

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА
імені В. М. КОРЕЦЬКОГО
НАН УКРАЇНИ

Держава і право

ЗБІРНИК
НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Серія ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

Випуск 76



Київ
Видавництво «Юридична думка»
2017



Затверджено до друку
та рекомендовано до поширення через мережу Інтернет
Вченою радою Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України
(протокол № 8 від 22 червня 2017 р.)

Збірник затверджено Міністерством освіти і науки України
як наукове фахове видання, в якому можуть публікуватися результати
дисертаційних досліджень

Збірник включено до міжнародної наукометричної бази
Index Copernicus international (Варшава, Польща). Статті збірника
привірюються до публікацій у зарубіжних фахових виданнях

Редакційна колегія

Шемшученко Ю. С. – доктор юридичних наук, академік НАН України (голова редколегії);
Кресіна І. О. – доктор політичних наук (головний редактор); Акуленко В. І. – доктор юридичних наук;
Андрійко О. Ф. – доктор юридичних наук; Бабкін В. Д. – доктор юридичних наук; Батанов О. В. – док-
тор юридичних наук; Батлер Уільям Елліот – доктор юридичних наук, іноземний член НАН Украї-
ни (США); Голосов Г. В. – доктор політичних наук (Європейський університет, м. Санкт-Петербург, РФ);
Горбатенко В. П. – доктор політичних наук; Денисов В. Н. – доктор юридичних наук; Кваша О. О. – док-
тор юридичних наук; Коваленко А. А. – доктор політичних наук; Костенко О. М. – доктор юридичних
наук; Кресін О. В. – кандидат юридичних наук; Кулинич П. Ф. – доктор юридичних наук; Лойко Л. І. –
доктор політичних наук; Малишева Н. Р. – доктор юридичних наук; Нагребельний В. П. – кандидат
юридичних наук; Оніщенко І. Г. – доктор політичних наук; Оніщенко Н. М. – доктор юридичних наук;
Пархоменко Н. М. – доктор юридичних наук; Перегуда Є. В. – доктор політичних наук;
Придубський С. В. – доктор юридичних наук; Сіренко В. Ф. – доктор юридичних наук, член-кореспондент
НАН України; Скрипник О. В. – доктор юридичних наук; Тимченко Г. П. – доктор юридичних наук;
Усенко І. Б. – кандидат юридичних наук; Хуторян Н. М. – доктор юридичних наук; Шкляр Л. Є. – доктор
політичних наук; Ющик О. І. – доктор юридичних наук.

Д 36 **Держава і право**: Збірник наукових праць. Серія Політичні науки. Випуск 76 /
Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ: Вид-во «Юри-
дична думка», 2017. 204 с.

У збірнику висвітлюються проблеми теорії та методології політичної науки, основні етапи
історії політичної думки, питання розвитку політичного життя і політичної влади, актуальні про-
блеми розвитку та вдосконалення політичної і партійної систем. Значна увага приділяється ана-
лізу сучасних політичних процесів в Україні та зарубіжних державах.

Видання розраховане на науковців, викладачів, аспірантів і студентів, усіх, хто прагне отри-
мати знання з політичних наук.

Адреса редакції

01601, Київ, вул. Трьохсвятительська, 4, к. 211
Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України
тел. 279-73-96, факс 278-54-74

ISSN 1563-3349

© Інститут держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України, 2017
© Видавництво «Юридична думка», 2017

Розділ 1

ТЕОРІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ПОЛІТОЛОГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

УДК 340.12(161.2)

І. І. ЛИТВИНЕНКО

ТЕОРЕТИЧНА ПОЛЕМІКА ДОВКОЛА КОНЦЕПЦІЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ ЯК ЧЕСНОСТІ

*Розглядаються критичні позиції лібертаристів, комунітаристів, неокон-
серваторів щодо теорії справедливості Дж. Ролза.*

Ключові слова: *справедливість як чесність, мінімальна держава, норми,
цінності, обмін.*

Литвиненко І. І. Теоретическая полемика вокруг концепции спра-
ведливости как честности

*Рассматриваются критические позиции либертаристов комунитарис-
тов, неоконсерваторов в отношении теории справедливости Дж. Ролза.*

Ключевые слова: *справедливость как честность, минимальное государ-
ство, нормы, ценности, обмен.*

Litvinenko Iryna. The theoretical debate around the concept of justice as
fairness

*Libertarians, communitarianists have criticized almost all the main aspects of
Rawls' theory of justice.*

Key words: *justice as fairness, the minimum state, norms, values, exchange.*

© ЛИТВИНЕНКО Ірина Ігорівна – кандидат політичних наук, завідувач
кафедри суспільних дисциплін Черкаського факультету Національного
університету «Одеська юридична академія»

Концепція соціальної справедливості як чесності, яку розробив Джон Ролз, стала основою для теоретичних розробок проблеми справедливості для цілих поколінь теоретиків не тільки в американській традиції. Вона дала імпульс до початку відродження політичної теорії США в англійських країнах. Ця теорія послужила потужним інтелектуальним збудником, каталізатором теоретичних суперечок і дискусій, що заторкнули як проблеми методу, так і вельми широкий пласт соціально-політичної проблематики. На думку одних учасників дискусії, ця книга пробудила англо-американську політичну філософію і теорію від «багаторічної дрімоти, навіяної задушливим утилітаризмом». Інших привабило запропоноване Ролзом повернення до «класичного», сутнісного теоретизування за контрастом з тривалим пануванням позитивістських поглядів. Треті побачили в теорії справедливості можливість поновлення лібералізму, що гостро потребував свіжих ідей після подій 60-х років – студентських заворушень, масового антивоєнного руху, популярності «лівих ідей» і т.д. Таким чином, робота Ролза торкнулася нервового вузлу політико-теоретичних проблем в США.

Одним із наріжних питань концепції Ролза є співвідношення рівності і свободи¹ – одвічна тема дискусій в американській громадській думці. Протиріччя між ними знайшло відображення вже в першому параграфі Декларації незалежності. З одного боку, всі люди «створені рівними», з іншого, – вони наділені «невідчужуваними правами» на «життя, свободу і прагнення до щастя». Ця проблема «червоною ниткою» проходить через всі великі протистояння в історії США – Джефферсон проти Гамільтона, «Північ» проти «Півдня», «велике суспільство» проти «нового федералізму». Цю суперечку продовжили на рівні політичної теорії Джон Ролз і Роберт Нозік. Їхня дискусія вийшла далеко за межі університетських стін, втягнувши в свою орбіту широке коло політиків, публіцистів, громадськість, по суті, відображаючи процес вельми драматичної зміни парадигм – від лібералізму до неолібералізму (неоконсерватизму), у разі Нозіка – у формі лібертаризму².

Лібертаристи піддали критиці практично всі основні аспекти теорії справедливості Ролза, зокрема, його методологію (гіпотетичний суспільний договір, «вуваль невідання»), положення про рівність можливостей, передану з покоління в покоління середність, пере-

сичність егалітаристських суспільств. «Тверді» лібертаристи взагалі відмовляються визнати будь-яке право на рівність можливостей, оскільки воно потенційно порушує дійсне право індивідів і корпорацій на контроль і розпорядження власністю, зокрема, право на найм будь-якої особи за бажанням. Крім того, гостра критика пов'язана також і з тим, що люди, що володіють талантом, працьовитістю або продуктивністю, яка перевершує середній рівень, виявляються в Ролзівській системі у свідомо несправедливій ситуації, хоча саме вони є носіями найбільш динамічного начала в суспільному розвитку. Причому мова йде не про недостатнє врахування інтересів більш процвітаючої групи, а про ігнорування їхніх прав. Характерно при цьому, що і Ролз, і його ліберитаристські опоненти проголошують свою прихильність більш глибокій моральній теорії Канта, що відкидає колективізм утилітаризму³.

У 1974 році, колега Ролза з Гарварду, Роберт Нозік, публікує книгу «Анархія, держава і утопія»⁴. Ця книга була витлумачена як відповідь на теорію справедливості Ролза. Новизна підходу Нозіка, який спробував подолати труднощі, пов'язані з необхідністю згоди на введення будь-яких державних форм, полягає в його прагненні пояснити, яким чином держава може вирости з природного стану без порушення чийось прав, однак не вдаючись до ідеї «суспільного договору». Нозік пише, що «мінімальна держава» все одно з'явилася б за двох умов, не звертаючись до «природного стану» Локка: по-перше, якщо люди будуть діяти, керуючись власним інтересом, по-друге, якщо вони будуть поважати права інших людей, не порушувати їх, або, принаймні, знаходити форму компенсації в разі порушення. По суті, цей аргумент являє собою квазі-договірне узаконення «мінімальної держави».

Під природною свободою Нозік розуміє володіння деякими «негативними» правами, тобто правами по відношенню до інших, що примусово втручаються в наші справи, а також право на власність. Ці права протилежні за змістом «соціальним правам», вони також звернені до інших, але дають право на володіння чимось (право на освіту, право на пенсію і т.д.). Нозік «позитивні права» заперечує в принципі, хоча і не розкриває у своїй книзі, на яких саме підставах. Він як би відкладає розгляд цієї проблеми до з'ясування моральних підстав його теорії в цілому.

Він вважає, що принципи справедливості можуть бути охарактеризовані в трьох основних іпостасях: з точки зору історії, цілей і способу досягнення критерію. Історичний принцип справедливості ставить розподільну справедливість в залежність від того, як вона склалася. Іншими словами, дії людини в минулому, або ж якась ситуація можуть призвести до створення диференційованих прав, або винагороди за якісь вчинки. Цільовий принцип справедливості ставить розподільну справедливість у залежність від стану справ і якоїсь структури або цілі. Нарешті, принцип справедливості як критерій пов'язує розподільну справедливість з якимось специфічним історичним фактом, характеристиками індивідів, такими, як моральна цінність, талант, продуктивність і т.п. При такій класифікації принцип диференціації Ролза може бути віднесений до цільових принципів, оскільки він стосується тільки всеосяжних структурних результатів, а саме: добробут найменш обділених повинен бути максимізованим. Отримує схвалення, по суті, тільки історична справедливість, але не обтяжена критеріями. По суті, це не що інше, як переформулювання Нозіком доктрини природних прав. Наявність таких прав запобігає легітимації будь-якого критерію при реалізації цільової справедливості. Такий історичний, не обтяжений критеріями підхід, він називає теорією прав (the entitlement theory). Суть цієї теорії полягає в наступному: будь-який розподіл володінь (justice in holdings), що з'являється в результаті законних трансакцій у відношенні легально придбаних володінь, сам по собі є законним, тому ніяке втручання на основі справедливості неприпустимо. Таке втручання, наприклад, оподаткування багатих заради допомоги бідним, несправедливо. Така система, очевидно, законна лише в разі, якщо всі володіння придбані легальним шляхом з самого початку. Саме тут і починаються неясності, бо Нозік ніде не визначає, що означає законний шлях придбання.

Володіння може бути результатом подій одного з двох типів:

1) початкове набуття володіння

2) передача володіння. Відповідно, справедливість володіння визначається через поєднання справедливості у набутті та справедливості у передачі:

«1. Особа, яка набуває володіння у відповідності з принципом справедливості у набутті, має права на це володіння.

2. Особа, яка набуває володіння у відповідності з принципом справедливості у передачі, від когось іншого, що має права до володіння, має свої права до володіння.

3. Ніхто не має прав до володіння інакше, як через (повторюване) застосування 1 та 2.»

В цій перспективі, повний принцип розподільчої справедливості говорить: «розподіл є справедливим якщо кожен має права до володіння тим, чим він володіє за цього розподілу». Або дещо інакше: «Розподіл є справедливим, якщо він виникає з іншого справедливого розподілу у легітимний спосіб. Легітимні способи переходу від одного розподілу до іншого визначаються принципом справедливості у передачі»⁵.

У 80-ті роки могло здатися, що полеміка велася з явною перевагою на користь неоконсерваторів з їх специфічно інтерпретованою свободою на шкоду ліберальному трактуванню справедливості. Могло навіть здатися, що теорія І. Крістола, Г. Шельскі, Г.-К. Кальтенбрунера, Р.Нозіка, Ф. фон Хайєка та інших теоретиків неоконсерватизму остаточно відтіснили теорію Ролза на другий план. Однак ідейну дискусію неправильно розглядати як певний однолінійний процес з періодично змінними лідерами перегонів. І хоча, безумовно, неоконсерватизм посилив на якийсь час свої позиції в західному суспільстві, писав А.Ю.Мельвіль, можна було говорити про появу широкого ліберального і консервативного консенсусу щодо ряду основоположних принципів і засад «американського способу життя». Іншим словами, американські неоконсерватори поділяють фундаментальні ліберальні цінності, розходячись з лібералами, головним чином, по питанню про засоби їхнього досягнення⁶.

З середини 80-х років головне вістря критики проти теорії справедливості Ролза було направлено з боку комунітаризму – ідейної течії, що виросла з лібералізму, набиравала сили і нині вже протистоїть йому по ряду істотних положень.

Комунітаристська критика побачила в теорії Ролза не тільки слабкості аргументації, але також і те, що він поставив перед собою з самого початку неправильне питання. Ролз займався в основному проблемою формулювання принципів справедливості, які могли б викликати підтримку раціональних людей, які мають різні уявлення про гарне життя. Але, на думку комунітаристів, це безглузде заняття, ос-

кільки моральні принципи взагалі можуть бути зрозумілі лише як результат аналізу практики у конкретному суспільстві. Можна, звісно, вивести абстрактні вихідні принципи, однак практика завжди передує теорії.

Перш за все, комунітаристи неправильно трактували теорію Ролза, припустивши, що він пропонує побудувати «добре організоване суспільство» на основі проекту або сформулювати універсальні моральні принципи без урахування наявної практичної моралі в існуючому суспільстві. Ролз, між тим, постулював, що його початковий пункт міркувань - це саме практична мораль суспільства, в якому він живе.

А Сендел прагне довести, що, незважаючи на очевидне прагнення Ролза дистанціюватися від кантівської метафізики, йому це так і не вдалося зробити. Виною тому – Ролзова прихильність деонтологічному підходу. Сендел також бачить помилку в твердженні Ролза, що справедливість є головна чеснота соціальних інститутів, тобто він не погоджується з самим припущенням, що моральні норми можуть бути застосовні до соціальних інститутів. Ще один недолік він бачить в «метаестичному твердженні, що підстави справедливості повинні бути незалежними від усіх соціальних та історичних випадковостей, не будучи при цьому трансцендентальними»⁷.

Ще одне зауваження комунітаристів пов'язане з тим, що метод Ролза, обраний ним для аналізу принципів, що лежать в основі наявної моральної і політичної практики, неадекватний. Ролз як філософ весь час знаходиться всередині свого суспільства, але дивиться на нього як би з боку. Однак його ідеї, на думку комунітаристів, в кращому випадку можуть бути сприйняті як непотрібні, якщо взагалі не підірвані. Політичні рішення, підкреслює, наприклад, Уолцер, приймаються в політичній (демократичній) сфері, але аж ніяк не в процесі філософування⁸. Однак, Ролз почав розгляд проблеми з констатації політичних розбіжностей навколо справедливості. Вирішити ці проблеми, залишаючись у сфері політики, практично неможливо; для цього потрібно вийти за межі політичного. А це й означає - звернутися до філософії. До того ж, Ролз дає достатньо рекомендацій про практичне застосування його теорії справедливості. Комунітаристи так і не дали відповіді на питання, яким чином вони самі теоретизують навколо проблем політики.

І все ж суперечка з комунітаристами з усією очевидністю показує, що Ролзова модель продовжує залишатися досить вразливою і відкритою для критики. Заслуга ж їх критики полягає насамперед у тому, що саме їй Ролз зобов'язаний найбільш уважним прочитанням своєї теорії справедливості, що розкрила безліч неузгоджень, проте комунітаристи так і не надавши донині власної адекватної альтернативи, по суті залишилися в рамках критичної соціальної теорії⁹.

Виступаючи на захист теорії справедливості Дж. Ролза, Ю. Габермас підкреслює, що остання є «значною віхою в новітній історії практичної філософії. Цим твором Ролз реабілітував як предмет серйозних наукових досліджень моральні питання, що довгий час залишалися витісненими на периферію уваги дослідників... Ставши в опозицію утилітаризму, з одного боку, і ціннісному скептицизму – з іншого, він запропонував інтерсуб'єктивне трактування кантівського поняття автономії: ми діємо автономно, якщо підкорюємось законам, які могли б бути прийняті всіма, кого це стосується, на основі публічного застосування їх розуму»¹⁰. Загалом погоджуючись з концептуальними засадами Ролза, як зазначає О.Г. Коломієць, «німецький дослідник формулює три основні позиції, які, на його думку, потребують додаткового вивчення»¹¹. Ці три позиції можуть бути зведені до трьох основних питань, на які намагається надати відповідь німецький соціальний філософ, аналізуючи концепцію Ролза: 1) Чи гарантують сторони в «вихідній позиції» захист пріоритетних інтересів своїх клієнтів лише на підставі свого раціонального егоїзму? 2) Чи можна розглядати основні права як основні блага? і 3) Чи гарантує завіса незнання безпристрасність судження?

Щодо першого запитання, то слід зазначити, що Габермас зауважує, що розроблене американським дослідником уявлення про справедливість потребує перевірки в умовах плюралістичного суспільства. Досліджуючи питання про те, чи може суспільство, побудоване відповідно до принципів справедливості Ролза, саме стабілізувати себе, чи може воно, наприклад, власними силами оснастити себе функціонально необхідними мотивами, правильно здійснюючи політичну соціалізацію своїх громадян, Габермас висловлює сумніви щодо такої можливості.

Відповідаючи на друге запитання, як резюмує Коломієць, він підкреслює, що для «раціонально мислячих діячів, які приймають будь-

які нормативні ідеї можуть бути представлені лише в поняттях інтересів або цінностей, що реалізуються в благах. Блага, суть те, до чого ми прагнемо, що саме для нас є благом. Відповідно до цього у Ролза «основні блага» є узагальненими засобами, які можуть знадобитися особам для реалізації їх життєвих проєктів. Хоча сторони й знають про те, що для громадян упорядкованого суспільства декотрі із цих основних благ набувають характеру прав, самі вони, однак, у первісному стані можуть описувати права як категорію благ серед інших благ. Для них питання про принципи справедливості може ставитися лише як питання про справедливий розподіл основних благ. Тим самим Ролз негласно приймає таке поняття справедливості, яке характерне для етики благ і яке більш пасує аристотелівським чи утилітаристським підходам, ніж його власній теорії, що виходить з поняття автономії. Оскільки Ролз дотримується такого тлумачення справедливості, згідно з яким автономія громадян конститується їх правами, розподільча парадигма бачення прав створює йому труднощі. Правами можна «користуватися» лише в тому сенсі, що ми їх здійснюємо. Вони не можуть бути уподібнені дистрибутивним благам без втрати свого деонтологічного сенсу. Рівномірний розподіл прав виникає лише завдяки тому, що сторони взаємно визнають одна одну вільними й рівними. Є, звісно, і права на чесну частку благ чи можливостей, однак самі права регулюють відносини між діями – і ці дії не можуть «володіти» ними, як речами. Таким чином, внаслідок поняттєво-стратегічних напруг всередині ефективної моделі раціонального вибору Ролз змушений перетлумачити основні свободи як основні блага замість того, щоб спочатку витлумачити їх як основні права»¹². О.Г. Коломієць робить слушний висновок, що Ролз, по суті, відходить від прийнятої на початку інтерпретації прав як благ, що є виявом певної непослідовності в розбудові теорії. Ключовою тут нам видається неявна суперечність між цінностями індивідів і цінностями спільноти – для Ролза проблема постає у тому як другі вивести з перших. Габермас же це витлумачує як редукцію норм до цінностей¹³ – для нього як багато у чому кантіанця норми мають деонтологічний статус: народившись з рішення особистості, далі вони вже стоять над нею як моральний закон.

Стосовно третього питання, Габермас стверджує, як зазначає Коломієць, що «для сторін у вихідній позиції однієї лише здатності ра-

ціонально приймати рішення недостатньо для того, щоб захищати пріоритетні інтереси своїх клієнтів і тлумачити права як козири, що перевершують колективні цілі покладання»¹⁴. Дійсно, на противагу Ролзу, Габермас значно більше апелює до раціональності при прийнятті рішень. Тому він «пропонує замість Ролзової «завіси незнання», що позбавляє сторони доступу до інформації, застосувати в даному випадку дискурсивний спосіб розв'язання проблеми»¹⁵. Ролз вводить інформаційне обмеження висхідної позиції, таким чином нейтралізуючи багатоманітність перспектив тлумачення. Етика ж дискурсу бачить втілення в інтерсуб'єктивній процедурі аргументації, що спонукає учасників до зняття обмеження своїх перспектив тлумачення. Як зауважує далі Коломієць, «після обґрунтування принципів справедливості, на подальших етапах завіса незнання, на думку Габермаса, постійно дещо піднімається... Безпристрасність судження була б гарантована у вихідній позиції лише в тому разі, якби застосовані для конструкції цієї позиції ключові нормативні поняття політично не вимагали перегляду під дією майбутнього досвіду та знань. Якщо ж із інформаційних обмежень, які покладаються завісою незнання на сторони в початковій позиції, виникає такий тяжкий тягар доведення, то сама собою з'являється думка полегшити цей тягар шляхом іншої моральної точки зору. Тут Габермас пропонує більш відкритий метод аргументативної практики, що пов'язаний з «публічним застосуванням розуму» і який не відсторонюється від плюралізму переконань та світоглядів»¹⁶. У Габермаса здобуття справедливості є результатом її публічної і дискурсивної концептуалізації, що є справою комунікативного розуму, що вже докорінно відрізняється від Ролза.

Однак, комунікація може будуватися не лише на засадах незацікавленої, неінструментальної комунікації – комунікація наявна і там, де відбувається торгівля, у тому числі й політичними інтересами. Тут припустимо уявити наявність не лише гендлярства, але й цілком рівноцінного обміну, хоча й без явних етичних конотацій. Так, розгляд Ролзової теорії справедливості як чесності у порівнянні з теорією справедливості як обміну, запропонованою Отфрідом Гьофе, дає підстави стверджувати, що сучасна теорія обміну не виступає її протиставленням. У кінці ХХ ст. розпочалася тенденція до розгляду справедливості як фундаментального поняття моральної критики

права та держави. Суть цієї критики – у протиставленні справедливих форм правління несправедливим, у визначенні умов та критеріїв справедливого панування, критикують право та державу, відштовхуючись від моральної перспективи й класичної формули суспільного договору. Такою ж своєрідною критикою і стали погляди Гьофе. Проте, варто зауважити, що наголошуючи на істотній притаманності справедливості праву, державі, суспільним інститутам, ставляться лише різні пріоритети. Деякі аспекти є новаторськими, про що наголошує і сам Гьофе. Це, наприклад, виокремлена ним істотна ознака права як примусовість його уповноважень. Право тлумачиться не як особиста, а як публічна відповідальність¹⁷. Що ж до того, що Ролз виступає теоретиком суспільної угоди, то до цього моменту сам Гьофе зазначає, що в «Теорії справедливості» йдеться радше про інший методичний принцип – рівновагу міркувань¹⁸.

Філософ і лауреат Нобелівської премії, економіст Амартія Сен, колишній учень Ролза, будуючи свою критику, намагається пожвавити теорію справедливості в своїй книзі, опублікованій в 2009 році «Ідея справедливості»¹⁹. Він захищає основні поняття справедливості як чесності, проте відкидає необхідність двох принципів, що слідують з вихідного положення. Поруч з тим, він стверджує, що нам не потрібний повністю абстрактний ідеал справедливості, аби оцінити справедливість конкретних соціальних інститутів. Ми можемо порівняти рівень справедливості в соціальних установах без ідеального «зразка».

Така, здавалося б, всебічна критика з боку лібертаризму, комунітаризму, неоконсерватизму тощо мала б послабити чи то взагалі звести нанівець теорію справедливості як чесності. Проте, вихід нових книг, публікацій, наукових робіт, які беруть за основу теорію справедливості Дж. Ролза свідчить не тільки про незгасаючий інтерес і актуальність досліджуваного явища соціальної справедливості, а ще й про те, що теорія справедливості Дж. Ролза «встояла» під теоретичним тиском, а отже – це не тільки свідчить про доречність, а ще й дійсно про істинність концепції, яка лежить в її основі. Тож, як би там не було, все ж, запропонована американським філософом теорія справедливості як чесності стала вже класичним світовим феноменом філософського знання.

Отже, наукове розуміння соціальної справедливості є складним, багатограним і суперечливим, бо зачіпає систему сутнісних і супер-

ечливих відносин особистості і суспільства, міжособистісних і міждержавних зв'язків. Вивчення сучасних теорій соціальної справедливості дозволяє не просто сформулювати ідеальні конструкції для наслідування, а й побачити шляхи їх реального втілення в суспільстві. Таке завдання стоїть, передусім, перед політичною наукою.

1. Ролз Дж. Теория справедливости; пер. с англ. Новосибирск: НГУ, 1995. 535 с. 2. Алексеева Т.А. Современные политические теории. Москва: РОС-СПЭН, 2000. С. 152-153. 3. Там же. С. 179. 4. Nozick R. Anarchy, State and Utopia. USA: Basic Books, 1974. 368 p. 5. Там само. С. 151. 6. Мельвиль А.Ю. США — сдвиг вправо? Консерватизм в идейно-политической жизни США 80-х годов. Москва: Наука, 1986. С. 49. 7. Sandel M. Morality and Liberal Ideal // The New Republic. 1984. May, 7. P.17. 8. Walzer M. The Paradox of Liberation: Secular Revolutions and Religious Counterrevolutions. Yale University Press, 2015. 192 p. 9. Алексеева Т.А. Цит. работа. С. 180-197. 10. Хабермас Ю. Примирение через публичное употребление разума: Замечания о политическом либерализме Джона Роулса / пер. с нем. // Вопросы философии. 1994. № 10. С. 53. 11. Коломієць О.Г. Ліберально-раціоналістичне тлумачення ідеї справедливості Ю. Габермаса // Мультиверсум. Філософський альманах. Київ: Центр духовної культури, 2006. № 52. С. 64. 12. Там само. С. 65. 13. Хабермас Ю. Цит. работа. 14. Коломієць О.Г. Цит. праця. С. 65. 15. Там само. 16. Там само. С. 66. 17. Гьофе О. Демократія в епоху глобалізації / пер. з нім. Київ: ППС-2002, 2007. С. 36. 18. Там само. С. 44. 19. Sen A. The Idea of Justice. London: Penguin Classics, 2009. 496 p.

Litvinenko Iryna. The theoretical debate around the concept of justice as fairness

Libertarians have criticized almost all the main aspects of Rawls' theory of justice, in particular, its methodology (hypothetical social contract, "veil of ignorance"), provisions on equality of opportunities, transmitted from generation to generation mediocrity of egalitarian societies. "Hard" libertarians refuse to recognize any right to equality of opportunities, because it potentially violates the actual rights of individuals and corporations to control and disposition of property, including the right to hire any person on request. Rawls mainly dealt with the problem formulation on the principles of justice that could cause support by rational people who have different ideas about the good life. But, according communitarianists, this is a nail-biting, because general moral principles can be understood only as a result of the analysis of practice in a particular society. Habermas notes that developed by Rawls idea of justice needs to be reviewed in a pluralistic society. Habermas interprets Rawls' theory of justice as a reduction of norms to values – for him as largely Kantian thinker norms have Deontological status: born from the decision of the individual, then they are already above him as a moral law. Communication can be based not only on the basis of a disinterested, non-instrumental communication – communication available and where there

is negotiations, including about political interests. The study of contemporary theories of social justice can not simply create the perfect design to follow, but it could also help to see ways to bring justice into society.

Key words: justice as fairness, the minimum state, norms, values, exchange.

УДК 32.019.51

В. О. КРУТІЙ

ГІБРИДНА ВІЙНА: СКЛАДНІСТЬ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ НАРАТИВІВ

Розглянуто сутність гібридної війни на основі порівняльного аналізу її дефініцій. Доведено першість західних країн у концептуальному осмисленні сутності гібридних війн та необхідності державного реагування на гібридні загрози. Деталізовано російське бачення гібридних війн. Вказано на гібридний характер російського воєнно-політичного впливу на Україну в сучасних умовах.

Ключові слова: гібридна війна, нелінійна війна, конвенційна війна, гібридна загроза, гібридний противник, іррегулярні сили, тероризм.

Крутий В. А. Гибридная война: сложность концептуальных нарративов

Рассмотрена сущность гибридной войны на основе сравнительного анализа ее дефиниций. Доказано первенство западных стран в концептуальном осмыслении сущности гибридных войн и необходимости государственного реагирования на гибридные угрозы. Детализировано российское видение гибридных войн. Указано в гибридный характер российского воєнно-політического влияния на Украину в современных условиях.

Ключевые слова: гибридная война, нелинейная война, конвенционные войны, гибридная угроза, гибридный противник, иррегулярные силы, терроризм.

Krutij Vadym. Hybrid war: the complexity of conceptual narratives

The essence of the hybrid war is considered on the basis of a comparative analysis of its definitions. The primacy of Western countries in the conceptual understanding of the essence of hybrid wars and the need for a state response to hybrid threats has been proved. Russian vision of hybrid wars is detailed. It is said

© КРУТІЙ Вадим Олександрович – здобувач науково-дослідного Інституту праці і зайнятості населення Міністерства соціальної політики України та НАН України

on the hybrid character of Russian military-political influence on Ukraine in modern conditions.

Key words: hybrid war, nonlinear war, convention war, hybrid threat, hybrid opponent, irregular forces, terrorism.

У XXI ст. змістовна однозначність та причинно-наслідкова пря-молінійність у визначенні терміну «війна», що були спадком інду-стріальної епохи, поступилися місцем плюралістичним версіям тлумачення природи цього складного соціально-політичного явища. Наслідком паралельного існування моністичного до плюралістич-ного тлумачень сутності війни стало широке поширення суб'єктив-них оцінок воєнно-політичних подій та процесів, що особливо помітно в умовах активних інформаційних впливів на людину й суспільство. Ситуацію зі складністю адекватного розуміння сутності війни додатково погіршує виникнення її гібридного різновиду, який активно доповнює перелік традиційних («гарячих») війн і конфлік-тів та порушує усталені класифікаційні схеми.

Існує ряд визначень гібридної війни, жодне з яких при цьому не претендує на вичерпне пояснення її витоків та форматів практич-ного здійснення. Так, автори «Політологічного енциклопедичного словника» (Харків, 2015) «гібридну» війну визначають як форму во-єнних дій із залученням до конфлікту різнорідних за складом, засо-бами, рівнем і характером підготовки озброєних сил. Її сутнісними рисами є наступні: 1) «гібридна» війна поєднує в собі конвенційні та неконвенційні бойові дії та відповідних учасників цієї війни (так, поряд зі збройними силами її дієвими учасниками стають терорис-ти, найманці, партизани, ополченці, бандформування, спецпідроз-діли інших держав тощо); 2) початок «гібридної» війни пов'язаний із використанням неконвенційних методів ведення бойових дій, що здійснюється незаконними збройними формуваннями; 3) упродовж всієї «гібридної» війни особливе значення приділяється боротьбі за розум і душу людини (інформаційній боротьбі), де основними діє-вими суб'єктами виступають не військовики, а ЗМІ, телебачення, Інтернет, інші засоби масової комунікації¹.

Аналітики Національного інституту стратегічних досліджень (Україна) гібридну війну у загальному вигляді розуміють «як воєнні дії, що здійснюються шляхом поєднання мілітарних, квазімілітар-них, дипломатичних, інформаційних, економічних та інших засобів

з метою досягнення стратегічних політичних цілей. Специфіка такого поєднання полягає в тому, що кожний із військових і невійськових способів ведення гібридного конфлікту застосовується у воєнних цілях і використовується як зброя... В прямому сенсі у ролі зброї, яка завдає ураження різного рівня системам противника, застосовуються всі інші невійськові засоби ведення гібридної війни»².

Автори монографії «Гібридна війна: in verbo et in praxi» (Вінниця, 2017) стосовно даного різновиду війн пояснюють, що «це сучасні війни, які ведуться із використанням всіляких доступних тактик боротьби, як регулярних чи нерегулярних, так і кібернетичних із можливістю застосування зброї масового знищення, а також інформаційної, психологічної та пропагандистської війни із використанням останніх інформаційних і медійних технологій»³. У такому випадку гібридизацію слід розуміти як цілеспрямоване ситуативно-доречно використання елементів, які в звичайних (мирних) умовах існують окремо та незалежно один від одного – від військових супертехнологій до примітивних методів боротьби з використанням холодної зброї, від створення територіальних проблем супротивній стороні до активної боротьби за розуми, ідентичності і цінності населення, яке потрібно підкорити (зробити залежним).

Відаючи належне вітчизняним дослідженням, слід вказати на активну роботу, фактично – на першість фахівців Сполучених Штатів (аналітиків, вчених, державних службовців) в осмисленні феномену гібридної війни. Саме американські розробки, що стосуються гібридного характеру підготовки та ведення воєнних дій у ХХІ ст., стимулювали подібну роботу в інших країнах. Показова деталь: словосполучення «гібридні загрози» було використане в трьох останніх оборонних оглядах США, які були оприлюднені в 2006, 2010 та 2014 роках. З високою ймовірністю дуалізм «гібридні загрози – гібридні війни» використовуватиметься й надалі в американських державних документах, що стосуються питань національної безпеки та обороноздатності.

Наведемо кілька підходів щодо осягнення суті гібридних війн, що належать американським авторам. Так, один з авторів терміну «гібридна війна» Натан Фрейер (Центр міжнародних і стратегічних досліджень, США) вважає таку війну поєднанням мінімум двох

типів боротьби з чотирьох наступних: традиційних сутичок регулярних військ, партизанської війни, «катастрофічного тероризму» та винищувальних дій, що підривають військову перевагу регулярних частин і підрозділів⁴.

Група стратегічного планування Корпусу морської піхоти США розглядає гібридні війни як об'єднання різних режимів ведення війни, в тому числі звичайних (традиційних) можливостей, покладених на армію, тактики нерегулярних угруповань, терористичних актів, включаючи невідоме насильство і примус, а також активізацію криміналітету в країні. Гібридну війну визначено як сумішництво несумісного: фрагментарного і ситуативного поєднання різних теорій і методів війни, вкраплення їх в різні суспільні сфери, особливо в інформаційну, ідеологічну, світоглядну, морально-етичну, «розгортання фронту» на всіх рівнях суспільної свідомості, спекуляції на людських потребах, слабкостях, бажаннях тощо. До цього додаються її часова й просторова невизначеність⁵.

Вдале визначення гібридної війни належить Роберту Ньюсону (США). На його погляд, така війна – це комбінація конвенційних, іррегулярних та асиметричних засобів, що включають: постійну маніпуляцію політичними та ідеологічними конфліктами; залучення сил спеціальних операцій та конвенційних збройних сил, агентів розвідки, політичних провокаторів, представників медіа; економічний шантаж; кібератаки; проксі-сервери і сурогати; паравійськові, терористичні і кримінальні елементи⁶.

«Гібридна війна», враховуючи її підвищене значення для останніх воєнно-політичних трансформацій у різних країнах, не може не стимулювати виникнення оригінального вербального ряду на кшталт «гібридні загрози», «гібридні небезпеки», «гібридний противник» тощо. Наприклад, Франк Хоффман та Рассел Гленн визначають гібридну загрозу як комбінацію загрозливих дій державних та недержавних акторів, коли одночасно й адаптивно застосовується складна комбінація звичайних, іррегулярних, терористичних та кримінальних методів діяльності в оперативному просторі⁷.

Починаючи з 2009 р., НАТО визнала необхідність пристосування Альянсу «до нового характеру гібридних загроз»⁸. Сутність подібних загроз полягає в тому, що ймовірний противник уникатиме прямого зіткнення з силами НАТО в «конвенційних операціях». На-

томість ним широко застосовуватимуться іррегулярні сили й асиметричні форми протидії. Поняття «гібридний противник» охоплюватиме регулярні й іррегулярні сили, терористичні та кримінальні елементи, які взаємодіятимуть між собою у різних «змішаних режимах». При цьому «гібридний противник» повністю зневажає нормами міжнародного права. Цивільні особи ним використовуватимуться як «живий щит», що роз'єднуватиме протидіючі сторони збройного конфлікту.

Неможливо не врахувати позицію російських фахівців, що також визнали проблематику гібридної війни доволі нагальною в сучасних умовах воєнно-політичного позиціонування РФ, що намагається стати «полюсом сили» світового значення. Як вважають у Росії, війна ХХІ ст. є багатомірною, поєднуючи інформаційний, воєнний, фінансовий, економічний і дипломатичний вплив на противника в реальному часі. Саме тому вона й отримала назву «гібридної». Вважається, що масоване й координоване застосування усіх невоєнних методів може виявитися достатнім, щоб залякати й послабити опонента, зводячи застосування збройних сил до мінімуму. Для успіху необхідні: 1) забезпечення якомога повнішої міжнародної ізоляції об'єкта впливу; 2) створення можливостей чинити на нього тиск зсередини. Саме тому величезне значення має безмежний інформаційний простір. Розширення спілкування через соціальні мережі дозволяє виробити ефективні методи взаємодії з групами населення всередині інших країн, здатних віртуально спрямовувати ідеологічну, етнічну або релігійну опозицію⁹.

Начальник Генерального штабу Збройних Сил РФ В.Герасімов у лютому 2013 р. (за рік до відомих кримських, донецьких та луганських подій) заявив: «Війни вже не оголошуються, а розпочавшись – відбуваються не за звичним шаблоном... Досить благополучна держава за кілька місяців й навіть днів може перетворитися в арену запеклої збройної боротьби, стати жертвою іноземної інтервенції, зануритись у вир хаосу, гуманітарної катастрофи і громадянської війни».

Напередодні реалізації спланованої у Кремлі на 2014 р. так званої «кримської весті» цим високопосадовцем перед збройними силами РФ ставилось наступне завдання: «Акцент методів протидії, що використовуються, зміщується в бік широкого за-

стосування політичних, економічних, інформаційних, гуманітарних та інших невоєнних заходів, які реалізуються із застосуванням протестного потенціалу населення. Все це доповнюється воєнними заходами скритого характеру, у тому числі реалізацією заходів інформаційного протидії та діями сил спеціальних операцій. До відкритого застосування сили найчастіше під виглядом миротворчої діяльності та кризового реагування переходять лише на певному етапі, в основному для досягнення кінцевого успіху у конфлікті»¹⁰.

Те, що анексія Криму (як особливо наголошують деякі російські політики, «без єдиного пострілу») стала кремлівським втіленням концепції гібридної війни – на Заході звернули увагу практично миттєво. Вже в березні 2014 р. представники Центру аналізу європейської політики (США) відзначили ефективність гібридних дій РФ проти України в кримському форматі їх практичної реалізації¹¹. Зокрема, вказувалось, що Росія має не лише військові, а й інші можливості та політичну волю для «швидких» та в просторовому сенсі «обмежених» дій на відміну від західних країн. Доволі критично зазначалось, що ст. 5 Північноатлантичного договору¹² не в змозі забезпечити надійний захист окремих держав-членів НАТО проти тактики Росії, яку вона використала в Криму. Це може призвести до «катастрофічних» наслідків, наприклад, для балтійських країн (в Росії їх традиційно називають «прибалтійськими»). Останні хоча і є членами НАТО, проте в їх соціальній структурі зберігаються елементи, що можуть бути використані в ході ймовірної гібридної війни на балтійському напрямі (насамперед, йдеться про значну частку російськомовного населення, що зберігає прихильність до російсько-радянських цінностей).

Марк Галеотті (Великобританія), не заперечуючи дефініції «гібридна війна» стосовно російських воєнно-політичних впливів, пропонує альтернативний термін «нелінійна війна»¹³. Ця війна розглядаються даним автором у контексті більш широкої «російської партизанської геополітики», де Кремль застосовує тактику пошуку та використання слабкостей і вразливостей противника, уникаючи прямих та явних зіткнень з ним. Разом з тим, за масштабами трансформацій (у першу чергу соціальними, економічними і політичними

наслідками) конфлікти нелінійного типу можна порівняти з наслідками традиційних (гарячих) війн.

Привертає увагу досить продумана стратегія використання Росією невійськових інструментів гібридної війни. До них, зокрема, слід віднести: інвестування у ключові сектори економіки європейських країн; використання російських інвестицій, торгівлі і капіталу для хабарів та підвищення впливу на економічну й політичну еліту західних держав; підкуп представників західних медіа та підтримка політичних партій, що критикують євроінтеграційні процеси (евроскептиків) та демонструють проросійські позиції; демпінговий продаж озброєння і військової техніки іншим країнам для забезпечення прийняття ними вигідних Кремлю воєнно-політичних рішень; широкомасштабне проникнення розвідки в міжнародні (європейські) організації та політичні структури суверенних держав; налагодження зв'язків між російською організованою злочинністю та місцевими кримінальними елементами; встановлення контактів з релігійними організаціями, що займають критичні позиції стосовно легітимної влади європейських держав та інституцій; створення та підтримка в дієздатному стані мас-медійної інфраструктури, що працює на зовнішніх споживачів кремлівської інформаційної продукції; своєчасна координація кібератак на обрані цілі тощо¹⁴.

