. – К.: НІСД, 2015. – С. 290.

²⁶⁹ Zhdanova M. Computational Propaganda in Ukraine: Caught Between External Threats and Internal Challenges [Електронний ресурс] / Mariia Zhdanova, Dariya Orlova. – Режим доступу: <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-Ukraine.pdf>.

формуванні громадської думки, ніж заклики до емоцій та особистих переконань (Post-truth – «relating to or denoting circumstances in which objective facts are less influential in shaping public opinion than appeals to emotion and personal belief»)). Йдеться про новітній засіб формування громадської думки (і політичних уподобань населення), що заснований на сприйнятті політичної реальності через вторинну інтерпретацію (оцінка явищ і подій з урахуванням думок, символічних кластерів і стереотипів, які продукує інтернет-простір, здебільшого соціальні мережі). Це явище спричинює стан, що його можна спостерігати і на прикладі поточної ситуації в Україні, коли держава (можновладці) і суспільство (небайдужа громадськість) обговорюють одні й ті самі факти через «рентген» вторинної інтерпретації. Через це актуальні предмети і явища досягаються не безпосередньо, але як продукт множинних інформаційних взаємодій.

Мереживо нав'язливих негативних проєкцій («анти»- замість «про-», «критика» замість «співпраці», «руйнація» замість «будівництва») як складова кібератак призводить до «знесення» свідомості і узалежнює кінцевого споживача (виборця), роблячи його об'єктом поточних політичних поррахунків або (в ширшому розумінні) спланованих психоінформаційних спецоперацій (наочний приклад – ідейні апологети «Новоросії» або релігійні фанатики «Русского міра»)²⁷⁰.

В подібній ситуації соціокультурна політика держави, на наше переконання, має зводитися до підтримки тих позитивних повідомлень, сигналів, образів і текстів, що сприяють формуванню зрілого громадянського суспільства, політичної нації як спільноти відповідальних і прагматичних особистостей, що усвідомлюють реальі сучасного глобалізованого світу і місце України в ньому. Мережеві ресурси дають змогу опанувати якнайширше коло джерел, співставити політичних акторів і їх цінності (або удавані «цінності»), залучити сторонні ресурси і однодумців до творення

²⁷⁰ Morelli V. L. Ukraine: Current Issues and U.S. Policy. CRS Report prepared for Members and Committees of Congress [Електронний ресурс] / Vincent Morelli. – Режим доступу: <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33460.pdf>.

конструктивних проєктів. Усе це – за надкороткий (з точки зору історичного часу) проміжок. Якщо раніше реалізація соціокультурних і політичних ініціатив забирала тижні й місяці, тепер у кіберпросторі це втілюється в життя протягом годин. 21 листопада 2013 року короткий допис у Twitter журналіста Мустафи Найєма зібрав на Майдані Незалежності акцію односторонньої акції, яка невдовзі переросла у Євромайдан. Це доводить, що наразі гетерогенне інформаційне поле Інтернету спроможне розпочати акцію будь-якого масштабу, включно з поваленням влади, якщо за змістом повідомлення стоїть потужний психоемоційний сигнал, заснований на ситуативних симпатіях (антипатіях) цільової аудиторії. Політична акція як засіб і інструмент віднині народжується у різновекторному віртуальному просторі соціальних мереж.

Подолання наслідків «постправди» важливе в контексті повернення окупованих територій Донбасу і АР Крим до складу України і відновлення міжнародно визнаних державних кордонів станом на 20 лютого 2014 року. Проукраїнські кіберспільноти («інформаційні сотні»), на нашу думку, мають зосередитися на трьох базових конструктивних моментах: безпека, спільні цінності і конкретні факти, що спростовують міфи російської пропаганди про «занепад» України і «суцільний безлад». Йдеться про інформування про ремонт доріг, оновлення рухомого складу на залізниці, будівництво (полагодження) об'єктів інфраструктури, залучення зовнішніх інвестицій, відкриття нових виробничих потужностей українських і зарубіжних компаній тощо. Усвідомлення соціокультурних «загальників» і спільних цінностей як похідних державницького мислення має відбуватися в тому числі за допомоги просування сьогоденних досягнень, що мають тривалий економічний і фінансовий ефект. З простору блогів і соціальних мереж позитивні факти про сьогодення України мають виходити на рівень рейтингових сайтів і перекладатися декількома мовами світу для створення компліментарного міжнародного інформаційного поля (в першу чергу – англійською, німецькою і польською мовами).

Соціокультурні пріоритети (Єдина помісна церква, суверенний статус української мови як державної, толерантне ставлення до інших конфесій, етнічних груп, народностей, націй, націо-

нальний концепт історичної пам'яті) мають втілюватися в життя одночасно з просуванням України як бренду, залученням широких кіл зацікавлених осіб до реклами надбавь української культури, українських товарів і винаходів²⁷¹. Синхронізація культурних ініціатив з фінансово-економічними і рекламно-інформаційними проектами здатна покращити міжнародний імідж України і забезпечити повний і остаточний перехід від доби транзиції до ринкового капіталізму, від посткомуністичного суспільства до політичної нації, від держави-домініона РФ до достатньо самостійного суб'єкта міжнародних відносин і регіонального лідера.

Аби уникнути декларативних заяв і зміцнити свою репутацію в очах суспільства владі варто поєднувати патріотичну риторику з культурними практиками, здатними сформувати новий історичний світогляд, вільний від крайнощів ідеології (незалежно «лівої» чи «правої») і заснований на позитивних символах і фактах, які об'єднують суспільство і містять дидактичний компонент. З іншого боку, варто відмовитися від віктимізації історичного гранд-нарративу, позаяк образ «вічно знедоленої» і «звідусіль поневоленої» України негативно впливає на сучасний імідж держави на міжнародній арені й світогляд української молоді, а сучасні академічні розвідки науковців створюють сприятливе тло для пригадування реальних подій героїчного минулого (наприклад, Конотопської битви 1659 року). Як зазначає Є. Мануйлов: «Держава повинна постійно вдосконалювати систему інформаційної безпеки, відповідно дбаючи про розвиток інформаційної культури громадян, вдосконалюючи освітньо-виховні програми, здійснюючи просвітницьку і контрпропагандистську діяльність у суспільстві та за його межами»²⁷². Історична пам'ять, відтак, постає наріжною складовою

²⁷¹ Головіна Н. І. Нова соціокультурна реальність в Україні та завдання культурної політики держави [Електронний ресурс] / Н. І. Головіна, Т. М. Кононенко. – Режим доступу: dspace.pnpu.edu.ua/bitstream/123456789/3021/1/Golovina.pdf.

²⁷² Мануйлов Є. М. Інформаційно-культурна безпека України в умовах «гібридної війни» / Є. М. Мануйлов, О. В. Прудникова // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: філософія, філософія права, політологія, соціологія. – 2017. – Т. 1. – № 32. – С. 28.

інформаційної культури і інформаційної безпеки, відтворюючи образи, символи і факти, що поєднують уявне минуле з усвідомленим майбутнім.

Значущою складовою соціокультурної політики держави лишається зовнішній порядок денний. Серйозні законодавчі ініціативи влади, які практично повністю втілилися у нові закони, ухвалені Верховною Радою протягом 2014–2017 рр., викликали міжнародний резонанс. Передовсім, йдеться про Росію – державу, яка окупувала 7% території України, спричинивши загибель понад 10 тис. громадян унаслідок бойових дій і появу понад 1,6 млн. внутрішньо переміщених осіб (4% від загальної кількості населення держави). Як зазначають експерти Інституту світової політики: «Українська влада взяла курс на мінімізацію, так би мовити, гібридності (неоднозначності) своїх дій щодо Росії. Це давало опонентам приводи критикувати владу за слабкість перед Кремлем. Так, у травні відбулося перше експертне обговорення законопроекту, який, з-поміж іншого, визначатиме окупований статус окремих районів Донбасу, нову формально-юридичну назву воєнних дій України замість «антитерористична операція». У квітні – травні з’являються довгоочікувані принципові рішення, на які гостро відреагувала Москва. Передовсім, йдеться про заборону російських соцмереж та запровадження мовних квот. Протягом 2017 року російський інформаційний продукт невпинно втрачає український ринок. Скорочується кількість аполітичних осіб, збільшується цікавість до України, її дипломатичних і бізнесових структур, культури і спорту в країнах ЄС, Канаді, США, Японії. Зрештою, Україна внесла зміни до законодавства, визначивши курс держави на приєднання до НАТО. У звітний період знову постало питання про запровадження візового режиму для громадян Росії»²⁷³. Наразі наріжне питання візового режиму тимчасово зняте з порядку денного. 6 жовтня 2017 року президентський проект Закону України «Про особливості державної