У 2015 р. на парламентській асамблеї Організації Північноатлантичного договору була оприлюднена доповідь «Гібридна війна: новий стратегічний виклик НАТО?»¹⁵. На прикладі України вказувалось, що Кремль вдало використовує внутрішню слабкість суспільства і держави. Успіх досягається за рахунок невійськових методів – політичного, інформаційного, економічного залякування, інформаційно-маніпулятивних технологій, а також загрози використання регулярних військ. При цьому слабкістю гібридної війни в її кремлівському виконанні є надмірна кількість тактичних пропозицій для виконавців гібридної війни за відсутності її єдиного стратегічного замислу, що не дозволяє надійно імплементувати отримані ситуативні переваги у довгострокове домінування.

Як видно, усвідомлюючи сутність гібридної війни, маємо справу з феноменом цілеспрямованого «схрещування» матеріальних та духовних елементів діяльній активності соціальних суб'єктів (їх цілей, засобів, ресурсів, результатів), метою чого є нанесення не-

поправних збитків, критичних втрат тим соціальним акторам, що протистоять політичній владі, уособленій в державі або іншій впливовій політичній силі, які започатковують гібридне протиборство. Подібне «схрещення» (синонім – комбінування) може відбуватися в досить широкому спектрі, дозволяючи будувати нестандартні ударні формати – традиційно-збройні, інформаційні, психологічні, інформаційно-психологічні, громадянські, консцієнтальні, мережеві, радіоелектронні, локальні, партизанські, терористичні тощо. Можна передбачити, що ефект від їх «сольного», «дуального» або ж «пакетного» застосування цілком здатен у прискореному темпі призвести до знищення небажаного фрагменту соціальної реальності (включно з певними групами населення) або ж його перетворення до вигляду, який цілком влаштовує ініціатора гібридної війни.

У минулому столітті, коли домінували однозначність сутнісних трактувань та лінійність воєнно-політичного мислення, це йменувалося «розгромом противника», «повною капітуляцією» та вшановувалося дійством на кшталт «дня перемоги». Нове століття зруйнувало подібну вербальну категоричність, запропонувавши людству нові, набагато складніші різновиди збройних конфліктів, усвідомлення яких триває.

1. *Требін М.П.* Війна «гібридна» // Політологічний енциклопедичний словник; за ред. М.П. Требіна. Харків: Право, 2015. С. 98.
2. *Світова гібридна війна: український фронт: монографія / за заг. ред. В.П. Горбуліна.* Харків: Фоліо, 2017. С. 19.
3. *Гібридна війна: in verbo et in praxi: монографія / Донецький національний університет імені Василя Стуса.* Вінниця, 2017. С. 20.
4. *Савин Л.* Новые способы ведения войны: как Америка строит империю. Санкт-Петербург: Питер, 2016. С. 116.
5. *Гібридна війна: in verbo et in praxi: монографія.* С. 66.
6. *Newson R.* Hybrid Warfare and its Implications. URL: <http://www.secnav.navy.mil/innovation/Pages/2015/05/>.
7. *Гібридна війна: in verbo et in praxi: монографія.*
8. *Multiple Futures Projec.* URL: <http://www.act.nato.int/nato-multiple-futures-project-summary-conference>.
9. *Гилев А.А.* Многомерная война и новая оборонная стратегия. URL: <http://www.globalaffairs.ru/number/Mnogomernaya-voyna-i-novaya-oboronnaya-strategiya-17101>.
10. *Герасимов В.В.* Ценность науки в предвидении. URL: <http://www.vpk-news.ru/articles/14632>.
11. *Central European Security After Crimea: The Case for Strengthening NATO's Eastern Defenses.* URL: <http://cepa.org/sites/default/files>.
12. *Північноатлантичний договір.* URL: http://www.nato.int/cps/uk/natohq/official_texts_17120.htm.
13. *Роль информации в гибридных войнах.* URL: <http://fakeoff.org/war/rol-informatsii-v-gibridnykh-voynakh>.
14. *Russia's Hybrid War: Through a Glass Darkly.*

URL: <http://intersectionproject.eu/article/security/russias-hybrid-war-through-glass-darkly>. 15. Гібридна війна: in verbo et in praxi: монографія. С. 75.

Krutij Vadym. Hybrid war: the complexity of conceptual narratives

In the twenty-first century, meaningful uniqueness of the term "war" gave way to pluralistic versions of the interpretation of its nature. In particular, her hybrid interpretation was added to the classical definitions of the war. Understanding the essence of the hybrid war is under the control of numerous scientific groups and think tanks, but its unambiguous definition does not exist. On the contrary, the number of interpretations of the hybrid war is steadily increasing. In general, this war is understood as a military action carried out by combining militaristic, quasi-military, diplomatic, informational, economic and other means to achieve strategic political goals.

The most successful definition of the hybrid war belongs to Robert Newson (USA). In his view, such a war is a combination of conventional, irregular and asymmetric means, which include: constant manipulation of political and ideological conflicts; involvement of special operations forces and conventional armed forces, intelligence agents, political provocateurs, media representatives; economic blackmail; cyber attacks; proxy servers and surrogates; paramilitary, terrorist and criminal elements.

It should be noted that the expertise of the United States (analysts, scholars, and civil servants) is paramount in understanding the phenomenon of hybrid warfare. The phrase "hybrid threats" was used in the last three US defense reviews that were released in 2006, 2010 and 2014. Since 2009, NATO has recognized the need to adapt the Alliance to "a new character of hybrid threats." The essence of such threats is that a likely opponent will avoid a direct collision with NATO forces in "conventional operations". Instead, they will widely apply irregular forces and asymmetric forms of confrontation.

Great attention is paid to hybrid warfare in contemporary Russia. Russian specialists point out that the methods of confrontation are shifted towards widespread use of political, economic, informational, humanitarian and other non-military measures that are implemented with the use of the protest potential of the population. This is complemented by military measures of a secret nature, including the realization of measures of information confrontation and actions of forces of special operations. The annexation of the Crimea in 2014 became a Kremlin embodiment of the hybrid war concept.

Thus, the hybrid war is purposeful "crossing" the material and spiritual elements of the activity of social actors (their goals, means, resources, results). Its purpose is to inflict irreparable losses on those social actors, which is the goal of a hybrid confrontation. Such "crossing" can take place in a rather wide spectrum, allowing to build non-standard shock formats – traditional-armed, informational, psychological, informational-psychological, civil, conscientious, network, radio-electronic, local, partisan, terrorist, and others like that. The effect of their batch application is quite capable of leading to the destruction of an unwanted fragment of social reality (in-

cluding certain groups of the population) or its transformation into a kind that is quite suited by the initiator of the hybrid war.

Key words: hybrid war, nonlinear war, convention war, hybrid threat, hybrid opponent, irregular forces, terrorism.

делены общие факторы, которые способствуют существованию «фабрик мысли».

Ключевые слова: «фабрики мыслей», аналитические центры, публичная политика, анализ публичной политики.

Petrenko Igor. Laws of the origin and evolution of the Think Tanks

The main regularities and tendencies of the origin and evolution of the Think tanks are explored in the article. Based on the time of creation, the mission of the organization, the nature of the actions and the way of the structural organization, as well as the specifics of the interaction with the government, the stages of development of the Think tanks have been singled out and analyzed. The prerequisites for their occurrence are explored, the waves and causes of their growth are analyzed, and general factors that contribute to the existence of think tanks are singled out.

Key words: think tanks, analytical centers, public policy, public policy analysis.

За більш ніж 130-літню історію свого існування «фабрики думок» (далі – ФД) пройшли вражаючий шлях. На початку ХХ століття діяльність «фабрики думок» була спрямована на залучення та інтеграцію наукового знання для вирішення суспільно значимих проблем. Розквіт ФД припав на 70-ті роки ХХ століття. Наразі фабрики думок займаються вирішенням проблем світу загалом, а головною метою є виробництво і просування ідеї, яка може бути сприйнята публічною політикою та інтегрована в соціальну сферу. Завдання сучасної «фабрики думок» полягає у розробці стратегії в найрізноманітніших сферах, у встановленні зв'язків між знанням і владою, між наукою і технікою, між гуманітарними і технічними дисциплінами.

Фабрики думок досліджує досить багато закордонних та вітчизняних вчених. Це такі науковці як О. Балаян, В. Горбатенко, Ю. Громико, С. Дацюк, П. Діксон, Й. Дрор, Д. Зайцев, Е. Ліндквест, Дж. МакГанн, Е. Річ, Р. Сабатіні, Д. Стоун, О. Сунгуров, В. Філіппов, Дж. Фенвік, І. Шейдіна та інші.

Еволюцію ФД в ХХ столітті можна поділити на періоди панування державного сектору і переважання сектору громадянського (приватного); періоди до і після виокремлення публічної політики з апаратно-державної, партійної, корпоративної та спеціальних політик. Глобальною тенденцією є поділ розвитку ФД на два великі етапи – епоха панування етатизму та епоха ринкової лібералізації. Однак, проходження тією чи іншою державою цих етапів відрізняється залежно від ступеня зрілості публічної політики в цій країні¹.

Розділ 2

ПРИКЛАДНА ПОЛІТОЛОГІЯ

УДК 323 (477)

І. І. ПЕТРЕНКО

ЗАКОНОМІРНОСТІ ВИНИКНЕННЯ ТА ЕВОЛЮЦІЇ «ФАБРИК ДУМОК»

Досліджено основні закономірності й тенденції виникнення та еволюції «Фабрик думок». На основі часу створення, місії організації, характеру дій та способу структурної організації, а також специфіки взаємодії з урядом виокремлено та проаналізовано етапи розвитку «фабрик думок». Досліджено передумови їх виникнення, проаналізовано хвилі та причини зростання їх кількості, а також виокремлено загальні чинники, які сприяють існуванню «фабрик думок».

Ключові слова: «фабрики думок», аналітичні центри, публічна політика, аналіз публічної політики.

Петренко И. И. Закономерности возникновения и эволюции «Фабрик мысли»

Исследованы основные закономерности и тенденции возникновения и эволюции «Фабрик мысли». На основе времени создания, миссии организации, характера действий и способа структурной организации, а также специфик взаимодействия с правительством выделены и проанализированы этапы развития «фабрик мысли». Исследовано предпосылки их возникновения, проанализированы волны и причины роста их количества, а также вы-

¹ © ПЕТРЕНКО Ігор Ігорович – кандидат політичних наук, асистент кафедри політичних наук Київського національного університету ім. Тараса Шевченка

Український дослідник С. Дацюк зазначає, що ФД ознаменували собою два взаємопов'язані процеси: перший – перехід від етатизму у сфері розвитку і застосування інтелекту до приватних структур громадянського суспільства, які не просто організують, розвивають і застосовують інтелект, але створюють цілу індустрію соціальної інженерії, де інтелект є інструментом і головною основою всіх вироблених і використовуваних технологій; другий – перехід від політики персональної відповідальності лідерів до публічної політики, де відповідальність бере на себе політично активна частина громадянського суспільства, і в силу цього виокремлення публічної політики в окрему сферу².

Для систематизації та характеристики поетапного розвитку ФД вчені використовують такі критерії як: час створення, місія організації, характер дій та спосіб структурної організації, а також специфіка взаємодії з урядом. Відповідно до цього дослідники виокремлюють п'ять етапів розвитку цих організацій.

1. Становлення аналітичних структур, орієнтованих на військово-промисловий комплекс (перша половина ХХ століття). ФД першого покоління займалися вирішенням проблем військово-технологічного змісту та глобальними проблемами війни і миру. До них можна віднести: корпорацію RAND, Американський інститут підприємництва (American Enterprise Institute) та Інституту Гувера (Hoover Institution). Вони відіграли вагомий роль у військовій перемозі, створюючи сучасні види зброї та інформаційних технологій. Пізніше – вирішально вплинули на розвиток космосу, забезпечення гонки озброєнь та багато в чому сприяли перемозі у “холодній війні”.

2. Формування організацій, пов'язаних з дослідженням проблематики майбутнього (60-ті роки ХХ століття). Характерною рисою роботи ФД цього часу стало продукування глобальних ідеологій, футурологічних праць, заснованих на довгостроковому глобальному прогнозуванні. Розробка глобальних концепцій та ідеологій стала необхідною умовою переходу на новий тип розвитку суспільства. Тепер, озброєні баченням довгострокових перспектив і отримавши інструментарій довгострокової орієнтації й аналізу поточної політики, фабрики думки змогли більш активно втручатися в перебіг публічної політики. Найбільш відомі організації цієї плеяди – Гудзонівський інститут (Hudson Institute), Інститут майбутнього (Insti-

tute for the Future) та Римський клуб (Club of Rome). Розробка глобальних концепцій та ідеологій стала необхідною умовою переходу на новий етап розвитку суспільства.

3. Інституціоналізація публічних підрозділів адвокатського типу, спрямованих на виявлення, захист та відстоювання інтересів громадянського суспільства. Основна ознака ФД третього покоління полягає у місії, яку вони виконують по відношенню до громадянського суспільства, тобто у технології відбору суспільнозначущих питань. Фабрики думки цього напрямку займаються виявленням, захистом і відстоюванням інтересів громадянського суспільства і широкої громадськості перед іншими суб'єктами політики – державою, політичними партіями, групами інтересів.

ФД адвокатського типу цілеспрямовано розроблюють стратегії і плани просування (проштовхування) й маркетингової реалізації своїх напрацювань (promotion and advocacy work) у осіб, які відповідають за прийняття та реалізацію рішень, а також у широкої громадськості. З початку свого виникнення ФД по-справжньому не займалися маркетингом своїх продуктів, як правило, життєвий шлях продукту закінчувався на етапі опублікування та оприлюднення, подальша його доля повністю залежала від читача. Серед ФД цього покоління Heritage Foundation окреслив цілу епоху в історії американської публічної політики.

4. Розвиток локально орієнтованих ФД (інститути урбаністики та регіонального розвитку). Основною характеристикою ФД цього покоління є обмеження дослідженням та вирішення регіональних та місцевих проблем. Вони не лише виробляють високоякісні ідеї, але й змушують ці ідеї працювати на локальному рівні. Серед ФД цього покоління слід виокремити Інститут Аллегіні (Allegheny Institute for Public Policy; Піттсбург, США) та Інститут Манхеттена (Manhattan Institute; Нью-Йорк, США).

5. Утворення мережевих віртуальних співтовариств висококваліфікованих спеціалістів з проблем соціального розвитку. П. Хейз називає їх транснаціональними мережами думок – віртуальні експертні мережі, що розглядають стратегічні питання динамічно в режимі реального часу. Такі “фабрики думок” не мають обмежень ні по кількості експертів, що беруть участь, ні по напрямках діяльності³. Отже, з появою мережевих технологій почало формуватися нове, п'яте покоління “фабрик думок”. Їх характерна риса – широке використання

мережових технологій та принципів віртуального суспільства. “Фабрики думок” такого типу, як правило, виникають з метою здійснення “мозкових атак” з певних глобальних чи суспільнозначущих проблем. “Фабриками думок” п’ятого покоління можна вважати “Технет” (Technet), “Волонтери технічного сприяння” (Volunteers in Technical Assistance) та “Один світ” (One World).

Загалом віртуальні ФД розвивалися в два етапи. Перша група – “фабрики думок без стін” – має такі варіанти організації та роботи: контрактна передача дослідних і менеджеральних функцій зовнішнім суб’єктам зі збереженням лише невеликого обсягу головного офісу; ведення мережі центрів, що окремо фінансуються, які працюють відповідно до певної, чітко розробленої керівної лінії; опора на вчених для ведення досліджень на принципах часткової зайнятості; в деяких випадках навіть наймання зовнішніх експертів для координації дослідницьких програм; підтримання міжнародних мереж вчених-дослідників і практиків. Друга група віртуальних ФД спирається на використання мережових технологій Інтернет як дослідного й комунікаційного інструменту. Вони створюють свої Веб-сторінки, скорочують використання паперових носіїв і непрофесійного персоналу. Центральне місце в їх роботі займають інтерактивні дискусії⁴.

Українські дослідники виокремлюють три основні передумови виникнення ФД на початку ХХ століття: 1) переважання державного втручання в економічне і політичне життя суспільства; 2) посилення зацікавленості ділових структур в раціоналізації дій державної влади (державний протекціонізм був вирішальним зброєю в конкурентній політиці, особливо на міжнародній арені); 3) накопичення критичної маси інтелектуального капіталу та пов’язаний з цим стрімкий розвиток суспільно-економічних і соціально-політичних наук⁵.

Загальносвітовою тенденцією є постійне зростання кількості ФД і збільшення їхнього впливу на публічну політику в тій чи іншій сфері суспільного життя.

Д. Стоун виокремлює чотири хвилі зростання ФД по всьому світу: 1) перше покоління – це ФД, що виникли до Другої світової війни; 2) друга хвиля – виникнення ФД в країнах ОЕСР (Організація економічного співробітництва та розвитку); 3) третя хвиля – всесвітній бум виникнення ФД в кінці 1970-х років; 4) четверта хвиля – транснаціоналізація ФД у новому тисячолітті⁶.

Російські дослідники відзначають, що поширення аналітичних спільнот по всьому світу відбувається не як “перенесення” англо-американської моделі аналітичних центрів (think tanks) в інші країни, а як виникнення і “вирощування” власних моделей аналітичних структур і спільнот в національному контексті. Тому часто класичне американське поняття “аналітичний центр” виявляється вузьким і неадекватним для характеристики аналітичних спільнот і їх організаційних форм в інших країнах світу⁷.

Загалом на рубежі століть відбувався справжній бум росту аналітичних центрів. У всьому світі їх кількість стрімко зростає. При цьому зростання відбувалось в основному за рахунок виникнення структур двох типів: пропагандистських центрів різної ідеологічної орієнтації та структур з високим ступенем тематичної спеціалізації.

Е. Ліндквист зазначає, що розповсюдження ФД відображає попит на можливість за межами органів державної влади задавати складні питання, проводити дослідження та шукати рішення⁸.

Дж. МакГанн серед причин росту ФД у ХХ та ХХІ століттях називає наступні: 1) інформаційна і технічна революція; 2) кінець державної монополії на інформацію; 3) зростання складності і специфічності політичних проблем; 4) розростання держави; 5) криза довіри до держави і виборних чиновників; 6) глобалізація і збільшення кількості державних і недержавних акторів; 7) потреба в своєчасній та точній інформації та аналізі “в потрібній формі, в потрібних руках, в потрібний час”⁹. На думку даного дослідника, чисельність ФД пов’язана з такими показниками: 1) ступінь політичних свобод; 2) характер політичного режиму; 3) кількість і вплив політичних партій; 4) ступінь автономії громадянського суспільства та університетів; 5) рівень ВВП¹⁰.

На думку С. Дацюка, появи та розвитку ФД в США, а потім і в інших західних країнах сприяли:

1. Друга світова війна, яка обумовила перетікання державного бюджетного фінансування до військово-промислового комплексу. Вплив соціалістичної системи, яка в умовах слабкої демократичної ініціативи громадян породжувала такі явища як маккартизм в США. Саме наявність правової держави і первинного досвіду подолання “полювання на відьом” породило публічну політику.

2. Інституційна наука виявилася недостатньо ефективною у питаннях прикладних досліджень, тому приватним корпораціям і вели-

ким державним структурам знадобилися мобільні незалежні мозкові центри, здатні динамічно перебудовувати свою структуру і оперативного налагоджувати те чи інше прикладне дослідження, на яке є замовлення на ринку.

3. Активна підтримка діяльності ФД з боку громадянського суспільства. Громадські організації, партії і політично активні громадяни західних країн в умовах правової держави зуміли сприйняти і підтримати ініціативи ФД навіть тоді, коли прямого фінансування їхніх зусиль не було зовсім. Це одна з найсильніших мотивацій для ФД, які працюють в сферах, які не мають безпосереднього замовлення на свою діяльність¹¹.

Експерти Центру Разумкова виокремлюють критерії під впливом яких відбувається розвиток неурядових аналітичних центрів: 1) демократизація; 2) геополітичні зміни; 3) глобалізаційні процеси; 4) розвиток інформаційних технологій; 5) розвиток міжнародних організацій¹².

Розвиток демократії, плюралізму і громадянського суспільства спонукає виникненню і розвитку аналітичних центрів. Аналітичні центри можуть виникнути, розвиватись і впливати на політичний процес за умови вільного і конкурентного політичного простору, адже чим більше політичних акторів, тим більше вони можуть взаємодіяти між собою, обмінюватись думками, організувати дискусії і спільні проекти. Дж. МакГанн та Е. Джонсон визначають декілька найважливіших чинників, які сприяють виникненню аналітичних центрів. До них вони відносять:

- рівень політичних свобод – від нього залежить можливість аналітичних центрів бути незалежними аналітиками політичного процесу, вільно критикувати діючих політичних акторів, виражати незгоду щодо певних дій і коментувати поточні події без небезпеки відсторонення від своєї діяльності;

- характер політичної системи – він включає систему демократичного конституційного ладу, поділ влади, парламентаризм, стійку багатопартійну систему, яка забезпечує плюралізм поглядів (мова в першу чергу йде про реальну політичну практику, а не формально проголошені позиції);

- показник валового внутрішнього продукту – високий економічний розвиток країни сприяє появі аналітичних центрів (показовим в

цьому контексті є те, що феномен аналітичних центрів виник у найбільш економічно розвиненій країні – США);

- кількість і рівень впливу політичних партій – чим більшою є кількість впливових політичних партій, які представляють інтереси суспільних груп, тим більшою є потреба в експертно-аналітичному супроводі рішень, які вони пропонують;

- рівень впливу і автономії громадянського суспільства – аналітичні центри слугують каталізаторами процесу політичних економічних реформ, а зростання кількості аналітичних центрів може слугувати показником розвитку громадянського суспільства;

- населення країни – у трійці країн-лідерів (США, Китай та Індія) за кількістю аналітичних центрів проживає майже половина мешканців Землі;

- кількість і рівень автономії університетів – аналітичні центри безпосередньо пов'язанні із академічним середовищем, а відповідно рівень розвитку університетів, розвиненість сектору науки і освіти є важливим чинником розповсюдження аналітичних структур.

Дж. МакГанн зазначає, що дані чинники є не причинами розповсюдження і збільшення кількості аналітичних центрів у світі, а є чинниками росту автономії і впливу аналітичних центрів в конкретній країні¹³.

Російські вчені виокремлюють умови зовнішнього середовища, які сприяють виникненню і розвитку аналітичних центрів, зокрема:

- розвинута законодавча система і правозастосовна практика, яка сприяє розвитку некомерційних і благодійних організацій, і загалом, розвитку інститутів громадянського суспільства;

- розвинута традиція і культура філантропії, яка робить доступними філантропічні ресурси для аналітичних центрів;

- висока кадрова мобільність, яка дає можливість обміну професійними аналітиками між університетами, аналітичними центрами, урядом, бізнесом.

Також вчені виокремлюють основні чинники підвищення впливу аналітичних центрів, зокрема:

- рівень допустимої політичної конкуренції і плюралізму в політичній системі (різноманіття політичних акторів, їх цілей, стратегій, відсутність обмежень на діяльність опозиції і т.д.);

- рівень інституціоналізації політичних процесів (наявність ефективних демократичних інститутів узгодження інтересів, громадської

участі в політичному процесі; інститутів обговорення політичних альтернатив, вироблення, прийняття і оцінки державних рішень)¹⁴.

Отже, можна виокремити декілька передумов виникнення ФД: 1) розвиненість публічної політики як особливої сфери політичної взаємодії; 2) досягнення критичної маси інтелектуального потенціалу країн; 3) комплексність суспільно-політичних проблем; 4) активізація громадської думки. Позитивний вплив на розвиток ФД може здійснювати і сама держава, коли підтримує організаційне становлення ФД, частково фінансує їх діяльність та усіяко заохочує їх зв'язок з іншим інтелектуальним світом, а також коли держава і корпорації активно підтримують розвиток сектору філантропічного фінансування.

Таким чином, інтелектуальна індустрія як специфічний тип організації науково-дослідницької та консультативної роботи почала інституціоналізуватись на початку ХХ століття в США для виконання стратегічних досліджень щодо державних та корпоративних замовлень. Саме в цій країні експертно-аналітичні організації найбільш розвинені і відіграють помітну роль в публічній політиці. В даний час експертно-аналітичні центри існують майже в кожній країні з населенням, що перевищує кілька мільйонів чоловік, і хоча б децимою інтелектуальної свободи. Їх розмір і масштаб діяльності може бути різним – від міжнародних інститутів з великим числом співробітників до локальних організацій з персоналом з одного-двох чоловік. Ці організації діють в різноманітних політичних системах і включають в себе різноманітний набір інститутів, що мають різні організаційні форми. І хоча всі ці організації виконують одну і ту ж основну функцію – привносять свої знання і компетентність в політичний процес, не всі вони мають рівний ступінь фінансової, інтелектуальної та юридичної незалежності. Залежно від характеру національної політичної системи, що склалася в тій чи іншій державі, вибудовується специфічна модель взаємодії експертно-аналітичних структур і замовників їх діяльності.

Визначивши загальні закономірності виникнення та еволюції “фабрик думок” перспективами подальших розвідок у напрямі їх дослідження є аналіз особливостей їх виникнення, розвитку та функціонування у різних країнах світу (окремо по регіонах – США, Західна Європа, Східна Європа, Азія, Африка та Океанія).

1. *Современные фабрики мысли* (мозговые центры, Think Tanks): аналитический доклад Центра гуманитарных технологий / ред. С. Дацюк. 1998. URL: http://www.uis.kiev.ua/discussion/thnk_tnk1.html. 2. *Дацюк С.* Инструменты и технологии фабрик мысли. Магистральный путь консультирования во второй половине XX века // *Фабрики мысли и Центры публичной политики. Международный и первый российский опыт* / под редакцией А.Ю.Сунгурова. Санкт-Петербург: Норма., 2002. С. 35. 3. *Hayes Peter* The Role of Think Tanks in Defining Security Issues and Agendas. 2004 p. Global Collaborative Essay: October 21st, 2004. URL: http://nautilus.org/wp-content/uploads/2011/12/1021_Hayes1.pdf. 4. *Современные фабрики мысли* (мозговые центры, Think Tanks): аналитический доклад Центра гуманитарных технологий / ред. С. Дацюк. 1998. URL: http://www.uis.kiev.ua/discussion/thnk_tnk1.html; 5. Там же. 6. *Stone D.* Think Tanks and Policy Advice in Countries in Transition. URL: <https://think-asia.org/bitstream/handle/11540/3624/2005.09.dp36.think.tanks.jfppt.pdf?sequence=1>. 7. *Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики* / [редкол.: Н. Ю. Беляева (отв. ред.), Ш. Ш. Какабадзе, Д. Г. Зайцев]. Москва: Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. С. 15. 8. *Evert A. Lindquist* Beyond the Myth: New Challenges for Think Tanks. URL: <http://www.nira.or.jp/past/publ/review/97autumn/alind.html>. 9. *McGann James G.*, 2016 Global Go To Think Tank Index Report. URL: http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=think_tanks. 10. *McGann J. G.* 2014 Global go to think tank index report. P. 20–21. 11. Дацюк С. Цит. работа. С. 41–42. 12. *Неурядові* аналітичні центри в Україні: можливості, виклики, перспективи // *Національна безпека і оборона*. 2007. №6 (90). С. 5. 13. *McGann J., Johnson E.* Comparative think tanks, politics, and public policy, 2005. P. 2–9. 14. *Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики* / [редкол.: Н. Ю. Беляева (отв. ред.), Ш. Ш. Какабадзе, Д. Г. Зайцев]. С. 37.

Petrenko Igor. Laws of the origin and evolution of the Think Tanks

The main regularities and tendencies of the origin and evolution of the Think tanks are explored in the article. On the basis of the time of creation, the mission of the organization, the nature of the actions and the way of the structural organization, and also the specifics of the interaction with the government, the stages of development of the Think tanks are identified and analyzed, namely: 1) the formation of analytical structures oriented toward the military-industrial complex (first half of the 20th century); 2) the formation of an organization associated with the study of the problems of the future (60th years of the twentieth century); 3) institutionalization of public units of a advocacy type; 4) development of locally oriented Think tanks; 5) creation of networks virtual communities of highly skilled specialists in social development issues.

The prerequisites for their emergence are explored, namely: 1) the development of public policy as a special sphere of political interaction; 2) achievement

of a critical mass of countries' intellectual potential; 3) the complexity of socio-political problems; 4) activation of public opinion. Waves are analyzed (the first generation is the Think tanks that arose before the Second World War; the second wave – the emergence of Think tanks in OECD countries (Organization for Economic Cooperation and Development); the third wave – the worldwide boom of the emergence of Think tanks in the late 1970s; the fourth wave – the transnationalization of Think tanks in the new millennium) and the reasons for the growth of the number of Think tanks (informational and technical revolution; the end of the state monopoly on information; the growth of complexity and specificity of political problems; the growth of the state; the crisis of trust in the state and elected officials; globalization and the increase in the number of state and non-state actors; the need for timely and accurate information and analysis), as well as general factors that contribute to the existence of Think tanks.

Summarized that the intellectual industry as a specific type of organization of research and consulting work began to be institutionalized in the early 20th century in the United States for the implementation of strategic research on government and corporate orders. It is in this country where expert-analytical organizations are the most developed and play a significant role in public policy. Currently, expert-analytical centers exist in almost every country with a population exceeding several million people, and at least a little of intellectual freedom. Their size and scope of activities can vary – from international institutions with a large number of employees to local organizations with personnel of one or two people. These organizations operate in different political systems and include a wide range of institutions with different organizational forms. And although all these organizations perform the same basic function – they bring their knowledge and competence into the political process, not all of them have an equal degree of financial, intellectual and legal independence. Depending on the nature of the national political system that has developed in a particular state, a specific model of interaction of expert-analytical structures and customers of their activities is being built.

Key words: think tanks, analytical centers, public policy, public policy analysis.

УДК 325.744

О. В. САГАН

ПОЛІТИКА І ТЕХНОЛОГІЇ ПРОТИДІЇ ЕКСТРЕМІЗМУ І ТЕРОРИЗМУ В РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ

Аналізуються особливості стратегії «м'якої сили», яку починаючи з 2006 року почав активно впроваджувати уряд РФ у протидії тероризму і ек-

© САГАН Ольга Володимирівна - аспірантка Національного інституту стратегічних досліджень

стремізму. Розкриваються основні напрями політики уряду щодо протидії екстремізму і тероризму, зміст і форми профілактичної роботи органів державної влади, інститутів громадянського суспільства і молодіжних організацій у попередженні екстремізму і тероризму. Визначено особливості співпраці спецслужб РФ із ЗМІ в умовах медіа-інформаційного екстремізму.

Ключові слова: тероризм, екстремізм, радикальні організації, медіа-інформаційна протидія.

Sagan O. V. Политика и технологии противодействия экстремизму и терроризму в Российской Федерации

Анализируются особенности стратегии «мягкой силы», нацеленной на противодействие терроризму и экстремизму, которую начиная с 2006 года активно проводит правительство РФ. Раскрываются содержание и формы профилактической работы органов государственной власти, институтов гражданского общества и молодежных организаций по предупреждению экстремизма и терроризма. Определены особенности сотрудничества спецслужб РФ со СМИ в условиях медиа-информационного экстремизма.

Ключевые слова: терроризм, экстремизм, радикальные организации, медиа-информационное противодействие.

Sagan Olga. Policy and technologies of counteraction to extremism and terrorism in the Russian Federation

Several important factors are account for the urgency of the problem. First is the particular way of being modern wave of terrorism that characterizes the extraterritoriality and speed of increasing. Second factor is possibility of spread extremist ideas using modern information technology.

Key words: terrorism, extremism, radical organizations, media and information counteraction.

Ознакою нашого сьогодення стала поява на арені міжнародної політики нових політичних сил радикального й терористичного характеру, які у якості способу вирішення національних і міжнародних проблем обрали насилля. Як його особливий феномен, тероризм увійшов у життя багатьох країн і здійснюючи сильний психологічний тиск на масову свідомість здійснив неабиякий вплив на традиційне світосприйняття і світорозуміння. Масовізація терору і тероризму у новому столітті стала свідченням, що глобальний світ став малим і небезпечним. У першу чергу це пояснюється особливістю способу існування сучасної хвилі тероризму, яку характеризує екстериторіальність його походження, швидкість нарощування критичної маси у будь-якій країні світу й рекрутування у свої лави за

допомогою «мережевої спільноти» нових прихильників. Як показала сучасна міжнародна практика, від загрози тероризму не застрахована жодна країна світу, незалежно від її політичної ваги у світовій політиці, рівня економічного розвитку, обороноздатності та географічного розташування. Звідси в умовах розширення інформаційно-просторових меж терористичної загрози і можливостей для розповсюдження екстремістських ідей, які дають інформаційні технології, широкомасштабна протидія тероризму стає одним з пріоритетних завдань забезпечення національної безпеки будь-якої країни. Крім традиційних способів цієї діяльності нові можливості щодо протидії надає поєднання інформаційних технологій, політико-правового ресурсу держави і громадянського суспільства, де неабияка увага відводиться молодіжній аудиторії.

Аналіз останніх джерел та публікацій пов'язаних з проблемою тероризму в Російській Федерації (РФ) дає досить широкий спектр наукових пошуків щодо розуміння причин і наслідків цього явища. Про це свідчать праці А. Алізара, О. Хлобустова, В. Журавля, С. Сокута, А. Солов'ова, А. Синицина, А. Манойлова О. Петренко, А. Баусіна, М. Бейліна, Д. Дубова, М. Ожевана, М. Требіна, В. Токаревського та інших авторів, які феномен тероризму розглянули як у політичному, соціальному, релігійному, культурному, інформаційному, так і в міжнародному аспекті. Однак у наявних дослідженнях проблема протистоянню тероризму як результату скоординованих дій держави і суспільства висвітлена ще недостатньо.

У новітній історії російської державності феномен тероризму є найбільш гострим і чутливим чинником суспільного життя. Можна сказати, що у його національному (російському) сплеску відобразилася вся гама проблем економічного, політичного, національного і релігійно-культурного характеру, які історично накопичилися в російському суспільстві і політичні амбіції лідерів сепаратистського руху, який особливо був помітним в республіках Північного Кавказу. Проте в організаційному плані цього явища як свідчать дані російських спецслужб тут не обійшлося без активного втручання зовні, що вказувало на діяльність закордонних розвідок. Вперше офіційно про це було заявлено на 1-му Всесвітнього конгресу інформаційних агентств, який проходив у Москві у вересні 2004 року і з трибуни 59-ї Сесії Генеральної Асамблеї ООН (вересень 2004). В особі міні-

стра закордонних справ С. Лаврова Росія звинуватила Захід у причетності до гучних терористичних актів, які мали місце у 2002-2004 роках на території РФ і у подвійних стандартах в підходах щодо їхньої оцінки¹.

Дипломатичний контекст заяв представників влади у кінці 90-х і початку 2000 років не міг приховати розчарувань Росії політикою «подвійних стандартів» з боку західних партнерів і тими моральними і політичними втратами, які несла країна від тероризму. В першу чергу це стосувалося республік Північного Кавказу, де сепаратизм й екстремізм досяг своєї крайньої точки. У суспільній свідомості Чеченська війна (1994) практично визначила рубіж миру і «гучної війни», у який вступила країна і який означав, що будь-хто і будь-де міг стати жертвою терору. Прикладом такого ходу подій стали гучні терористичні акти, які відбулися у містах РФ в 1995 – 2016 роках: м. Будьонівск – Дагестан (захоплення заручників у лікарні, 1995 р.); м. Кізляр – Дагестан (захоплення заручників у родильному будинку, 1995 р.); м. Буйнакськ – Дагестан (вибух п'ятиповерхового житлового будинку 1999 р.); м. Москва (вибухи житлових будинків, 1999 р.); м. Москва (захоплення заручників в Театральному центрі на Дубровці, 2002 р.); м. Москва (вибух у Московському метрополітені, 2004 р.); м. Беслан – Північна Осетія (захоплення заручників у будівлі школи, 2004 р.); м. Москва (вибух в аеропорту Домодедово, 2011 р.); м. Волгоград (вибух на залізничному вокзалі, 2013 р.)². Перелік цих актів можна продовжувати і далі, проте він дає можливість зрозуміти масштаб і трагізм нової реальності, яку з собою приніс тероризм. Реакцією влади на зростання соціального напруження стало переосмислення керівництвом країни всієї попередньої політики боротьби з тероризмом, в межах якої були виділені центральні напрями роботи. Ними стали: 1) удосконалення нормативно-правової бази, 2) створення координуючого центру по боротьбі з тероризмом з широкими повноваженнями, 3) створення спеціальних сил «антитерор», 4) медіа й інформаційно-технологічна підтримка діяльності служб, які задіяні у протидії тероризму й екстремізму, 5) залучення у протидію тероризму й екстремізму громадянського суспільства і молодіжних рухів.

Протягом останніх 10 років антитерористична політика Росії зазнала суттєвих змін. Їхню спрямованість визначили такі ключові

документи як Стратегія національної безпеки РФ до 2020 року (2015), Концепція зовнішньої політики РФ (2016), Воєнна доктрина РФ (2016), Доктрина інформаційної безпеки РФ (2016), закон «Про протидію тероризму» (2006) та Концепція протидії тероризму в РФ (2009). Останнім двом документам у боротьбі з тероризмом належить особлива роль. Так, закон «Про протидію тероризму» вперше визначив принципи, понятійний апарат, зокрема, поняття «тероризму» та розгорнуту систему заходів з протидії. Закон дав чітко розуміння того, що протидія тероризму не обмежується діяльністю спецслужб та правоохоронних органів, це цілий комплекс заходів, реалізація яких покладається на низку федеральних органів виконавчої влади, органи державної влади суб'єктів Російської Федерації та органи місцевого самоврядування у межах їх повноважень. Суттєвою відмінністю нового закону є чітко встановлена персональна відповідальність посадових осіб за прийняття рішень, пов'язаних зі здійсненням заходів з протидії тероризму. У законі привернена увага місцевих органів влади на форми терористичної активності, які підпадають під дію антитерористичного законодавства, а саме: підбурювання до скоєння злочину терористичного характеру, поширення інформації або матеріалів, що закликають до здійснення терористичної діяльності або тих, що обґрунтовують чи виправдовують необхідність її здійснення³, на які влада повинна реагувати негайно.

Відповідно до цього закону у 2006 році Указом Президента РФ було створено Національний антитерористичний комітет (НАК), а також затверджено положення щодо його повноважень⁴. Для організації міжвідомчої взаємодії з попередження терористичних актів та управління контртерористичними операціями у його складі було створено Федеральний оперативний штаб (ФОШ).

Концепція протидії тероризму в РФ (2009) розвиває і уточнює основні положення антитерористичної політики Росії⁵. Якщо у Федеральному законі «Про протидію тероризму» мова йде про пріоритет заходів з попередження тероризму, то Концепція детально прописує проблеми і напрямки такої роботи. Передусім, в Концепції йдеться що виникнення та поширення тероризму в Росії обумовлено внутрішніми та зовнішніми чинниками. Зокрема, серед низки внутрішніх факторів наводиться й «неналежний контроль за поширення

ідей радикалізму, пропаганди насилля та жорстокості у інформаційному просторі Російської Федерації». Щодо зовнішніх факторів, то у документі значна увага приділяється 1) наявності в іноземних державах окрім таборів з підготовки бойовиків теологічних навчальних закладів, які поширюють ідеологію релігійного екстремізму, і які мають антиросійське спрямування, 2) поширенню ідей тероризму та екстремізму через інформаційно-телекомунікаційну мережу, а також через засоби масової інформації, 3) зацікавленості суб'єктів терористичної діяльності у широкому висвітленні своєї діяльності у засобах масової інформації з метою отримання найбільшого суспільного резонансу, 4) відсутності єдиного антитерористичного інформаційного простору на міжнародному та національному рівнях. На користь суттєвих змін у антитерористичній політиці Росії свідчить і те, що важлива роль у Концепції відводиться заходам попереджувального характеру, які несуть інформаційний (роз'яснення сутності тероризму та його суспільної небезпеки, формування стійкого неприйняття суспільством ідеології насилля, а також залучення громадян до участі у протидії тероризму) та культурно-освітній контент (пропаганда соціально значущих цінностей та створення умов для мирного міжнаціонального та міжконфесійного діалогу).