²⁷³Аудит зовнішньої політики України: Індекс відносин (4 випуск) / Інститут світової політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://iwpp.org.ua/ukr/public/2269.html>.

політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» (реєстраційний номер № 7163/П) був ухвалений у першому читанні (233 голоси – «за»)²⁷⁴. 18 січня 2018р. він був остаточно ухвалений Верховною Радою. Таким чином, влада поступово створює не лише дипломатичне, а й нормативно-правове підґрунтя для відновлення територіальної цілісності України у її міжнародно визнаних кордонах. З ухваленням згаданого Закону в цілому будуть створені юридичні підстави для деокупації і реінтеграції окремих районів Донецької і Луганської областей і подальшого відновлення міжнародно визнаного українсько-російського міждержавного кордону.

Політика чинної влади у соціокультурній галузі, акцентована передовсім на декомунізації, «м'якій» українізації і полілозі різних конфесій і суспільних груп, створює передумови для культурного обговорення між різними регіонами України, для примирення представників відмінних за історичним наративом груп населення, для їх об'єднання навколо базових державницьких цінностей і символів. Попри очевидне толерування російськомовного інформаційного простору у період з весни 2014 року до весни 2017 року (відколи були здійснені рішучі законодавчі кроки на захист українського інформаційного поля) і намагання можновладців уникати конфліктів на мовному ґрунті, зазначимо, що ця проблематика наразі «виноситься за дужки». Основний прагматичний сигнал, що його спрямовує влада суспільству, полягає в просуванні ідей військово-дипломатичного опору російській агресії, побудові сильної армії і дієвих силових структур, реалізації масштабних інфраструктурних проєктів і залученні зовнішніх інвестицій.

Формально дотримуючись лібертаріанської концепції «держави – нічний сторож» (а по суті – зберігаючи тіньові важелі

²⁷⁴ Проект Закону «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62638.

впливу і домінування над іншими гілками влади) команда чинного Президента діє з прицілом на наступну виборчу компанію 2019 року і гіпотетично імовірний другий термін П. Порошенка. З огляду на це, з утилітарних міркувань вона зацікавлена в реалізації низки принципово важливих кроків у соціокультурному просторі України, які можуть забезпечити підтримку значної частини виборців Центру і Заходу України – налагодження міжконфесійного діалогу, сприяння рухові до об'єднання УАПЦ, УПЦ КП і УГКЦ у Єдину помісну церкву, поступальна (а не радикальна) українізація системи освіти на всіх рівнях, поширення проукраїнського інформаційного контенту на тимчасово окуповані території, збільшення частки української мови у теле- і радіоефірі за одночасного витіснення російськомовних програм і закриття деяких проросійських ЗМІ (наприклад, газети «Вести»). В разі ефективної взаємодії з громадським сектором (за наявності ситуативної більшості у Верховній Раді), журналістськими колами і фахівцями з кібербезпеки найближчими роками буде створено сприятливе тло для внутрішнього порозуміння і прискореного руху до європейських і євроатлантичних структур.

Висновки

Українське суспільство не досягло достатньої єдності у поглядах на суспільно-політичний устрій країни. У своїх політико-ідеологічних уподобаннях переважна частина населення виходить насамперед із першочергових біологічних потреб, а також із прагнень досягти добробуту, сімейного щастя, психологічної комфортності, отримати високооплачувану роботу, отримати надійний медичний захист і т.п. Неможливість для більшості забезпечити для себе ці основні потреби, обмежений розмір «соціального пирога» спричинює конкуренцію за доступ до нього і провокує тим самим взаємну недовіру, заохочує соціальний цинізм. Як наслідок втрачається можливість досягнення більшістю суспільства солідарної політико-ідеологічної орієнтації. Розгубленість населення щодо найкращої для України моделі правління підживлюється розчаруванням, викликаним збереженням корупції, всевладдям олігархату, придушенням праці капіталом.

Одна з небезпек, що її відчуває більшість суспільства, полягає у нав'язуванні концепції федералізації України. Можна впевнено стверджувати, що ця концепція не відповідає ані підсумкам політичної еволюції на території України, ані практиці переважної більшості держав світу. Виходячи із настроїв, що їх демонструє переважна більшість населення, є підстави стверджувати, що українське суспільство солідарне у прагненні зберегти унітарний устрій країни з її одночасною децентралізацією на засадах субсидіарності, реформування бюджетної політики, збалансованості регіоналізації, врахування воєнної ситуації, яка потребує зміцнення центральної влади.

Поки що існує трудність із оцінкою державної регіональної політики, спричинена відсутністю урядового звіту за виконання першого етапу «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», затвердженої у 2014 р. Залишається не вирішеним питання розробки стратегії суспільного розвитку із визначенням її аксіологічних засад.

Очевидною є солідарна недовіра більшості суспільства до влади та її інституцій, яку не можна пояснити інакше як загальною кризовою ситуацією в соціально-економічній сфері, неконсолідованістю еліт, корумпованістю, аморальним характером олігархічної конкуренції, живучістю прокрастинації як ухиляння від прийняття нагальних рішень, повільністю темпів реформ, їх непрозорістю, хаотичністю та непослідовністю.

Темп демократизації країни, хай він може оцінюватися як повільний (Україна поки що відноситься до частково вільних країн), все ж таки поступово солідаризує суспільство навколо гуманістичних принципів, у протистоянні олігархату, проросійським політичним силам. Разом з тим, загальній суспільній солідаризації заважає домінування пасивної (вертикальної) довіри/недовіри, їх персоніфікація, тобто очікування вирішення проблем не власними силами або силами оточуючих (активна довіра), а рішеннями і діями представників влади. Домінування пасивної довіри у персоніфікованій формі ілюструється найбільшим її індексом у Президента. При цьому зберігається низький рівень довіри як до суб'єктів (партій чи рухів), так і до інструментів (виборів, політичної участі) демократії.

Солідарність суспільства у патерналістських уподобаннях проявляється, у т. ч., екстерналізацією довіри, очікуванням появи в Україні ззовні харизматичної особи, здатної вирішити пекучі проблеми і вказати шлях виходу із кризи. Протилежна солідаризація – активістська, гальмується широкими масштабами політичної відчуженості, ухилянням від участі у політичному житті, схильністю багатьох людей до неконвенційної політичної поведінки, неунормованістю функцій («правил гри») інституцій влади. Як наслідок, солідарність українського суспільства набула парадоксального вигляду: поєднання патерналістських сподівань на вирішення соціальних проблем зусиллями влади при одночасній суспільній недовірі до об'єкта цих сподівань.

Українське суспільство, навіть його законослухняна більшість, поки що не може вважатися достатньо солідаризованим щодо правових принципів. В ньому спостерігається приблизно однакова пропорція між тими, хто надає пріоритетності добробуту за

рахунок громадянських свобод, і тими, у кого протилежна розстановка пріоритетів. Більшості населення притаманна пасивність у захисті своїх прав, низька готовність до конвенційних засобів правозахисту при одночасній доволі високій підтримці свавільного встановлення справедливості силою аж до самосуду.

Солідарність щодо права та його ролі у суспільстві суттєво підіривається наявністю фактичної дискримінації по відношенню до різних меншинних груп, яка посилюється тим недоліком законодавства, що воно не передбачає переслідування за дії, які зовні, за формальними ознаками, не є дискримінаційними, але є такими фактично.

Дається взнаки незавершеність щодо систематизації (кодифікації) законодавчої бази системи соціального забезпечення для полегшення роботи з нею, а також нинішня неспроможність України виконувати деякі положення міжнародних правових актів, імплементованих у її правове поле. Система соціального забезпечення в Україні не модернізована, у ній недостатньо використовуються можливості співпраці з іноземними фондами, вдосконаленню соціальної сфери заважає низька інформаційна просвіта, незнання громадяни України своїх прав та зобов'язань країни перед ними.