Нові орієнтири антитерористичної боротьби відобразилися і в новій редакції Доктрини інформаційної безпеки РФ (2016)⁶. Метою документу став захист життєво-важливих інтересів особистості, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх загроз, які пов'язані із застосуванням інформаційних технологій у воєнно-політичних цілях. Звідси основними інформаційними загрозами національній безпеці Росії стали 1) можливості транскордонного обороту інформації все частіше використовуються для досягнення геополітичних, що суперечать міжнародному праву воєнно-політичних, а також терористичних, екстремістських, кримінальних та інших протиправних цілей на шкоду міжнародній безпеці та стратегічній стабільності, 2) різноманітні терористичні та екстремістські організації широко використовують механізми інформаційного впливу на індивідуальну, групову та суспільну свідомість з метою нагнітання міжнаціональної та соціальної напруженості, розпалювання етнічної та релігійної ненависті або ворожнечі, пропаганди

екстремістської ідеології, а також залучення до терористичної діяльності нових прибічників⁷.

На відміну від попередньої Доктрини інформаційної безпеки (2000) у новому документі акцентовано увагу на небезпеці інформаційно-психологічного впливу на індивідуальну та суспільну свідомість громадян РФ з боку іноземних спецслужб, а також терористичних та екстремістських організацій. До речі, поняття «екстремістські організації» стали розглядатися як чинник дестабілізації внутрішньополітичної ситуації в країні, і як такі, що одночасно можуть виступати резидентами іноземних спеціальних служб та міжнародних терористичних організацій.

Особливістю вищезазначених документів є і те, що вони стали основою місцевих (регіональних) нормативно-правових актів щодо протидії тероризму, які приймаються на рівні федеральних округів і республік. Лейтмотивом діяльності місцевої влади стало протидія тероризму на рівні духовної, культурної, освітньої й інформаційної складових буття соціуму, де можливості надихачів та носіїв терористичної ідеології визначаються знанням місцевої соціальної проблематики і безпосереднім спілкуванням з аудиторією, наприклад, як це відбувається в офіційних й сектантських релігійних закладах та через акаунти і форуми в соціальних мережах Internet⁸.

У політиці антитерористичної діяльності РФ провідна роль належить НАК. Ефективність його роботи в першу чергу забезпечують інформаційні технології, активна інформаційна політика й широкий діалог з громадянським суспільством, зокрема, науковими та освітніми установами, бізнес-спільнотою, релігійними об'єднаннями, неурядовими організаціями, засобами масової інформації тощо. Найважливішим проектом НАК у протидії тероризму можна вважати те, що у відповідності до чинного законодавства у всіх регіонах країни створені антитерористичні комісії (АТК), які очолюють голови суб'єктів РФ та оперативні штаби, які очолюють начальники територіальних органів безпеки. Відомо, що наразі завершується створення відповідних структур й у первинній ланці управління – муніципальних структурах, що дозволить завершити у повному об'ємі формування єдиної вертикалі антитерористичної системи від федерального до місцевого рівня. Для забезпечення на постійній основі функціонування НАК та ФОШ, аналізу стану загальнодержав-

ної системи протидії тероризму, підготовки необхідних пропозицій з її оптимізації, а також для здійснення контролю та надання практичної та методичної допомоги антитерористичним комісіям та оперативним штабам в регіонах Росії, у складі ФСБ створено апарат НАК. Таким чином, організаційна основа протидії тероризму на сьогодні представлена у вигляді двох взаємопов'язаних вертикалей, які здійснюють управління антитерористичними заходами в РФ. Першу з них складають структури, які координують роботу органів виконавчої влади з профілактики тероризму, а також мінімізації та ліквідації його проявів: НАК та АТК. Другу вертикаль – структури, які здійснюють управління заходами з боротьби з тероризмом: ФОШ та оперативні штаби в регіонах⁹.

Така система забезпечує комплексний підхід у рішенні питань по трьом напрямкам протидії тероризму: 1) його попередженню, виявленню та послідовному усуненню причин та умов, які сприяють скоєнню терактів; 2) боротьбі з тероризмом; 3) мінімізації та ліквідації наслідків його проявів.

Завдання попередження і виявлення можливих терористичних актів НАК вирішує за допомогою інформаційних технологій й інструментарію, який вони надають для користувачів Internet простору. Враховуючи те, що кіберпростір став місцем і ресурсом здійснення терористичних задумів і атак, то цьому ресурсу НАК приділяє неабияку увагу. Першим кроком у політиці контролю за кіберпростором стало переведення всіх органів і структур державної влади на операційні системи власного виробництва. В першу чергу це стосувалося стратегічно важливих галузей промисловості, структур безпеки, оборони та державного управління¹⁰. Вже з березня 2014 року посадовцям було заборонено використовувати будь-які сервіси Google та планшети iPad, наприкінці 2015 року у державних та муніципальних закладах РФ заборонено використання програм іноземного виробництва, а з 1 січня 2016 року вступила в силу постанова уряду Росії про введення обмежень на закупівлю російськими державними органами зарубіжного програмного забезпечення¹¹.

Другим, що ФСБ як структурний елемент НАК залучило всіх провайдерів Internet послуг та операторів мобільного зв'язку до співробітництва, з метою контролю проходження різноманітної ін-

формації, яка може мати терористичний характер. Слід зауважити, що цей спосіб контролю кіберпростору у діяльності спецслужб є універсальним і ним однаковою мірою користуються практично всі країни. Наприклад, ним користуються спецслужби США, Великої Британії, Франції та інших країн світу. Для виконання цього завдання в РФ вже у 1996 році була створена система СОРЗ («Система технічних засобів для забезпечення функцій оперативно-розшукових заходів»), яка забезпечує прослуховування всіх телефонних переговорів, а в 2000 року СОРЗ-2, яка протоколює всі запити до Internet. Відповідно до сучасного російського законодавства оператори стільникового зв'язку повинні зберігати інформацію, яка носить оперативний характер. До неї віднесено паспортні дані абонентів, інформацію про розрахунки за послуги зв'язку, з'єднання, трафіку та номери абонентів, факти інтернет-сесій, весь трафік деяких обраних абонентів за 12 годин¹².

Тим не менш, державою здійснюються спроби зобов'язати операторів зв'язку за свій рахунок зберігати запис інтернет-трафіку, повідомлень та голосових розмов всіх абонентів за останні три роки. Формально на прослуховування розмов та читання електронної пошти необхідна санкція суду, і у позасудовому порядку можливо отримувати лише «непрямі» дані – наприклад, інформацію про сам факт та час виклику з даного телефону. Однак, за деякими даними¹³ з 2007 по 2015 рр. близько 6% населення країни піддавалося прослуховуванню. Спостерігається ще одна тенденція, а саме, прагнення уряду РФ створити систему централізованого збору та зберігання персональної інформації, яка буде мати особливий портал для контролю за поширенням персональних даних. На портал будуть внесені паспортні дані, телефони, електронну пошту, фотографії та іншу інформацію, зібрану в тисячах незалежних точках збору персональних даних¹⁴.

Прагнення зберігати анонімність при роботі в Інтернеті змушує частину інтернет-користувачів застосовувати різні способи шифрування інформації, використовувати анонімайзери, проксі-сервери та подібні інструменти. За оцінкою Роскомнагляду, доля шифрованого трафіку в Росії в 2015 році склала близько 15%, а у 2016 році може перевищувати 20% (за даними «Ростелекому», доля шифрованого трафіку в його мережі складає близько 50%). Реакцією на таку си-

туацію стало створення у квітні 2016 року Національним антитерористичним комітетом РФ робочої групи для обговорення питань регулювання шифрованого трафіку, який знижує можливості держави здійснювати ефективний контроль комунікацій в Мережі¹⁵.

Незважаючи на закиди окремих НУО щодо порушення конституційних прав громадян (наприклад, права на таємницю зв'язку), застосування «м'якої» форми контролю за резидентами Internet залишається незмінною. Доказом цього є статистичні дані за 2016 рік. Відповідно до матеріалів відкритого видання НАК, у 2016 році спецслужбам Росії вдалося попередити більше 40 злочинів терористичного характеру. Зокрема, було ліквідовано два осередки ІДІЛ, які готували вибухи у Москві, Петербурзі та у містах Уралу¹⁶. Перший заступник керівника апарату Національного антитерористичного комітету І. Кулягін повідомив про ліквідацію майже півсотні майстерень та лабораторій з виготовлення, ремонту, переробці стрілецької зброї, саморобних вибухових пристроїв, що у півтора рази більше, ніж у минулому році, а також знешкодження 199 вибухових пристроїв, вилучено більше 130 кілограмів вибухових речовин, близько 3 тисяч мін, снарядів, гранат, більше 800 одиниць вогнепальної зброї, близько 160 тисяч патронів. За 2016 рік силовики затримали майже тисячу потенційних терористів, ліквідували – 140. Серед них майже три десятки ватажків банд. формувань. Крім того, враховуючи те, що наразі головним способом вербування та «зараження» терористичною ідеологією є Інтернет, минулого року було заблоковано десятки тисяч екстремістських ресурсів¹⁷.

Все складніше у бойовиків складається з фінансами. Минулого року в Росії заблокували більше 2000 осіб, причетних до терористичної діяльності. Утримувати велике екстремістське угруповання зараз вже не вигідно. Як запевняють спеціалісти, все частіше завдання приходять Інтернет каналами з-за кордону через вербувальників, які керують невеликим групам людей¹⁸.

Керівник Інформаційного центру НАК А. Пржездомский повідомив про появу нової категорії, так званих, банд-одноднівок для здійснення разових акцій. Вони не пов'язані з іншими осередками й їм не потрібно отримання санкцій. Вони орієнтовані лише на скоєння лише одного злочину – терористичного акту, вбивства якогось чиновника, співробітника правоохоронних органів¹⁹.

Одним з пріоритетів державної політики протидії тероризму є попереджувально-профілактична робота. В регіонах реалізується комплексний план протидії ідеології тероризму на 2013 – 2018 роки, де значна увага приділяється, перш за все, профілактиці деструктивних процесів у молодіжному середовищі. Головним чином зусилля зосереджуються на формуванні (удосконалення) механізмів захисту інформаційного простору та населення від ідеології тероризму та екстремізму; удосконаленні системи інформаційної протидії тероризму, яка передбачає використання можливостей органів державної влади, правоохоронних органів та спецслужб, суспільних організацій, вчених, спеціалістів у сфері релігійних відносин, освіти, культури та мистецтва, ЗМІ, бізнес-спільноти у здійсненні діяльності у даному напрямі; формуванні соціально-політичних правових та інших основ для ефективної протидії ідеології тероризму та екстремізму; проведення комплексу інформаційно-пропагандистських антитерористичних заходів та патріотичному вихованню молоді з метою неприйняття нею ідеології насилля, релігійної та національної нетерпимості; проводяться заходи зі зменшення її радикалізації та попередження залучення до екстремістської та терористичної діяльності, у здійсненні яких активно задіяні структури громадського суспільства, наукова, творча інтелігенція, недержавні організації, широкі верстви громадськості²⁰.

Зусилля НАК спрямовуються на кардинальне підвищення ефективності протидії ідеології тероризму, для чого Комітет вважає за необхідне поставити надійні бар'єри на шляхах її проникнення у суспільну свідомість, змінити правову психологію людей, досягти відторгнення абсолютною більшістю населення, зокрема молоддю, самої думки про можливість застосування терористичних методів для врегулювання територіальних, соціальних, конфесійних, культурних та будь-яких інших проблем та протиріч. Для досягнення цієї мети за участю НАК створюється інфраструктура виховної роботи з молоддю, основу якої складають інститути громадського суспільства, наукової спільноти, освітні заклади та засоби масової інформації. Останні будуть сприяти формуванню позитивної суспільної свідомості.

Доречи, відповідно до рішення Національного антитерористичного комітету від 14 жовтня 2008 року його апаратом один раз на

півріччя видається відкрите науково-практичне періодичне видання Вісник Національного антитерористичного комітету. Зазначений Вісник призначено для інформування членів Національного антитерористичного комітету, Федерального оперативного штабу, повноважних представників Президента Російської Федерації у федеральних округах, голів антитерористичних комісій та керівників оперативних штабів у суб'єктах Російської Федерації, інших посадових осіб, які беруть участь у рамках своєї компетенції у протидії тероризму, а також широкого кола зацікавлених наукових та освітніх організацій, суспільних об'єднань, муніципальних утворень з питань протидії тероризму²¹.

Зокрема, відповідно до, даних видання Вісника Національного антитерористичного комітету, присвяченого 10-річчю створення НАК, за десять років Національним антитерористичним комітетом було проведено 56 засідань, 10 з яких відбулися у суб'єктах РФ. Переважно це були регіони Південного, Північнокавказького федеральних округів. В межах цих засідань були прийняті рішення з 160 актуальних проблем протидії терору. Крім того, завдяки своєчасно прийнятим органами безпеки та правопорядку заходам викрито підготовку більше ніж 700 злочинів терористичної спрямованості²².

В межах політики протидії тероризму й екстремізму серед різноманітних груп населення особлива увага приділяється молоді. Вирішення цього завдання відбувається в межах Концепції протидії тероризму (2009), а сама робота носить комплексний характер. До інформаційного протиборства залучені засоби масової інформації, інститути громадського суспільства, наукова, освітня та бізнес-спільноти. Контент інформаційної діяльності націлений на формування стійкого неприйняття суспільством ідеології тероризму у будь-яких його проявах; захисту інформаційного простору Росії від проникнення до нього ідей, що виправдовують терористичну діяльність; формування та удосконалення законодавчих, нормативних, організаційних та інших механізмів, які сприяють ефективній реалізації заходів з протидії ідеології тероризму. З цією метою під керівництвом Міністерства освіти та науки Росії були внесені корективи до учбових програм загальноосвітніх організацій з предметів «Основи безпеки життєдіяльності» та «Суспільствознавство», розроблені відповідні учбові посібники. Впроваджені громадські

технології виховної роботи з молоддю. Виділені основні напрями та пріоритетні проблеми наукових досліджень у сфері профілактики тероризму. З метою обміну досвідом під егідою НАК щорічно проводяться науково-практичні конференції. Крім того, здійснюється адресна профілактична робота з категоріями населення, які найбільш схильні до ідеології тероризму, зокрема з молоддю, з колишніми учасниками банд-формувань, з особами, які відбувають покарання за екстремістську та терористичну діяльність. Для захисту інформаційного простору Росії на постійній основі реалізуються заходи з виявлення та недопущення проникнення екстремістських матеріалів до Internet простору, засобів масово інформації та печатні видання (зокрема навчальну літературу). Одночасно проводиться робота зі своєчасного та об'єктивного інформування населення про терористичні загрози та заходи, що приймаються федеральними органами виконавчої влади з протидії тероризму²³.

Створений в 2010 році у складі Комітету Інформаційний центр (ІЦ НАК) отримав визнання медіа спільноти за оперативність у розповсюдженні достовірних відомостей про контртерористичні операції, які проводяться та інші заходи з припинення діяльності бандпідпілля, а також за сприяння журналістам у підготовці відповідних репортажів та статей. За період своєї діяльності ІЦ НАК розповсюджено більше 700 офіційних повідомлень, а кількість посилань на цей ресурс в ЗМІ та Інтернеті перевищило 450 тисяч. Зокрема, офіційний Internet портал НАК став одним з самих насичених ресурсів «всесвітньої мережі» з антитерористичної тематики, до якого проявляють інтерес не тільки російські, але й зарубіжні користувачі²⁴.

Успішно діє і Федеральна Цільова Програма (ФЦП) «Антитерор». Цей проект став продуктом закону «Про протидію тероризму», а сама програма розраховується на 2-3 роки і носить оперативно-прикладний характер. Це означає, що заходи, які плануються, носять проблемно-цільову спрямованість і відповідають особливостям терористичної загрози конкретного регіону. Прикладом цього підходу може слугувати ФЦП «Антитерор (2009-2012 рр.)», де серед сімдесяти заходів Програми особлива увага була зосереджена на створенні учбової бази для підготовки спеціалістів антитерористичних підрозділів, формуванні єдиного інформаційного середовища, а

також введенні в експлуатацію нових технічних засобів з виявлення та припинення терористичної діяльності²⁵.

На користь обраного напрямку антитерористичної політики свідчать дані щодо заходів, які щорічно проводяться з метою запобігання тероризму та формування єдиного інформаційного простору в РФ. Наприклад, відповідно до даних щорічного вісника НАК серед найбільш значущих організаційних заходів у сфері протидії тероризму з вересня 2015 року по квітень 2016 року слід відмітити II Всеросійську науково-практичну конференцію «Протидія ідеології тероризму та екстремізму в освітній сфері та молодіжному середовищі» (15-16 09. 2015 р., м. Москва); перший Всеросійський семінар-нарада керівників патріотичних об'єднань (25-28 10. 2015 р. м. Москва); науково-практичну конференцію «Форми та методи протидії поширенню ідеології екстремізму та тероризму серед молоді. Роль та завдання освітніх організацій» (26.11. 2015 р. під егідою Міністерства освіти та науки Росії); міжрегіональну науково-практичну конференцію «Протидія ідеології екстремізму та тероризму в молодіжному середовищі» (21.04. 2016 р., м. Ростов-на-Дону) тощо²⁶.

Заслуговує на увагу практика залучення молоді до заходів з метою антиекстремістського та антитерористичного виховання. Так, ФСБ РФ проводить щорічний конкурс на кращі роботи з літератури та мистецтва щодо діяльності органів федеральної служби безпеки. З 2006 року Конкурс проводиться щорічно, демонструючи політику «розумної відкритості» відомства, розвитку та зміцнення його зв'язків з громадським суспільством. Під час Конкурсу здійснюється відбір кращих робіт, в яких на високому художньому рівні створено образ співробітника органів безпеки, найбільш об'єктивно відображена їх діяльність²⁷. Під егідою НАК і за підтримки Міністерства освіти та науки РФ щорічно проходить Північнокавказький молодіжний форум «Машук». Форум є соціально-освітнім проектом, спрямованим на виявлення та підтримку ініціатив активних молодих громадян ПКФО у сфері економіки, права, політики, журналістики, науки та інновацій, інформаційних технологій, громадського суспільства, мистецтва та культури, здорового способу життя. Молоді журналісти та блогери, спілкуючись з представником ІЦ НАК, отримують необхідні знання з питань висвітлення заходів

щодо боротьби з тероризмом. З метою наглядної демонстрації ролі мас-медіа у формуванні суспільної думки молодих людей здійснюється розбір характерних прикладів з телевізійних сюжетів та публікацій, які висвітлюють протидію тероризму, зокрема, підготовлених за матеріалами ІЦ НАК²⁸.

Виходячи з наведеного аналізу можна стверджувати, що політика протидії екстремізму і тероризму, яку починаючи з 2006 року відбудує РФ, перш за все, переслідує мету попередження цих соціально-загрозливих явищ. За рахунок збільшення інформованості населення, координації дій між органами державної влади, громадянським суспільством, ЗМІ і структурами, які відповідають за цю роботу, керівництву Росії вдалося знайти ефективну відповідь на чи найголовнішу загрозу нового століття. Аналіз найтипівіших практик протистояння екстремізму і тероризму, які склалися в РФ за останні роки, показує тенденцію до активізації в цій роботі як ресурсу інформаційних технологій, так і людської свідомості, яка у часи гострих соціальних викликів може виявляти як громадянську зрілість, так і «розгубленість».

1. Ильичев А. Для нас одинаково важны и демократия и стабильность // Известия. 2004. 25 сентября; Баусин А. Россия представила миру план борьбы с чеченским терроризмом // Известия. 2004. 25 сентября. 2. *Вікіпедія*. Вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org>. 3. *Федеральный закон «Про протидію тероризму»* від 6 березня 2006 р. № 35-ФЗ (в редакції Федерального закону від 31 грудня 2014 р. № 505-ФЗ). URL: <http://jurconsult.net.ua/zakony-stran-sng/13709-Federal-nyiy-zakon-Rossiiyskoiy-Federacii-ot-6-marta-2006-goda-35-FZ-O-protivodeystvii-terrorizmu-Po-sostoyaniyu-na-28-06-2014.html>. 4. *О мерах по противодействию терроризму*: Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года №116. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_118476/. 5. *Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации*: утверждена Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 года. URL: [Электронне джерело]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902180267>. 6. *Доктрина информационной безопасности Российской Федерации 2016 года*. URL: <https://rg.ru/2016/12/06/doktrina-infobezobasnost-site-dok.html>. 7. Там же. 8. *Журавель В.* Актуальные проблемы противодействия терроризму. Москва: Право и безопасность. 2010. № 2 (27) С. 71-79. 9. *Система противодействия терроризму сложилась в России под эгидой НАК*. URL: https://ria.ru/defense_safety/20160310/1387554200.html#ixzz42TpIqQ4. 10. <http://globalist.org.ua/novosti/society-news/technology-news/rossijskij-linux-no56451.html>; *Путин распорядился перевести власти на Linux*. URL: http://garantcomp.3dn.ru/news/putin_rasporjadilsja_perevesti_vlasti_na_linux/2011-02-11-1186. 11. *Правительство отказалось от iPad из-за угроз*

безопасности. URL: <http://www.forbes.ru/news/252987-pravitelstvo-otkazalos-ot-ipad-iz-za-ugroz-bezobasnosti>; Медведев запретил госорганам использовать иностранные программы. URL: http://www.rusdialog.ru/news/45873_1448034156; Россия ввела ограничения на госзакупки зарубежного программного обеспечения. URL: <http://www.vz.ru/news/2016/1/4/787182.html>. 12. *Ализар А.* Российские операторы подсчитали, сколько стоит хранение звонков всех абонентов на протяжении 3 лет. URL: <http://regnum.ru/news/1683920.html>. 13. *Ализар А.* Под прослушку попало 6% населения России. URL: <http://geektimes.ru/post/275852/>. 14. *Ализар А.* Государство соберёт персональные данные россиян везде, где можно, и будет хранить централизованно. URL: <http://geektimes.ru/post/276214/>. 15. *Ализар А.* В России берут под контроль шифрованный интернет-трафик. URL: <http://geektimes.ru/post/274584/>. 16. *НАК* рассказал о предотвращении 40 терактов в 2016 году. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2849494>. 17. Там же. 18. Там же. 19. Там же. 20. *Вестник* национального антитеррористического комитета № (1)2010 С. 58-65. URL: http://nac.gov.ru/sites/default/files/vestnik_NAK_2010_1.pdf. 21. *Вестник* национального антитеррористического комитета. URL: <http://nac.gov.ru/publikacii/oficialnye-izdaniya-nak/k-svedeniyu-avtorov-i-chitateley.html>. 22. *Вестник* национального антитеррористического комитета «10 лет НАК» С. 28-35. URL: http://nac.gov.ru/sites/default/files/nak_2_13_int_nov.pdf. 23. Там же. 24. Там же. 25. *НАК* работает над созданием федеральной целевой программы «Антитеррор». URL: <https://ria.ru/politics/20070313/61922115.html>. 26. *Вестник* национального антитеррористического комитета № 1(14)2016 С. 114-121. URL: http://nac.gov.ru/sites/default/files/nak_1_14_dlya_sayta.pdf. 27. Там же. 28. Там же.

Sagan Olga. Policy and technologies of counteraction to extremism and terrorism in the Russian Federation

Several important factors are account for the urgency of the problem. First is the particular way of being modern wave of terrorism that characterizes the extraterritoriality and speed of increasing. Second factor is possibility of spread extremist ideas using modern information technology.

Research policy applies to combating extremism and terrorism in Russia. The content of the policy is reflected in the following areas: 1) improve the regulatory framework; 2) the creation of a coordination center to combat terrorism with broad powers; 3) the creation of special forces "anti terror"; 4) The media and information-technology support service activities to counter terrorism and extremism; 5) involvement in countering terrorism and extremism civil society and youth movements. Measures against extremism and terrorism were analyzed in the legal documents that have been adopted over the years 2006-2016. The functions of intelligence, law enforcement, federal executive authorities, state authorities of the Russian Federation and local governments were analyzed.

Role in the implementation of the Concept of combating terrorism in the Russian Federation (2009) was studied during the period. National Committee for Combating Terrorism (NAC) were considered separately as part of scientific research.

Attention is paid to measures of preventive nature. These measures are: Informative (explanation of the nature of terrorism, public danger, the formation of a sustainable society opposition to the ideology of violence, involving citizens in combating terrorism); Culture and Education (promotion of socially significant values and create conditions for a peaceful interethnic and interfaith dialogue); Patriotic content.

Prevention among young people is one of the main priorities of state policy to combat terrorism. Comprehensive Plan on combating terrorism ideology 2013 - 2018 years was given a fair amount of attention. The main emphasis is on work among the youth. Tools preventing extremism and terrorism in the Internet space and its sites were fully disclosed. Attention is paid to the policy to take control of the national segment of the Internet space. Consecutive course is aimed at equipping of state and national security software programs and computer engineering samples by its own production.

Key words: terrorism, extremism, radical organizations, media and information counteraction.

Розділ 3

ЕТНОПОЛІТОЛОГІЯ ТА КОНФЛІКТОЛОГІЯ

УДК 323.11(477): 327.5

С. А. АСЛАНОВ

КЛАСИФІКАЦІЯ ТИПІВ ЕТНОПОЛІТИЧНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ У ПОЛІТИЧНІЙ НАУЦІ: ДИНАМІЧНА, СТАТИЧНА, АБСОЛЮТНА

Здійснено аналіз класифікації типів етнополітичної стабільності, зокрема динамічної, статичної та абсолютної. Автор доходить висновку про беззаперечний дестабілізаційний вплив етнічного конфлікту та вказує на необхідність перегляду засад етнонаціональної політики України.

Ключові слова: етнічний конфлікт, етнополітична стабільність, етнонаціональна політика.

Асланов С. А. Классификация типов этнополитической стабильности в политической науке: динамическая, статическая, абсолютная

Осуществлен анализ классификации типов этнополитической стабильности, в частности, динамической, статической и абсолютной. Автор делает вывод о безоговорочном дестабилизирующем влиянии этнического конфликта и указывает на необходимость пересмотра основ этнонациональной политики Украины.

Ключевые слова: этнополитическая стабильность, этнический конфликт, этнонациональная политика.

© АСЛАНОВ Стелас Антипович – доктор політичних наук, доцент кафедри політології і державного управління Ужгородського національного університету

Aslanov Stellas. Classification of types of ethno-political stability in the political science: dynamic, static, absolute

The article is analyzed the classification of types of ethno-political stability, in particular dynamic, static and absolute stability. The author concludes about cogency of destabilizing effect of ethnic conflict and points to the need to review the principles of ethnonational policy of Ukraine.

Key words: ethnic conflict, ethno-political stability, ethnonational policy.

Актуальність досліджуваної проблематики обумовлена тим, що наразі підтримання етнополітичної стабільності є найголовнішим і першочерговим завданням етнонаціональної політики всіх пострадянських країн, про що свідчить етнополітичний конфлікт на Сході України. У той час як законодавство цих держав питанню забезпечення етнополітичної стабільності не приділяє належної уваги. Не останню роль у сприйнятті та трактуванні етнополітичної стабільності відіграє тип етнополітичної стабільності, що формується етнополітичною системою кожної окремої країни.

Етнополітична стабільність є порівняно малодослідженим сегментом етнополітології - наукових спроб вивчення та класифікації цього політико-правового явища раніше не спостерігалось. Тому, виходячи з науково-теоретичних напрацювань політології та права, спробуємо класифікувати етнополітичну стабільність як політичну стабільність, різновидом якої і є об'єкт дослідження, в свою чергу, виділивши типи етнополітичної стабільності.

Незважаючи на те, що окремих досліджень і класифікацій етнополітичної стабільності не проводилося, слід відзначити роботи А. Макаричева, А. Семченка, О. Кривицької, К. Вітмана, А. Колодій, М. Василика, О. Майбороди, Є. Бистрицького, Ю.Мацієвського, М. Яворського, В. Євтуха, які стали науковою базою цих спроб класифікації явища. Слід зазначити, що єдиного трактування етнополітичної стабільності, бачення її суті та особливостей у вищезгаданих дослідників не спостерігається. У політологічній науці виокремлюється величезна кількість підходів до політичної стабільності, її класифікацій залежно від типу політичного режиму, вектору розвитку держави тощо. Більша частина з них не можуть бути застосовані до етнополітичної стабільності, як наприклад типологія Д. Яворськи, що розмежовує мінімальну та демократичну політичну стабільність. В класифікації американського політолога мінімальний рівень полі-

тичної стабільності означає відсутність на території держави громадянських воєн чи інших форм збройних конфліктів. Така стабільність може бути досягнута за допомогою, в тому числі, авторитарних механізмів. Демократична ж стабільність розглядається скоріше як функція демократії, що передбачає участь громадян в управлінні державою за допомогою інститутів громадянського суспільства. «Демократична ж стабільність ґрунтується на здатності демократичних структур швидко реагувати на зміни громадського настрою для забезпечення досягнення миру і громадянської згоди», - припускає вчений¹.

Виходячи з науково-теоретичних напрацювань та класифікацій політичної стабільності, спробуємо виокремити статичну та динамічну етнополітичну стабільність. Статична етнополітична стабільність характеризуватиметься формуванням та збереженням статичності, сталості етнічних і політичних структур, зв'язків, етнонаціональних відносин. Як правило, статична етнополітична стабільність спостерігається там, де практикуються недемократичні типи етнонаціональних відносин: 1) патерналістський тип – відносини панування та підкорення (домінування одного етносу і утиск прав інших етноспільнот, які населяють державу) або 2) тип деетнізації відмінностей – насильницьке зменшення чисельності етносуб'єктів (колонізаторська політика, етноцид). Домінування того чи іншого типу етнонаціональних відносин в поліетнічній державі спричиняється тим, що етнополітична система має таку властивість як здатність переконувати (шляхом насильства або визнання) громадян прийняти відповідний тип етнополітичних відносин як обов'язковий. Для держав з демократичним, рівноправним типом етнонаціональних відносин, в яких, за твердженням В. Котигоренка, держава опікується розширенням можливостей національних меншин у користуванні та навчанні рідними мовами, підтримкою національних культурних традицій і забезпеченням умов сповідання релігій, підготовкою національних культурно-освітніх кадрів, організацією національних навчальних закладів, сприянням випускові літератури, радіо- і телепрограм національними мовами², - цей тип етнополітичної стабільності не характерний. Статична етнополітична стабільність базується на стереотипах та уявленнях про непорушність підвалин етнополітичної сфери, уповільнений (що трактується як обережний, стриманий) темп етнонаціонального розвитку, визнанні необхідності застосування кон-

сервативних підходів в етнонаціональній політиці, формуванні відповідних стереотипів політичної свідомості і поведінки. За умов статичної етнополітичної стабільності будь-які зміни трактуються як загроза етнополітичній безпеці, порушення міжетнічного миру, балансу інтересів етнопільнот, джерело ймовірного виникнення міжетнічних конфліктів.

Статична етнополітична стабільність характерна для політичних систем закритого типу. Однак, на думку М. Василика, життєздатність політичних систем за підтримання цього типу стабільності дуже лімітована³. Статична етнополітична стабільність виникає як результат жорсткої протидії як зовнішнім, так і внутрішнім змінам в етнополітичних системах закритого типу. Вимоги етнопільнот щодо покращення свого етнополітичного статусу ігноруються, жорстко придушуються або переспрямовуються в інше русло. Яскравим прикладом особливостей функціонування статичної етнополітичної стабільності у етнополітичній системі закритого типу, до яких належить Росія, є становище кримських татар у окупованому Криму. Автономна республіка Крим у Російській Федерації незаконно здобула статус федеративного суб'єкта, відповідно, кримські татари – статус національної меншини РФ, яка зазнає жорсткої дискримінації та утисків прав. Відомо, що росіяни з часів СРСР сприймають присутність кримських татар в Криму як загрозу своєму етнополітичному домінуванню і всіма можливими способами конкурують з цієї етнопільнотою. За часів перебування АР Крим в складі України вони не мали етнополітичних механізмів для переслідування кримських татар і задоволення своїх претензій, після окупації півострова ситуація дорізно змінилася не на користь кримських татар.

Окупаційна влада Криму тривалий час забороняє в'їзд додому в Крим лідеру Меджлісу Р. Чубарову і уповноваженому Президента України у справах кримськотатарського народу, народному депутату М. Джемілеву, ФСБ чинить тиск на членів Меджлісу, що унеможливає проведення зборів Курултаю кримськотатарського народу на окупованій території, де нині опинилися кримські татари.

Статична етнополітична стабільність може бути характерною також для перехідних суспільств, на зразок українського. Перехідні держави досить вразливі з точки зору досягнення та підтримання стабільності, вони мають багато як внутрішніх, так і зовнішніх фак-

торів дестабілізації. Тому політична система для власного збереження, для збереження контролю над суспільством тяжіє більше до статичної, аніж динамічної стабільності попри демократичний тип етнонаціональних відносин. Як зауважує О. Майборода, держава – це, насамперед, єдина для усіх система права, у тому числі того, яке регулює міжетнічні відносини⁴. А отже, задає вектор формування етнополітичної стабільності. Дослідник запевняє, що правове поле України визнається, у тому числі міжнародними експертами, таким, що відповідає загальноновизнаним демократичним засадам, аналогічним тим, на які спираються передові країни світу. Серед цих засад – гарантування рівних прав усім громадянам незалежно від етнічної чи расової належності, право вільного національно-культурного розвитку усіх етнічних спільнот, недопущення як дискримінації, так і привілеїв за етнічною ознакою, рівність прав і можливостей громадян незалежно від етнічної приналежності у створенні, використанні та поширенні культурних цінностей, гарантування вільного розвитку мов – як титульного етносу, так і національних меншин.

Українські етнополітологи впродовж багатьох років неодноразово вказували, що етнонаціональна політика України потребує якісного оновлення політико-правової основи функціонування, вдосконалення у вигляді модернізації та реформування. Однак влада, незалежно від політичних сил, які її представляли на будь-якому етапі функціонування української держави, продовжувала дотримуватися статичного типу етнополітичної стабільності, неодноразово підкреслюючи, що головним її досягненням в етнонаціональній сфері залишається відсутність міжнаціональних конфліктів в Україні⁵.

Тому принагідно К. Вітман цікавиться, навіщо змінювати модель етнонаціональної політики, вдаватися до радикальних заходів з непередбачуваними наслідками, якщо вона стабільно виконує свою головну функцію – підтримує етнополітичну стабільність та міжнаціональну злагоду в державі? Однак дослідник переконаний, що подальша консервація етнополітичної ситуації несе в собі багато більше ризиків, ніж переваг⁶.

Науковці неодноразово вказували на вади правового регулювання сфери національних відносин та необхідність його модернізації: “Недосконалість законодавчої бази державної етнонаціональної політики України, недостатній рівень правового регулювання багатьох сфер,

недієвість багатьох механізмів захисту прав представників національних меншин в українському правовому полі є причиною деструктивних явищ в сфері етнопонаціональних відносин... Це акумулює невдоволення в середовищі національних меншин, спонукає їх іти в політику та лобіювати прийняття рішень, спрямованих на покращення свого становища за рахунок інших національних меншин⁷⁷.

Державна етнопонаціональна політика, що базувалася на підтриманні статичної етнополітичної стабільності, у критичний момент – виникнення етнополітичного конфлікту з Російською Федерацією в 2014 році продемонструвала недієвість. Адже, за словами К. Вітмана, чинна модель етнопонаціональної політики не передбачала механізмів швидкого, ефективного реагування на етнополітичні виклики. Більшість навіть широко обговорюваних етнополітичних проблем залишилися невирішеними протягом багато років, накопичуючи етноконфліктогенний потенціал⁸. Серед них – узгодження загальнонаціональної етнопонаціональної політики з регіональною, яка з суттєвими відмінностями реалізовувалася в окремих регіонах Півдня та Сходу, уточнення статусу етноспільнот, зокрема процедури набуття статусу національної меншини, регулювання міграційних процесів, інтеграція мігрантів, зростання ксенофобії та запровадження відповідальності за прояви етнічної нетолерантності, подвійне громадянство.

Внесення необхідних змін до законодавства, які б започаткували розв'язання цих проблем, гальмувалося складною процедурою (особливо це стосується внесення етнополітичних змін до Конституції України), відсутністю політичної волі, браком консенсусу серед поляризованих політичних сил, представлених у парламенті, та побоюванням дестабілізації етнополітичної ситуації. Попри те, що українську етнополітичну систему жодним чином не можна було характеризувати як закриту і навіть умовно закриту за критерієм обміну імпульсами та ресурсами з зовнішнім середовищем, але очевидно, що вона була закритою до змін та інновацій, які хибно розглядалися як загроза етнополітичній стабільності та безпеці.

На противагу статичній етнополітичній стабільності, за аналогією з політичною стабільністю, до різновиду якої належить і етнополітична стабільність, виокремимо також динамічну етнополітичну стабільність. Саме динамічною стабільністю характеризують сучасний стан глобального суспільного середовища. Цей тип стабільності

формується і підтримується відкритими етнополітичними системами, що активно використовують всі доступні можливості та ресурси для оновлення, модернізації, розвитку. Відкриті етнополітичні системи перебувають у постійній взаємодії з іншими етнополітичними системами на міжнародному та двосторонньому рівні. Такі системи відкриті до інновацій, діалогу, обміну напрацьованими механізмами підтримання етнополітичної стабільності з іншими державами та міжнародним співтовариством, вони не створюють такої великої кількості загороджувальних бар'єрів, на відміну від закритих статичних етнополітичних систем. В умовах динамічної етнополітичної стабільності переважає консенсусний спосіб регуляції етнопонаціональних інтересів в межах поліетнічного суспільства. Консенсусний тип регуляції соціальних відносин базується на визнанні різних інтересів і необхідності пошуку їх згоди з принципових проблем етнопонаціонального та етнополітичного розвитку. Підставою для такого консенсусу слугують загальні принципи, цінності, що поділяються всіма учасниками етнополітичної взаємодії⁹.

Слід зауважити, що в політології, окрім статичної та динамічної політичної стабільності, дослідники виокремлюють також абсолютну (повну) політичну стабільність, при цьому наголошуючи, що абсолютна стабільність політичної системи є абстракцією, що не має втілення у реальному світі. О.Семченко стверджує, що абсолютної стабільності не може бути навіть у так званих "мертвих" політичних системах, позбавлених внутрішньої динаміки, оскільки цей тип стабільності передбачає не тільки повну нерухомість політичної системи та її елементів, але й повну ізоляцію від будь-яких впливів ззовні¹⁰. Навіть у найстабільнішій сучасній державі неможливо уникнути ротації влади, діяльності опозиції. На думку дослідника, абсолютна політична стабільність шкідлива для розвитку держави і суспільства, оскільки держава з таким типом стабільності не має перспектив розвитку, всі системи життєдіяльності її з часом просто зупиняться, що означатиме стагнацію і подальший крах держави.

Отже, переваги динамічної етнополітичної стабільності над статичною, а тим більше абсолютною, очевидні. Лише динамічна етнополітична стабільність має достатній запас гнучкості, передбачає участь у її забезпеченні не лише держави, керівної політичної сили чи титульного етносу, а й широкої соціальної, етнічної бази, грома-

дянського суспільства. Цей тип стабільності забезпечує еволюцію етнополітичної системи, її демократичний розвиток.

1. *Jaworsky J.* Ukraine: Stability and Instability // McNair Paper 42. August 1995. 90 p. (3-4). 2. *Котигоренко В.* Становлення державного етнополітичного менеджменту в Україні // Політичний менеджмент. 2004. № 6 (9). С.48-63. 3. *Василик М.* Политическая стабильность и политический риск // Политология. Москва: Гардарики, 2007. С. 344. 4. *Майборода О.* Український етнополітичний менеджмент: специфіка, здобутки, проблем / Диалог.UA. URL: <http://dialogs.org.ua/ru/project/page8771.html>. 5. *Кривицька О.* Конфліктний вимір етнонаціонального розвитку України // Політичний менеджмент. 2005. № 3. С. 42-62. 6. *Вітман К.* Перші кроки реформування моделі етнонаціональної політики України // Держава і право. №54. 2011. С. 576-583. 7. *Політико-правові* засади етнокультурної консолідації українського суспільства: наукова записка / Кресіна І.О. та ін. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2013. 100 с. 8. *Вітман К.* Перші кроки реформування моделі етнонаціональної політики України // Держава і право. №54. 2011. С. 576-583. 9. *Котигоренко В.* До питання про концептуальні засади етнонаціональної політики України // Політичний менеджмент. 2006. № 4. С. 20-43. 10. *Семченко О.* Политическая стабильность: сущность, понятие, информационные механизмы // Вопросы управления. 2015. №1. С. 14-19.

Aslanov Stellas. Classification of types of ethno-political stability in the political science: dynamic, static, absolute

At present preservation ethno-political stability is the primary task of ethnonational policy of the post-Soviet countries. Not last role in this playing the type of ethno-political stability, emerging in ethno-political system of each country.

In the political science is a huge number of approaches to the classification of political stability depending on the type of political regime, the state vector etc. Most of them cannot be applied to the ethno-political stability. Based on the scientific and theoretical developments of political science and law, in this article we try to classify the types of ethno-political stability.

On this basis, distinguish static and dynamic ethno-political stability. Static ethno-political stability characterized by the formation and preservation of static ethnic and political structures or relations. It based on stereotypes and perceptions about the inviolability of the foundations of ethno-political sphere. Any changes are interpreted in it as a threat to ethno-political security, the source of ethnic conflicts. Static ethno-political stability inherent in political systems of close type. A striking example of the functioning of the static ethno-political stability in the Russian ethno-political system of closed type is the situation of the Crimean Tatars in occupied Crimea.

Static ethno-political stability can be typical in transition societies, like Ukrainian. In this case, the political system for maintaining control over society uses more static than dynamic stability despite democratic type of ethnonational relations. Ukrainian scientists indicated for many years that the ethnonational policy of Ukraine needs sub-

stantial renewal of political and legal bases. But authorities continued to preserve the static type of ethno-political stability, because of the lack of ethnonational conflicts in Ukraine. That's why state's ethnonational policy at a critical time of ethno-political conflict with Russia in 2014 demonstrated the ineffectiveness. It hasn't mechanisms for rapid, effective response to ethno-political challenges and most widely discussed ethno-political problems remained unresolved for many years.

In contrast to static, we define also dynamic ethno-political stability. This type of stability is formed and maintained open ethno-political systems that actively use all the opportunities and resources for renewal, modernization and development. Such systems are open to innovation, dialogue and exchange mechanisms for maintaining ethno-political stability with other countries and international communities. Prevailing consensus way for regulation of ethnonational interests within multi-ethnic society. The basis for this consensus is serving the general principles, values shared by all citizens.

It should be noted that in political science, in addition to static and dynamic political stability, researchers also distinguish the absolute (full) political stability. Although this kind of stability of the political system is an abstraction that has no implementation in the real world.

For the conclusion, benefits of dynamic ethno-political stability are obvious. Only dynamic ethno-political stability has adequate supply of flexibility. It also includes participation in main processes not only the state or the ruling political party, but also the wider social and ethnic base of civil society. This type of stability provides evolution of the ethno-political system, its democratic development and modernization of ethnonational policy.

Key words: ethnic conflict, ethno-political stability, ethnonational policy.

УДК 323.1

Ш. Н. РІАХАНОВ

АСАМБЛЕЯ НАРОДУ КАЗАХСТАНУ ЯК ІНСТИТУТ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖЕТНІЧНИХ ВІДНОСИН У РЕСПУБЛІЦІ КАЗАХСТАН

Ця стаття являє собою спробу аналізу специфіки та політичної ролі Асамблеї народу Казахстану (АНК) з точки зору становлення та послідовного розвитку сучасної структури міжетнічних відносин у Республіці Казахстан. Основною метою постає визначення інституційної ролі АНК з точки зору процесу розвитку казахстанської політичної нації. Автор намагається прояснити державно-політичну роль АНК і підсумувати досвід її розвитку.

Ключові слова: політична нація, Казахстан, Асамблея народу Казахстану.

© РІАХАНОВ Шингис Нуртасович – аспірант Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Риаханов Ш. Н. Ассамблея народа Казахстана как институт регулирования межэтнических отношений в Республике Казахстан

Предпринимается попытка анализа специфики и политической роли Ассамблеи народа Казахстана (АНК) с точки зрения становления и последовательного развития современной структуры межэтнических отношений в Республике Казахстан. Основной целью статьи является определение институциональной роли АНК с точки зрения процесса развития казахстанской политической нации. Автор пытается прояснить государственно-политическую роль АНК и подытожить опыт её развития.

Riakhonov Shyngyz. The assembly of the people of Kazakhstan as an institute for regulating inter-ethnic relations in the Republic of Kazakhstan

This article represents an attempt at the analysis of specificity and political role of the Assembly of the People of Kazakhstan (APK) in the context of formation and successive development of the current structure of inter-ethnic relations in the Republic of Kazakhstan. The main aim here is to ascertain the APK's institutional role from the viewpoint of development of the Kazakhstan political nation. The author purports to shed light on the APK's public policy functions and to summarize its effective experience.

Key words: *political nation, Kazakhstan, the Assembly of the People of Kazakhstan.*

Проблема інституційного супроводження державної політики регулювання міжнаціональних відносин є невід'ємною складовою практики будь-якого державного організму, що намагається досягнути стану певної міжетнічної рівноваги на підконтрольній йому території. Як слушно зазначає в цьому контексті Р. Бретон¹, залежно від рівня інституційної інтеграції відповідних етнокультурних спільнот можна говорити про різні прояви «інституційної цілісності» (англ. institutional completeness) відповідних громад, що відображається на характері їх відносин із загальнодержавними органами влади. Саме тому формування інституційних механізмів загальнонаціональної інтеграції різних етнокультурних спільнот може вважатися важливим завданням національної політики у сфері міжетнічних відносин.

У контексті суспільного розвитку Республіки Казахстан привертає увагу формування і еволюція Асамблеї народу Казахстану (до 2007 р. – Асамблея народів Казахстану) як ключового інституційного елемента проведення цілеспрямованої політики міжетнічної інтеграції навколо ідеї єдиної казахстанської ідентичності. Заснована 1995 р. за ініціативою президента Республіки Казахстан Н. А.

Назарбаєва, Асамблея народів Казахстану (далі – АНК) з самого початку стала основним консультативно-дорадчим органом у сфері міжетнічних відносин і зберігає таку роль і по сьогодні. Враховуючи цю обставину, метою цієї статті є визначення фактичної ролі АНК у процесі формування ідеї казахстанської політичної нації як основної матриці взаємної інтеграції різних етнокультурних спільнот Республіки Казахстан, а також підведення попередніх підсумків діяльності АНК у цьому контексті.

Передусім необхідно зазначити, що діяльність АНК протягом тривалого часу привертає увагу казахстанських дослідників. Тут варто звернутися до деяких із відповідних наукових праць. Зокрема, Л. А. Прокопенко² виклав офіційну позицію казахстанської експертної спільноти, що гуртується навколо АНК, щодо здобутків практичної та аналітичної діяльності цього органу, а також його місця у структурі регулювання міжетнічних відносин у казахстанському суспільстві. У свою чергу, Д. А. Нарматова³ запропонувала комплексний погляд на розвиток АНК як «суспільно-політичного інституту поліетнічної держави» (за термінологією самої дослідниці), причому основний акцент нею зроблено на ролі національних центрів, що функціонують у контексті АНК. Нарешті, З. Т. Азізова⁴ концентрує увагу на проблемі взаємодії між ЗМІ та АНК, а отже й ролі останньої у становленні загальнонаціональної інформаційної політики Республіки Казахстан.

З іншого боку, діяльність АНК також отримала висвітлення у працях зарубіжних дослідників. Зокрема, А. Вежбіцкі⁵ згадує про діяльність АНК у контексті загального огляду специфіки становлення проекту казахстанської політичної нації, а Ж. К. Нургалієва⁶ розглядає АНК як орган, що може стати або механізмом реалізації «етнократії» або опорою розвитку «багатонаціональної» державності. У будь-якому разі, можна стверджувати, що АНК та специфіка її діяльності наразі ще не знайшли належно повного відображення у працях, присвячених проблематиці міжетнічних відносин у Республіці Казахстан.

У зв'язку з цим, необхідно розпочати розгляд інституційного внеску АНК у становлення та осмислення основної проблематики міжетнічних відносин у сучасному казахстанському суспільстві. Передусім слід наголосити на тому, що створення АНК відбулося за безпосередньою ініціативою Н. А. Назарбаєва, з точки якого діяльність цього органу мала стати одним із ключових елементів

реалізації запропонованого після 1995 р. проекту створення казахстанської політичної нації⁷. Як стверджував сам Н. А. Назарбаєв, метою роботи АНК має стати вироблення такого сценарію розвитку казахстанської національної ідентичності, в рамках якого стало б можливим як збереження культурних традицій кожної з етнічних груп, що проживають у Казахстані, так і об'єднання їхніх зусиль навколо загальнонаціональної моделі політичного, економічного та соціального розвитку⁸. Тим самим Н. А. Назарбаєв накреслив основні риси того політичного дискурсу, в межах якого з того часу і розвивалася діяльність АНК.

У суто організаційно-інституційному плані робота АНК спирається на достатньо складну та розгалужену організаційну структуру. Як «низову» основу цієї структури можна розглядати етнокультурні об'єднання (ЕКО), що репрезентують себе як виразники інтересів відповідних етнокультурних спільнот. За даними на 2015 р., близько 8,9 млн осіб брало участь у приблизно 30 тис заходів та ініціатив, що, за твердженням представників АНК, були ініційовані та проведені відповідними ЕКО⁹. Зокрема, можна згадати такі ЕКО, як Координаційну Раду Асоціації російських, козацьких та слов'янських організацій Казахстану, Республіканський етнокультурний центр уйгурів Казахстану та Асоціацію громадських об'єднань німців Казахстану «Відродження»¹⁰. Перша з цих структур робить наголос на представництві передусім тих громадян Казахстану східнослов'янського походження, які ідентифікують себе із «козацькою» культурною ідентичністю, як у цьому можна переконатися, переглядаючи офіційний веб-сайт Координаційної Ради¹¹. Водночас, поряд із організаціями «козацького» спрямування, до складу Ради входять також і суто етнокультурно орієнтовані структури (наприклад, «Північно-Казахстанський обласний білоруський центр «Радзіма»¹²). Організації, що входять до складу Ради, утримуються від суто політичних заходів та коментарів, загалом декларуючи свою участь у загальнонаціональних проектах АНК.

Ще однією важливою структурною ланкою АНК є регіональні АНК. Вони є більш формалізованими структурами, ніж ЕКО, та зосереджують свою діяльність на проблематиці міжетнічних відносин у межах відповідних регіонів Казахстану. Як приклад можна навести діяльність регіональної АНК м. Астани, столичний статус якої від-

повідним чином впливає на специфіку її роботи. Так, у 2014–2016 рр. регіональна АНК м. Астани організувала проведення низки науково-практичних конференцій та «круглих столів», присвячених проблемам розвитку різних етнокультурних громад Республіки Казахстан (зокрема, української¹³). Відповідні заходи були переважно сфокусовані на тематиці, пов'язаній із певними пам'ятними датами, наприклад, святкуванні національних свят відповідних держав. Водночас, регіональна АНК м. Астани неодноразово ставала також організаційним форумом проведення заходів загальнонаціонального значення в рамках АНК. Наприклад, у вересні 2016 р. представники регіональної АНК брали участь у розширеному засіданні Центру медіації з питань запобігання та вирішення конфліктів АНК – структурного органу, на який покладено відповідальність за розвиток механізмів медіації (посередництва) та запобігання міжетнічних конфліктів¹⁴. Увага АНК до місцевого та регіонального виміру такого роду медіації може бути, таким чином, розцінена як прояв усвідомлення важливості залучення низових ланок АНК до реалізації загальноорганізаційних завдань.

На наступному рівні інституційної ієрархії перебувають власне загальнонаціональні органи АНК. До них належать передусім Депутатська група, Науково-експертна Рада, Рада медіації АНК, а також Клуб журналістів та експертів АНК, Рада суспільної згоди та Рада матерів при АНК. Кожна з цих структур пов'язана з відповідними органами державної влади Казахстану та вирізняється власною сферою компетенції. Зокрема, до функцій Депутатської групи належить реалізація основних пріоритетів роботи АНК у Мажилісі (нижній палаті) Парламенту Республіки Казахстан через сприяння «формуванню казахстанського патріотизму, казахстанської ідентичності шляхом консолідації етносів Казахстану на основі громадянської та духовно-культурної спорідненості за провідної ролі казахської мови та культури казахського народу»¹⁵. Відповідно, до пріоритетів роботи Депутатської групи також належать «активна участь у розробці, реалізації та вдосконаленні державної демографічної та міграційної політики», «недопущення політизації етнічного чинника, проявів екстремізму та радикалізму в суспільстві», а також налагодження та реалізація співробітництва АНК з ключовими державними органами Республіки Казахстан¹⁶. На основі вищезазначеного

можна зробити висновок, що Депутатська група виконує функцію зв'язку та координації роботи АНК із офіційними структурами державної влади Республіки Казахстан у контексті їхньої компетенції регулювати ключові сфери міжетнічних відносин у державі.

Натомість, Науково-експертна Рада репрезентує власне науково-дослідницьке «крило» АНК, тим самим забезпечуючи послідовність та обґрунтованість пропонованої АНК політики у сфері розбудови загальнонаціональної ідентичності та розв'язання основних проблем, що можуть виникати у відносинах між різними етнокультурними групами Казахстану. До складу Ради входять 32 науковці, у тому числі керівники провідних профільних наукових установ та організацій (зокрема, ректор Євразійського Національного університету ім. Л. Н. Гумільова Є. Б. Сидиков, директор Казахстанського інституту стратегічних досліджень при Президенті Республіки Казахстан Є. Т. Карін, віце-міністр освіти та науки Республіки Казахстан Т. О. Баликбаєв та інші¹⁷). До компетенції Науково-експертної Ради належить визначення основних тенденцій розвитку етнополітичних процесів у межах Республіки Казахстан, науково-експертне супроводження діяльності АНК з актуальних питань казахстанської етнополітики, та загальна координація науково-дослідницької роботи у сфері міжетнічних та міжконфесійних відносин¹⁸. Тим самим Науково-експертна Рада являє собою науково-аналітичний механізм, що багато в чому сприяє поточному розумінню етнополітичної ситуації не лише членами АНК, а й посадовими особами основних органів державної влади Республіки Казахстан. До практичних заходів у рамках Науково-експертної Ради залучені також учасники Науково-експертної групи АНК, яка побудована за регіональним принципом та включає провідних науковців у сфері етнополітичних досліджень «на місцях»¹⁹. Тим самим забезпечується постійний моніторинг етнополітичної ситуації та зв'язок між центральним апаратом Науково-експертної Ради та місцевими спеціалістами.

Рада медіації АНК є більш практично орієнтованим органом Асамблеї, адже на неї покладено відповідальність за реалізацію одного з ключових напрямків роботи АНК – моніторингу, запобігання та подолання міжетнічних конфліктів. Рада перебуває в тісному взаємозв'язку з основними громадськими організаціями та органами державної влади Республіки Казахстан. Зокрема, підписано

домовленості про співпрацю із Верховним Судом, Генеральною Прокуратурою, Міністерством внутрішніх справ, Міністерством юстиції, Міністерством освіти та науки, та низкою інших центральних органів виконавчої влади Республіки Казахстан²⁰. Тим самим забезпечується послідовність медіаторської роботи Ради та можливість використовувати важелі державного примусу для покарання провокаторів можливих міжетнічних та міжконфесійних конфліктів. Станом на лютий 2017 р. Раді медіації, за участі інших органів АНК, вдалося створити розгалужені регіональні та локальні мережі медіації АНК, до складу яких нині входять 2207 Рад суспільної згоди, 2141 Рад матерів, 17 кабінетів медіації, а також 13 регіональних Рад медіації²¹. Такі дані свідчать про значну зацікавленість державної влади Казахстану в ефективному функціонуванні інфраструктури міжетнічної медіації в рамках АНК.

Важливу організаційну роль у контексті діяльності АНК відіграє також Республіканська державна установа «Қоғамдық келісім» («Суспільна згода») при Президенті Республіки Казахстан (далі – РГУ «Қоғамдық келісім»). Специфікою роботи цієї інституції є її наголос на інтегральному забезпеченні діяльності АНК у цілому. Тому до складу РГУ «Қоғамдық келісім» входять як відділи, до компетенції яких належить підтримання тісного зв'язку з окремими ЕКО, так і ті, що займаються координацією науково-методичних розробок у рамках Науково-експертної Ради АНК, так і, нарешті, відділи, зайняті безпосередньо організаційно-адміністративною роботою та перспективним плануванням діяльності АНК у цілому²². Таким чином, можна стверджувати, що діяльність РГУ «Қоғамдық келісім» багато в чому забезпечує цілісність роботи АНК як такої. Цей орган також взаємодіє з Академією державного управління при Президенті Республіки Казахстан, проявом чого є послідовна робота з проведення відповідних соціологічних досліджень, що є формою постійного моніторингу етнополітичної ситуації в Республіці Казахстан. Для прикладу тут можна згадати Комплексне соціологічне дослідження «Асамблея народу Казахстану та її роль у консолідації казахстанського суспільства (на 2015–2017)», яке безпосередньо пов'язане з визначенням короткотермінового впливу ініціатив АНК на формування єдиної загальнонаціональної ідентичності у рамках побудови казахстанської політичної нації²³. Тим

самим демонструється зацікавленість фахівців РГУ «Қоғамдық келісім» у підвищенні ефективності роботи АНК у межах основної компетенції АНК.

Крім того, необхідно наголосити на тісному взаємозв'язку історичного досвіду діяльності АНК із основними державними програмами та ініціативами вищої влади Республіки Казахстан у сфері етнополітики. Відразу після створення АНК (1995 р.) Президент Республіки Казахстан Н. А. Назарбаєв запропонував розглядати АНК як ключовий майданчик обміну позиціями та формування єдиної консолідованої моделі для формування казахстанської національної ідентичності нового зразку. У цьому сенсі VII сесія АНК (грудень 2000 р.) стала переломним моментом розвитку АНК як державно-політичного проекту, оскільки саме на цій сесії відбувся відомий виступ Н. А. Назарбаєва, у ході якого Президент Республіки Казахстан проголосив: «Ми створили Казахстан, тепер завдання – створити казахстанців»²⁴. Саме в контексті цієї тези варто розглядати схвалену в грудні 2000 р. Стратегію АНК, у якій вперше було задекларовано необхідність підвищення ролі АНК у контексті реалізації Стратегії «Казахстан-2030» (схвалена 1997 р.), у тому числі в плані недопущення «діяльності, спрямованої на підриг національної безпеки держави, розпалювання соціальної, національної, родової та релігійної... ворожнечі»²⁵. Як можна побачити із проаналізованих вище поточних напрямів діяльності АНК, відповідний пріоритет і досі посідає надзвичайно важливе місце у повсякденній діяльності Асамблеї.

Наступним етапом розвитку діяльності АНК став період 2000-х років, у ході якого спостерігався виразний акцент на визначенні самого дискурсу «казахстанської нації» як основи регулювання етнополітичної сфери життя казахстанського суспільства. Затверджена 2002 р. Указом Президента Республіки Казахстан Стратегія діяльності АНК на середньостроковий період (до 2011 р.) робила наголос на «залученні інститутів громадянського суспільства» до розбудови єдиної структури регулювання міжетнічних відносин у казахстанському суспільстві²⁶. У 2004 р. було опубліковано Доктрину національної єдності (оновлено 2010 р.), що стала очевидним проявом такої дискурсивної діяльності АНК. У тексті Доктрини зроблено наголос на необхідності досягнення «Національної Єдності, заснова-

ної на визнанні спільної для всіх громадян системи цінностей та принципів»²⁷. Доктрина також затвердила принципи «Одна країна – одна доля» та «Різне походження – однакові можливості» як основу казахстанської моделі мультикультуралізму за умов визнання єдності політичної нації Республіки Казахстан²⁸. Створення 2008 р. Депутатської групи АНК також продемонструвало важливість Асамблеї як етнополітичного інституту з точки зору перспективного розвитку казахстанської політичної системи в цілому²⁹.

У 2010-х роках можна простежити подальше зміцнення присутності АНК у загальній структурі етнополітичного регулювання. Наприклад, можна згадати про розбудову вищезгаданої Ради медіації та зростання її загального місця та значення у структурі етнополітичних інститутів державної влади Республіки Казахстан³⁰. Так само й розвиток РГУ «Қоғамдық келісім» як основи організаційної інфраструктури АНК може розглядатися як прояв подальшої інституалізації та зміцнення державницької ролі АНК з точки зору пріоритетів національної політики Казахстану.

Таким чином, можна зробити кілька висновків щодо сутності та перспектив АНК як механізму етнополітичного регулювання. По-перше, АНК не має в своєму розпорядженні прямих механізмів здійснення та/або контролю над проведенням державної етнополітичної діяльності, незважаючи на те, що Рада медіації АНК останнім часом демонструє тенденції до повноцінної інтеграції до структури органів виконавчої влади Республіки Казахстан. По-друге, розгалуженість організаційної структури АНК вказує на різносторонність можливих напрямів діяльності Асамблеї, і в той же час – на певну їхню обмеженість проблематикою науково-аналітичного та водночас протокольно-офіційного характеру. Саме тому, якщо АНК зможе в подальшому підвищити свій інституційний статус, Асамблеї необхідно посилити конкретизацію основних напрямів своєї діяльності, а також підвищити ступінь координації своїх складових ланок.

1. *Breton R. Ethnic Relations in Canada: Institutional Dynamics*. Montreal and Kingston: McGill's Queen University Press, 2005. 424 p. 2. *Проконенко Л. А.* Концепція розвитку Ассамблеї народу Казахстану та задачі по дальнішому укріпленню національного єдності // Новые вызовы и задачи этнополитики: технологии урегулирования, управления и мониторинга: сборник лекций и материалов семинара-тренинга в помощь организаторам и слушателям курсов

повышения квалификации государственных служащих, руководителей этнокультурных и других объединений. Вып. 2. [под общей ред. Е. Л. Тугжанова, Б. С. Абдрасилова, А. К. Садвокасовой]. Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2014. С. 9–19; *Прокопенко Л. А.* Регулирование межэтнических отношений: международные стандарты и казахстанская практика // Новые вызовы и задачи этнополитики: технологии урегулирования, управления и мониторинга: сборник лекций и материалов семинара-тренинга в помощь организаторам и слушателям курсов повышения квалификации государственных служащих, руководителей этнокультурных и других объединений. Вып. 2. [под общей ред. Е. Л. Тугжанова, Б. С. Абдрасилова, А. К. Садвокасовой]. Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2014. С. 20–33. **3.** *Нарматова Д. С.* Деятельность Ассамблеи народов Казахстана как общественно-политического института полиэтничного государства: автореф. дисс. ... канд. полит. наук. Алматы: [б. и.], 2005. 32 с. **4.** *Азизова З. Т.* Влияние средств массовой информации на этнополитические процессы в Республике Казахстан: автореф. дисс. ... канд. полит. наук. Алматы: [б. и.], 2008. 30 с. **5.** *Вежбицки А.* Перспективы формирования казахстанского народа // Вестник Евразии. 2006. № 4. С. 48–62. **6.** *Нурғалиева Ж. К.* Поиски новой этнической идентичности в Республике Казахстан как национализирующем государстве // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 12. Социология. Вып. 3. Ч. 1. С. 77–83. **7.** *Деятельность Ассамблеи народа Казахстана / Ассамблея народа Казахстана.* URL: <http://assembly.kz/ru/deyatelnost-assamblei-naroda-kazahstana>. **8.** *Назарбаев Н. А.* Казахстан – 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. Послание Президента страны народу Казахстана. URL: http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazahstana-oktyabr-1997-g_1343986436. **9.** *Опыт Ассамблеи народа Казахстана по участию этнокультурных объединений в решении комплекса общегосударственных задач.* URL: http://assembly.kz/sites/default/files/print_pdf/print_pdf_mpdf/uchastie_etnokulturnyh_obedineniy_v_reshenii_kompleksa_obshchegosudarstvennyh_zadach.pdf. **10.** Там же. **11.** *Координационный Совет русских, казачьих и славянских организаций в Казахстане.* URL: <http://kskso.kz>. **12.** Там же. **13.** *Круглый стол ко Дню Конституции Украины.* URL: <http://astana.assembly.kz/ru/news/kruglyy-stol-ko-dnyu-konstitucii-ukrainy>. **14.** *Расширенное заседание Центра медиации по вопросам предотвращения и разрешения конфликтов.* URL: <http://astana.assembly.kz/ru/news/rasshirennoe-zasedanie-centra-mediacii-po-voprosam-predotvrashcheniya-i-razresheniya-konfliktov>. **15.** *Положение о депутатской группе «Ассамблея народа Казахстана».* URL: <http://assembly.kz/ru/polozhenie-o-deputatskoj-gruppe-assambleya-naroda-kazahstana>. **16.** Там же. **17.** *Научно-экспертный совет АНК.* URL: <http://assembly.kz/ru/nauchno-ekspertnyy-sovet-ank>. **18.** Там же. **19.** *Научно-экспертная группа АНК.* URL: <http://assembly.kz/ru/neg-ank>. **20.** *Модель функционирования Центра медиации при Ассамблее народа Казахстана.* URL: <http://assembly.kz/sites/default/files/>

[print_pdf/print_pdf_mpdf/model_funkcionir_ctntra-mediacii-ank.pdf](http://assembly.kz/sites/default/files/print_pdf/print_pdf_mpdf/model_funkcionir_ctntra-mediacii-ank.pdf) **21.** *Международный диспут-форум Ассамблеи народа Казахстана «Роль института медиации в обеспечении общественного согласия».* URL: <http://www.parlam.kz/ru/blogs/abdrayim/Details/6/41784> **22.** *Основные направления деятельности структурных подразделений РГУ «Қоғамдық келісім» при Президенте Республики Казахстан (в соответствии с Указом Президента РК от 17 июня 2014 г. № 837).* URL: http://assembly.kz/ru/deyatelnost-0_23. РГУ «Қоғамдық келісім». URL: <http://assembly.kz/ru/rgu-kogamdyk-kelisim>. **24.** *Якушева Ю. В.* Национальное законодательство Республики Казахстан в сфере межэтнического взаимодействия в период независимости // «Дискуссия». Политематический журнал научных публикаций. 2013. № 7(37). URL: <http://www.journal-discussion.ru/publication.php?id=90>. **25.** Там же. **26.** Там же. **27.** *Доктрина национального единства Казахстана / Казинформ.* 2010. 29 апреля. URL: <http://www.inform.kz/rus/article/2263364>. **28.** Там же. **29.** *Якушева Ю. В.* Цит. работа. **30.** *Модель функционирования Центра медиации при Ассамблее народа Казахстана.* URL: http://assembly.kz/sites/default/files/print_pdf/print_pdf_mpdf/model_funkcionir_ctntra-mediacii-ank.pdf; *Международный диспут-форум Ассамблеи народа Казахстана «Роль института медиации в обеспечении общественного согласия».* URL: <http://www.parlam.kz/ru/blogs/abdrayim/Details/6/41784> 22

Riakhanov Shyngys. The assembly of the people of Kazakhstan as an institute for regulating inter-ethnic relations in the Republic of Kazakhstan

The present article reflects on the actual role played by the Assembly of the People of Kazakhstan (APK) in the context of regulating inter-ethnic relations in the Republic of Kazakhstan, with a view to placing this body into a wider political and institutional context. Drawing on the concept of institutional completeness as suggested by R. Breton, the author strives to evaluate the capability of APK to play its stated role as the focus of merging the stated goal of safeguarding ethnic diversity with that of promoting the notion of the unified Kazakhstani political nation.

Hence, the structure of this article unfolds as follows. First, the positions of several notable scholars, both from Kazakhstan and international ones, are presented, with a view to demonstrating the basic array of positions that the respective specialists tend to assume in regard of APK's efficacy. Further, their viewpoints on the Assembly's effective role are duly restated.

Subsequently, the article goes on to reflect on APK's organizational structure, as well as the functional roles supposedly played by each of its respective constituents. This part of the analysis begins with the observations on the Ethnic-Cultural Communities (ECC), wherein the case of the Coordination Council of Russian, Cossack and Slavic Organizations of Kazakhstan is presented as an example of such an ECC. Then the analysis goes on to cover the role played by regional APK sections, with that of Astana (capital of the Republic of Kazakhstan) singled out in particular. The author surmises that regional APK sections are likely to play mainly ceremonial role, but they may increase their prominence in the future.

Consequently, central bodies of APK are presented for analysis, with both Council for Mediation and Scientific-Expert Council to be regarded as the most salient functional elements of the former. The author concludes that each of these bodies is tightly integrated both with the wider academic community and central bodies of executive power so that the impact of their activities on the ethno-political relations within the Kazakhstan society may prove to be rather significant. The “Social Accord” Institution, affiliated with the Office of the President of the Republic of Kazakhstan, is meanwhile assessed as the key administrative body that may contribute to a more thorough mode of operations for the future reform of APK.

The article concludes with the estimation of the historical experiences of APK within the context of the Kazakhstan nation-building strategy promoted by President Nursultan Nazarbayev and enshrined in a number of official documents (such as the 2004 National Unity Doctrine as amended and updated in 2010). The author notes that the main trait of this historical development would concern the justification of a peculiar Kazakhstani model of multiculturalism, wherein the values of ethnic diversity are seen as fully compatible and mutually constitutive of the concept of the unified political nation to involve all citizens of Kazakhstan.

Key words: political nation, Kazakhstan, the Assembly of the People of Kazakhstan.

Розділ 4

ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

УДК 321.013

**І. О. КРЕСІНА,
О. М. СТОЙКО**

ТЕРИТОРІАЛЬНА ЦІЛІСНІСТЬ ДЕРЖАВИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ НЕВИЗНАНИХ ДЕРЖАВ*

Відновлення територіальної цілісності держави розглянуто у контексті феномена держав де-факто, які активно почали досліджуватися лише з початку XXI ст. З'ясовано роль міжнародного визнання для урядів невизнаних держав; встановлено чинники, що сприяють мирному врегулюванню конфліктів з материнською державою. Проаналізовано умови, що

© КРЕСІНА Ірина Олексіївна – доктор політичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

© СТОЙКО Олена Михайлівна – доктор політичних наук, ст. науковий співробітник відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

* Стаття виконана у рамках наукового проекту «Політичні та міжнародно-правові механізми деокупації та відновлення територіальної цілісності держави: світовий досвід і Україна».

сприяють сепаратистським рухам, що і породжують проблему відновлення територіальної цілісності.

Ключові слова: територіальна цілісність, суверенітет, держава де-факто, сепаратизм, мирне врегулювання.

Кресина И. А., Стойко Е. М. Территориальная целостность государства и перспективы непризнанных государств

Восстановление территориальной целостности государства рассмотрено в контексте феномена государств де-факто, ставших объектом активного изучения только с начала XXI ст. Определена роль международного признания для правительств непризнанных государств; выявлены факторы, содействующее мирному урегулированию конфликтов с материнским государством. Проанализированы условия, содействующие сепаратистским движениям, порождающим проблему восстановления территориальной целостности.

Ключевые слова: территориальная целостность, суверенитет, государство де-факто, сепаратизм, мирное урегулирование.

Kresina Iryna, Stoyko Olena. Territorial integrity of the state and prospects of unrecognized states

Restoration of the territorial integrity of the state was considered in the context of the phenomenon of de facto states, which became the object of active study only from the beginning of the XXI century. The role of international recognition for the governments of unrecognized states is defined; factors that contribute to the peaceful resolution of conflicts with the parent state have been identified. The conditions facilitating the success of secessionist movements that generate the problem of restoring territorial integrity are analyzed.

Key words: territorial integrity, sovereignty, de facto state, secession, peaceful settlement.

Територіальна цілісність – один з основоположних принципів міжнародного публічного права, який закріплює недоторканність території держави від посягань з боку інших держав шляхом застосування військової сили або загрози силою. Цей принцип вперше був закріплений п. 4 ст. 2 Статуту ООН 1945 р., а згодом у Декларації про зміцнення міжнародної безпеки від 16 грудня 1970 р., Заключному акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1 серпня 1975 року. Крім цих документів територіальна цілісність України гарантується і низкою міжнародно-правових договорів, насамперед так званим Будапештським меморандумом¹, сторонами якого є Великобританія, США і Росія. Ці країни взяли на себе зобов'язання поважати незалежність, суверенітет та існуючі кор-

дони України, утримуватися від погрози силою чи її застосування проти територіальної цілісності або політичної незалежності України. Вони також запевнили, що жодна їх зброя не буде використана проти України, крім цілей самооборони або будь-яким іншим способом, згідно Статуту ООН.

ООН у своїй Резолюції від 24 березня 2014 року «Територіальна цілісність України» закликала усі держави, міжнародні організації та спеціалізовані установи не визнавати жодних змін статусу АР Крим на основі референдуму, проведеного 16 березня 2014 року, і утримуватися від будь-яких дій чи кроків, які можна було б витлумачити як визнання будь-якої зміни такого статусу².

Відновлення територіальної цілісності України, що відбулося у результаті анексії Криму та самопроголошення незалежності так званими Донецькою та Луганською народними республіками, важливе не лише з точки зору відновлення її суверенітету над цими територіями, а й пов'язане із виконанням Києвом своїх міжнародних зобов'язань, закріплених, зокрема, у Договорі про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 року³. Згідно із ст. II Україна зобов'язалася не приймати передачі від кого б то не було ядерної зброї чи інших ядерних вибухових пристроїв, а також контролю над такою зброєю або вибуховими пристроями ні безпосередньо, ні опосередковано, але не може дотриматися взятого зобов'язання щодо АРК Крим, окремих районів Донецької та Луганської областей. Це завдання ускладнюється тим, що у 2014 році вперше з часів завершення Другої світової війни частина території суверенної держави була включена до складу іншої.

Проблема відновлення територіальної цілісності тісно пов'язана із долею невизнаних держав. Після проголошення незалежності Косово Дж. Кітінг опублікував рекомендації, яким повинні слідувати сепаратистські рухи для досягнення своїх цілей: 1) переконатися у наявності підстав для реалізації права народів на самовизначення; 2) проголосити незалежність; 3) отримати визнання; 4) приєднатися до клубу суверенних держав (зокрема вступити в ООН)⁴. Однак далеко не завжди квазі-державним утворенням вдається дійти до останнього пункту, свідченням чого є існування чотирьох груп країн залежно від ступеня їх визнання ООН:

1) члени ООН, не визнані, хоча б одним членом ООН (Південна Корея не визнана Північною Кореєю, Вірменія не визнана Пакистаном, Кіпр не визнаний Туреччиною, КНР не визнана 23 державами, Ізраїль – 24);

2) не члени ООН, визнані хоча б одним членом ООН (Північний Кіпр визнаний Туреччиною, Китайська республіка (Тайвань) визнана 23 державами), Косово, Західна Сахара, Палестинська держава; Абхазія і Південна Осетія визнані Росією, Нікарагуа, Венесуелою та Науру;

3) визнані лише не членами ООН – Придністров'я, Нагірно-Карабахська республіка;

4) не визнані жодною державою – Сомаліленд.

До 1990 року виникло 9 існуючих до сьогодні невизнаних держав, а до 2008, коли Косово було визнане як незалежна держава, ще 6. Лише у 2014 році з'явилися дві самопроголошені республіки – ДНР і ЛНР, які належать до четвертої групи. Таким чином, посилення на те, що визнання Косово створило правовий прецедент і сприяло активізації сепаратистських рухів, не має вагомих підстав. За останні два десятиліття лише дві держави стали членами ООН у результаті успішного сепаратистського руху або конфлікту із материнською державою – Східний Тимор у 2002 р. та Південний Судан у 2011 р.

Брак міжнародного визнання не означає, що держава де-факто приречена на анархію або ж на міжнародну ізоляцію. Деяким із них вдається побудувати ефективні інститути, реалізувати політичні реформи, а іншим навіть вдається брати участь у міжнародних заходах. Хоча деякі держави де-факто, такі, як Тайвань і меншою мірою Північний Кіпр та Сомаліленд, частково інтегровані у міжнародну систему⁵, для більшості з них двері на міжнародну арену залишаються закритими.

Державами де-факто зазвичай вважаються території, що отримали фактичну незалежність, часто за підсумками війни, але яким не вдалося отримати міжнародного визнання. Вони можуть існувати тривалий час (два роки контролю над територією вважаються достатнім критерієм), апелювати до права народів на самовизначення та наполягати на своїй незалежності від материнської держави та сусідніх країн⁶. Ці утворення можуть мати низку атрибутів дер-

жавності, але вони не є членами клубу суверенних держав. Слід визнати, що на сьогодні такі квазі-держави не є поодинокими випадками у міжнародній системі і становлять серйозну загрозу регіональній і міжнародній безпеці: контрольована ними територія є потенційним джерелом поновлення збройного протистояння.

Хоча перші такі утворення виникли ще в середині ХХ ст., однак навіть на початку 2000-х років дослідники приділяли їм досить мало уваги. Зазвичай у ЗМІ та спеціалізованій літературі вони подавалися як криміналізовані території, що перебувають під контролем злочинних елементів⁷, виживають за рахунок розбою і контрабанди небезпечних товарів (наркотиків, радіоактивних матеріалів тощо)⁸. Але така ситуація має місце далеко не у всіх державах де-факто⁹. Хоча їх визначальними характеристиками є підпорядкування влади військовим ватажкам та розквіт організованої злочинності, особливо на ранніх етапах після проголошення незалежності, частина з них намагаються якомога швидше покінчити з анархією та стабілізувати ситуацію. Держави де-факто спроможні встановити ефективний контроль над територією, на яку вони претендують, створити хоча б рудиментарні державні інститути, а деякі навіть впровадити політичні реформи. Фактично брак визнання стимулює будівництво ефективних інститутів та реалізацію політичних реформ, оскільки це сприяє їх виживанню та легітимізує їх владу як всередині утворення, так і за його межами¹⁰.

Дослідники схильні розглядати держави де-факто як перехідну форму, що набуде незалежності де-юре або ж буде реінтегрована у материнську державу. На сьогодні відомі лише три приклади успішної реінтеграції військовим шляхом: у Росії (Чечня), Хорватії (Республіка Сербська Країна) і на Шрі-Ланці (Таміл-Ілам). Однак досвід останніх десятиліть свідчить, що держави де-факто – це не просто ефемерне явище, що зникне само по собі¹¹. Вони демонструють вражаючу живучість. Чотири держави де-факто у колишніх пострадянських республіках, як і Сомаліленд, проіснували більше двох десятиліть. А Північний Кіпр існує у такому статусі уже протягом чотирьох десятиліть. Цілком закономірно, що на сьогодні вони стали предметом досліджень не лише конфліктології, а й міжнародних відносин.

Зазначимо, що прагнення до міжнародного визнання не завжди є пріоритетом для самопроголошених держав. Їх лідери усвідомлю-

ють, що міжнародне визнання є малоімовірним, у найближчому майбутньому, і тому прагнуть мінімальної інтеграції у міжнародну систему як незнані чи частково визнані утворення. Вони сподіваються, що це покращить їх статус-кво та посилить їх фактичну незалежність у коротко- і середньочасовій перспективі, зробить міжнародне визнання більш ймовірним чи, у крайньому випадку, гарантуватиме міжнародний осуд насильницької реінтеграції з боку материнської держави.

На перешкоді примусової реінтеграції держав де-факто можуть стати міркування щодо мирного врегулювання конфлікту. Так усвідомлення лідерами сепаратистських рухів своєї слабкості і нездатності контролювати територію полегшує укладення мирної угоди, що закріплює певну ступінь автономності за повсталим регіоном¹². Однак навіть якщо керівництву таких держав вдалося створити ефективні управлінські інститути, встановити контроль над територією, заручитися підтримкою населення, вони все ще можуть бути зацікавлені у врегулюванні конфлікту і гарантувати повне виконання домовленостей через відсутність внутрішньої опозиції.

Трудність полягає у тому, що сецесіоністські рухи, які є досить сильними, щоб досягти фактичної незалежності і підтримувати її тривалий час, зазвичай мають підтримку держави-патрона. Таке втручання третьої сторони є однією з основних перешкод для розв'язання конфлікту¹³. Держава-патрон може накладати вето на будь-які мирні переговори та утруднити досягнення компромісного варіанту, оскільки це вимагає узгодження інтересів більшої кількості гравців. Одним із чинників, що пояснює тривалість громадянських воєн, є кількість залучених акторів: чим більше учасників, тим довше триває конфлікт. Це особливо справедливо у випадку, коли між учасниками відсутня згода, чітка структура та ієрархічне підпорядкування. Більше того, конфлікти, до яких залучено багато учасників, характеризуються як внутрішньо- так і міжгруповим насильством, динаміка якого є непередбачуваною, а досягнення остаточного рішення є нереалістичним завданням, оскільки важко дати відповідь на такі питання: хто з ким вестиме переговори, чи зможуть учасники переговорів переконати своїх послідовників тощо¹⁴.

За інших рівних умов конфлікт набагато складніше вирішити, якщо сецесіоністським рухам вдається домогтися фактичної неза-

лежності, особливо якщо вони здатні підтримувати її протягом тривалого періоду¹⁵. Перспектива міжнародного визнання та існування зовнішньої загрози є ефективними інструментами для забезпечення внутрішньої згуртованості у квазі-державах, але їх ефективність з часом зменшується за відсутності успіхів на цих напрямках, що збільшує ймовірність зближення з материнською державою.

Отже, керівництво незваних держав відіграє неоднозначну роль у врегулюванні конфлікту, зазвичай ускладнюючи досягнення рішення, яке б задовольнило обидві сторони. Крім того, основною причиною збереження нестабільності на постконфліктній території є інституційна слабкість регіону¹⁶. Без достатньої внутрішньої підтримки місцеві лідери не спроможні перемогти деструктивні сили, що виступають проти мирного рішення, їм також бракуватиме ресурсів для надання публічних послуг і відповідно легітимації мирної угоди серед населення, що збільшує ризик відродження насильницької фази конфлікту.