Актуальними напрямками державного правового регулювання залишаються удосконалення чинного законодавства України, внесення змін і доповнень, необхідних для приведення його у відповідність з основними положеннями та принципами соціальної держави; впровадження попередньої наукової і суспільної експертизи проектів законів та інших нормативних актів з позицій їхньої відповідності соціальним вимогам; забезпечення реалізації системи державних соціальних стандартів та соціальних гарантій, які визначені Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»; підвищення правового статусу соціального партнерства як одного з важливих інструментів реалізації основних завдань соціальної держави.

Дедалі більше демонструє свою відсталість політика соціального захисту малозабезпеченого, але працездатного населення, різні види часткового субсидування, зусилля, спрямовані на скоро-

чення безробіття, які пов'язані із втручанням держави в процес ціноутворення і в ринок праці. В той же час недостатньо застосовуються ринкові механізми вирішення соціальних проблем.

Соціокультурна складова суспільно-політичного устрою характеризується переходом країни від стандартів і стереотипів трансформаційного періоду до прагматичного капіталістичного мислення. Серед проявів такого переходу – зростання суспільної згоди щодо необхідності ідеологічного та історичного примирення при запереченні, в той же час, символів тоталітарної доби. Солідаризації суспільства продовжує суттєво заважати роз'єднаність православних церков, внаслідок чого у країні відсутній єдиний центр утвердження спільних для більшості релігійних цінностей. Формуванню єдиного суспільного погляду щодо вектору соціокультурної трансформації перешкоджають постійні пропагандистські диверсії, особливо відчутні на тлі недостатньої зовнішньої інформаційної активності самої України.

Пропозиції та рекомендації

Головним завданням для української влади в умовах, що склалися, є рішуча боротьба із бідністю українців. Для реалізації цієї задачі потрібно усвідомлення всього комплексу проблем та їхні ризики, які породжує бідність, та політична воля політичного класу, оскільки ця боротьба потребуватиме докорінної перебудови базових принципів діяльності сучасної української держави, в межах якої дуже незначний відсоток розробляє, ухвалює та імплементує правила, вигідні для себе та дискримінаційні для більшості.

Інструментально боротьба із бідністю передбачає:

- подальшу стабілізацію економічної ситуації, припинення інфляції, мінімізація дефіциту бюджету, що сприятиме стабільному зростанню української економіки;
- залучення в українську економіку внутрішніх та зовнішніх інвестицій через реалізацію чіткої антикорупційної політики, продовження та поглиблення реформ в сегменті панування права, проведення приватизації, податкової реформи, запровадження податку на вивезений капітал, усунення чи обмеження впливу монополій;

– стимулювання через податкову політику та імплементацію інфраструктурних реформ (пенсійна, освітня, медична), розвиток інклюзивної економіки, що характеризується зростанням соціальних стандартів та детінізацією сфери взаємин «працівник – роботодавець».

Важливим завданням залишається культивування нової системи цінностей, орієнтованих на розвиток, що сприятиме формуванню нового світогляду, більш усвідомленій участі в економічному та політичному житті, зростанню політичної культури, формуванню об'єднуючих українців соціокультурних та ідеологічних чинників.

У річищі євроінтеграційних планів нашої держави акцент має ставитися не лише на високому рівні життя, а й на ціннісній матриці Заходу, бекграундом якої є повага до людини, стабільні демократичні системи із сильними політичними інститутами. ринкова економіка. повагою до приватної власності та найманої праці.

Виокремлення тенденцій сучасного етапу політичної інтеграції українського суспільства уможливує певні висновки, а також окреслення можливих напрямів, шляхів і форм поглиблення інтеграційних процесів. Серед них, на нашу думку, можуть бути такі:

Усвідомлення політичною, владною, бізнесовою елітою нинішньої політичної реальності (у її мотиваційно-смысловому і ціннісному вимірах) як необхідна умова суспільного розвитку, запобіжник від зміни його зовнішньо- і внутрішньополітичного векторів розвитку.