На думку Н. Касперсен, ізоляція чи ослаблення квазі-держав не є єдиною можливою відповіддю з боку материнської держави, оскільки сприяє відновленню протистояння і посиленню впливу держави-патрона¹⁷. Альтернативним варіантом є їх включення у переговорний процес, не лише заради зменшення жертв серед мирного населення, а й для посилення конструктивно налаштованих сил у цих утвореннях, які поступово створять ситуацію, більш сприятливу для компромісу та досягнення стабільного врегулювання. Однак, на нашу думку, такий варіант розвитку подій можливий лише у тому випадку, коли квазі-державам вдалося створити ефективну систему управлінських інститутів. У протилежному випадку це призводить до зростання амбіцій військових ватажків та утруднює мирний процес.

Отже, на сьогодні, незважаючи на тривалу історію існування держав де-факто, ефективні міжнародно-правові, політичні, економічні чи будь-які інші засоби відновлення територіальної цілісності держав, на території яких вони виникли, відсутні. Насамперед це пояснюється незавершеністю реформування світового порядку, зумовленого зникненням зі світової арени одного з основного гравців біполярного світу – Радянського Союзу. Адже саме на території колишніх республік виникло чотири (без урахування ДНР і ЛНР)

квазі-державних утворення, що належать до другої і третьої груп невизнаних держав. По-друге, найчастіше такий феномен зустрічався на периферії світової політики і не викликав належної уваги з боку лідерів Західної Європи та США. Однак події 2014 року в Україні внесли значні корективи у діяльність регіональних і міжнародних організацій, військових союзів, зокрема НАТО. Це дає змогу об'єднати зусилля держав та міжнародних організацій і комплексно підійти до вирішення проблеми існування «заморожених» конфліктів, у тому числі до врегулювання ситуації в окремих районах Донецької і Луганської областей. По-третє, при розробці стратегій відновлення територіальної цілісності держави слід враховувати і чинники, що сприяють сепсесіоністським рухам, зокрема: 1) наявність автономного статусу певної території; 2) компактність проживання лінгвістичних, етнічних, релігійних меншин; 3) розв'язання військового конфлікту з материнською державою, що мобілізує і радикалізує місцеве населення; 4) сприятлива геополітична ситуація (наявність сильної зовнішньої підтримки з боку держави-патрона, спільний кордон з нею); 5) зовнішнє втручання (міжнародні миротворчі операції). Нівелювати негативний вплив перших двох чинників покликана виважена етнонаціональна політика, спрямована на створення умов, необхідних для гармонійного розвитку української нації і національних меншин України, на консолідацію усіх етнічних складових українського суспільства.

1. Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 5 грудня 1994 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_158 (дата звернення: 01.03.2017). 2. Резолюція ГА ООН от 27 марта 2014 г. № 68/262 «Территориальная целостность Украины». URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/68/262> (дата звернення: 01.03.2017). 3. Договір про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_098 (дата звернення: 05.05.2017). 4. Keating J. How to start your own country in four easy steps. URL: <http://foreignpolicy.com/2008/02/26/how-to-start-your-own-country-in-four-easy-steps/> (дата звернення: 01.03.2017). 5. Berg E., Toomla R. Forms of normalisation in the quest for de facto statehood // *International Spectator*. 2009. Vol. 44. №4. P. 27–45. 6. Caspersen N. The pursuit of international recognition after Kosovo // *Global Governance*. 2015. Vol. 21. №3. P. 393–412. 7. Kolsto P., Blakkisrud H. Living with non-recognition: State- and nation-building in South Caucasian quasi-states // *Europe-Asia Studies*. 2008. Vol. 60. № 3. P. 483–509. 8. Berg E., Kuusk E. What makes sovereignty a relative concept? Empirical ap-

proachesto international society // *Political Geography*. 2010. Vol. 29. № 1. P. 40–49. 9. Caspersen N. Separatism and democracy in the Caucasus. *Survival*. 2008. Vol. 50. № 4. P. 113–136. 10. Caspersen N. Unrecognized states: The struggle for sovereignty in the modern international system. Cambridge: Polity Press, 2012. 11. Broers L., Iskandaryan A., Minasyan S. The unrecognized politics of de facto states in the post-Soviet space // *Caucasus Survey*. 2013. Vol. 3. № 3. P. 187–194. 12. Kasfir N. Rebel governance: Constructing a field of inquiry / In Arjona A., Kasfir N., Mapilly Z. *Rebel governance in civil war*. New York: Cambridge University Press, 2015. P. 21–46. 13. Doyle M. W., Sambanis N. International peacebuilding: A theoretical and quantitative analysis // *The American Political Science Review*. 2000. Vol. 94. № 4. P. 779–801. 14. Barter S. J. The rebel state in society: Governance and accommodation in Aceh, Indonesia / In Arjona A., Kasfir N., Mampilly Z. *Rebel governance in civil war*. New York: Cambridge University Press, 2015. P. 226–245. 15. Kasfir N. Rebel governance: Constructing a field of inquiry / In Arjona A., Kasfir N., & Mapilly Z. *Rebel governance in civil war*. New York: Cambridge University Press, 2015. P. 21–46. 16. Caspersen N. Peace agreements: Finding solutions to intra-state conflicts. Cambridge: Polity, 2017. 17. Caspersen N. Making peace with de facto states / In Riegl M., Dobos B. *Unrecognized states and secession in the 21st century*. New York: Springer, 2017. P. 20.

Kresina Iryna, Stoyko Olena. Territorial integrity of the state and prospects of unrecognized states

Today, despite the long history of the existence of de facto states, there are no effective international legal, political, economic or any other means of restoring the territorial integrity of the states in which territory they arose. First of all, this is due to the incompleteness of the world order transformation, started after the disappearance on the world arena of one of the main players of the bipolar world – the Soviet Union. Indeed, there are four (without DNR and LNR) quasi-state education, belonging to the second and third groups of unrecognized states, on the territory of the former Soviet republics. Secondly, most often this phenomenon was met on the periphery of world politics and did not attract attention from the leaders of Western Europe and the United States. However, the events of 2014 in Ukraine have made significant adjustments in the activities of regional and international organizations, military alliances, in particular NATO. This enables to combine the efforts of the states and international organizations and to find the solution of the problem of «frozen» conflicts, including the settlement of the situation in certain districts of Donetsk and Luhansk oblasts. Thirdly, for restoring the territorial integrity of the state factors that contribute to secessionist movements should also be taken into account, in particular: 1) the existence of an autonomous status of a particular region; 2) compact living of linguistic, ethnic, religious minorities; 3) the military conflict with the parent state, that mobilizing and radicalizing the local population; 4) favorable geopolitical situation (the presence of strong external support from the patron state, the common border with it); 5) external interference (international peacekeeping operations). A balanced ethno-national policy aimed

at creating the conditions necessary for the harmonious development of the Ukrainian nation and national minorities of Ukraine, consolidating all ethnic components of Ukrainian society may reduce the negative influence of the first two factors.

Key words: territorial integrity, sovereignty, de facto state, secession, peaceful settlement.

УДК 321.01

В. О. КОТИГОРЕНКО

ПРОБЛЕМА ГІБРИДНОСТІ І НЕОБХІДНІСТЬ ДЕГІБРИДИЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано інституціональні причини безперестанних спроб різних груп правлячого класу України змінити конституційну модель владно-політичних відносин у державі. Обґрунтовано авторську версію доцільності трансформації чинної парламентсько-президентської моделі в модель парламентсько-прем'єрську з обмеженими повноваженнями президента країни. Запропоновано способи вирівнювання умов участі політичних партій у виборах до парламенту та розподілі депутатських мандатів.

Ключові слова: політична влада, повноваження, президент, парламент, вибори.

Котигоренко В. А. Проблема гибридности и необходимость дегибридизации политической власти в Украине

Проанализированы институциональные причины непрекращающихся попыток различных групп правящего класса Украины изменить конституционную модель властно-политических отношений в государстве. Обоснованно авторскую версию целесообразности трансформации действующей парламентско-президентской модели в модель парламентско-премьерскую с ограниченными полномочиями президента страны. Предложены способы выравнивания условий участия политических партий в выборах в парламент и в распределении депутатских мандатов.

Ключевые слова: политическая власть, полномочия, президент, парламент, выборы.

© КОТИГОРЕНКО Віктор Олексійович – доктор політичних наук, професор, головний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України

Kotygorenko Viktor. The problem of hybridity and the need for dehybridization of political power in Ukraine

The paper analyses the institutional causes for the incessant attempts of various groups of the ruling class of Ukraine to change the constitutional model of political power relations in the state. The paper substantiates the author's version of the advisability of transforming the current parliamentary-presidential model into a parliamentary-prime ministerial model with limited powers of the President. The author suggests the methods for equalizing the conditions for participation of political parties in parliamentary elections and the distribution of the deputy mandates.

Key words: political power, empowerment, President, parliament, elections.

У часи суверенізації України і всі роки потому у вітчизняному політичному, правовому, науковому й широкому суспільному дискурсах серед топових тем була й залишається тема оптимізації моделі політичної влади в країні. У цій статті викладено позицію автора щодо двох аспектів дискусії.

Перший – про інституціональні причини того, чому від виборів до виборів актуалізуються наміри, успішні або невдалі намагання змінити конституційну модель владних відносин (зокрема: референдум 2000 р., організований насамперед з метою запровадження в Україні двопалатного парламенту зі збереженням потужних повноважень глави держави; певне обмеження конституційних повноважень Президента в частині контролю і формування вертикалі виконавчої влади у 2004 р.; відновлення у вересні 2010 р. Конституції України в редакції 1996 р. неконституційним рішенням Конституційного Суду України (саме так оцінили рішення своїх колег тогочасні судді КСУ В. Шишкін і П. Стецюк); внесення на початку 2011 р. змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів; ухвалення в лютому 2014 р. парламентом (без рішення профільного комітету і рішення КСУ) Закону, відповідно до якого набирала чинності Конституція України 1996 р. зі змінами, внесеними у 2004, 2011, 2013 та 2014 рр.; згадані відомості про напрацювання варіантів конституційних змін, бажаних для теперішніх «влада імущих»; безперестанні «експерименти» з моделями обрання народних депутатів (мажоритарні, пропорційні, змішані, з партійними блоками і без, з різною висотою так званого прохідного бар'єру і т.д.).

Другий аспект – про можливі варіанти законодавчого розв’язання проблем, усунення яких сприятиме оптимізації системи політичної влади в країні. На цю тему час від часу (найчастіше перед виборами і одразу після них) дебатують політики, науковці, експерти неурядових громадських організацій. *Найгостріші політичні і правові дискусії відбуваються довкола стрижневої вісі вітчизняної політичної системи, якою є пост Президента України.*

Через що пост Президента України можна вважати владним гібридом?

Конституція наділяє главу держави повноваженнями, багато з яких, згідно зі стандартами розмежування функцій влади, мають належати, відповідно і виключно, її законодавчій, виконавчій та судовій гілкам. Президент також наділений інструментами впливу на персональний склад та функціонування цих гілок і не лише їх. Ця помість (гібридність) закріплена положеннями Основного Закону: Президент є гарантом державного суверенітету і додержання Конституції України, Уряд - забезпечує державний суверенітет і виконання Конституції і законів України, актів Президента (*мабуть, тільки дуже фахові юристи-конституціоналісти зважаться пояснити відмінності повноважень, способів, методів і механізмів «гарантування» і «забезпечення» державного суверенітету та «додержання» і «виконання» Конституції*); парламент призначає більшу частину Кабінету Міністрів України за поданням його Прем’єра (призначеного парламентом за поданням Президента на пропозицію коаліції депутатських фракцій), але двох міністрів (оборони та закордонних справ) – за поданням Президента; Кабінет Міністрів як вищий орган у системі виконавчої влади відповідальний і перед Президентом, і перед Верховною Радою, керується у своїй діяльності як законами України та парламентськими постановами, так і указами Президента; Президент є суб’єктом законодавчої ініціативи та має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України; Президент на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов’язковими до виконання на території України; Президент зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності

Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності, скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим; Президент за поданням Кабінету міністрів призначає і звільняє голів місцевих державних адміністрацій, які здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві і Севастополі (*ця конституційна норма реалізується за усталеною ще з часів другого Президента України практикою, коли урядове подання на призначення робиться після попереднього погодження кандидатур в Адміністрації Президента*); голови державних адміністрацій відповідальні і перед Президентом, і перед Кабміном; рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня; Президент також скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим; Президент очолює та формує персональний склад Ради національної безпеки і оборони України, яка координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у відповідній сфері, та вводить рішення Ради у дію своїми указами; Президент вносить до Верховної Ради подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; Президент за згодою Верховної Ради України призначає на посаду та звільняє з посади Генерального прокурора (*наскільки ефективними є президентські важелі впливу на парламент показала «епопея» 2016 р. з призначенням керівника Генпрокуратури*); Президент призначає двох із двадцяти одного члена Вищої ради правосуддя; Суд в Україні утворюється, реорганізовується і ліквідується законом, проект якого вносить до парламенту Президент після консультацій з Вищою радою правосуддя; Президент призначає на посаду судді за поданням Вищої ради правосуддя в порядку, встановленому законом; Президент призначає третину складу Конституційного Суду України (шість із шістнадцяти суддів КСУ); Президент подає до парламенту кандидатуру на призначення на посаду Голови Національного банку України, а також вносить подання про звільнення з посади Голови НБУ; Президент призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України; Президент призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

Отака помісь разом з низкою інших записаних у Конституції посадових повноважень наділяє главу держави потужними можливостями ефективного гравця на всіх основних полях владних відносин. І не простого гравця, а капітана усіх трьох головних владних команд (гілок). І одночасно ще й польового арбітра.

Звісно, що кожен з президентів по-різному користався потенціалом здобутої влади залежно від життєвого досвіду і особистісних якостей, а також від зацікавлень і спроможностей найближчого оточення, яке він сам формував і яке формувало його. Кожен з президентів, кого обирали у 1994 і наступних роках (хіба що, окрім третього), на початку каденції намагався цей потенціал примножити, у тому числі шляхом змін до Основного закону. Не була винятком і спроба конституційної реформи на засадах внесеного до парламенту президентського законопроекту від 1 липня 2015 р. про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади. У разі їх схвалення двома третинами і більше голосів від конституційного складу Верховної Ради України вони могли втілитися як оновлена версія політико-владного гібриду, але не втілилися, принаймні, поки що.

Коли у домінантних групах правлячого класу актуалізується питання гібридизації «по-новому?» Тоді, коли для лідера цих груп настає час із власної волі (згідно з нормами Основного закону) залишити посаду або усвідомити малоімовірність чи примарність повторного обрання. Тоді кожен президент починає міркувати над тим, як обмежити повноваження свого вірогідного наступника, незалежно від того, хто може таким стати, і як разом з тим забезпечити собі гарантії недоторканності і впливовості у новій політико-владній конфігурації. Тому що краще за інших розуміє загрози (хочеться вірити, що не тільки для себе, а й для усієї країни) надмірної концентрації влади в одному центрі. А також тому, що ці загрози добре усвідомлює оточення, яке отримувало від тієї концентрації неабиякі зиски, і через це боїться втратити здобуте у разі приходу до влади нового очільника з його наближеними.

За описаним алгоритмом почалися рухи серед теперішнього істеблішменту. У тому числі в напрямі бажаного для нього переходу до двопалатного парламенту: з нижньою палатою, що обирається за партійними списками, і верхньою, яка формується на мажоритарній основі.

«Верхні» депутати чи сенатори (байдуже, як їх називати) або всі 150 (саме таку кількість вважають оптимальною), або більшість з них неминуче будуть плутократами або ставлениками олігархів. Досвід виборів в одномандатних округах є тому неспростовним підтвердженням. Адже серед тих, хто голосує, традиційно мало успішної молоді, активістів соціальних мереж і демократично налаштованих представників середнього класу, чисельність якого стрімко зменшується. Зате багато людей, які через матеріальну скруту вже не такі горді, щоб відмовитися від пропозиції на кшталт «від кандидата у депутати - тобі, від тебе - плюс або галочка у бюлетені за кандидата», але достатньо обов'язкові, щоб виконати свою частину домовленого.

Гадаю, досить однієї спроби, щоб правильно відповісти на запитання, у якій частині олігархів та інших плутократів (повновладної чи опозиційної) більше можливостей «домовлятися» з виборцями та впливати на їхній вибір через засоби масової інформації. Так само однієї спроби досить, аби безпомилково відповісти на запитання, чи дійдуть порозуміння плутократи з Президентом до, під час і після виборів навіть у разі, якщо його посада матиме навіть менший обсяг повноважень, аніж зараз, але дозволить контролювати так званий «силовий блок» влади.

У жодному разі не мав і не маю на думці, що двопалатний парламент як такий чимось гірший, аніж однопалатний. Можливо, у чомусь навіть кращий і доцільний. Але не за теперішніх умов, коли незавершений і недосконалий процес децентралізації у купі з високим ступенем корумпованості на усіх рівнях усіх гілок влади формує загрози перетворення децентралізації на регіональну феодалізацію, за якої плутократи на місцях контролюватимуть свої феоди, а їх контролюватимуть старші «за званням» і потужніші представники тієї ж соціальної верстви - олігархи. Чи витримає Україна таку динаміку, надто в ситуації «гібридної» агресії зі Сходу? Запитання виглядає риторичним.

Навіщо і як дегібридувати політичну владу в Україні? Досвід функціонування вітчизняної політико-владної моделі виявив дві найбільші вади властивої їй гібридності. *Перша* - невиправдано великі повноваження і можливості, що їх здобуває переможець президентських перегонів. У результаті формується ситуація, яка під-

верджує універсальність афоризму, відомого ще з кінця XIX століття: «влада розбещує, абсолютна влада розбещує абсолютно».

Від виборів до виборів змагання за президентство в Україні стає гострішим і брутальнішим. Таку динаміку найперше стимулюють конкурентні переваги, що їх здобуває певне олігархічне бізнес-угруповання, з яким пов'язаний той, хто посідає найвищий і найвпливовіший пост у державі.

Становлення олігархічних угруповань в Україні відбувалося доволі певних виробничих, фінансово-економічних, сировинних та інших ресурсів - приватних, приватизованих, частково або повністю належних державі, супроводжувалося корупційними домовленостями з чиновниками, створенням, придбанням і взяттям під контроль телевізійних та інших засобів масової інформації і комунікації, утворенням і узалежненням потрібних для впливу на формування складу та функціонування центральної і місцевих влад партійних та квазі-партійних проектів тощо. Відтак саме ці угруповання стали найвпливовішими учасниками виборів усіх видів і рівнів.

Для кожного з них успіх «свого» кандидата означав, що «переможець отримає все», а невдача спричинить неминучі втрати. Саме втрати і загрози ще більших втрат від поведінки «сім'ї» переможця президентських виборів 2010 р. спонукали окремих олігархів підтримати Революцію Гідності. Але те, що сталося, не стало для них уроком на майбутнє. Намагання утримати, здобути і використати президентський ресурс у власних інтересах продовжуються - зваба можливостей президентської гібридної влади надто велика. Ця зваба тлумить інстинкт самозбереження від повторення пройденого, блокує усвідомлення того, що солодкість такої бажаної й очікуваної перемоги може обернутися втратою всього і всіма. Україна, українське суспільство, самі олігархи і весь правлячий клас країни навряд чи витримають чергову міжолігархічну війну хоча б тому, що вона стане другим фронтом російської агресії.

Друга вада гібридності української політичної влади полягає в тому, що закладене в Конституції дублювання повноважень і функцій виконавчої влади Президентом і Урядом, повноважень законодавчої влади – Президентом і парламентом є найгіршим варіантом утілення принципу «стримувань і противаг» у системі владних відносин. Найкрасномовніше свідчення цього – ситуація, коли через

відсутність згоди між главою держави і керівником уряду упродовж багатьох місяців в умовах збройного, інформаційного та іншого протистояння з Російською Федерацією у країні не призначалися глави обласних і районних державних адміністрацій. Подібні та інші латентні й публічні конфлікти між президентом і прем'єр-міністром відбувалися упродовж усіх минулих років і відбуваються тепер.

Тим часом сучасний світ знає десятки, якщо не сотні набагато вдаліших, аніж український, варіантів формування і функціонування політичної влади, політичних систем і політичних режимів. Найуспішніші поміж них ті, що не є гібридними у тому розумінні, яке подано у цьому тексті. Майже всі вони вкладаються у параметри двох моделей, спільним атрибутом яких є реально незалежна судова гілка влади.

Відповідно до однієї з цих моделей повноважним главою виконавчої влади є президент, підконтрольний і підзвітний парламенту. Відповідно до іншої - керівником виконавчої влади є глава уряду, так само підконтрольний і підзвітний парламенту (що не виключає наявності посади президента і навіть монарха, але з украй обмеженими, часто суто церемоніальними функціями).

Вадою першої з названих моделей (парламентсько - президентської) часто називають загрозу авторитаризму (особливо у разі обрання президента прямим голосуванням виборців), а її перевагою - потужний мобілізаційний потенціал, здатний забезпечити високі темпи економічного, соціального та іншого розвитку країни. Насправді ж такі самі загрози і переваги може мати і друга модель, свідченням чого є кар'єра авторитарного за переконаннями і поведінкою творця (точніше, одного з творців) сингапурського «економічного дива» Лі Куан Ю.

У світі багато прикладів, коли саме демократичні держави з парламентсько-прем'єрською моделлю влади досягли й досягають найбільш видатних економічних та інших успіхів (Австрія, Італія, Норвегія, Німеччина Польща, Фінляндія, Швеція, Японія) навіть в умовах війни (Ізраїль).

Є підстави вважати, що саме парламентсько-прем'єрська модель із вмонтованими в неї інституційними запобіжниками щодо загроз авторитаризму найбільш прийнятна для України. Як показав двадцятилітній досвід, на авторитарну поведінку президентів та інших

державних посадовців українці відповідають масовими протестами. Однак такі сплески громадянської активності не можуть замінити усвідомленої й наполегливої роботи з формування сталої демократичної влади. Влади, ґрунтованої не на «стримуваннях і противагах» владно-управлінських відносин, а на такому їх унормуванні, яке забезпечуватиме «стимули і рушії» спільної роботи в національних інтересах, інтересах кожного і всіх громадян. У становленні й функціонуванні такої моделі вирішальною є роль законодавця – Верховної Ради.

Як зробити український парламент ефективним і посправжньому представницьким? Найперше - зробити його реально незалежним. Адже після ухвалення Конституції у 1996 р. тільки один президент (обраний у третьому турі) не використовував уповні свої посадові повноваження для контролю над Верховною Радою, бо не надто того прагнув. За його каденції було ухвалено закон, відповідно до якого вибори народних депутатів мали відбуватися не за змішаною, як до того, а за пропорційною системою в загальнодержавному виборчому окрузі зі зниженим до 3% прохідним «бар'єром». Вибори за такою системою відбулися: чергові у 2006 р. та позачергові у 2007 р.

Вони потужно прискорили процес партизації політичної системи країни і суспільної свідомості. У президента і його апарату та оточення стало менше можливостей впливати на парламент ресурсом підконтрольних «силовиків» для досягнення потрібних «домовленостей» із депутатами, обраними в одномандатних округах. То був рух у правильному напрямі. Бо позапартійна влада є владою чиновництва, яке приватизує всі суспільні процеси, включаючи саму владу. Водночас чиновницька бюрократія уособлює державний апарат, без якого не може відбутися й існувати жодна держава. Цей апарат має власні корпоративні інтереси, а специфіка його функціонування обов'язково передбачає значну міру закритості. Тому невдоволення владою, яка не є публічною, не має політичного імені і яку громадяни не можуть змінити демократичним шляхом голосування, продукує невдоволення державою як такою. За таких умов партизація й змінюваність політичних партій сприяє укріпленню державницького патріотизму громадян і деескалації неминучих протиріч між владою і народом.

На жаль, описане - ідеал, просування до якого буде тривалим і непростим. Тому що справжньої партійної системи Україна немає

й досі. Більшість партійних проектів створювалася заради просування у владу або збереження у владі представників великих бізнес-груп, переважно олігархічних. Такі проекти не пропонували та й не могли запропонувати суспільству щось вагомніше, аніж гасла, зазвичай, подібні, як близнюки, хоча й народжені та виплекані різними батьками (матерями). Жоден з цих проектів не спромігся до розроблення, а тим більш утілення ідей, реальних дієвих програм, стратегій розвитку держави і суспільства. Тому партійні спонсори вирішили робити ставку на відомих політиків та їх «розкрутку».

Так почали формуватися іменні виборчі блоки, а пізніше - іменні партійні проекти. Відбулося повернення до такої «милої» авторитарним президентам змішаної пропорційно-мажоритарної системи обрання народних депутатів. Щоб не допустити до парламенту та інших владних структур нових облич, у тому числі виразників інтересів середнього класу, який почав набирати економічну потугу і заявляти амбіції на участь в управлінні державою, вносилися потрібні зміни до законів.

Зокрема, було піднято прохідний виборчий бар'єр. Закріплено порядок, згідно з яким кошти фінансової застави політичних партій, котрі за результатами голосування бар'єр не долали, зараховувалися до державного бюджету. Натомість їх успішнішим конкурентам від великого бізнесу кошти застави поверталися. Представлені у Верховній Раді, вони почали отримувати додаткове фінансування своїх потреб коштом державного бюджету.

Якщо такі практики продовжаться, загроза концентрації олігархатом влади в Україні може стати реальністю на десятиліття. Малий і середній бізнес, соціально активна громадськість, у тому числі та її частина, яку називають креативним класом, навряд чи зможуть успішно конкурувати з тими, хто розбагатів і багатіє на монополіях, доступі до влади, на війні, контролює медійний простір, обзавівся «приватними арміями»...

Щоб усунути цю загрозу і дати Україні й українцям мати шанс кращу владу і краще майбутнє, потрібно не так вже й багато, але зробити це має законодавець. Зокрема, скасувати норми, які дискримінують одні політичні партії і надають перевагу іншим.

Запровадити застосовувані у багатьох європейських країнах заборони на розміщення платної (крім тієї, яку оплачує ЦВК) полі-

тичної реклами на ТБ, у друкованій пресі, радіо, білбордах, інтернет-сайтах, соціальних мережах і відеохостингах, щоб хоч частково вирівняти можливості грошовитих кандидатів і кандидатів без великих грошей.

Також важливо скасувати сумнозвісний прохідний бар'єр до Верховної Ради та перейти від змішаної системи парламентських виборів до пропорційної.

Питання, за «відкритими» чи «закритими» списками – залишити на розсуд самих партій. Минулі вибори до місцевих рад виявили вельми вразливе місце перших. Кандидати від однієї й тієї ж партії нерідко більше конкурували між собою і створювали проблеми одне одному, і менше змагалися з висуванцями інших партій, оскільки можливість здобуття мандату залежала не тільки від подолання «своєю» партією прохідного бар'єра, а й від того, хто з однопартійців набере більше голосів.

Відповідно до Конституції в Україні обирається однопалатний парламент. У такому парламенті депутати повинні бути рівними: і в частині балотування, ведення виборчої кампанії та підведення її підсумків, і в правах та обов'язках (*на противагу парламенту двопалатному, де палати мають відмінності в порядку обрання та в повноваженнях, і, відповідно, мають різні системи обрання і повноваження депутати кожної з палат*). Змішана ж система виборів до Верховної Ради України порушує вимогу рівності, унеможлиблює реалізацію гарантованих громадянам Ст. 38 Конституції права на участь в управлінні державними справами та права бути обраними до органів державної влади на принципі рівності усіх людей у своїх правах згідно зі Ст. 21 Основного закону.

Окрім того, мінімальна кількість голосів, необхідна для здобуття одного депутатського мандата у загальнодержавному виборчому окрузі, зазвичай, є суттєво більшою від кількості голосів, що їх «збирає» переможець-мажоритарник. Так, за результатами виборів до парламенту у 2014 р. в Луганській області четверо самовисуванців і «опоблоківець» перемогли голосами від 6,5 до 11,2 тис. виборців; у Миколаївській і Херсонській областях кандидати від БПП стали депутатами за підтримки виборців у кількості від 13 до 14 тис. Натомість партії, за списки яких голосували від кількох десятків тисяч до понад 700 тис. людей, не отримали жодного мандата.

Перефразувавши один широко відомий вислів, можна так сказати про чинну в Україні і деяких інших державах практику «вираховування» кількості мандатів, які отримує в парламенті партія або блок політичних партій за результатами голосування у багатомандатному окрузі: «обирають не ті, хто голосує, а ті, хто встановлює порядок підрахунку голосів». Таку практику запроваджує стаття Закону про вибори щодо розподілу мандатів виключно між партіями, списки яких набрали 5% і більше голосів виборців. Цей відсоток встановлено довільно за домовленістю законодавців без будь-якого логічного і правового обґрунтування. У результаті зневажається політичний вибір меншої, але великої частини населення країни, фактично фальсифікуються результати волевиявлення громадян (див. табл. 1).

Таблиця 1

Результати голосування і розподілу 225 депутатських мандатів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на позачергових парламентських виборах в Україні в 2014 р.: факт і гіпотетичний варіант¹

Назва політичної партії	Голоси за список партії	Факт із «бар'єром» 5%		Гіпотетичний варіант без %-го «бар'єра»*	
		Виборча квота («вага мандата»)	Кількість мандатів	Виборча квота («вага мандата»)	Кількість мандатів
1	2	3	4	5	6
Народний фронт	3 488 114	54 262	64	70 016	50
Блок Петра Порошенка	3 437 521	54 262	63	70 016	50
Об'єднання «Самопоміч»	1 729 271	54 262	32	70 016	25

¹ Джерело офіційних відомостей про результати голосування і розподіл мандатів: Сайт Центральної виборчої комісії. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2014/wp300?PT001F01=910>

* Величина показників розраховувалася за формулою $x=a/b$, де a - загальна кількість голосів, поданих за списки партій, b - загальна кількість депутатських мандатів, x - виборча квота (кількість голосів), що надає партії право на один депутатський мандат і фактично виконує функцію планки прохідного бар'єра, висота якої залежить від результатів голосування, а не «від домовленостей». Розподіл мандатів за дробовими залишками у гіпотетичному варіанті відповідає процедури, визначеній ч. 9 Статті 98 Закону України «Про вибори народних депутатів України»

Продовження таб. 1

Опозиційний блок	1 486 203	54 262	27	70 016	22
Радикальна Партія Олега Ляшка	1 173 131	54 262	22	70 016	17
Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	894 837	54 262	17	70 016	13
Всеукраїнське об'єднання «Свобода»	742 022	0	0	70 016	11
Комуністична партія України	611 923	0	0	70 016	9
Партія Сергія Тігіпка «Сильна Україна»	491 471	0	0	70 016	8
Партія «Громадянська позиція (Анатолій Гриценко)»	489 523	0	0	70 016	7
Партія «Всеукраїнське аграрне об'єднання «Заступ»	418 301	0	0	70 016	6
Партія «Правий сектор»	284 943	0	0	70 016	5
Партія «Солідарність жінок України»	105 094	0	0	70 016	2
Партія «5.10»	67 124	0	0		0
Інтернет партія України	58 197	0	0	0	0
Партія Зелених України	39 636	0	0	0	0

Закінчення таб. 1

Українська партія «Зелена планета»	37 726	0	0	0	0
Партія «Відродження»	31 201	0	0	0	0
Партія «Єдина Країна»	28 145	0	0	0	0
Всеукраїнське політичне об'єднання «Україна – єдина країна»	19 838	0	0	0	0
Партія «Нова політика»	19 222	0	0	0	0
Партія «Сила Людей»	17 817	0	0	0	0
Партія «Україна майбутнього»	14 168	0	0	0	0
Партія «Сила і Честь»	13 549	0	0	0	0
Партія Громадянський рух України	13 000	0	0	0	0
Партія «Блок лівих сил України»	12 499	0	0	0	0
Національна Демократична партія України	11 826	0	0	0	0
Конгрес Українських Націоналістів	8 976	0	0	0	0
Ліберальна партія України	8 523	0	0	0	0
ВСЬОГО	15 753 801		225		225

Згідно з даними таблиці, у 2014 р. були позбавлені права брати участь у розподілі депутатських мандатів партії, за кандидатів яких проголосували понад 3,5 млн. українців – 22,5% від 15,7 млн. українців, котрі взяли участь у виборах і чий бюлетені було визнано дійсними. Подані ними голоси за близькі їм політичні партії були, фактично, передані на користь партій з відмінними ідеологічними і політичними орієнтаціями, програмними засадами тощо. Можна легко обчислити величини своєрідного «призового фонду» тих, що здолали бар'єр. Для цього досить порівняти результати фактичного розподілу депутатських мандатів з гіпотетичними розрахунками за тим же Законом, але без 5%-ї «перешкоди»: «Народний фронт» – 14 «призових» місць у Верховній Раді, БПП – 13, Самопоміч – 7, Опоблок – 4.

Отже, скасувати сумнозвісний бар'єр «за домовленістю» потрібно й важливо для того, щоб, *по-перше*, усунути хай і запроваджене законом, але протиправне й несправедливе зневажання політичної волі великої частини виборців і маніпулювання їхніми голосами; *по-друге*, запустити механізм «природного» відбору до парламенту кандидатів у списках партій за ознакою реальної довіри людей, а не за критерієм «пропускового» відсотка, вигідного лідерам і учасникам партійних утворень, котрі упродовж багатьох років змінюють одне одно біля владно-управлінських важелів і роблять усе для збереження такої практики; *по-третьє*, усунути штучну перепону, яка стримує позитивні зміни усередині правлячого класу України за рахунок притоку нових людей і свіжих продуктивних ідей.

Малоавторитетні ж і фейкові партії, за яких інколи вносять заставу і чий печатки «купають» наближені до олігархів суб'єкти виборів, щоб збільшити своє представництво у виборчих комісіях, і без бар'єра не мали, не мають і не матимуть перспективи входження до вищого законодавчого органу країни (ще раз див. таблицю).

До виборів, якщо вони будуть черговими, ще достатньо часу, аби теперішні парламентарі дійшли згоди про вигідність для всіх мати де-гібридизовану владу і однакові чесні правила політичної поведінки.

Kotyorenko Viktor. The problem of hybridity and the need for dehybridization of political power in Ukraine

The paper analyses the institutional causes for the incessant attempts of various groups of Ukrainian ruling class to change the constitutional model of political power

relations in the state. It is shown that the main cause for these attempts is the empowerment of the President of Ukraine with a hybrid of powers, many of which, according to the standards of separation of powers, must belong, respectively and exclusively, to its legislative, executive and judicial branch. The President is also endowed with instruments to influence the personal composition and functioning of these branches, and not only them. The experience of the functioning of such a model confirms the universality of the aphorism that “power corrupts, and absolute power corrupts absolutely”. This experience also gives grounds for the conclusion that such a model is the worst case scenario of the embodiment of the principle of “checks and balances” in the system of power relations. Accordingly, the paper substantiates the author’s version of the advisability of transforming the current parliamentary-presidential model into a model of the parliamentary-prime ministerial with limited powers of the President. It is demonstrated that the mixed system of elections to the Ukrainian parliament is also hybrid. It creates advantages for parties associated with large (oligarchic) business, and also helps to establish control over the parliament by the President and his entourage. In order to replace the resulting practices with more democratic ones, the paper substantiates the necessity and methods of equalizing the conditions for participation of political parties in parliamentary elections and the distribution of deputy mandates. To achieve this goal it is necessary: to move from a mixed system of elections to the Verhovna Rada of Ukraine to a system of proportional elections with the political parties’ lists in a single multi-mandate constituency; to provide legislatively for the return of financial pledge to all parties which are subjects of elections, and not only to the winner-parties; to cancel the procedure according to which in the distribution of deputy mandates participate only parties that gain votes in an amount that must exceed some arbitrarily set percentage as a percentage of the number of voters who participated in the vote. This is necessary in order, first, to eliminate the neglect of the political will of a large part of the voters and manipulate their voices; secondly, to set up and give effect to the mechanism of “natural” selection of candidates in the lists of parties on the basis of real trust of people, rather than by the criterion of a “threshold” percentage, beneficial to leaders and participants of party formations, which for many years have been changing one another in power and state management, and do everything needed to preserve this practice; thirdly, to remove the artificial obstacle that restrains positive changes within the ruling class of Ukraine due to the inflow of new people and fresh productive ideas.

Key words: political power, empowerment, President, parliament, elections.

І. В. КУШНАРЬОВ

ДОСВІД СІНГАПУРУ ТА ГОНКОНГУ В БОРЬБІ З ПОЛІТИЧНОЮ КОРУПЦІЄЮ

Об'єктом дослідження є політична корупція у Сінгапурі й Гонконзі, та шляхи боротьби з нею. Ці держави визначено автором як такі, що продемонстрували дієві антикорупційні механізми у політиці. У статті звернено увагу на антикорупційні стратегії, які з огляду на їх результативність можуть бути використані в інших державах, у тому числі бути апробовані в Україні.

Ключові слова: корупція, політична корупція, Сінгапур, Гонконг.

Кушнарєв И. В. Опыт Сингапура и Гонконга в борьбе с политической коррупцией

Объектом исследования является политическая коррупция в Сингапуре и Гонконге, и пути борьбы с ней. Эти государства определено автором как такие, которые продемонстрировали действенные антикоррупционные механизмы в политике. В статье обращено внимание на антикоррупционные стратегии, которые в силу их результативность могут быть использованы в других государствах, в том числе быть апробированы в Украине.

Ключевые слова: коррупция, политическая коррупция, Сингапур, Гонконг.

Kushnarev Igor. The experience of Singapore and Hong Kong in the fight against political corruption

The research object is political corruption in Singapore and Hong Kong as well as the ways of fighting it. The author defines them as examples of countries that demonstrated effective anti-corruption mechanisms in politics. The paper paid attention to anti-corruption strategies in terms of their effectiveness can be used in other states, including in Ukraine to be tested.

Key words: corruption, political corruption, Republic of Singapore, Hong Kong Special Administrative Region.

Політична корупція на сьогодні все ще залишається невід'ємним атрибутом повсякденної діяльності сучасних політичних акторів. Вона притаманна тією чи іншою мірою як для найрозвиненіших, так і для найвідсталіших держав планети. Проте окремим із них вдалося за останні півстоліття домогтися вражаючих успіхів у

© КУШНАРЬОВ Ігор Володимирович – кандидат юридичних наук, докторант відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

антикорупційній боротьбі: чи то демократичними реформаційними перетвореннями, чи завдяки жорстким, авторитарним методам. До таких держав, які можуть пишатися результатами боротьби з політичною корупцією, відносяться й два «азійські тигри» – Сінгапур і Гонконг. Їх антикорупційні стратегії мають чимало спільного. Але головною причиною, яка викликає наш дослідницький інтерес, є все ж їх результативність. Ці держави продемонстрували дієві антикорупційні механізми у політиці, а тому їх досвід заслуговує на вивчення з метою можливого використання в Україні.

Ми опиралися на дослідження щодо Сінгапуру (Л. Гладченко, А. Поліщук, А. Сиротін, Д. Ткачук, Л. Шмаль та ін.) та Гонконгу (М Харичева, Ю. Лавренюк та ін.). Окремо виділимо творчий доробок сінгапурського прем'єр-міністра Лі Куан Ю, який був головним генератором антикорупційної боротьби. Водночас звернемо увагу на два моменти: 1) дослідницький аналіз згаданих авторів стосувався найперше корупції у широкому її розумінні без звуженого акценту саме на політичній компоненті цієї протиправної діяльності; 2) сінгапурській антикорупційній моделі приділено значно більше наявних у політичній науці досліджень, в той час як досвід Гонконгу, який теж міг би бути цінним для України, вивчений недостатньо.

У дослідницьких аналізах проблематики політичної корупції на пострадянському просторі, наводять найперше для показу масштабу проблеми для порівняння найперше Сінгапур середини ХХ століття¹, і водночас ставлять цю державу (як і Гонконг) за приклад успішного антикорупційного проекту². З огляду на це досвід цих держав потребує аналізу під ракурсом вивчення саме політичної корупції у названих державах.

У часи, коли Сінгапур був британською колонією, усезагальна корумпованість була соціально прийнятним, повсякденним явищем. Ризик для корупціонера бути викритим і покараним був мізерним. Антикорупційна боротьба у Сінгапурі розпочалася ще у 1871 році з прийняття кримінального кодексу (англ. Penal Code of the Straits Settlements), де корупцію було оголошено поза законом. Згодом корупція була визнана серед тих проблем, із якими не справилася британська колоніальна влада. Цьому, як припускають дослідники³, було три причини: 1) тогочасні сприятливі умови для корупції; 2) невисокий рівень зарплат; 3) незначна ймовірність розслідування

та покарання. Та й громадська думка того часу толерувала корупцію: панувало типове для більшості азійських країн терпиме ставлення до неї; корупційні дії «були радше нормою, причому для усіх верств суспільства»⁴. Сінгапур перебував у вкрай складній економічній ситуації, яка ще більше сприяла масштабній корупції різних її видів.

Прорив відбувся, коли Партія народної дії, перемігши на виборах (1959), сформувала уряд та ініціювала Акт протидії корупції (Prevention of Corruption Act, POCA, 1960). На сьогодні Сінгапур є серед найменш корумпованих держав світу. Ще у 1996 році Служба консультацій із політичних та економічних ризиків (Political and Economic Risk Consultancy, PERC) визначила за Сінгапуром третє місце (після Швейцарії та Австралії) у переліку найменш корумпованих країн світу. З резюме PERC: «У всіх країнах існує антикорупційна законодавча база, але ні в одній із них закон не дотримується так чітко та неухильно, як у Сінгапурі. Корумповані чиновники, особливо високопосадовці, зіштовхуються у Сінгапурі з протидією небаченої суворості»⁵. За даними «Transparency International», у рейтингу 2016 року держав (індекс сприйняття корупції; англ. The Corruption Perceptions Index) Сінгапур був на 7-й позиції (це держава-лідер серед азійських держав): 2016 – індекс 84; за роки проведення замірів цього індексу щодо Сінгапуру він істотно не коливався.

Відзначимо, що боротьба з різними видами корупції, у т. ч. й політичною, традиційно є важливою темою внутрішньополітичної боротьби багатьох азійських держав. Але у більшості із них, найперше у держав-сусідів і партнерів Сінгапура по АСЕАН (Філіппіни, Малайзія, Таїланд та ін.), ця боротьба обмежувалася періодами підготовки та проведенням виборів, а потім зводилася нанівець або ж до проведення коротких за часом і звужених за цілями популістичних пропагандистських кампаній задля зведення рахунків із політичними конкурентами. Л. Гладченко як приклади наводить корупційні афери кланів президентів Х. М. Сухарто (Індонезія), Ф. Маркоса та К. Акіно (Філіппіни), Ро Де У (Південна Корея), прем'єр-міністра Т. Чинавата (Таїланд) та ін.

Як зауважував прем'єр-міністр Сінгапуру Лі Куан Ю у своїх мемуарах, «політична корупція у Сінгапурі особливо увиразнювалася під час підготовки та проведення електоральних кампаній різного

рівня. Тоді змагальність ідей, програм кандидатів на виборні посади часто витіснялися «конкурентією гаманців»⁷. Сінгапурські очільники усвідомлювали, що така «комерційна демократія», зумовлена чималими витратами на виборчу кампанію, запускає в дію двигун корупції, адже електоральні капіталовкладення спонсорів мають неодмінно конвертуватися у позаконкурентні урядові контракти і незаконні преференції, наділення посадами. Висока вартість виборів визнавалася прокляттям багатьох азійських держав.

Уже після перших виборів у незалежному Сінгапурі очільники держави оприлюднили всю інформацію про доходи, нерухомість, комерційні інтереси тощо. А приймаючи присягу, члени першого уряду одягнули білий одяг, символізуючи чесність, чистоту поведінки в особистому та громадському житті.

Антикорупційне законодавство Сінгапура (Закон «Про запобігання корупції»⁸ та ін. акти) передбачає розширене визначення неправомірної вигоди. Зловживати своєю владою стало дорого та кримінально карано: підвищувалися максимальні штрафи за корупцію в десять разів; завідомо неправдиві свідчення у антикорупційних справах стали злочином, що карався тюремним ув'язненням і високим штрафом тощо. Уряду Лі Куан Ю вдалося досягнути цілковитого нетолерування корупції громадськістю. Влада на практиці показала: якщо порушення будуть виявлені, то жодна посада не є порятунком від покарання.

Головним органом, який було створено у 1952 році для боротьби з корупцією, є Бюро з розслідування випадків корупції (БРВК; англ. Corrupt Practices Investigation Bureau), яке вивчало найперше корупцію у вищих ешелонах влади. БРВК, наділене надзвичайними повноваженнями, стало безпосереднім виконавцем політичної волі уряду Сінгапуру у справі викорінення політичної та інших форм корупції. Це Бюро виконує водночас превентивну та репресивну функції.

Мабуть, успіх Сінгапура зумовлений найперше волею та послідовністю вищого керівництва держави, а також запровадженням (всупереч світовій практиці) принципом «презупції винуватості» для державних службовців. Останнє передбачає, що усіляке «заохочення» чиновника розглядається як корупційний стимул (винагорода за послуги), доки не буде доведено зворотне; доказування неви-

нуватості покладається на самого підозрюваного. Така стратегія для боротьби з корупцією, є радше авторитарною, але дієвою. Адже завдяки цьому, а також волі керівництва держави до змін, суспільна хвороба, якою є корупція, у Сінгапурі успішно долається. На останньому чиннику акцентує й українська дослідниця Л. Шмаль, котра до системи чинників протидії корупції у Сінгапурі віднесла: «наявність жорсткої політичної волі у лідерів країни; прийняття ефективного антикорупційного законодавства; застосування дієвих адміністративних заходів; створення спеціалізованого інституту по боротьбі з корупцією»⁹.

Сінгапур підійшов до проблеми боротьби з політичною корупцією з пріоритетним завданням найперше викоринити саме ті умови, які сприяють їй, а не лише кримінально переслідувати корупціонерів. Антикорупційна стратегія Сінгапуру ґрунтується на принципі «логіка у контролі за корупцією»¹⁰, тобто «...спроби викоринити корупцію повинні ґрунтуватися на прагненні мінімізувати або виключити умови, що створюють як стимул, так і можливість, нахили особистості до вчинення корумпованих дій»¹¹.

У цій державі відсутні жодні імунітети щодо розслідування справ найвищих посадовців, політиків; контроль за доходами суб'єктів політичної корупції є перманентний, а не фрагментарний (як-от у деяких державах про це «згадують» лише під час виборчої кампанії, особливо при пошуку компромату на політичних опонентів). За роки антикорупційної кампанії було чимало гучних обвинувачень високопосадовців, наприклад, щодо міністра національного розвитку Так Кіа Гана, міністра охорони довкілля Ві Тун Буна, міністра національного розвитку Те Чінг Вана та ін.

Для боротьби з корупцією у Сінгапурі також вдалися до забезпечення фінансування державних службовців, підняття розміром оплати престижності їх роботи. Тут можемо процитувати сінгапурського державця, першого прем'єр-міністра цієї держави Лі Куан Ю: «Невелика влада, надана людям, які не можуть гідно прожити на свою зарплату, створює стимули для її невірного використання»¹². Оплата праці прем'єр-міністра Сінгапуру (бл. 600 тис. амер. дол.) значно перевищує винагороду очільників провідних держав світу. Втім, потрібно враховувати, що у багатьох державах офіційна зарплатня не є основою доходу перших осіб держави (є різні

пільги, котрі у Сінгапурі мінімізовані)¹³. Усякі пільги та привілеї сприймаються як такі, що псують людину, роблять її пристосованцем, а це розглядається як одна з причин, що породжує політичну корупцію. Сінгапурські міністри відповідальні перед прем'єр-міністром, щопівроку декларуючи доходи (свої та членів сім'ї). У випадку, якщо у прем'єра є сумніви у добросовісності членів свого кабінету, ним ініціюється службове розслідування. В цілому сінгапурський досвід довів, що адекватна винагорода життєво важлива для підтримки чесності та моральності політиків, високопосадовців.

Отже, сінгапурському суспільству вдалося створити клімат чесності та відкритості, який перевів політичну корупцію у категорію соціально неприйнятних явищ. Однак, досвід цієї держави, попри те що його можна ставити у приклад, у повній мірі не є адаптивний (з огляду на різні національні особливості) для більшості держав світу, для яких проблема політичної корупції залишається на порядку денному.

Дослідниця С. Роуз-Аккерман ставить як Сінгапур, так і ще одну азійську державу – Гонконг, як приклад тих держав, які створили успішні незалежні антикорупційні органи, які підпорядковуються напряму тільки главі уряду чи парламенту¹⁴. У Гонконгу корупція усіх рівнів і видів була довший час характерною особливістю: ще наприкінці 50-х – на початку 60-х років ХХ століття корупція повністю охоплювала державний (як і приватний) сектор. Як у випадку зі Сінгапуром, у тогочасному Гонконгу корупція була стилем життя, необхідним для виживання. Про тогочасні обсяги політичної корупції в Гонконгу говорили образно: мовляв, можна «заскочити в автобус» (тобто, активно долучитися до корупційних практик), чи «бігти позаду» (бути аутсайдером, не включеним в усталену систему правил політичної гри), але не можна «стояти перед автобусом, що рухається уперед» (себто, противитися, скаржитися).

Поштовхом до змін була економічна та демографічна криза початку 1970-х років, яка зумовила наростання протестних настроїв населення, а також хвиля протестів 1973 року, зумовлених втечею з держави підозрюваного у корупції високопосадовця. У 1974 році було утворена Незалежна Комісія з боротьби з корупцією (НКБК; англ. The Independent Commission Against Corruption). Методом бо-

ротьби з корупцією було обрано не лише репресивний шлях покарань, а й заходи запобігання корупційним практикам. Успіх антикорупційної боротьби уможливився завдяки послідовній підтримці держави: як і в Сінгапурі проявилася політична воля вищого керівництва.

На сьогодні Гонконг відноситься до «найчистіших» держав Азії (відповідно до Індексу сприйняття корупції); поступаючись у показниках лише Сінгапуру. За результатами опитувань громадської думки¹⁵, діяльність Незалежної Комісії з боротьби з корупцією схвалюють близько 99 % опитаних, які вірять у ефективність цього органу. Понад 90% усієї інформації про неправомірні корупційні дії мають своїм джерелом саме громадськість¹⁶. А ще недавно (початок 70-х років) менше третини громадян готові були надати дані, які стосувалися особисто себе.

Для гонконгських високопосадовців, як і для сінгапурських, відмінена презумпція невинуватості. Фактично діють закони на взірць військового трибуналу за наявності щодо особи обґрунтованої підозри. У Гонконгу перестали переслідувати тих, хто дає хабар (тобто винен завше чиновник). У Гонконзі вважають, що основою антикорупційного успіху стало не стільки створення та діяльність НКБК, скільки «реальний громадянський контроль за діяльністю цієї комісії, який не дав їй стати частиною кримінальної мережі»¹⁷.

Висновок з вивчення досвіду цих країн можна зробити такий: для мінімізації політичної корупції необхідна воля і неухильна послідовність, персональний позитивний приклад вищого керівництва держави; як показує досвід названих держав жорсткі авторитарні методи усе ж приносять доволі швидкий результат.

1. *Сиротин А.* Опыт борьбы с коррупцией в Сингапуре. URL: http://sudanet.ru/borba_s_corruptsiei_v_singapore 2. *Поліщук А.* Правила протидії корупції і досвід для України: Грузія і Сінгапур // Jurnalul juridic national: teorie și practică. 2016. № 5. 166–169. 3. *Quah J. S. T.* Combating Corruption in Singapore: What Can Be Learned? // Journal of Contingencies and Crisis Management. 2001. Vol. 9. № 1 (March). pp. 29–35. 4. *Гладченко Л. В.* Об опыте Сингапура по противодействию коррупции // Проблемы национальной стратегии. 2014. № 3 (24). С. 127. 5. *Quah J. S. T.* Combating Corruption in Singapore: What Can Be Learned? // Journal of Contingencies and Crisis Management. 2001. Vol. 9. № 1 (March). pp. 29–35. 6. *Гладченко Л. В.* Об опыте Сингапура по противодействию коррупции // Проблемы национальной стратегии. 2014. № 3 (24). С. 130. 7. *Ли Куан Ю.* Сингапур-

ская история: 1965–2000 гг. Из третьего мира – в первый. – Москва: МГИМО-Университет, 2010. С. 154. 8. *Prevention of Corruption Act.* URL: http://www.asean-hrmech.org/downloads/singaporePrevention_of_Corruption_Act.pdf 9. *Шмаль Л.* Сингапурська модель протидії корупції: досвід для України // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2015. № 2. С. 110. 10. Там само. С. 113. 11. *Номоконов В. А.* Организованная преступность: тенденции, перспективы борьбы. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1999. 304 с. 12. *Ткачук Д.* Досвід боротьби з корупцією. Сінгапур. URL: <http://www.pravda.com.ua/columns/2014/12/5/7046467/> 13. *В Сингапуре карманы чиновников проверяют руки правосудия.* URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2006/10/12/27619-v-singapore-karmany-chinovnikov-proveryayut-ruki-pravosudiya> 14. *Роуз-Аккерман С.* Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы; [пер. с англ. О. А. Алякринского]. Москва: Логос, 2003. 356 с. 15. *Харичева М. С.* Борьба с коррупцией: опыт Гонконга. URL: https://xn--80aaifradibgfzb7br.xn--b1agajc0ayikbb.xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site126/document_file/3cSPxGEDrj.pdf 16. *Yeung J. Au.* Fighting Corruption – The Hong Kong Experience. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan002750.pdf> 17. *Лавренюк Ю.* Досвід запобігання та протидії корупції у країнах Азіатсько-Тихоокеанського регіону // Ефективність державного управління. 2014. Вип. 39. С. 44–45.

Kushnarev Igor. The experience of Singapore and Hong Kong in the fight against political corruption

The research object is political corruption in Singapore and Hong Kong as well as the ways of fighting it. The author defines them as examples of countries that demonstrated effective anti-corruption mechanisms in politics. Therefore their experience deserves a study for its possible use in Ukraine.

The article draws attention to the fact that during the colonial period in the Singapore's history corruption was a widespread, socially acceptable and everyday occurrence. Political corruption was particularly visible during the preparation and conduct of elections, when the competition of ideas and programs of candidates for elective offices was often replaced by "wallet competition". As a result, the electoral capital investments of sponsors were converted into non-competitive government contracts, as well as illegal preferences and allotment of positions.

The author indicates that the risk of being caught and punished for a corrupt official was meager. Corruption was recognized as one of the problems that the British colonial authorities failed to solve. It was caused by three reasons: 1) presence of opportunities for corruption; 2) low wages; 3) negligible probability of investigation and punishment. Back then corruption was tolerated by public opinion.

It is emphasized that the anti-corruption breakthrough happened when the People's Action Party won the elections (1959), formed a government and initiated the Prevention of Corruption Act (1960). Nowadays Singapore is one of the least corrupt countries of the world. Already in 1996 the Political and Economic Risk Consultancy gave Singapore the third place (after Switzerland and Australia) on the list of the least corrupt countries of the world. According to Transparency International in the

2016 Corruption Perceptions Index Singapore was on the 7th position: in 2016 the index was 84 and it has not significantly varied over the years of this index measurements for Singapore.

The anti-corruption legislation of Singapore provides an expanded definition of illegal gains. The maximum penalties for corruption were raised by 10 times. False evidence in anti-corruption matters became a crime punishable by imprisonment and high penalties etc. The Lee Kuan Yew's government managed to achieve complete intolerance of corruption by the public. The authorities have shown in practice that once the violations are found, no position can save one from punishment.

The article states that the success of Singapore is caused mainly by the will of country's senior management, by introduction (contrary to the world practice) of the "presumption of guilt" principle for civil servants. This strategy of fight against corruption is quite authoritarian yet effective.

The article notes that Singapore's approach to the problem of fight against corruption prioritized eradication of conditions that contribute to it apart from criminal prosecution of corrupt officials. This country provides no immunity in investigation of the top officials' and politicians' cases. The control of political corruption subjects' incomes is permanent and not fragmented.

The author defines Hong Kong as an example of a state, which created successful independent anti-corruption organs. Corruption at all levels and of all types had been a characteristic feature of the state for a long time. In the 1950s and 1960s corruption covered the state (as well as private) sector totally. As in the case of Singapore, at that time corruption was a lifestyle, necessary for survival in Hong Kong.

Attention is paid to the fact that the impulse for changes was the economic and demographic crisis of the early 1970s, which led to the growth of protest moods among the population. The wave of protests in 1973 was caused by a high official accused of corruption escaping from the country. The Independent Commission Against Corruption was created in 1974. The chosen method of fighting against corruption consisted not only of the repressive path of punishments, but also of preventive measures against corruption practices. The success of anti-corruption struggle was possible thanks to consistent support of the state: just as in Singapore, there was political will of senior management. Currently Hong Kong is one of the "cleanest" countries of Asia (according to the Corruption Perceptions Index), its index is just behind Singapore.

For the Hong Kong and Singapore high officials the presumption of innocence has been abolished. De facto the laws follow the model of a military tribunal if there is founded suspicion against a person. It is believed in Hong Kong that the basis of anti-corruption success was not so much the establishment and operation of ICAC, as the "real civilian control over the activities of this Commission, which did not let it become a part of the criminal network".

Key words: corruption, political corruption, Republic of Singapore, Hong Kong Special Administrative Region.

УДК 316.423

Е. А. ТРОФИМОВ

РЕЛИГИОЗНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ: ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ ОЧЕРК

Рассмотрены российские религиозные объединения, процесс их воспроизводства и функционирования. Выявлены основные механизмы недоинституционализации религиозных объединений, относящихся к «нетрадиционному», вследствие: а) де-факто разрешительного характера регистрации; б) нарушения принципа равенства в процессе их создания и функционирования; в) перманентной дискредитации, административного давления, использования двойных стандартов. Подчеркивается особая роль «традиционных» религиозных объединений в сохранении российского моноцентризма с помощью иррационализации сознания населения страны и купирования формирования поликультурной религиозной среды.

Ключевые слова: моноцентризм, авторитаризм, религиозные объединения, клерикализация, политический и религиозный конфликт.

Трофімов Є. Релігійні об'єднання у політичній системі Росії: політологічний нарис

Розглянуті російські релігійні об'єднання, процес їх відтворення та функціонування. Виявлені основні механізми недоінституціоналізації релігійних об'єднань, що належать до «нетрадиційних», у результаті: а) де-факто дозвольного характеру реєстрації; б) порушення принципу рівності у процесі їх створення і функціонування; в) перманентної дискредитації, адміністративного тиску, використання подвійних стандартів. Підкреслюється особлива роль «традиційних» релігійних об'єднань у збереженні російського моноцентризму за допомогою ірраціоналізації свідомості населення країни і обмеження формування полікультурного релігійного середовища.

Ключові слова: моноцентризм, авторитаризм, релігійні об'єднання, клерикалізація, політичний і релігійний конфлікт.

Trofimov Evgenij. Religious associations in the Russian political system: a political essay

The Russian religious associations, the process of their reproduction and functioning are considered. The main mechanisms of the non-institutionalization of religious associations, especially «non-traditional», due to: a) the de facto licensing nature of registration; b) violation of the principle of equality in the process of their creation and functioning; c) permanent discredit, administrative pressure, usage of

© ТРОФИМОВ Евгений Александрович – кандидат политических наук, доцент (г. Благовещенск, Россия)

double standards are revealed. The special role of «traditional» religious associations in preserving Russian monocentrism as a result of irrationalization of the population consciousness and limitation the formation of a multicultural religious environment, is emphasized.

Key words: *monocentrism, authoritarianism, religious associations, clericalization, political and religious conflict.*

Религиозные объединения исторически играли важную роль в функционировании российской политики. Последнее достигалось необходимостью сакрализации суверена, по традиции представлявшего собой выразителя интересов всего населения. Фактор сакрализации позволял церкви сохранять приближенное положение к тирану, а озарение самодержца «божьей благодатью» со стороны церковных иерархов вознаграждалось политическими преференциями, определяющими привилегированное положение религиозных служителей среди других политических акторов. В отдельные времена последние устранялись с политического поля, но это случалось тогда, когда религиозные иерархи выходили за границы дозволенного, проявляли излишнюю самостоятельность, противопоставляли себя самодержцу или ставили себя на один уровень с сувереном (например, Никон, сравнивавший себя с Солнцем, а царя – с Луной), но и в этих случаях, репрессии к церкви, не выходили за рамки общего механизма управления социумом, не превращали церковь в изгоя, а ставили ее в положение «равнозависимого».

Даже в первые годы большевизма церковные богослужения и обряды не запрещали, а служить в храмы отправляли «обновленцев» – служителей, лояльных новому советскому государю и его ближайшему окружению. Декларация митрополита Сергия (Страгородского) от 29 июля 1927 окончательно определила отношение Русской Церкви к «государству» (Термин «государство» не отражает структурную организацию российского Левиафана, поэтому используется в кавычках. Следует солидаризироваться с проф. Н. М. Казанцевым, что в российской политике его следует именовать «государством»¹. – *Авт.*) до распада СССР: «Мы хотим быть православными и в то же время сознавать Советский Союз нашей гражданской родиной, радости и успехи которой – наши радости и успехи, а неудачи – наши неудачи. Всякий удар, направленный в Союз, будь то война, бойкот, какое-нибудь общественное бедствие

или просто убийство из-за угла, подобное варшавскому, сознается нами как удар, направленный в нас»².

Конституция России 1993 года закрепила светский характер Российского «государства», не реализованный на практике до сих пор, по причине неизменности российской моноцентрической системы: персонифицированный лидер объективно заинтересован в сакрализации собственной персоны, в значительной степени гарантирующей ему не только сохранение политического статуса, но и личной безопасности. Кроме того, самодержцу способна угрожать полирелигиозная среда, ориентирующая население на поклонение «разным Богам». Политический моноцентризм, требует репродукции религиозного моноцентризма или, по крайней мере, воспроизводства установки на важность последнего для сохранения «скреп», «религиозной и культурной идентичности», «стабильности» и т. п.

Механизм воспроизводства религиозных объединений в России установлен ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях»³. Несмотря на то, что Основной закон РФ провозглашает светский характер Российского «государства», ставящий де-юре религиозные объединения в равные условия и запрещающий дискриминацию индивидуумов и их объединений по религиозному признаку, в преамбуле ФЗ «О свободе ...» фиксируется особая роль православия в истории России, что создает предпосылки к вольному толкованию конституционных норм, относящихся к свободе совести и равенству религиозных объединений, предоставляет возможность «государству» осуществлять политику религиозного изоляционизма, сохраняя известную степень солидарности традиционного российского социума⁴.

Стремление «государства» поддерживать и укреплять моноцентризм и конфессиональную идентичность на основе «традиционных» религий обнаруживается в репродукции дискриминационных механизмов в воспроизводстве религиозных объединений. В позитивистском плане, политическая подоплека использования механизмов религиозной дискриминации связана со стремлением «государства» оградить российскую политику от влияния миссионерских движений, часто рассматриваемых в качестве «деструктивных», «тоталитарных», «экстремистских». Вместе с тем, термин «деструктивные» расплывчатое и в конъюнктурном плане может характери-

зывать любое религиозное объединение, формирующееся без одобрения государства; в свою очередь, термин «экстремизм» в российской политико-правовой теории не имеет однозначной трактовки, что ведет к необоснованному запрету религиозных объединений (в 2017 году религиозная организация «Свидетели Иеговы» была признана Верховным Судом РФ экстремистской, а ее деятельность Российской Федерации запрещена) и встраиванию других в систему сохранения «Русской власти».

Федеральным законодательством фиксированы две формы религиозных объединений: религиозная группа и религиозная организация, между которыми проводится разграничения, связанные с объемом прав и возможностями расширения сферы влияния. В конституционно-правовом плане, разделение религиозных объединений на два вида означает то, что установленные нормы федерального законодательства нарушают принцип равенства гражданских прав и религиозных объединений, вступая в противоречие с Европейской конвенцией по правам человека, а также прецедентами органов Совета Европы, являющимися важным источником «европейского» права; в политическом – «отодвигают» Россию от Европы, возвращая ее к «истокам» и религиозной обособленности.

Стремление «государства» ограничить влияние «новых» религий проявляется и в установлении 15-летнего срока деятельности религиозной группы, необходимого для регистрации религиозного объединения, что также позволяет говорить о подрыве принципа равноправия религиозных объединений (дело Кимля и другие против России⁵). Установление временных рамок для изменения правового статуса религиозного объединения сдерживает формирование мозаичности религиозной сферы в России и ведет к ее необоснованной консервации, усилению влияния государства на религиозные структуры. Формируемая система внутри социальных взаимоотношений с примитивно прямой субординацией ограничивает возможности демократической религиозной модели общежития интересами государства, ущемляет религиозные права верующих на вероисповедание той или иной религии.

Дискриминационные элементы проявляются в необходимости предоставления регистрирующим органам документов, раскрывающих основы вероучения и соответствующие ему практики – акта,

после которого только может последовать признание данных организаций религиозными. Очевидно, что решение о признании / не признании объединения религиозным может быть связано с ответом на вопрос: «Может ли ищущая признания религиозная организация, нести опасность для демократического общества?», который не относится к сфере права и способен формировать широкое поле для политических инсинуаций и запретов со стороны государства (Духовная община мусульман Республики Молдова против Молдовы⁶, Московское отделение Армии спасения против России⁷; Сайентологическая церковь г. Москвы против России⁸).

Следует обратить внимание на то, что при регистрации религиозного объединения в регистрационный орган в обязательном порядке направляются сведения о юридическом адресе, по которому будет находиться постоянно действующий руководящий орган религиозного объединения. В стремлении обойти пробелы и противоречия российского законодательства, связанные с предоставлением юридического адреса, религиозные организации идут на договоренности с коммерческими структурами, что обостряет проблему их воспроизводства, позволяя «государству» влиять на них опосредованно, через оказание давления на связанных с ними экономических акторов.

Близко к проблеме предоставления юридического адреса стоит проблема селекции религиозных институтов собственно политическими способами, включая воспрепятствование их деятельности силовым и административным путями. Общеизвестным фактом в данном случае является давление на религиозные организации «Свидетели Иеговы» в Челябинской области и церковь евангельских христиан «Благодать Христова» (г. Чехов, Московская область); отказ в перерегистрации Сайентологической Церкви города Москвы. Во всех случаях Европейский суд признал Россию «нарушительницей» статьи 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (свобода собраний и ассоциаций) и ст. 9 Конвенции (свобода мысли, совести и религии).

Влияние религиозных объединений на государство и процесс принятия последним политических решений определено их местом в моноцентрической политике России. Наибольшим политическим влиянием обладают «традиционные» организации – РПЦ и мусуль-

манские объединения. Представители данных объединений входят в общественные палаты, комиссии и другие консультативно-совещательные органы, а их влияние на президента РФ некоторыми экспертами, опрошенными автором, оценивается по десятибалльной шкале в 2-3 балла, что превосходит влияние глав субъектов РФ (за исключением г. Москва (4,11) и Петербург (3,88), Чеченской Республики (5,11)), законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (1,00–1,44), руководителей непарламентских («малых») партий, включая партии «Патриоты России», «Яблоко» и другие (0,88); руководителей Международных неправительственных организаций (1,55); руководителей российских отделений Международных неправительственных организаций (1,77); российских гражданских активистов (1,22).

В целом следует заметить, что задача религиозных объединений, как и других институтов гражданского общества в России заключается в контроле за населением, воспроизводстве религиозного мировоззрения у российских подданных, легитимации проводимого «главой государства» политического курса, купировании формирования гражданственности. В противном случае, «традиционные» религиозные объединения становятся ненужными, лишними и потенциально опасными для моноцентризма. Поэтому служители, действующих в России религиозных структур вынуждены демонстрировать всемерную поддержку верховному суверену, в исключительных случаях допуская умеренную критику решений суверена и «государственных служащих».

Влияние «традиционных» религиозных конфессий на политический процесс осуществляется как непосредственное через взаимодействие с Президентом РФ и работниками его Администрации, так и через специальные подразделения, функционирующие в системе органов «государственной власти» и наделенные полномочиями в сфере государственно-конфессиональных отношений.

Используя стремление суверен-государства иррационализировать сознание населения на основе «традиционных» для России религиозных доктрин, РПЦ и исламским организациям удалось создать наиболее благоприятный для воспроизводства и функционирования политической, правовой и экономической климат.

Результатом клерикализации стало:

а) в политической сфере – усиление властного потенциала политических сил, ориентированных на реализацию идеи разработки государственно-национальной идеологии на основе православия и, частично, ислама; увеличение числа верующих особенно среди лиц с высшим образованием, управленческих работников и предпринимателей, то есть потенциальных «локомотивов» трансформационного процесса; рассмотрение РПЦ в качестве оплота стабильности и могущества России, политико-административный прессинг «нетрадиционных» религиозных объединений; рост тенденции к религиозной экспансии «другого мира»⁹.

Следует солидаризироваться с Н. А. Зорской, что «православная этноконфессиональная идентификация у все большего числа российских граждан окончательно обретает черты государственной принадлежности, выступая своего рода субститутотом гражданства. Этническая составляющая православной идентификации стала выражением упрощенных форм солидарности «своих» в противопоставлении «чужим», в данном случае – «иногородцам» (всем нерусским гражданам России) и «иноверцам»¹⁰. Данный процесс сопровождается формированием информационной среды, препятствующей распространению в обществе соответствующих антирелигиозных (антицерковных) настроений. В последнем случае речь может идти, например, о блокировании государством информации о протестах петербуржцев, связанных с решением мэрии культурной столицы России передать Исаакиевский собор в собственность РПЦ и др.

б) в правовой сфере – активное использование репрессивного российского законодательства по критерию вероисповедания и политической лояльности как к инакомыслящим, так и к их объединениям; принятие закона об оскорблении чувств верующих, противоречащего четырем статьям Конституции РФ: о светском государстве (статья 14), о равенстве прав независимо от убеждений и отношения к религии (статья 19), о свободе совести и свободном выборе и распространении религиозных и иных убеждений (статья 28), о свободе мысли и слова (статья 29)¹¹; а также статьям 18 и 19 Всеобщей Декларации прав человека ООН 1948 года¹² и отдельным положениям резолюции ПАСЕ 1804, не допускающим ограничение свободы выражения мнений в интересах отдельных ре-

лигиозных групп, а также уважительного отношения к религиозным догматам (п. 18 и п. 19)¹³. Очевидно, что принятие данного закона направлено на запугивание общества и нейтрализацию светского элемента, представляющего опасность религиозным корпорациям.

в) в экономической сфере – активная прямая и косвенная поддержка РПЦ и других православных религиозных объединений, а также ряда исламских организаций и групп. Если в случае поддержки РПЦ речь, в первую очередь, идет о передачи в собственность или в долгосрочную аренду православной церкви зданий, сооружений, культурных объектов и ценностей; то во втором – о государственной финансовой поддержке исламской науки, культуры и образования. Так, в 2006 году при участии Управления Президента Российской Федерации по внутренней политике был создан Фонд поддержки исламской культуры, науки и образования, патронируемый президентскими структурами¹⁴. Кроме того, по решению Министерства образования и науки РФ были определены пять государственных вузов, на которые в рамках установленного государственного финансирования возложили обязанность оказания научно-методической, организаторской, информационно-технической помощи пяти исламским центрам.

В рамках стремления «государства» усилить клерикализм системы, признанным на территории России религиозным организациям, то есть «своим», предоставляются значительные льготы, которых лишены другие общественные объединения¹⁵.

Стремление государства сформировать национальную идеологию с доминирующими элементами «традиционных» для России религиозных доктрин ведет к чрезмерному присутствию религиозного компонента в деятельности органов государственной власти, правоохранительных и армейских подразделений, учреждений образования и здравоохранения, что создает угрозу клерикализации «государственных институтов». Положение усугубляется тем, что в России слабо урегулированы нормами права юридические и этические аспекты поведения чиновников, что позволяет последним исходить из субъективных представлений при решении различных вопросов, а в ряде случаев просто проявлять неуважительное отношение к представителям ряда религиозных конфессий¹⁶.

К тому же поддержка государством религиозных объединений способствует формированию интолерантной религиозной среды. Религиозные «монополисты», опираясь на авторитет и другие ресурсы «государства», начинают выходить за правовые рамки. Ярким примером этого является свободная продажа книг, содержащих элементы разжигания межрелигиозной розни и пропаганды религиозного превосходства. «Конечно, самой возвышенной и облагораживающей религией является Христианство со своим учением – пишется в свободно распространяющейся в церковных лавках РПЦ брошюре «Где истинная церковь? Сведения о ересь и сектах», ... только Православная Церковь непрерывно восходит к Церкви первых веков... Читая сведения о многочисленных сектах и религиозных течениях (в книге указывается более 20 «сект») к которым авторы причисляют и антирелигиозные группы – *Авт.*); невольно задаешься вопросом: почему же там много их в современном мире? Почему именно сегодня люди стали так падки на все духовно нездоровое и очевидно ложное? Среди них (представителей «сект» – *Авт.*) много психически больных и просто неуравновешенных людей...»¹⁷.

Конфликтная среда зреет и в самих «традиционных» религиозных объединениях, имеющих сложную внутрикорпоративную структуру¹⁸. При этом конфликты выходят за пределы религиозных корпораций, распространяясь на взаимоотношения как с государством, так и обществом¹⁹.

Политически установленный в России процесс воспроизводства религиозных объединений, порождающий клерикализацию социума в рамках «традиционных» религиозных доктрин вступает и в противоречие с процессами, идущими в развитых демократических странах. Так, исследование Pew Research Center, проведенное в октябре 2012 года демонстрирует быстрый рост числа американцев, не идентифицирующих себя с какой-либо религией. За последние пять лет число людей, не относящих себя к тому или иному религиозному течению, увеличилось с примерно 15 % до 20 % от всех совершеннолетних американцев. Ряды этих людей в настоящее время включает в себя более 13 миллионов тех, кто называет себя атеистом и / или агностиком (около 6 % от населения США), а также почти 33 миллиона человек, которые говорят, что они не имеют

определенной религиозной принадлежности (14% от населения США)»²⁰. Неслучайно на инаугурационной речи в 2009 году президент США Б. Обама произнес: «Многообразие общества очень важно – это сила, а не слабость. Мы нация христиан, мусульман, иудеев, индуистов – и неверующих»²¹, таким образом, подчеркнув наблюдаемую в американском социуме тенденцию. Де-факто, сегодня в США даже «умеренные консерваторы» отходят от религиозной риторики, религия вытесняется из общественного сознания, становясь маргинальным явлением. В массовой культуре американцев атеизм находит отражение почти повсеместно, набирают влияние атеистические центры, среди которых выделяются фонд «Свобода от религии», объединяющий представителей СМИ, ученых и политиков; а также общественная организация «Атеисты Америки».

Даже в современной Европейской цивилизации, исторически отличающейся присутствием религиозного фактора в политической сфере, наблюдается становление атеизма как фактора развития и гуманизации общества. Атеизм, утверждает С. Жижек, способствовал созданию безопасного публичного пространства для самих верующих, а сегодня стал единственной политической силой, которая не делает из них граждан второго сорта, к какой бы конфессии они не принадлежали²².

Стремясь сохранить моноцентрическую систему российской политики и национальную идентичность на основе «традиционных» религий, «государство» допускает стратегическую ошибку. Селекция религиозных общественных объединений в рамках «традиционных» политико-религиозных ценностей ведет не только к формированию религиозного изоляционизма и интолерантности, реанимирует религиозно-патримониальные практики, но и способствует нарушению баланса интересов «государства», личности и религиозных объединений; препятствует плодотворному сотрудничеству между народом России и народами других стран.

Несмотря на то, что религиозные ценности не противоречат общечеловеческим, религиозное сознание в большей мере подвержено манипулированию, а его носитель в меньшей мере расположен к участию в политической жизни²³ и, в большей, вовлечению в терроросреду²⁴, усиливающую страх человека за свою безопасность.

Религиозные объединения играют важную инструментальную роль в российской политике. Деятельность «традиционных» религиозных объединений сводится к: а) укреплению моноцентрической организации Российского «государства», б) нейтрализации гражданского элемента, в) консолидации индивидуумов на основе религиозной принадлежности. «Нетрадиционные» религиозные объединения подвергаются административному давлению и рассматриваются как чуждые системе. Последним Российское «государство» создает существенные препятствия на пути к институционализации, применяет репрессивные практики.

Укрепление в России «традиционных» религиозных объединений вступает в противоречие с общецивилизационным вектором и ведет к архаизации российской общественно-политической жизни, способствуя укреплению моноцентрической организации Российского «государства» и системы «Русской власти».

1. *Казанцев Н.М.* Государствообразующим институтом у нас является коррупция // Проблемы современного государственного управления в России. Материалы научного семинара. Вып. 9 (30). Европейская и российская модели государственного управления: сравнительный анализ. Москва: Научный эксперт, 2010. С. 75-80. 2. *Декларация* митрополита Сергия (Страгородского) 1927 г. о признании им советской власти. URL: http://www.gumer.info/bogoslov_Buks/ortodox/Article/Dekl_Ser.php (дата обращения: 10.03.2017). 3. *О свободе совести и о религиозных объединениях*: Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 сентября 1997 г. № 39. Ст. 4465. 4. *Элбакян Е.С.* Глобализация в эпоху религии, религия в эпоху глобализации. Религиоведение. 2013. № 3. С. 153-154. 5. *Кимля* и другие против России (Kimlya and Others v. Russia): Постановление Европейского Суда по правам человека от 01 октября 2009 года (жалобы №№ 76836/01, 32782/03). URL: <http://europeancourt.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/kimlya-i-drugie-protiv-rossii-postanovlenie-evropejskogo-suda/> (дата обращения: 10.03.2017). 6. *Духовная община мусульман Республики Молдова против Молдовы* (Carmuirea Spirituala a Musulmanilor din Republica Moldova v. Moldova), жалоба № 12282/02 от 14 июня 2005 г. 7. *Московское отделение Армии спасения против России*: Постановление от 5 октября 2006 г.: Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia, № 72881/01 / Европейский Суд по правам человека // Бюллетень Европейского Суда по правам человека, 2007. № 4. С. 37-39. 8. *Саентологическая церковь г. Москвы против России*: Постановление от 5 апреля 2007 г.: Church of scientology Moscow v. Russia, № 18147/02 / Европейский Суд по правам человека // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2007. № 10. С. 33-35. 9. *Москва – Третий Рим*. Суверенная модернизация. Экспертный доклад. URL:

http://www.intelros.ru/intelros/reiting/rejting_09/material_sofiy/8281-tretij-rim-suv-erennaya-modernizaciya.html (дата обращения: 10.03.2017). **10.** Зорская Н.А. Православие в постсоветском обществе // ОНС: Общественные науки и современность, 2013. № 1. С. 94. **11.** Эксперты негативно оценили проект закона об оскорблении чувств верующих. URL: <http://baznica.info/article/eksperty-negativno-otsenili-proekt-zakona/#sthash.wHAKyY8m.dpuf> (дата обращения: 10.03.2017). **12.** Всеобщая Декларация прав человека ООН 1948 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 10.03.2017). **13.** Рекомендация ПАСЕ 1804 (2007) от 29 июня 2007. URL: <https://sites.google.com/site/fppungoru/zakonodatelstvo/dokumenty-pase-i-es> (дата обращения: 10.03.2017). **14.** Фонд поддержки исламской культуры науки и образования. URL: <http://www.islamfund.ru> (дата обращения: 10.03.2017). **15.** Шахов М. Правовые основы деятельности религиозных объединений в Российской Федерации. Москва: Издательство Сретенского монастыря, 2013. С.353-374. **16.** Мецеракова А.Ф. Светское государство в современной России: конституционно-правовой анализ: дисс. ... канд. юр. наук. Саратов, 2009. С. 71, 72, 76, 79. **17.** Где истинная церковь? Сведения о ересьях и сектах. Свято-Успенская Почаевская Лавра, 2001. С. 59. **18.** Гуляева М. Государственная поддержка традиционного ислама как важный фактор профилактики экстремизма и терроризма в исламской среде: на примере Челябинской области). URL: <http://muslem.ru/государственная-поддержка-традицион/> (дата обращения: 10.03.2017). **19.** Имущественные конфликты с РПЦ. URL: <http://ru-antireligion.livejournal.com/5112204.html> (дата обращения: 10.03.2017). **20.** Nones on the Rise. One-in-Five Adults Have No Religious Affiliation. URL: <http://www.webcitation.org/6Dk8zwMPe> (дата обращения: 10.03.2017). **21.** Inaugural address of President Barack Obama. URL: <http://www.theguardian.com/world/2009/jan/20/barack-obama-inauguration-address> (дата обращения: 10.03.2017). **22.** Хестанов Р. Без креста. Атеизм как антидот фундаментализма // Политический журнал. 2006. № 12. С. 62. **23.** Дифференциация гражданских и политических практик в России: институциональная перспектива: Научно-аналитический доклад. Москва: Институт социологии РАН, 2013. С. 53. **24.** Радиков А.С., Цимбал М.Ф. Технологии манипулирования сознанием и вовлечение в терроросреду // Общественные науки и современность, 2012. № 4. С. 134.

Trofimov Yevgenij. Religious associations in the Russian political system: a political essay

In an effort to preserve the monocentric system of Russian politics and national identity on the basis of «traditional» religions, the «state» admits a strategic mistake. The selection of religious public associations within the framework of «traditional» political and religious values leads not only to the formation of religious isolationism and intolerance, revives religious and patrimonial practices, but also contributes to the violation of the balance of interests of the «state», the individual and religious associations; hinders fruitful cooperation between the people of Russia and the peoples of other countries.