Розробка стратегії суспільного розвитку як достатньо довгострокового, узагальненого, послідовного, конструктивного, раціонального, підкріпленого ідеологією, стійкого до невизначеності умов середовища плану досягнення мети.

При безумовному збереженні унітарності як конституційно закріпленої форми державного устрою, вона потребує конкретизації й розвитку, комплексної програми розвитку взаємодії центральних і місцевих органів влади, удосконалення законодавчого забезпечення процесу децентралізації, зокрема унормування

певних суперечностей у взаємодії державних адміністрацій з об'єднаними територіальними громадами, а також у визначенні принципів «горизонтальної» взаємодії між цими громадами.

Існуюча нині унітарна форма державного устрою потребує політико-організаційного вдосконалення, але її радикальна зміна не має адекватних історичних, соціокультурних, ментальних, правових чи будь-яких інших підстав. Спроби зміни форми державного устрою можуть спричинити загрози конституційному ладу в Україні. Необхідно покласти край будь-яким ініціативам щодо публічних дискусій на тему федералізації.

За сучасних умов суспільного розвитку доцільною стає трансформація форми державного устрою, спрямованість політико-управлінської практики на посилення процесів децентралізації влади з урахуванням регіональних особливостей, культурної, економічної, історичної, політичної ідентичностей. Неврахування цих особливостей, спроби впровадження змін керуючись виключно політичною доцільністю за відсутності збалансованої регіональної політики, дієвих форм зміцнення місцевого самоврядування створюють реальну небезпеку дискредитації ідеї децентралізації, реформування цієї важливої політико-управлінської сфери. Стратегічно важливою стає необхідність системного, всебічного аналізу сутності, змісту та форм децентралізації, розробки шляхів комплексного практичного вирішення цієї проблеми.

Недопущення підміни ідей децентралізації ідеєю регіоналізації.

Реформування судової системи. Без кардинальних і ефективних змін у цій сфері Україні загрожує посилення правового нігілізму не лише з боку громадян, але й з боку представників вітчизняної політико-бізнесової еліти, окремих державних інститутів. Реформування судової системи стало необхідною умовою подолання корупції та безмежного панування монополій українських та російських олігархів у ключових сферах вітчизняної економіки.

«Дебюрократизація» громадянського суспільства, з посилення комунікації влади з громадськістю, що не лише сприятиме інтеграції української нації, а й створить потужний ресурс суспільної модернізації.

Донесення до масової свідомості розуміння причин і наслідків сучасних явищ і процесів, визначення перспектив і шляхів їх подолання. Відкритість, прозорість і послідовність влади будуть визначальними у збереженні суспільної єдності, мобілізації на подолання соціально-політичної кризи.

Розробка цілісної концепції національної інформаційної політики в умовах зовнішніх і внутрішніх інформаційних загроз суверенітету й територіальній цілісності України.

Консолідація політичних еліт заради загальнонаціональних цілей, широке і відкрите обговорення проблем і напрямів подолання кризових явищ, зокрема, у соціально-економічній сфері, залучення громадян до процесу прийняття рішень, конструювання суспільно-політичної реальності, здатної, з одного боку, об'єднати зусилля, з другого, – посилити відповідальність влади та громадянського суспільства задля досягнення цілей розвитку.

Підпорядкувати стратегію розвитку системи державного управління в Україні таким цілям:

- вдосконаленню її інституційної складової (структурно-функціональній реорганізації, піднесення професійно-кадрового забезпечення);

- вдосконаленню інституційного середовища держави («інституціоналізації влади»);

- докорінній зміні механізмів кооптації політичного класу і запуску соціальних ліфтів.

Нагальним питанням є розмежування сфер компетенції по вертикалі – між центральними і місцевими органами державної влади (Кабінетом Міністрів та обласними і районними державними адміністраціями, які у повсякденних діях відповідальні перед Кабміном і місцевими радами, але їх глави призначаються Президентом) і по горизонталі – між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами, де спостерігається дублювання повноважень, які є причиною перманентних конфліктів і непорозумінь між цими органами.