Despite the fact that religious values do not contradict the universal values, religious consciousness is more susceptible to manipulation, and its carrier is less inclined to participate in political life and, to a greater extent, involvement in terrorism, which increases the fear of a person for their safety.

Religious associations play an important instrumental role in Russian politics. The activities of «traditional» religious associations amount to: a) strengthening the monocentric organization of the Russian «state», b) neutralizing the civilian element, c) consolidating individuals based on religious affiliation.

«Unconventional» religious associations are subject to administrative pressure and are regarded as alien to the system. The Russian «state» creates significant obstacles on the way to their institutionalization, applies repressive practices.

Strengthening of «traditional» religious associations in Russia is in conflict with the general civilizational vector and leads to the archaization of Russian social and political life, contributing to the strengthening of the monocentric organization of the Russian «state» and the system of «Russian power».

Key words: monocentrism, authoritarianism, religious associations, clericalization, political and religious conflict.

УДК 32: 316.646.32 (477)

І. Б. КІЯНКА

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ТОЛЕРАНТНОСТІ В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Проблематика толерантності займає чільне місце у системі публічного управління і є позитивною складовою у прийнятті політичних рішень. Доктрина толерантності має багату історичну та філософську спадщину. Дана стаття розглядає толерантність не тільки як філософський контекст, але й дає комплексну оцінку у прийнятті важливих рішень. А також проілюстровано багатий європейський досвід.

Ключові слова: толерантність, публічна політика, політична система, популізм, демократія.

Киянка І. Б. Реализация принципа толерантности в контексте публичного управления и политики в Украине

Проблематика толерантности занимает ведущее место в системе публичного управления и является положительной составляющей в принятии по-

© КІЯНКА Ірина Богданівна – кандидат політичних наук, доцент кафедри політичних наук і філософії Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

литических решений. Доктрина толерантности имеет богатое историческое и философское наследие. Данная статья рассматривает толерантность не только как философский контекст, но и дает комплексную оценку в принятии важных решений. А также проиллюстрировано богатый европейский опыт.

Ключевые слова: толерантность, публичная политика, политическая система, популизм, демократия.

Kiyanka Iryna. Realizing the principles of tolerance of the context public management and policy in the Ukraine

Tolerance is the first degree of the positive relationships that create a triad: tolerance, respect, cooperation. It should be noted that the doctrine of tolerance has a rich historical and philosophical heritage. If review tolerance in a philosophical context, it can be concluded that the tolerance-mode of expression, which originated in Western Europe during modern times.

Key words: tolerance, public policy, political system, populism, democracy.

Плюралізм, консенсус, компроміс – виступають основними засобами досягнення політичної стабільності в демократичному суспільстві. Але передумовою будь-яких засобів досягнення політичної стабільності є визнання принципу толерантності, оскільки даний принцип, можна констатувати в трьох рівнях: мегарівень, мезарівень і мікрорівень. Якщо брати до уваги мегарівень, який саме включає розуміння толерантності, як принципу так і засобу.

Саме під таким кутом зору проаналізуємо європейські доктрини толерантності, яка виступає загальноприйнятим принципом у досягненні стабільності в країні та свідчить про високий рівень політичної культури суспільства. Натомість ситуація в нашій країні далеко не така однозначна, оскільки завжди знаходиться принаймні одна з сторін, причетна до вузла суперечностей, яка переконана, що альтернатива діалогові, все ж існує. А діалог в свою ж чергу виступає як певна цінність, яку можна використовувати і в політично-правовій і в соціально-культурній та релігійній площинах.

Толерантність – європейська універсалія, яка животворить правопорядок і підтримує ідею загального консенсусу. Нині у суспільній свідомості дедалі більшого значення свого впливу та внутрішню і зовнішню політику державного життя набуває проблема толерантності. Дану категорію можна віднести як до термінології історичної спадщини, так і безперечно назвати новою реальністю, яка потребує комплексного міждисциплінарного аналізу.

По-перше, сюди слід зарахувати тенденції і наслідки толерантності, її соціальні і політичні траєкторії. Тому в даний час, ми можемо розглядати дану категорію із огляду глобалізаційних процесів, тобто як вона може впливати на політичне життя на міжнародній арені.

По-друге, слід врахувати зміну геополітичних реалій через крах колишнього світового устрою, фактичний обвал повоєнної системи європейської і міжнародної безпеки та через тенденцію до перегляду військово-політичних доктрин та способів урегулювання спірних проблем і конфліктів. Адже існування двох ворожих блоків США і СРСР протягом сорока років показало, що уряди кожної з цих країн толерантно ставилися один до одного. При цьому вони розуміли загрозу атомної війни для світового співтовариства і власне толерантне ставлення спостерігалось у підписанні цілої низки договорів про співпрацю і мир.

Проблематику толерантності висвітлено у працях Дж. Лока, З. Бжезінського, Р. Дарендорфа, Р. Легутки, Є. Головахи, В. Горбатенка, М. Мартиновича та ін.

Це самоочевидне розуміння того, що існує загальний владно-правовий інститут (традиційно це була держава, у сьогоденнішому розумінні це може бути система колективної безпеки, військово-політичний блок і т. ін.), у силових межах якого культурно - політичні розходження або, говорячи словами Дж. Локка, спекулятивні уявлення та віра в Бога не загрожують громадянському миру. Толерантність – це досвід Західної Європи, що замість безперспективної ворожнечі відкрила шлях до усвідомлення паритету взаємного розуміння та діалогу. Це спроба налагодити мирним шляхом співпрацю між різним суперечливими ідеологемами, поглядами.

Відносно пояснення даного терміна – толерантність (у перекладі з латинської мови – *tolerantia* означає терпіння), за визначенням авторів Політологічного Енциклопедичного словника "це різновид взаємодії та взаємовідносин між різними сторонами: індивідами, соціальними групами, державами, політичними партіями, - за якою сторони виявляють сприйняття і терпіння щодо різниці у поглядах, уявленнях, позиціях та діях. Поява даного терміна, як вважають автори саме й пов'язана з терпінням і практикою сучасного стану світового співтовариства, коли люди (у тому числі державні і політичні

діячі) все більше розуміють необхідність установалення цивілізаційно-дружніх відносин між різними спільнотами і державами світового співтовариства".

З наукового погляду доцільно виділити декілька варіантів або видів толерантності: деклараційний, реляційний та акційний. У першому випадку, даний вид толерантності базується на словах (заявах, деклараціях). Яскравим прикладом такого виду толерантності в історії українського суспільства було прийняття Декларації про державний суверенітет УРСР від 16 липня 1990 року та Акта про державний суверенітет України від 24 серпня 1991 року. У другому випадку характерними властивостями толерантності виступають самі стосунки між різними суб'єктами на національному, регіональному та місцевому рівнях. У третьому випадку – ця категорія виявляється у діях.

Толерантність розглядається як мотив дій (поведінки), спроможний утримати конфліктуючі сторони від актуального насильства, тобто як свідоме творення ситуації толерантності. Передовсім йдеться про можливість домовитися, як зауважив Євген Бистрицький, "домовленість (угода) – це заміщення реального силового зіткнення мовно-комунікативними (політико-дипломатичними, легальними) та інформативно-просвітницькими діями: прорахувати можливі наслідки, вигоду та невігідність руйнівних дій, зіставити власні інтереси та можливі вчинки протилежної сторони, запропонувати розумний і найбільш оптимальний вихід із ситуації, що склалася"¹.

Ситуація толерантності – це ситуація створення умов, у тому числі ідеологічними та погрожувально-силовими засобами, раціонально-критичного, аргументативного дискурсу, спрямованого на досягнення взаємоприйнятної угоди, договору, що мав би чинні нормативно-стримувальні наслідки. Все це означає, що досягнення ситуації толерантності можливе тоді, коли існують умови, сказати б, раціонально-договірного розв'язання конфлікту – є силовий (стримувальний, у більшості випадків військова сила) та інформаційний простір, що включає в себе інформаційне забезпечення, допомога у виробленні владної позиції, що дозволяють прийняти рішення, яке власне і обмежує нетерпимість. Іншими словами, толерантність, зазвичай, розглядається на тлі загальної стратегії, спрямованої на раціональне подолання зіткнень суперечностей у

разі виникнення конфлікту. В основі такого сприйняття ситуації толерантності ще криється надія подолати конфлікт на спільній основі інтелектуального зусилля до толерантності, в тому числі групового раціонально-вольового самостримання.

Таким чином, звідси випливає, що толерантність являє собою перший ступінь позитивних відносин, які творять тріаду: толерантність-повага-співробітництво. Водночас слід зауважити, що доктрина толерантності володіє багатою історичною та філософською спадщинами. Якщо толерантність розглядати у філософському контексті, то можна зробити висновок, що толерантність-спосіб вираження думки, яка зародилась у Західній Європі в період Нового часу. Як зазначає відомий російський вчений Е. Соловйов: "для традиційного суспільства толерантність є в повному значенні незрозумілою і невідомою"².

Цілковито інший характер має толерантність у період Нового Часу Західної Європи XVI-XVII століть. Толерантність зародилась в процесі духовних реформацій, що були тісно пов'язані зі змінами західного християнства. Це процес супроводжувався чисельними нормативними сурогатами, замінами декларативних принципів. І тому на основі набутого досвіду можна стверджувати, що формування толерантності або так званої терпимості лежить не в аспекті вміння знаходити практично вигідні конвенції, а скоріш за все в аспекті послідовного мислення; не так в етичному аспекті, як у правовому³.

Проте, як зауважує відомий польський філософ і громадський діяч – Л.Колаковський, "толерантність набрала свого сучасного забарвлення, лише завдяки релігійного поділу у Європі в XVI-XVII століттях, внаслідок перманентного розв'язання конфлікту з релігійним підґрунтям (католики проти протестантів, православні проти католиків). Саме тоді у 1689 році з'являється знаменитий "Лист про толерантність" англійського філософа Дж. Лока, який, на нашу думку, не втратив свого значення і на початку XXI століття. Подібні класичні визначення толерантності спираються на передумову існування універсальної силової основи, акумульованої в певних державних інституціях і спроможної стримувати конфлікт світоглядів у стані взаємотерпимості".

Адже до Дж. Лока всі вважали, що передумовою політичної стабільності є релігійна і культурна однорідність. Проте англійський

філософ у своєму "Лист про толерантність" подає іншу версію, суть якої полягає у тому, що безпека держави зміцнюється підтримкою тих громадян, які сповідують панівну релігію, то наскільки зміниться її безпека, якщо буде шанована релігія кожного. Громади тих віросповідань, які перебувають у меншості, будуть такі вдячні, що зберігатимуть вірність цьому державному ладові. Якраз тому толерантність, якщо говорити про наявні її визначення, не є лише суб'єктивною терпимістю до всього інакшого в сенсі чужих поглядів та вірувань, толерантність передбачає практичну дію для стримування ідіосинкразії щодо чужого. Толерантність завжди є мірою допуску, дозволеного відхилення від певних стандартів та норм, тобто мірою, що означає активний контроль над власними діями.

Хоча, як стверджує відомий філософ і есеїст У. Еко, "якщо ми говоримо про толерантність, то насамперед слід з'ясувати, що є в нашому розумінні (нетолерантність), які риси і чинники, ми відносимо до нетолерантності. Аби бути толерантними щодо іншої людини, думки, ідеології, політичних дій, слід визначити межу толерантності і поставити межу нестерпному". І цілком зрозумілим є заклик сорока інтелектуалів, які зібрались у 1993 році і поставили перед собою завдання уважно стежити за всіма діями ультраправих. Ті, хто поставив свій підпис під "Закликом до пильності" ("Appel a la vigilance"), а їх уже кількост, стривожені, що внаслідок частого житку відбувається звикання до небезпечних ідей, деякі з них стають привабливими. Учасники примирення, або ми їх назвемо, захисниками толерантності, вирішили не брати участі у виданнях, зустрічах, радіо- й телепрограмах, які принаймні якимось стосуються ультраправих⁴.

Темперамент терпимості – це не християнська смиренність, а довіра до чужого розуму і відкритості в дискусії: по-перше, що слід зробити для правильного розуміння толерантності, розрізнити два на перший погляд подібних феномени, а власне нетерпимість і непримиримість, відповідно до цього терпимість і смиренність. Існує багата філософська література про роль і вплив толерантності в організації суспільного життя. Є й численні юридичні праці, де робляться спроби встановити зв'язок між правом або точніше правопорядком та толерантністю із забезпеченням та захистом демократичного режиму.

Хоча як зауважив український філософ Ю. Іщенко, "що антична форма толерантності не артикулована як принцип, утім, емпірично можлива й складова, що містить в собі три тлумачення".

По-перше – це визнання відмінностей, а по-друге – припущення іншого, не свого, гранично чужого, "варварського". І по-третє – розуміння справедливості як долі та вищого закону. Толерантність в той час не відіграє ролі свідомого регулятиву суспільних відносин. Проте вона входить в традиційні форми життя та звичайно моралі, постає як усталена соціально-психологічна реакція на ті чи інші події, яка живиться формами співпраці, солідарності, злагоди й миру і сама живить їх. Тут радше вона виявляється у своїй слабкій і пасивній формі, тобто як терпимість, навіть як терплячість і байдужість. Таке ставлення лише інтерпретує можливість виникнення передумови толерантності, а не її виявлення як такої⁵.

Толерантність передбачає вміння йти на поступки і дозволяє співіснуванню різних іноді навіть різко протилежних точок зору, але в жодному разі не вдавання до насилля, зброї, ворожнечі. М. Маринович зауважив, "що толерантність – це лишень певна форма суспільної угоди про правила гри як необхідна передумова пошуку правди. Цей досвід толерантності став для західних дослідників архетипом, і коли вони звертають свій погляд на схід Європи, зокрема на Україну, а ргіогі передбачають, що тут в розумінні людей існує така ж безальтернативність діалогу"⁶.

А тепер перенесемо нашу увагу з успіху консолідованої демократії, яка передбачає толерантність як один із чинників врегулювання конфліктної ситуації і досягнення співробітництва в межах можливого, зосередивши свою увагу на сьогоднішні, де ідея толерантності має практичну цінність, якщо говорити про вплив певних суспільних патологій на гідність як пересічних громадян так і міждержавних відносин. Звичайно, маються на увазі такі хвороби сучасного складного суспільного ладу, як расова дискримінація, апартеїд, міжетнічна ворожнеча, геноцид, етнічні чистки. Власне тоді ми спостерігаємо помітну роль толерантності у формуванні громадянсько-правового ладу як на місцевому і регіональному, так і на глобальному рівнях. Надто добре це видно тоді, коли проблема розглядається у контексті дискримінації, репресій, масових вбивств, геноциду та порушення прав людини та норм людської моралі.

Водночас мусять існувати моральні та правові межі самої толерантності. Може навіть бути так, що толерантність до расизму та етноциду буде аморальною і непробачливою. Моральна відповідальність та юридичний професіоналізм вимагають належної оцінки того соціального контексту подій у суспільстві, де обов'язкова толерантність, а де з погляду моралі і права доцільна нетолерантність⁷.

Загальноприйнятий підхід до проблеми співвідношення толерантності і нетолерантності мусить базуватися на реальних діях і поведінці людей у складних ситуаціях та сферах взаємодії. Ось чому у цьому підході толерантність і нетолерантність розглядається як наслідок або результат соціально-політичного факту. Зв'язок між правом та соціальним фактом полягає у тому, що перше є наслідком і передумовою суспільних відносин. Якщо розглядати право саме так, тобто з якою ефективністю воно може і має реагувати на численні комбінації конфліктуючих та взаємодоповнюючих запитів, що їх формують люди у своїх суспільних, політичних та економічних зв'язках, можна довідатися про державно-політичний устрій, який це право сповідує і захищає.

Ознаки толерантності, ми також не можемо знайти в античній чи римській філософії, хоча можна взяти до уваги, наприклад, релігійну політику Римської імперії, її високий ступінь конфесійної терпимості. Як заявляє польський вчений Р. Лягутко у своїй відомій праці "Tolerancja", "поняття терміна толерантність із самого початку містило в собі щось загадкове і відразу зачіпало декілька сфер людського буття, починаючи з релігійної сфери. Оскільки толерантність проходить певний шлях духовної еволюції протягом століть, де і було зароджена саме розуміння даного принципу. Автор цієї праці підкреслює, що толерантність не може обмежуватись категоріями консенсусу та її розуміння набагато ширше ніж розуміння компромісу, який із самого початку має практичні підстави трактування в суспільно-політичному житті суспільства.

Аналізуючи культурні аспекти політичних зв'язків, треба врахувати норми і вартості різних сфер життя. Адже культурні зразки є продуктом історичного процесу розвитку. Цей процес формують різні елементи, які залишають довготривалі сліди в суспільній свідомості. А зразки в свою ж чергу мають вплив на сучасну поведінку в індивідуальному та груповому полях. Політичні зразки детермі-

нують норми поведінки, які діють не лише в межах політики і тому толерантність є певним породженням або еволюційним виміром політичної культури. І хоча вона є суб'єктивною основою політичної поведінки, але має певне значення. Таке розуміння політичної культури втілює відповідні компоненти знання політичного життя або емоційне ставлення до нації, до держави та інших великих суспільних груп, в яких живе особа.

Серед проблем, що постали перед Україною після проголошення незалежності і курсу на демократичні реформи, як виявилось, однією з найбільш складних проблем є формування громадянської політичної культури. Як зазначають Г. Алмонд і С. Верба, "сама громадянська політична культура суттєво впливає на становлення інститутів політичної системи, і тільки громадянська культура робить демократію усталеною". Визначаючи культурні цінності, що сприяють розвитку демократії, теоретики політики завжди згадують толерантність, довіру. До цих компонентів входить і певна система вартостей. При такому підході поняття політичної культури охоплює всю сукупність політичного життя, бо ця культура стосується держави, нації, її історії та соціально-політичної системи. Дане явище є досить характерним і поширеним на практиці в країнах Західної Європи, де існує певна неперервність і взаємозв'язок цієї практики з політичними доктринами. Звідси й випливає теза про те, що власне в таких суспільствах толерантність і сприятиме досягненню політичної стабільності. Власне такі дві універсальні цінності, на думку Р. Інглехарта, взагалі є визначальною характеристикою політичної культури.

З вказаною позицією важко не погодитися. Адже завдяки довірі і толерантності посилюється зв'язок між індивідом і спільнотою, зростає почуття єдності, можливості для кооперації. Схильність довіряти іншим – необхідна передумова солідаризації, формування "соціального капіталу", мережі асоціацій, об'єднань, що створюються на добровільних засадах і сприяють активізації залучення особи до процесу вирішення загально - суспільних справ. За словами Р. Даля, "власне довіра і породжує толерантність, неупереджене ставленням до іншого, що має певні культурні, ідеологічні і політичні відмінності". В свою чергу, недовіра викликає "ерозію" суспільного капіталу, обертається "атомізацією" суспільства, ізоля-

цією індивідів, упередженим небажанням сприймати не схожу на власну точку зору. А в політичній сфері – апатією, відчуженням від структури влади, ігноруванням політичних інститутів, а отже втраченою можливістю впливати на рішення, які приймає держава⁸.

Толерантність, як один із складників політичної культури акумулює у собі історичний досвід, який стосовно українського соціуму позначений впливами як радянської спадщини, так і сучасних обставин. Відсутність результатів емпіричних досліджень щодо стану толерантності за радянських часів не дає можливості глибоко і всебічно простежити характер його змін упродовж десятка років. Але ґрунтуючись на аналізі політичної культури тогочасного суспільства, можна стверджувати, що толерантність радянської людини мала патерналістські, персоналізовані форми. Така категорія, як толерантність в радянській термінології не використовувалася або використання цього слова в працях соціологів чи істориків вважалося навіюванням Заходу чи західної культури. Держава прагнула надати толерантності громадян до владних структур інституціалізований характер через соціалізацію, цензуру внутрішніх засобів масової інформації та через запобігання впливу на неї з боку західних джерел, політично-адміністративний контроль проявів дисидентства тощо.

1. *Бистрицький С.* Політична філософія посткомунізму: горизонти методології // Політична думка. 1995. №1. С.3-8. 2. *Вятр Славомір.* Політична культура в Середній Європі. URL: // <http://www.Ji-magazine.lviv.ua/n9texts/wiatr.htm> 3. *Гавор Лешек.* Толерантність у громадянському суспільстві в добу глобалізації./ Громадянське суспільство і соціальні перетворення в Україні: Тези наукової конференції / за ред. А. Ф. Карася. Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2001. 126 с. 4. *Еко Умберто.* Толерантність та її межі. URL: <http://www.Ji-magazine.lviv.ua/n16texts/eco/html> 5. *Иценко Ю.* Умови та можливості толерантності в античності // Філософська думка. 2001. № 3. С.116-140. 6. *Маринович М.* Толерантність як уміння “ плавати в одному човні” // Критика. 2001. Вересень. С. 10-11. 7. *Маринович М.* Роль церкви в будівництві посткомуністичного суспільства в Україні. URL: <http://www.lta.lviv.ua> 8. *Legutko R.* Tolerancja. Rzecz o surowym panstwie , prawie natury, milosci i suminie. Krakow. 1997. 235 P.

Kiyanka Iryna. Realizing the principles of tolerance of the context public management and policy in the Ukraine

Signs of tolerance, we can not find in ancient Rome or philosophy, although it can be taken into account, such as the religious policy of the Roman Empire, its high

degree of religious tolerance. As "the concept of the term tolerance initially contained a something mysterious and immediately touched several areas of human life, beginning with the religious sphere. Since tolerance is a way of spiritual evolution for centuries, where it was conceived understanding of this principle. By this work emphasizes that tolerance can not be limited categories of consensus and understanding is much broader than the understanding of compromise from the outset has practical view foundation treatment in social and political life of society.

One of the most important features of the development and activity of political power in a democratic society is a priority tolerance. So today we are witnessing unprecedented consensus on who should dominate the international arena.

Tolerance as one of the components of political culture accumulates in a historical experience that concerning Ukrainian society marked impact on both the Soviet legacy and modern circumstances. The lack of results of empirical studies on the state of tolerance in Soviet times makes it impossible to trace deep and comprehensive nature of its changes over decades. But based on an analysis of the political culture of contemporary society, it can be argued that tolerance Soviet man was paternalistic, personalized form. This category of tolerance in the Soviet terminology is not used or the use of the word in the writings of historians or sociologists considered the suggestion of the West or Western culture.

The feasibility of a detailed analysis of the tolerance stems from the need to consider the conflict as an existential conflict societies, the clash of different cultural foundations of life. An example of the modern Ukrainian culture clash is the life of an authoritarian system that still remains in the mentality and culture of the average citizen citizen transitional society.

Key words: tolerance, public policy, political system, populism, democracy.

УДК 328.123

Ю. В. ЯКИМЕНКО

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ОПОЗИЦІЇ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ ВРЕГУЛЮВАННЯ

Аналізуються основні зміни у правовому статусі опозиції в Україні у період 2010-2017 рр., підходи різних політичних сил до проблеми законодавчого унормування прав і гарантій парламентської опозиції. У порівняльному контексті розглядаються конкретні законодавчі ініціативи, внесені на розгляд

© ЯКИМЕНКО Юрій Віленович – кандидат політичних наук, заступник генерального директора – Директор політико-правових програм Центру Разумкова

Верховної Ради 7 та 8 скликань, оцінюються чинники впливу та перспективи унормування правового статусу парламентської опозиції на сучасному етапі.

Ключові слова: парламентська більшість, парламентська меншість, коаліція, опозиція, права, гарантії.

Якименко Ю. В. Правовой статус парламентской оппозиции в Украине: современное состояние, проблемы, перспективы урегулирования

Анализируются основные изменения в правовом статусе оппозиции в Украине в период 2010-2017 гг., подходы различных политических сил к проблеме законодательного нормирования прав и гарантий парламентской оппозиции в Украине. В сравнительном контексте рассматриваются конкретные законодательные инициативы, внесенные на рассмотрение Верховной Рады 7 и 8 созывов, оцениваются факторы влияния и перспективы нормализации правового статуса парламентской оппозиции на современном этапе.

Ключевые слова: парламентское большинство, парламентское меньшинство, коалиция, оппозиция, права, гарантии.

Yakimenko Yuriy. Legal status of the parliamentary opposition in Ukraine: Current status, issues, prospect, for settlement

The article analyzes the main changes in the legal status of the opposition in in Ukraine during 2010-2017, the approaches of various political forces to the problem of legislative regulation of the rights and guarantees of the parliamentary opposition. In the comparative context, specific legislative initiatives submitted for consideration by the Verkhovna Rada of the 7th and 8th convocations are considered, the factors of influence and the prospects for the regulation of the legal status of the parliamentary opposition at the present stage are assessed.

Key words: parliamentary majority, parliamentary minority, coalition, opposition, rights, guarantees.

Проблема правового унормування діяльності парламентської опозиції в Україні сьогодні, через більш як 25 років від здобуття Незалежності, залишається невирішеною. Зважаючи на стабільно повторювані протягом цього періоду політичні кризи, що супроводжувалися гострими протистояннями між владою та опозицією і виходили далеко за межі Парламенту, можна припустити, що відсутність належних правових засад і гарантій прав опозиції є одним з суттєвих чинників нестабільності політичної системи нашої держави.

Відновлення демократичного характеру політичного режиму в Україні внаслідок Революції Гідності, ствердження нашої країни на шляху європейської і євроатлантичної інтеграції вимагають створення дієвих гарантій прав опозиції. Водночас, досвід протидії

російській гібридній агресії проти України, наочно свідчить про необхідність створення дієвих запобіжників проти використання будь-ким своїх прав на шкоду національним інтересам.

Проблема правового унормування прав опозиції в Україні користується значною увагою вітчизняних дослідників. Аналізу цієї проблеми присвячені роботи В. Кампо, І. Павленко, С. Саса, О. Совгирі, Л. Гонюкової, О. Дніпрова, Ю. Древалія, В. Кампо, П. Кислого, Ю. Мірошніченка, Р. Павленка, Е. Рахімкулова, Й. Рисіча, А. Ришелюка та інших авторів. Водночас, останній період (особливо 2014-2017 рр.), а також перспективи правового визначення статусу опозиції в сучасних умовах, потребують окремої уваги.

Протягом усього періоду незалежності в Україні здійснювалися спроби (вдалі чи невдалі) унормування прав парламентської опозиції, як на конституційному, так і на законодавчому рівнях. При цьому, як засвідчує досвід, на цей процес визначальний вплив здійснювала політична воля влади (політичних сил, що перебували при владі), що відображувалося у згоді на надання опозиції певних гарантій і прав, або навпаки, прагненні позбавити її цих гарантій, відповідно до міркувань політичної доцільності.

Визначальним чинником, який вперше уможливив правове унормування прав парламентської опозиції, стало внесення змін до Конституції України у 2004 р. Загальні засади політичної діяльності в Україні визначені Конституцією України в редакції від 28 червня 1996 р. і від того часу залишаються незмінними. Зокрема, частина 1 статті 15 Конституції визначає, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, частина 4 цієї статті гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України. Частина 1 статті 34 Конституції гарантує право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, а частина 4 статті 36 – свободу їх реалізації: «Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій».

Стаття 38 встановлює обмеження для програмних цілей та дій політичних партій і громадських організацій: вони не можуть бути

спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення. Ці та інші норми розділів I та II Конституції створили правові можливості для безперешкодного здійснення політичної діяльності в Україні, в тому числі – й опозиційної. Водночас, підстав для окремого визначення правового статусу опозиції Конституція в редакції 1996 р. не надавала.

Такі підстави виникли після внесення до Конституції змін від 2004 р. Так, відповідно до статей 6-10 ст. 83 нової редакції Основного Закону було запроваджено поняття «коаліція депутатських фракцій», порядок її створення та участі у формуванні уряду. Змінами було визначено, що:

- за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України;

- коаліція депутатських фракцій формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України;

- коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України відповідно вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України;

- засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Відповідні зміни, згідно з прикінцевими та перехідними положеннями зазначеного вище Закону № 2222-IV, набули чинності з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраної у 2006 році,

Саме виокремлення в Конституції особливого статусу й повноважень парламентської більшості стали підставою для вимоги спеціального визначення статусу опозиції. Зв'язок питань конституційного визначення статусу парламентської більшості з відповідним унормуванням статусу парламентської меншості (опозиції) був визначений ще Висновком Конституційного Суду України від 27 червня 2000 р.

Згідно з ним, «запровадження поняття парламентської більшості логічно зумовлює потребу доповнити її гарантіями для тієї частини складу Верховної Ради України, яку умовно можна характеризувати як парламентську меншість. Невизначеність гарантій функціонування такої меншості може призвести до порушення однієї з основних засад, на яких ґрунтується суспільне життя в Україні - політичної та ідеологічної багатоманітності (стаття 15 Конституції України), і обмеження конституційних прав громадян, передбачених, зокрема, статтями 34 і 38 Конституції України»¹.

Таким чином, зміни до Конституції від 8 грудня 2004 р. уможливили визначення статусу парламентської опозиції з відповідними наслідками – унормуванням її прав і гарантій діяльності, спочатку в Регламенті Верховної Ради, а згодом – у Законі «Про Регламент Верховної Ради України» (2010 р.)².

Згідно із ст. 68 Закону про Регламент парламентська опозиція могла складатися із однієї фракції, «чисельний склад якої налічує більш ніж половину народних депутатів, які не увійшли до складу коаліції, та голова чи заступник голови якої на пленарному засіданні Верховної Ради оголосив заяву про опозиційність до політичного курсу коаліції та/або сформованого нею Кабінету Міністрів України» (опозиційна депутатська фракція) або депутатських фракцій, чисельний склад яких налічує більш ніж половину народних депутатів», які не увійшли до складу коаліції і прийняли рішення про утворення опозиційного об'єднання депутатських фракцій (опозиційне об'єднання депутатських фракцій). При цьому Закон визначив можливість існування лише однієї опозиційної депутатської фракції чи одного опозиційного об'єднання депутатських фракцій, на яких поширювалися б права, визначені цим актом. Визначення опозиції у ст. 68 запроваджувало

й критерій опозиційності. Згідно з ним опозиційність визначалася подвійно: через ставлення до політичного курсу коаліції та/або до сформованого нею Кабінету Міністрів України.

Відтак теоретично можна було допустити існування опозиції як до політичного курсу коаліції як до змісту політики, так і до коаліційного Кабінету Міністрів як до інституту, і, відповідно, опозиції, яка би обирала для себе лише один об'єкт чи підставу опозиційності³. Така можливість входила у суперечність із згаданою вище вимогою щодо існування в парламенті лише одної опозиції.

Ст. 69-70 Закону гарантували процедурні права парламентській опозиції, зокрема: вимагати скликання позачергової сесії Верховної Ради, якщо така вимога підтримана не менше ніж третьою народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради; вимагати проведення додаткового пленарного засідання Верховної Ради, якщо така вимога підтримана не менше ніж третьою народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради; право на включення питань, проектів законів, інших актів ВР позачергово без голосування (відповідно до вимог Регламенту); гарантоване право на виступ свого представника на пленарному засіданні при розгляді питань: про засади внутрішньої і зовнішньої політики України; про програму діяльності Кабінету Міністрів України; про стан виконання Державного бюджету України; про відповідальність Кабінету Міністрів України; про загальнодержавну програму економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля.

Важливою складовою прав парламентської опозиції, визначених Законом, було право на представництво при розподілі керівних посад у Верховній Раді та її органах (ст. 71). Зокрема, ст. 81 Закону надавала парламентській опозиції першочергове право вибору посад:

1) голів у комітетах, до предметів відання яких віднесені питання бюджету, організації і діяльності Верховної Ради та її органів, свободи слова та інформації, прав національних меншин і міжнародних відносин, свободи совісті, соціальної політики, охорони здоров'я, науки та освіти, судочинства, судоустрою, законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби з організованою злочинністю та корупцією, діяльності державних

монополій, національних акціонерних компаній, управління державними корпоративними правами;

2) перших заступників голів у комітетах, посади голів у яких відповідно до принципу пропорційного представництва депутатських фракцій у комітетах належать до квоти коаліції.

Ст. 72 Закону передбачала можливість створення парламентською опозицією опозиційного уряду з числа народних депутатів – членів опозиції, і визначала перелік прав цього органу, у т.ч. щодо отримання урядової інформації, здійснення моніторингу діяльності Кабінету Міністрів України (КМУ), інших органів виконавчої влади та їх посадових осіб, здійснення контролю за розробкою та виконанням Держбюджету в межах парламентського контролю, підготовку альтернативних пропозицій щодо програми діяльності КМУ, актів Уряду, альтернативних законодавчих пропозицій та проектів загальнодержавних програм.

Таким чином, Закон про Регламент Верховної Ради України, прийнятий відповідно до змін до Конституції, надавав парламентській опозиції досить значний обсяг прав, у т.ч. можливості впливу на законотворчий процес, доступ до контрольних повноважень Парламенту, забезпечував можливості публічного донесення альтернативних позицій щодо напрямів державної політики у різних сферах, актів законодавчої та виконавчої влади.

Отже, Конституція України в редакції 2004 р. створила порівняно найкращі можливості для унормування прав опозиції, проіснували з 2008 до 2010 рр. Стан законодавчого унормування статусу парламентської опозиції зазнав кардинальних змін у зв'язку з Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р.⁴, згідно з яким Закон «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. визнано таким, що не відповідає Конституції України у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та прийняття. Парламентська більшість на чолі з Партією регіонів, створена на підставі сумнівного з правової точки зору рішення Конституційного Суду України⁵, використала повернення до редакції Конституції 1996 р. для усунення особливих правових гарантій парламентської опозиції.

Посилаючись на нагальну необхідність приведення у відповідність до Конституції України у редакції від 28 червня 1996 р.

усіх законодавчих актів, провладна більшість прийняла Закон «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» від 8 жовтня 2010 р, внесений народними депутатами В. Литвином та А. Мартинюком. Цими змінами з Регламенту були вилучені усі норми, що містили поняття «парламентська опозиція», а також усі положення, що мали пряме чи опосередковане відношення до них. Повністю було вилучено главу 13 «Парламентська опозиція», якою унормовувався статус опозиції та порядок її діяльності. Було скасовано також норму ст. 81 щодо надання суб'єкту парламентської опозиції першочергового права вибору посад керівників низки парламентських комітетів. Окрім того, було скасовано норми ст. 25 щодо врахування письмових пропозицій парламентської опозиції при формуванні порядку денного пленарного тижня та відведення щосереді у дні проведення пленарних засідань часу для розгляду підготовлених опозицією питань⁶. В результаті парламентська опозиція втратила усі передбачені Регламентом права і гарантії. За відсутності таких гарантій, можливість і обсяг реалізації своїх повноважень депутатами від опозиції стали практично повністю залежати від політичної волі парламентської більшості. В ширшому контексті вилучення з Конституції згадки про парламентську коаліцію було використано лідерами провладної більшості для мотивації недоцільності будь-якого законодавчого унормування прав і гарантій опозиції взагалі⁷.

Прикладом політичного цинізму авторів законопроекту є витяг з Пояснювальної записки до законопроекту, яким стверджувалося, що прийняття відповідних змін «забезпечить нормальну, збалансовану, ефективну роботу Верховної Ради України згідно з Конституцією України та чинним законодавством України, а також сприятиме ефективній роботі Верховної Ради України»⁸. Адже саме брутальне ігнорування прав опозиції (як в Парламенті, так і за його межами) тодішньою владою на чолі з В. Януковичем у кінцевому підсумку призвело до Майдану, Революції Гідності та російської агресії проти України.

Після скасування відповідних норм Закону про Регламент, у 2010-2011 рр. здійснювалися певні спроби унормувати діяльність опозиції окремим законом. Так, тодішній глава президентської адміністрації С. Львович у жовтні 2010 р. повідомляв ЗМІ про на-

явність доручення Президента про розробку нормативних актів, які б гарантували права опозиції. При цьому було заявлено, що «у адміністрації президента «немає бажання монополізувати розроблення цих документів»... «долучитися до цього процесу має опозиція - як парламентська, так і позапарламентська»⁹. Проти прийняття окремого закону про опозицію виступив тодішній Голова Верховної Ради В. Литвин, мотивуючи це можливим обмеженням у такий спосіб її прав. Водночас, спікер Парламенту висловлювався за збереження парламентських традицій в цьому питанні (надання опозиції права один день на тиждень формувати порядок денний ВР, право визначати доповідача під час дня запитань до Уряду та ін.)¹⁰. 16 жовтня 2010 р. апарат Верховної Ради відмовився реєструвати законопроект про опозиційну діяльність, внесений народним депутатом України А. Яценюком¹¹. Проте, лідер «Фронту змін» заявив про намір подати законопроекти як про парламентську опозицію, так і про опозицію в органах місцевого самоврядування¹². 19 жовтня 2010 р. цим народним депутатом було подано проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо додаткових гарантій реалізації прав народних депутатів України у Верховній Раді України)¹³. Хоча цей законопроект мав за мету унормування прав і гарантій парламентської опозиції, в ньому також містилися положення, які стосувалися опозиційної діяльності в цілому. Зокрема, визначалося, що «в Україні створюються і забезпечуються умови для вільного і безперешкодного здійснення опозиційної діяльності», формулювалися мета і завдання опозиційної діяльності та її обмеження. 15 грудня 2010 р. даний законопроект не було включено до порядку денного.

Остання за часом спроба законодавчого унормування прав опозиції також була здійснена народним депутатом А. Яценюком, який 23 грудня 2010 р. вніс на розгляд Верховної Ради проект змін до Закону «Про Регламент Верховної Ради України»¹⁴. Цей законопроект, який в основному повторював попередній, був внесений до порядку денного і розглянутий 16 березня 2011 р. Проект не був підтриманий більшістю депутатів і знятий з розгляду.

Таким чином, формально на розгляді Верховної Ради VI скликання залишався прийнятий у першому читанні 12 січня 2007 р.

Верховною Радою попереднього скликання (повноваження якої були достроково припинені) законопроект «Про парламентську опозицію» № 0886 (ініціатори В. Коваль, М. Комар, Ю. Тимошенко)¹⁵. Згідно з цим законопроектом, парламентська опозиція визначалася як через інституційні (не входження до парламентської більшості), так і через змістовні ознаки (незгода з офіційним політичним курсом парламентської більшості і Кабінету Міністрів України та (або) способом його реалізації. При цьому давалося і визначення поняття «офіційного політичного курсу». Проектом визначалися порядок формування, права і гарантії парламентської опозиції, у т.ч. процедурні права, право на участь у формуванні органів державної влади, право на доступ до ЗМІ та ін. Законопроект також визначав і обов'язки парламентської опозиції, зокрема, обов'язок «пропонувати альтернативу офіційному політичному курсу парламентської більшості і Кабінету Міністрів України та способи реалізації альтернативного політичного курсу». Однак, Верховна Рада VI скликання не включила цей законопроект до порядку денного, внаслідок чого він не розглядався.

У час найвищого загострення подій на Майдані, 21 лютого 2014 р. Верховна Рада прийняла Закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», якими була відновлена дія положень Конституції в редакції 2004 р. Відповідно до цього Закону були відновлені правові засади діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді і створена нова коаліція «Європейський вибір»¹⁶, яка 27 лютого сформувала Уряд, очолений А.Яценюком. Водночас, слід зазначити, що нова коаліція була створена на основі того ж сумнівного у правовому відношенні рішення Конституційного Суду, що й попередня – на чолі з Партією регіонів. Коаліція припинила існування 24 липня 2014 р. після виходу двох фракцій – «Свобода» і «Удар», що дало підстави для дострокового припинення повноважень ВР і призначення позачергових виборів.

Важливим чинником, який впливає на стан правового врегулювання діяльності опозиції до сьогодні, є те, що попри відновлення дії Конституції в редакції 2004р., відновлення відповідних норм Закону «Про Регламент Верховної Ради України» (передусім, ст. 12-13), не відбулося. Водночас, у прикінцевий період діяльності

Верховної Ради VII скликання, у березні 2014 р. на розгляд Парламенту було внесено законопроект «Про парламентську опозицію» (автори ініціативи – народні депутати В. Новінський, Є. Геллер, В. Писаренко)¹⁷.

Проект передбачав можливість формування опозиції з депутатських фракцій, добровільних об'єднань депутатських фракцій, окремих народних депутатів. Перелік прав опозиції, передбачений законопроектом, був значно ширшим, порівняно з тим, що був визначений у 2010 р. у Законі про Регламент, і включав серед іншого призначення представника опозиції на посаду Першого заступника голови ВР, широкі можливості контролю за виконанням Державного бюджету України, широкі права опозиційного Уряду, участь у формуванні персонального складу Рахункової палати, Ради Національного банку України, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Вищої ради юстиції України. Проект був прийнятий у першому читанні 10 квітня 2014р. Зараз досить важко пояснити, чому за законопроект, авторами якого були представники фракції Партії регіонів (після розстрілів на Майдані не пройшло й двох місяців, в Криму вже відбувся «референдум» а на Сході розгорталися протести проти київської влади), голосувала переважна більшість опозиційних фракцій «Батьківщина» і «Свобода». З огляду на дострокове припинення повноважень Верховної Ради VII скликання, цей законопроект далі нею не розглядався.