Здійснення реформ, спрямованих на створення повноцінних механізмів відповідальності депутатського корпусу (зміна механізмів електорального відбору через відмову від мажоритарної скла-

дової і переходу до пропорційної виборчої системи з відкритими списками і багатомандатними виборчими округами); розширення повноважень парламенту в частині унормування статусу парламентських слідчих комісій з одночасним обмеженням обсягу депутатського імунітету та індемнітету та законодавчим унормуванням інтерпеляції; унормування чітких процедур формування і переформатування коаліції депутатських фракцій; запровадження механізмів політичної відповідальності Президента України через процесуальне унормування процедури імпічменту; фіксацію прав парламентської опозиції у Законі «Про регламент Верховної Ради України».

Потребує перегляду процедура реєстрації і перереєстрації політичних партій, особливо тих, які протягом тривалого часу не беруть участі у виборчих кампаніях. Потрібне законодавче обмеження витрат на виборчі кампанії та політичну рекламу.

Принципово важливо розірвати своєрідне замкнене коло кооптації кадрів за критерієм особистої відданості, приналежності до певної фінансово-промислової групи на шкоду професіоналізму.

При реформуванні системи державної влади важливо максимально дотримуватися принципу синхронності, оскільки правовий вакуум, пов'язаний із поєднанням неефективних інститутів з новими, найчастіше призводить до неефективності (часто вихощення) останніх.

У сфері захисту прав людини і громадянина доцільно здійснити такі кроки:

- створити спеціальну установу (центральный орган виконавчої влади), якому буде доручено займатися проблемами меншин, провести консультації з усіма представниками меншин з приводу чіткої і узгодженої його організаційної структури та забезпечити його всіма необхідними людськими та фінансовими ресурсами;

- посилити контроль за процесом реєстрацій, розслідування і притягнення до відповідальності винних у розпалюванні расової ненависті;

- збільшити кількості державних інформаційно-просвітницьких кампаній та інших заходів для боротьби з підбурюванням до

ненависті та злочинів на її ґрунті, продовження підготовки співробітників правоохоронних органів цієї сфери;

- вирішити проблеми зайнятості, з якими стикаються аутсайдерські групи, зокрема роми, особливо жінки. Провести консультації з ромськими громадами щодо здійснення заходів по їх соціальній інтеграції, у тому числі на місцевому рівні. Забезпечити достатнє фінансування узгоджених заходів;

- активізувати консультації з кримськотатарською спільнотою з метою прийняття довгострокових рішень щодо облаштування кримських татар в Україні, у тому числі шляхом забезпечення або полегшення доступу до зайнятості, соціальних послуг та освіти, а також освіти татарською мовою для дітей;

- вжити заходів щодо захисту осіб без громадянства, створити механізм визначення їх статусу та сприяти їх інтеграції, у тому числі шляхом надання документів та необхідної підтримки;

- активізувати діалог держави з організаціями громадянського суспільства, що працюють в галузі захисту прав людини;

- внести зміни до Кримінального кодексу, додавши до нього положення про правопорушення, які полягають у підбурюванні до дискримінації та насильства, у дифамації за етнічною, релігійною, статевою та іншими ознаками, у публічному поширенні ідеології, яка звеличує або принижує якусь групу осіб із расистських мотивів, у публічному запереченні, тривіалізації, виправданні або звільненні від відповідальності за злочини геноциду, злочини проти людяності або воєнні злочини, у створенні або керівництві групою, яка пропагує расизм, у підтримці такої групи або в участі у її діяльності;

- внести до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» положення про спорідненість сегрегації та дискримінації;

- активізувати роботу Департаменту кіберполіції та забезпечити його необхідними технічними та людськими ресурсами для протидії розпалюванню ненависті в Інтернеті. Розробити інструкції для поліції щодо виявлення випадків розпалювання ненависті та вжиття відповідних заходів.

Для покращення ситуації та привертання уваги до проблем соціальної диференціації доцільно здійснити такі заходи:

- розробка адекватної сучасним реаліям нормативно-правової бази, а також створення інформаційно-консультативних компаній на місцевому рівні з метою ознайомлення людей з їх правами та обов'язками, створення сприятливого у правовому відношенні інвестиційного мікроклімату для вкладення іноземного капіталу в економіку;

- систематизація (кодифікація) законодавчої бази щодо соціального захисту потребує певного полегшення роботи з нею, кореляції між доцільністю ратифікації міжнародно правових актів⁰ і реальною спроможністю країни щодо їх імплементації;

- модернізація системи соціального забезпечення в Україні, створення і підтримка відповідних національних організацій і фондів;

- організація правової просвіти;

- запровадження закордонного досвіду соціального захисту з його адаптацією до ментальності населення України.

Основними напрямками державного правового регулювання мають бути:

- удосконалення чинного законодавства України, приведення його у відповідність з основними положеннями та принципами соціальної держави;

- впровадження попередньої наукової і суспільної експертизи проектів законів та інших нормативних актів з точки зору їх відповідності соціальним вимогам;

- забезпечення реалізації системи державних соціальних стандартів та соціальних гарантій, які визначені Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»;

- підвищення правового статусу соціального партнерства як одного з важливих інструментів реалізації основних завдань соціальної держави;

- здійснення переходу від політики соціальної допомоги мало-забезпеченому, але працездатному населенню до ринкових механізмів соціального захисту.

У соціокультурній сфері:

- забезпечити максимальну інформаційну підтримку ініціативам українського духовенства УПЦ КП, УАПЦ і УПЦ МП щодо прозорого і відкритого діалогу між православними церквами

на предмет їх об'єднання в середньостроковій перспективі у Єдину Українську Помісну Православну церкву;

- ухвалити в цілому проект Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної», остаточно нівелювавши в такий спосіб правочинність резонансного Закону «Про засади державної мовної політики» авторства С. Ківалова і В. Колісниченка і надавши ясний юридичний статус українській мові;

- ухвалити Проект Закону «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях»;

- розгорнути аналітичну діяльність з метою виявлення джерел фінансування і мережі діяльності російських пропагандистських ЗМІ або їх сателітів задля подальшого максимального обмеження їх роботи і вірогідного закриття за наявності юридично обґрунтованої доказової бази;

- центральним, регіональним і місцевим органам виконавчої влади забезпечити всебічне виконання положень Указу Президента України «Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, підтримки ініціатив громадськості у цій сфері».

Внести доповнення до тексту Закону «Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні» щодо підтримки проектів, пов'язаних з упровадженням смарт сервісів і нової технократичної етики бізнесу. Поступальний перехід суспільства до стандартів і надбань інформаційного суспільства і втілення проектів, пов'язаних з Індустрією 4.0. (Четверта промислова революція), створить якісно новий рівень управління інформацією і стане запорукою ефективного поширення брендового україномовного продукту, в тому числі в соціокультурній сфері.

- Підготувати текст і забезпечити ухвалення спеціального Закону «Про заходи щодо державної підтримки культури соціальних інновацій, нових технологій і стандартів Індустрії 4.0.».

- Уможливити всебічну і безперешкодну реалізацію положень Закону «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 5 жовтня 2017 р.

Для нотаток

Для нотаток

Для нотаток

Для нотаток

Наукове видання

ДЕРЖАВНЕ ПОЛІТИЧНЕ ПРАВЛІННЯ І НАЦІОНАЛЬНА ЄДНІСТЬ

Аналітична доповідь

Підписано до друку 16.01.2018 р. Формат 60х84/16. Папір офсетний.
Гарнітура Times. Ум. друк арк. 14,42. Обл.-вид. арк. 10,89.
Тираж 300 прим. Зам. №1493

Національна академія наук України
Інститут політичних і етнонаціональних досліджень
ім. І. Ф. Кураса НАН України
01011, м. Київ, Генерала Алмазова (Кутузова), 8
Тел. (044) 285-65-61
www.ipiend.gov.ua, e-mail: office@ipiend.gov.ua

Виготовлювач ПП Лисенко М. М.
16600, м. Ніжин Чернігівської області, вул. Шевченка, 20
Тел.: (04631) 9-09-95; (067) 4412124
E-mail: vidavec.lisenko@gmail.com

Свідectво про внесення до Державного реєстру
видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 2776 від 26.02.2007 р.