Після позачергових парламентських виборів у новообраній Верховній Раді VIII скликання було підписано угоду про створення коаліції «Європейська Україна»¹⁸, до складу якої увійшли Народний фронт, Блок Петра Порошенка, «Самопоміч», Радикальна партія Олега Ляшка та ВО «Батьківщина». У коаліційній угоді визнавалося неможливим входження до коаліції фракції «Опозиційний блок» через принципові політичні розбіжності. Водночас, в угоді містився пункт про взаємодію з парламентською опозицією. Зокрема, парламентська більшість зобов'язувалася: гарантувати неухильне дотримання законодавчої процедури, що дозволить народним депутатам від опозиції впливати на процес прийняття рішень відповідно до цієї процедури; запровадити «День опозиції» – можливість пропонувати власний порядок денний один раз на пленарний тиждень; гарантувати представникам

опозиції право брати участь в роботі парламентських комітетів на засадах пропорційного представництва; гарантувати участь представників парламентської опозиції в міжпарламентських делегаціях на засадах пропорційного представництва.

Водночас за весь час роботи Верховної Ради України VIII скликання визначені Коаліційною угодою політичні зобов'язання щодо взаємодії більшості і опозиції не знайшли законодавчого закріплення. Що стосується практики роботи Парламенту, то при розподілі посад голів комітетів жоден з них не очолили представники фракцій, які не входили до коаліції, багато нарікань лунало з приводу порушень процедури розгляду законопроектів та ін.¹⁹

На необхідності правового унормування прав парламентської опозиції неодноразово наголошували європейські партнери України. Зокрема, відносинам між коаліцією та опозицією та їх діалогу присвячений розділ «Доповіді та Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням П.Кокса (Президента Європейського парламенту у 2002-2004 рр.)²⁰.

У цьому документі констатується відсутність в Україні законодавства, яке б регулювало статус парламентської опозиції, і наголошується на необхідності врегулювання цього статусу «для гарантування основних законних прав опозиції і мирного співіснування більшості та меншості» шляхом внесення змін існуючого законодавства (Конституції України, Закону «Про Регламент ВРУ», Закону «Про комітети ВРУ» тощо), або шляхом прийняття нового спеціального закону²¹. Згідно з «Дорожньою картою», таке врегулювання мало бути здійснено до кінця 2016 р., проте, цього досі не відбулося.

Станом на червень 2017 р. у Верховній Раді VIII скликання було зареєстровано кілька законодавчих ініціатив щодо унормування прав парламентської опозиції, які умовно можна поділити на дві групи: окремі, спеціальні законопроекти щодо прав опозиції; законопроекти, які передбачають внесення змін до Закону про Регламент ВР, інших законодавчих актів. Вже згадуваний законопроект за авторством Є. Геллера, В. Новинського та В. Писаренка, який пройшов перше читання у Верховній Раді попереднього скли-

кання, було перереєстровано за №0948 і включено до порядку денного. 8 квітня 2004 р. проект було відхилено та знято з розгляду. За це рішення проголосувала більшість депутатів з фракцій коаліції.

Проект Закону «Про парламентську опозицію» №3061 внесено народними депутатами Ю. Бойком, В. Новинським, М. Папієвим, Ю. Йоффе. Проект надає пріоритетне право на утворення парламентської опозиції найбільшій за чисельністю депутатській фракції, яка не увійшла до коаліції депутатських фракцій, та протягом одного місяця з дня утворення коаліції заявила про свою опозиційність. Каталог прав опозиції, передбачених проектом, корелює з проектом В. Геллера, В. Новинського та В. Писаренка. Проект перебуває на розгляді у комітеті.

До цього законопроекту внесено два альтернативних проекти Закону «Про парламентську опозицію». Проект 3061-1, внесений В. Писаренком та Є. Геллером, та №3061-2 (автори ініціативи – О. Ляшко, Д. Лінько та ін.). Головною особливістю другого із законопроектів є можливість існування а Парламенті кількох опозиційних фракцій чи їх об'єднань, які можуть вести спільну діяльність, наявність більш суттєвих обмежень щодо діяльності опозиції, а також ширші кадрові права опозиції, зокрема, призначення директора Національного антикорупційного бюро України за її поданням. Обидва проекти також перебувають на розгляді у комітеті.

Друга група законопроектів щодо унормування прав опозиції передбачає внесення змін до інших законодавчих актів. Так, проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (щодо забезпечення прав парламентської опозиції), зареєстрований за №1066 (автор законодавчої ініціативи – народний депутат Ю. Мирошниченко), передбачає критерієм визначення опозиції не входження до складу більшості, надає пріоритет у створенні опозиції найбільшій за складом парламентської фракції і наділяє опозицію переліком прав, ширшим за передбачений Законом про Регламент від 2010 р., але дещо вужчим, ніж у законопроекті В. Геллера, В. Новинського та В. Писаренка. На даний момент проект перебуває на розгляді у комітеті, але має негативний висновок Головного науково-експертного управління ВР з пропозицією його відхилити.

Альтернативний до вищезгаданого законопроект №1066-1 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності парламентської опозиції» (автори ініціативи – народні депутати В. Писаренко, В. Бондар, В. Хомутич, А. Шипко) дає більш змістовне визначення парламентської опозиції, як добровільного депутатського об'єднання «депутатських фракцій (депутатської фракції), депутатських груп (групи) у Верховній Раді України та (або) народних депутатів України, що не увійшли до коаліції депутатських фракцій, і які не погоджуються з офіційним політичним курсом коаліції депутатських фракцій і Кабінету Міністрів України та (або) способом його реалізації, здійснюють контроль за діяльністю коаліції депутатських фракцій і Кабінету Міністрів України, критикують їх діяльність і пропонують альтернативну програму розвитку України та шляхи її реалізації». Проект також пропонує перелік прав парламентської опозиції, подібний до попередніх законопроектів. Остання стадія проходження законопроекту – розгляд у комітеті.

Проект Закону №4696-1 «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України та Кримінального кодексу України» щодо реалізації окремих положень Рекомендацій Місії Європейського Парламенту з оцінки потреб, що розроблені з метою підвищення якості українського парламентаризму та викладені у «Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», зареєстрований як альтернативний до законопроекту, що не містить згадок про парламентську опозицію. Автором цієї ініціативи є народний депутат Ю. Дерев'яко. Проект, крім іншого, передбачає внесення до Закону про Регламент статей про парламентську коаліцію та опозицію. Опозиція визначається через не входження до коаліції і формується депутатською фракцією, до якої потім можуть приєднатися інші фракції та позафракційні депутати. Права опозиції визначаються в цілому подібно до Регламенту 2010 р. У листопаді 2016 р. проект включено до порядку денного і він перебуває на розгляді у комітеті.

Проект №5284 під назвою «Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (щодо прав опозиції), автором якого є народний депутат Ю. Мирошниченко, пе-

редбачає, що пропозиції щодо кандидатур на посади голів комітетів, до предметів відання яких належать питання запобігання і протидії корупції, прав людини, національних меншин і міжнародних відносин, регламенту, свободи слова, а також кандидатури на посаду голови спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, можуть подавати лише депутатські фракції і депутатські групи, що не входять до коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Проект визначає також процедуру розподілу керівних посад у цих комітетах. Стадія проходження – розгляд у комітеті.

Таким чином, на сьогодні на розгляді Верховної Ради України перебувають сім законопроектів, які містять пропозиції щодо законодавчого унормування прав парламентської опозиції, причому усі – на стадії розгляду у комітеті. Привертає до себе увагу той факт, що авторами усіх законопроектів є депутати, які не входять до складу парламентської коаліції. Така кількість подібних за змістом законодавчих ініціатив, при тому, за наявності альтернативних проектів, значно знижує шанси на вироблення законопроекту, який би був підтриманий хоча би більшістю серед «некоаліційних» депутатів.

З іншого боку, відсутність відповідних законопроектів від фракцій більшості свідчить про їх низьку зацікавленість в унормуванні прав парламентської опозиції. Можливо, така зацікавленість буде зростати, мірою наближення парламентських виборів і зростання ризику для нинішніх учасників коаліції опинитися в ролі опозиції, проте, скоріше варто очікувати від провладних фракцій дій, спрямованих на збереження владного статусу.

Про невизначеність перспектив із унормуванням діяльності опозиції свідчить і позиція Голови ВР А. Парубія, який в інтерв'ю річної давнини заявляв про свою зацікавленість у прийнятті відповідного закону, і, водночас, про неможливість визначити для цього певні часові рамки. На його думку, «повинен пройти процес, за допомогою якого ми вийдемо на якісний законопроект, який зможе бути проголосований у парламенті»²². Очевидно, цей процес ще триває.

У громадській думці проблема врегулювання правового статусу опозиції не належить до числа найбільш актуальних. Серед

громадян немає спільної думки відносно стану захисту прав опозиції в Україні: за даними опитування Центру Разумкова 23% опитаних вважають ці права захищеними, 26% – не захищеними, 28% – частково захищеними, а 23% не змогли відповісти²³. Для порівняння: у травні 2011р. частка тих, хто вважав права опозиції захищеними становила 38%, захищеними – 16%.

Таким чином, з ситуація із правовим унормуванням прав парламентської опозиції навряд чи змінюватиметься дуже швидко. Певних зрушень можна очікувати внаслідок впливу міжнародних партнерів України, однак це може бути як реальний процес узгодження позицій і вироблення спільного законопроекту, так і імітація такого процесу.

1. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою" вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України) №1-в/2000 від 27 червня 2000 р. / Офіційний сайт Конституційного Суду України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/> **2. Про Регламент** Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010р. **3. Опозиція в Україні:** стан, умови діяльності, відносини з владою. Аналітична доповідь Центру Разумкова // Національна безпека і оборона. 2011. № 7-8. С. 3-4. **4. Рішення** Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30 вересня 2010 р. / Офіційний сайт Конституційного Суду України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/> **5. Рішення** Конституційного Суду України № 11-рп/2010 від 6 квітня 2010 р. / Офіційний сайт Конституційного Суду України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/> **6.** Ст. 25 ч.1 Регламенту зазначала: «Порядок денний пленарних засідань Верховної Ради на кожний день пленарного тижня готується Апаратом Верховної Ради на підставі затвердженого розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради з урахуванням передбаченої в ньому черговості та фактичного стану готовності кожного питання до розгляду Верховною Радою, а також з урахуванням письмових пропозицій парламентської опозиції. Письмові пропозиції парламентської опозиції, які мають містити реєстраційні номери та назви законопроектів (у тому числі й альтернативних) із зазначенням суб'єктів права законодавчої ініціативи, доповідачів і співдоповідачів, а також інформацію про висновки головних комітетів з підготовки і попереднього розгляду таких законопроектів, подаються до Апарату Верховної Ради не пізніше четверга, що передє пленарному тижню, на якому відповідно до частини третьої цієї статті вони будуть розглядатися». Згідно з Ст. 25 ч. 3. Регламенту, «...У дні проведення пленарних засідань щотижня у середу відводиться час для розгляду питань, підготовлених і запропонованих у визначеному цим Рег-

ламентом порядку парламентської опозицією». **7. Єфремов О.** : «У ВР більше не буде «дня опозиції» // РБК-Україна 6 жовтня. URL: <http://www.rbc.ua/> **8. Проект** Закону «Про парламентську опозицію». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38713 **9. Янукович** доручив своїм підлеглим виписати правила для Тимошенко // Українська правда. 2010. 13 жовтня. **10. Литвин** вирішив залишити за опозицією її день // Українська правда. 2010. 18 жовтня. **11. Яценюку** відмовили в опозиційній діяльності // Українська правда. 2010. 16 жовтня. **12. Яценюк** взявся за регіональну опозицію // Українська правда. 2010. 18 жовтня. **13. Про внесення** змін до деяких законодавчих актів України (щодо додаткових гарантій реалізації прав народних депутатів України у Верховній Раді України: проект Закону №7267 від 19 жовтня 2010р. **14. Проект** Закону про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (щодо забезпечення та захисту демократичних принципів діяльності парламентської меншості № 7507 від 23 грудня 2011р. **15. Про парламентську** опозицію: проект Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=30781 **16. Коаліція** нараховувала 250 депутатів - членів фракцій УДАР, «Батьківщина», «Свобода», а також новоутворених депутатських груп «Економічний розвиток» і «Суверенна європейська Україна». **17. Проект** був зареєстрований за № 4494 і включений до порядку денного під № 1655-VII. **18. Коаліційна** угода (проект)/ Сайт партії «Самопоміч»: URL: http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koalitsiynna_uhoda_parafovana_20.11.pdf (дата звернення 19.06.2017). **19. Опозиційний** блок звернувся до міжнародних партнерів щодо загрози парламентаризму в Україні та розпалювання ворожнечі між громадянами / Сайт партії «Опозиційний блок», 13 грудня 2016р. URL: <http://opposition.org.ua/uk/news/opozicijnij-blok-zvernuvsya-do-mizhnarodnikh-partneriv-shhodo-zagrozi-parlamentarizmu-v-ukrani-ta-rozpaluyannya-vorozhnechi-mizh-gromadyanami.html> **20. Сайт** Європейського парламенту. URL: – <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf> **21.** Там само. **22. Закон** про опозицію повинен бути, - Парубій // Цензор.НЕТ, 16 травня 2016р. URL: – https://ua.censor.net.ua/news/388593/zakon_pro_orozytsiyu_rovnyen_buty_parubiyu **23. Дослідження** проведено соціологічною службою Центру Разумкова з 4 по 9 листопада 2016 року в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2018 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки – 2,3% / Сайт Центру Разумкова. URL: <http://www.razumkov.org.ua/hromadska-dumka/>

А. В. МОРГУН

ТРАНСФОРМАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Охарактеризовано особливості політичного режиму в Україні та визначено його як змішаний, трансформаційний, суперечливий та непрогнозований. Наголошено на важливості безпекової складової при формуванні демократичної держави.

Ключові слова: політичний режим, національна безпека, демократична держава, трансформація.

Моргун А. В. Трансформационные процессы современной Украины и их влияние на формирование политики национальной безопасности

Охарактеризованы особенности политического режима в Украине, который определен как смешанный, трансформационный, противоречивый и непрогнозируемый. Акцентировано на важности национальной безопасности при формировании демократического государства

Ключевые слова: политический режим, национальная безопасность, демократическое государство, трансформация.

Morgun Anastasiia. Transformation processes of modern Ukraine and its impact on national security policy

The article describes the features of the political regime in Ukraine and defines it as a mixed, contradictory and unpredictable. In the formation of a democratic state security component identified as important.

Key words: political regime, national security, democratic state, transformation.

Невизначеність населення щодо власної ідентичності, перманентна політична криза, непоборна корумпованість, інформаційна незахищеність, відтік інтелекту тощо – все це призводить до послаблення держави та її захищеності. Недосконалість політичного режиму сучасної України призводить до підміни дієвих протоколів на маніпулятивні інструменти для досягнення інтересів окремих осіб.

На сьогодні, питання визначення наявного та бажаного політичного режиму в Україні залишається актуальним, оскільки політич-

ний режим є не лише середовищем, але й умовою політичного життя суспільства¹. Актуальність дослідження, а також необхідність ґрунтовного аналізу розвитку та трансформації політичного режиму в Україні підтверджується змінами, що на наших очах відбуваються в державі.

Досліджуючи політичний режим, маємо на увазі сукупність прийомів і методів, за допомогою яких здійснюється політична влада. Значний інтерес представляє характеристика політичного режиму не тільки як сукупності засобів і методів здійснення політичної влади, але й засобів і методів її формування. Таким чином, для визначення сутності політичного режиму оперують такими його елементами, як процедури і способи формування інститутів влади, стиль прийняття політичних рішень, тип взаємодії влади і громадян. Політичний режим формує політику національної безпеки держави, змінює особливості її зовнішньої політики².

Політичний режим, який існує в державі є середовищем, в якому діють державні інститути. Виходимо також з того, що політичний режим є сукупністю засобів і методів, за допомогою яких правлячий політичний клас (або група класів) здійснює своє економічне й політичне панування, владу в суспільстві³.

З огляду на історичні факти, Україна тривалий час знаходилась під впливом тоталітарних та авторитарних режимів, що не тільки вплинуло на розвиток державних інститутів, але й деформувало світоглядні установки суспільства. Адже «тоталітарна структура потребує не тільки нормативної поведінки та щоб її члени виконували встановлені вимоги, – вона вимагає любові до себе, своєї пріоритетності в системі цінностей її членів»⁴. Після розпаду Радянського Союзу Україна обрала своїм вектором руху демократизацію держави та суспільства в цілому. Віддавши перевагу демократії, як політичному режиму, колишня українська влада визначила також і принципи, цінності та ідеали до яких мало б прагнути суспільство. Проте, держава «пригальмувала» у так званому перехідному періоді, притаманному, якраз, державам які намагаються позбутися свого тоталітарного минулого.

Сучасний політичний режим в Україні більшістю дослідників визначено як змішаний або гібридний. Змішані політичні режими поєднують в собі одночасно авторитарні та демократичні ознаки.

© МОРГУН Анастасія В'ячеславівна – аспірант відділу розвитку політичної системи Національного інституту стратегічних досліджень

Такі політичні режими є характерною рисою посткомуністичних держав. У політичному режимі України поєдналися риси мало не всіх основних типів режимів: демократичного, авторитарного, тоталітарного та охлократичного. Також присутніми є окремі елементи анархії⁵.

На думку деяких дослідників можна стверджувати, що на сьогодні в Україні існує напівдемократичний електоральний режим з делегативною характеристикою та напівконкурентним типом електоральних змагань. Присутні й авторитарні тенденції. Таким чином Україна є напівдемократією⁶.

Повертаючись до питання переходу політичного режиму в Україні від авторитарного до демократичного, варто відзначити його основні процесуальні особливості, які досить влучно виокремила А. Колодій: 1) невиконання одного з початкових завдань переходу: зміни еліт; 2) неправова культура владної верстви; 3) відносна слабкість основної опозиції сили; 4) повільність реформування і стійке недовиконання найголовніших завдань кожної стадії бпереходу; 5) слабкість, розхитаність та низька легітимність офіційно встановлених демократичних інституцій; 6) укорінення та розвиток неформальних інституцій упродовж перехідного періоду; 7) поступова заміна залишкового посткомуністичного авторитаризму новим олігархічним авторитаризмом на рівні поведінки певних груп політичної еліти; 8) проходження суспільства через два істотно відмінні етапи: посткомуністичний та антиолігархічний⁷.

Україна швидше перейняла деякі зовнішні характеристики демократії, як то: вибори, конституція, багатопартійна система. За наявності цих ознак, все одно порушуються такі демократичні принципи як верховенство права або поділ влади. На сьогодні реальна публічна політика продовжує підмінятися маніпуляціями суспільною свідомістю, а інститути демократичного суспільства все ще активно використовуються владою для легітимізації недемократичних дій. У неінституціалізованій демократії місце, яке не зайняте ефективними інститутами, як правило, займають активні сили – клановість та корупція.

Політичною наукою обґрунтовано взаємозв'язок між економічними чинниками, рівнем демократизації суспільства та глибиною корумпованості державних інституцій та сформульовано деякі прин-

ципи: низький рівень економічного розвитку суспільства є передумовою авторитарного/тоталітарного політичного режиму; високий рівень авторитаризму (політичного/соціально-психологічного) породжує «глибоку корумпованість» (політичну, адміністративну, побутову) суспільних відносин; подолання корупції передбачає комплекс умов та заходів, тобто факторів як об'єктивного так і суб'єктивного характеру. Відповідно до результатів індексу сприйняття корупції (станом на 2015 р.) згідно матеріалів організації Transparency International, Україна посідає 142 місце в рейтингу зі 176 країн, охоплених дослідженням (для порівняння: у 2001 р. посідала 83 позицію), поряд з Угандою і Коморськими⁸. Найголовнішими чинниками зростання корупції, на думку експертів цієї ж організації, яка проводила дослідження було констатовано ще у 2012 р. бездіяльність Національного антикорупційного комітету при президенті В.Януковичу⁹.

Крім того, необхідно зауважити, що впродовж всього періоду незалежності Україна серйозно потерпала від корумпованості владних інститутів. Хоча в умовах перехідного періоду необхідною передумовою прогресу є збереження внутрішньополітичної стабільності, українська влада не змогла цього зрозуміти та втриматись перспективного напрямку руху. Тому розвиток української держави був спрямований не на економічний розвиток і модернізацію всієї країни, а на зростання добробуту конкретних олігархічних утворень (сімей). У свою чергу, олігархат взяв представників влади під свою опіку, надавши їм матеріальне утримання та забезпечивши збереження їх високого управлінського статусу в обмін на подальшу лояльність. В результаті корупція в Україні зміцніла і набула спотворених форм.

Необхідно визнати, що політичний режим в Україні практично не змінився і зберігає умови для існування корупції, яка є системною і використовується як ефективний інструмент для досягнення цілей. Хоча деякий оптимізм викликає той факт, що питання боротьби з корупцією знаходиться у фокусі уваги громадян і стало серйозним механізмом впливу на українську владу західних партнерів і кредиторів¹⁰.

Незрілість політичної еліти, політична корупція, клановість та орієнтованість виключно на лідера в політичних партіях, втрага

зв'язку політичних сил з виборцями за відсутності політичних, економічних та соціальних реформ призвели до тривалої політичної та економічної кризи в країні. Проблема полягає в тому, щоб в умовах несформованого громадянського суспільства ця «сильна рука» не зумовила реверсний рух від демократії до авторитаризму, що є цілком можливим через недостатню вкоріненість демократичних цінностей серед вітчизняної політичної еліти та громадськості. На шляху такої трансформації особливо великою є ціна помилок реформаторів, а також усіх тих, для кого ідеали свободи і демократії не є лише зручними політичними гаслами¹¹.

Суспільству перехідного стану притаманні риси поведінки та мислення колишнього режиму, але масова свідомість є дезорієнтованою руйнуванням колишньої системи цінностей. У порівнянні з періодом існування України, як складової Радянського Союзу сьогоднішній політичний режим кардинально відрізняється, проте подальші процеси всередині вже незалежної держави потребують більш глибокого аналізу. Справа в тому, що політичний режим незалежної України так і не позбувся ознак авторитаризму. Існує 8 індикаторів зміни режиму, розроблених британською неурядовою організацією «Policy-Exchange» – зміна лідерства, реформа державного апарату, відплата за минуле, нові еліти (що замінюють старі), розосередження економічної потужності, розвиток і зростання громадянського суспільства, відкритість системи та загальна оцінка¹².

Аналіз постійних і змінних індикаторів політичного режиму в Україні дає підстави визначити його як недостатньо інституціоналізовану (дефектну) демократію, коли неформальні правила домінують над формальними інститутами. В Україні відбулося усунення вищого керівництва колишнього режиму (зміна лідерства), але структура еліт змінюється вкрай повільно або не змінюється взагалі, також залишається актуальною практика договірних політичних рішень, а взаємозв'язок бізнесу з політикою та політичними процесами залишається тісним.

Але тут варто віддати належне розвитку громадянського суспільства яке набирає певних обертів та продовжує активно розвиватись. І хоча спершу суспільство активізувалось окремо від політичної влади та формувалось хаотично та у більшості випадків завдяки сумлінню окремих осіб, тим не менш, ухвалення Указу Пре-

зидента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» є переконливим доказом визнання з боку правлячого класу посилення впливу громадянського суспільства на соціально-політичні процеси, тенденції до спроможності громадянського сектору в ініціюванні нагальних реформ, діалогу з владою з гострих питань сьогодення¹³.

І хоча головним пріоритетом політики Української держави мало стати запобігання розколу громадської думки у корінних питаннях існування нації, влада своїми діями все ж спровокувала серйозний соціально-політичний конфлікт, який призвів до сьогоднішніх подій.

Через невизначеність та заперечення визначеності загальнонаціональних орієнтирів утворився конфліктогенний простір. Часи правління В.Януковича характеризувались коливанням масових настроїв, розшаруванням правлячої еліти та поглибленням культурних відмінностей, що і дало змогу зовнішнім агресорам тиснути на слабкі місця та практично безкарно загрожувати національній безпеці України.

Крім того, держава всіляко сприяла пониженню інтересу до діяльності влади з боку громадськості. Таким чином фактично не розвивалось громадянське суспільство, люди не бажали приймати участь (адже «їх голос все одно нічого не вирішить») або просто не допускались до процесів державотворення. Відсутність громадського контролю за діяльністю владних інститутів обумовила специфічну форму прийняття і ухвалення політичних рішень, що проявляється в їх кулуарності та непублічності, відповідно до чого українське суспільство було фактично позбавлено інформації про їх реальні наслідки. Ситуація загальної некомпетентності в розумінні політичних процесів стала причиною формування значної недовіри до влади. Відсутність політичної компетентності суспільства призводить до відсутності можливості впливати на політичну еліту, яка в умовах нестабільності і непрозорості влади дбає в першу чергу про власні інтереси, а не інтереси держави.

Таким чином, динаміка трансформації політичного режиму в пострадянській Україні мала суперечливий і непрогнозований характер. Авторитарні тенденції перебували в стані протиборства з демократичною альтернативою і в цьому контексті перехідний період

означав швидше невизначеність остаточних результатів їхнього змагання, незавершеність суперечливості і непослідовність самої трансформації режиму. Все це, на наш погляд, і визначає особливість посттоталітарного періоду та трансформації політичного режиму України порівняно з іншими посттоталітарними державами¹⁴.

Революція Гідності допомогла, на відміну від РФ та інших країн пострадянського простору, подолати скочування до авторитаризму, який би міг покласти край періоду демократичного транзиту¹⁵.

Подальше формування політики національної безпеки України визначалось й загальною політикою держави, яка впливає на формування її основних складових, зокрема: національних інтересів, стратегії та тактики національної безпеки тощо¹⁶.

Органи державної влади України повинні забезпечувати захист її державного суверенітету, конституційного ладу, цілісності та неухкоженості її території, демографічного, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу, базових національних інтересів, прав та свобод громадян від протиправних посягань з боку як зовнішніх сил, так і внутрішніх організацій, груп та осіб. Зміцнення національної безпеки має бути справою всіх без винятку органів державної влади незалежно від основних напрямів їх діяльності. Функціонування зазначених органів має включати всі життєво важливі інтереси та потреби України – від загальнонаціональних до особистісних. Гарантії національної безпеки в державно-політичному аспекті мають забезпечуватися і реалізовуватися у трьох площинах: особистісна (громадянин), де відбувається повсякденна суспільна і виробнича діяльність окремого громадянина; площину гарантування безпеки на всіх рівнях ієрархічної структури суспільства можна умовно визначити як нормативно-правову, маючи на увазі Конституцію України, сукупність законів і підзаконних актів, якими передбачається захист особи, держави, суспільства загалом, державних і суспільних інститутів та регулюється діяльність суб'єктів національної безпеки і третя площина – інституціональна, організаційна. Вона представлена органами та установами, які формують суспільство на державному і громадському рівнях для організації, керівництва та здійснення діяльності із забезпечення національної безпеки. Їх сукупність утворює інституціональну площину системи національної безпеки. У цій сукупності окреме місце посідають

установи, на які спеціально покладається виконання найважливіших функцій забезпечення безпеки Української держави. До останніх слід віднести постійне спостереження за розвитком міждержавних відносин і внутрішніх процесів політичного, дипломатичного, економічного, соціального, ті іншого характеру й опрацювання заходів з протидії загрозам, попередження деструктивних тенденцій та конфліктних ситуацій, які можуть стати на заваді утвердженню і розвитку України як незалежної держави, зміцненню її могутності, добробуту та міжнародного авторитету.

Україна зробила перші кроки для створення демократичної держави: розподіл влади на законодавчу, виконавчу і судову, прийняття Конституції, введення національної валюти тощо. І хоча існують певні зрушення у законотворчій діяльності, однак не завжди чинні закони виконуються належним чином.

Головна ж проблема, яка залишається на сьогодні невирішеною: суспільство не має чіткого розуміння про навіть загальні орієнтири подальшого руху та не усвідомлює тих цінностей та ідеалів, які пропагує, наприклад, демократія, до якої ми формально рухаємось. В Україні так і не відбулась інституціоналізація демократичного режиму, не були сформовані демократичні політичні інститути, які б сприяли вирішенню соціально-економічних проблем, що залишилися від тоталітарного режиму.

З кожним роком від моменту отримання Україною незалежності, влада втрачала та продовжує втрачати довіру населення. Це можна віднести до особливостей перехідного періоду та на недосконалість самих законів, які не відповідають реальностям, але, з іншого боку, абсолютно зрозумілим є те, що відповідальність за невиконання законів лежить на тих, хто уповноважений ці закони втілювати у повсякденну реальність.

Україна є молодою демократією і перебуває у стані демократичного транзиту. На думку дослідників, необхідно шукати нові шляхи вирішення проблем, пов'язаних як з пошуком нової концепції демократії, так і з пошуком нової конфігурації інституційного дизайну політичних інститутів¹⁷.

Національна безпека України забезпечується лише шляхом важеної державної політики та відповідно до програмам розвитку сфер функціонування держави, таких як: політична, економічна, со-

ціальна, воєнна, екологічна та інші сфери. У той час як вибір засобів та інструментів забезпечення безпеки обумовлюються своєчасним прийняттям адекватних рішень для забезпечення протидії реальним та потенційним загрозам національним інтересам у кожній сфері. Створення умов для поступального стабільного розвитку України залежить від спільної взаємодії громадян України та української влади. Наявна ситуація в країні демонструє результати комунікаційної кризи.

Українському суспільству та правлячому класу необхідно докласти значних зусиль для формування загальнонаціональних цінностей та орієнтирів, що сприятимуть подальшому стабільному та динамічному розвитку нашої держави. Під стабільним розвитком слід розуміти процеси, що забезпечать зростання добробуту, безпеки та духовності кожної людини. Для цього необхідно створити належне середовище, в якому людина зможе реалізовувати свої можливості. Це середовище включає в себе економічні, безпекові, екологічні, політичні, культурні, освітні та інші складові.

Ще однією нагальною проблемою, з якою Україні необхідно боротись вже сьогодні – це відтік інтелектуального потенціалу. Україна має забезпечити можливість адекватного розвитку окремих осіб, нарощувати інтелектуальний потенціал суспільства, формувати засади інформаційного суспільства, створювати сучасне українське інтелектуально-духовне середовище, а й сприяти появі нових підходів до системи освіти, орієнтованої на загальносвітовий рівень. Тільки за таких умов можливо підвищити рівень особистісної безпеки кожного громадянина окремо та як результат це вплине на рівень забезпечення національної безпеки держави в цілому.

1. *Політичний режим і народовладдя в Україні: політологічний аналіз: монографія / за ред. Ф.М. Рудича.* Київ: ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2011. 456 с. 2. *Мацієвський Ю.* Між авторитаризмом і демократією: політичний режим після „помаранчевої революції” // *Політичний менеджмент.* 2006. № 5. С. 18-32. 3. *Рудич Ф.* Політичний режим і народовладдя: методологічний контекст // *Віче.* 2011. №17. Ч.І. С.42-48. 4. *Кравченко В.І., Красносов Ю.М., Панченко П.П., Перепелиця А.І.* Україна у 20-30 роки ХХ ст. Мовою документів та очевидців. URL: <http://ruthenia.info/txt/biletskv/perepelytsiaa/02.html>. 5. *Сухонос В.В.* Динаміка сучасного державно-політичного режиму в Україні: антиномія демократизму і авторитаризму: монографія. Суми, 2003. С.158-178. 6. *Маркеева О.* Коррупция как угроза национальной безопасности // *Українські*

діалоги: Корупція в Україні: причини, стан, наслідки. 2015. С. 36. 7. *Колодій А.* Траєкторія демократичного переходу в Україні // *Трансформація в Польщі та Україні: 1989-2009. Вибрані аспекти.* Київ: 2010. С.385-400. 8. *Скрийль С.А.* Антикорупційна політика та люстрація як фактори трансформації політичних систем держав Центральної та Східної Європи // *Держава і право: Збірник наукових праць. Серія Політичні науки. Випуск 71 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.* Київ: Юридична думка, 2016. 279 с. 9. *Transparency International: Ситуація з корупцією в Україні — це ганьба для нації // Укр. правда.* 2012. 5 грудня. 10. *Маркеева О.* Коррупция как угроза национальной безопасности // *Українські діалоги: Корупція в Україні: причини, стан, наслідки.* Київ, 2015. С. 35-36. 11. *Пантелейчук І.В.* Політичний режим в Україні: проблеми демократичного транзиту // *Актуальні проблеми державного управління.* 2010. №2. С.282-289. 12. *Regime Change It's Been Done Before / Edited by Roger Gough, Foreword by Douglas Hurd.* London SW1P 3AY, 2003. 154 p. URL: www.policyschange.org.uk Roger Gough Introduction/ 13. *Корнієвський О.А., Руденко А.Ф.* Основні тенденції та проблеми реалізації Національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки: Аналітична записка. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/nac_strateg-36e4c.pdf 14. *Політична наука в Україні 1991-2016 у 2-х т. / ред. О.О. Рафальський, М.С. Кармазіна, О.М. Майборода.* Київ: Парламентське видавництво, 2016. С. 37-99. 15. *Карозерс Т.* Конец парадигмы транзита. URL: / Т. Карозерс. http://www.arhipelag.ru/download/book/text_pdf/hantin_gton_wave.pdf 16. *Власюк О. С.* Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики: Вибрані наукові праці. Київ: НІСД, 2016. С. 28. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Vlasuk-fin-99d56.pdf> 17. *Фісун О.А.* Демократия, неопатримониализм и глобальные трансформации. Харьков: Константа, 2006. 352 с.

Morgun Anastasiia. Transformation processes of modern Ukraine and its impact on national security policy

The article describes the features of the political regime in Ukraine and defines it as a mixed, contradictory and unpredictable. In the formation of a democratic state security component identified as important.

Today one of the main places in state processes takes a civil society which fully expressed itself because of political situation in Ukraine last few years. The author emphasizes the importance of such feature as political regime of Ukraine since independence has not been freed from the traits of authoritarianism and also draws attention to the fact that most part of society still does not realize the basic reference point for the further movement towards democracy, its values, ideals, practical implementation. The main features of the "defective" democracy are presented in detail. In article analyzed the educational factor, the outflow of intellectuals and young professionals from the country. This is another factor of the negative factors on way to building democracy in Ukraine and can become a serious threat for national security. The article reveals the main procedural features in the transition of the political

regime from authoritarian to democratic. The author pays particular attention for such problem as the corruption like a component in the formation of a democratic regime

The article includes recommendations for governing class to deal with urgent for our states cases. These recommendations will contribute to a stable and dynamic development and increasing the level of stability in matters of national security.

Keywords: political regime, national security, democratic state, transformation.

УДК 321.01

К. К. ГАВРИЛЮК

ПОДОЛАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ КРИЗИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ: ІНФОРМАЦІЙНА СКЛАДОВА

Проаналізовано особливості інформаційної політики держави за умов гібридної війни та політичної кризи. Розглянуто основні інформаційно-комунікативні прийоми та технології інформаційних атак та визначено основні завдання влади в напрямку формування інформаційного простору та захисту національних інтересів у контексті інформаційної безпеки.

Ключові слова: політична криза, інформаційна політика, інформаційний простір, гібридна війна.

Гаврилюк К. К. Преодоление политического кризиса в Украине в условиях гибридной войны: информационная составляющая

Проанализированы особенности информационной политики государства в условиях гибридной войны и политического кризиса. Рассмотрены основные информационно-коммуникативные приемы и технологии информационных атак и определены основные задачи власти в направлении формирования информационного пространства и защиты национальных интересов в контексте информационной безопасности.

Ключевые слова: политический кризис, информационная политика, информационное пространство, гибридная война.

Havryliuk Karina. Overcoming of political crisis in Ukraine during hybrid war: informational component

The article analyzes the features of state informational politics in terms of Hybrid war and political crisis, overviews the basic techniques of information and communication technologies and information attacks, defines the main tasks of the authorities

© ГАВРИЛЮК Каріна Карленівна – здобувач Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України

towards the modeling of media landscape and protection of national interests in terms of information security

Key words: political crisis, informational politics, hybrid war, information security.

Налагоджений механізм взаємодії органів державної влади з представниками ЗМІ, ефективна та відкрита інформаційна політика держави, наповнення інформаційного простору ключовими повідомленнями на сьогодні є одними з основних завдань влади у напрямку зміцнення національної інформаційної безпеки. Події останніх років, розгортання конфлікту з сусідньою державою, поглиблення системної політичної кризи змусили українських політиків, можновладців, політичні інституції брати активну участь у формуванні інформаційного простору в Україні, розуміючи його величезний вплив на громадські настрої, становище у державі та поза її межами.

Питаннями інформаційної політики держави та роботи влади з інформаційним простором наразі активно займається низка політологів та українських дослідників, таких як П. Олещук, Л. Мудрак, Т. Попова, О. Кудина, А. Баровська, Д. Золотухін та ін. Проте ця тема ще не отримала достатнього висвітлення з точки зору політичної кризи та потребує додаткового вивчення з урахуванням особливостей новітніх засобів інформації та перебігу сучасних політичних криз.

Інформація є важливою складовою державної стратегії і такі поняття, як «контроль за інформацією», «могутність» і «впливовість» нерозривно пов'язані між собою. У політиці управління інформаційними ресурсами є надважливим напрямом роботи, органічною складовою стратегічного планування.

Інформація є ключовим елементом у процесі вирішення будь-яких суспільно-політичних питань. Стан політичної реальності переважно визначають не самі політичні процеси та явища, а інформація про них, точніше її інтерпретація учасниками комунікації¹.

Водночас політичний процес постійно супроводжується кризовими явищами, оскільки політика передбачає наявність постійного зіткнення інтересів індивідів та великих соціальних груп. Політика є публічною сферою, тому будь-яка серйозна політична криза одразу

перетворюється на колективну тему для обговорення, включається у сферу загальносуспільного політичного дискурсу, перетворюючись на комунікативний феномен та наповнює інформаційний простір судженнями суспільства, припущеннями лідерів думок, розслідуваннями журналістів, хибною інтерпретацією зацікавлених сторін².

Будь-яка кризова ситуація, що виступає своєрідним порушенням традиційного та звичного стану справ у політичній системі суспільства, одразу викликає належну увагу та стурбованість з боку громадян, відображаючись у суспільному політичному дискурсі й може завдавати значного впливу на громадську думку, суспільні політичні настрої а, отже, і на політичний процес. Як явище політичного дискурсу, кризова ситуація може впливати на суспільство негативно, посилюючи стурбованість, соціальну фрустрацію, панічні настрої тощо, тим самим, посилюючи негативний вплив кризи.

Суспільство часто не може отримати цілісне уявлення про суспільно-політичну ситуацію, вірно оцінити перебіг подій, що призвели до кризи, встановити причинно-наслідкові зв'язки у кризовій ситуації. Тож криза для них може бути раптовим та незрозумілим явищем, а отже, у межах політичної комунікації може формуватися «дискурс вини», що виражається у пошуку відповідальних за суспільні проблеми. Тоді суспільно-політичний дискурс може набути виразних анти-владних (а потенційно і опозиційних) рис.

Тож очевидно, що для управління ситуацією кризи, насамперед, потрібно використовувати інформаційний простір, і тим самим тримати під контролем процес формування комунікативного політичного простору. В контексті вирішення кризової ситуації актуалізується роль ЗМІ, тому налагодити з ними активну співпрацю – одне з першочергових завдань комунікатора (в даному випадку уряду, парламенту чи інших владних інститутів³).

Робота влади з інформаційним простором покликана попереджувати кризові явища, коригувати їх висвітлення, поширювати правдиву та чітку інформацію, не допускаючи розповсюдження чуток. Можливості, які надають комунікації для подолання політичної кризи достатньо широкі, але їх інструментальне використання обмежується позицією влади та власників засобів масової інформації. А від кореляції цих позицій і розуміння стратегічного виграшу

всіх учасників комунікації залежить не тільки ефективність тих чи інших інформаційно-комунікаційних технологій та процесів, але й перспективи розвитку суспільства й держави⁴.

Важливим аспектом ефективної реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства є питання інформаційної відкритості органів влади та місцевого самоврядування, що не можливо забезпечити без дійсно незалежних суспільних засобів масової інформації, а також належного законодавства в напрямку інформаційного простору. Розробка і запровадження Україною системи суспільного мовлення є частиною порядку денного щодо імплементації Угоди про Асоціацію України та ЄС.

Соціально-політична криза 2013 – 2014 рр. зробила серйозний поштовх у розвиток нових медіа. Україна в контексті європейської інтеграції має певні зобов'язання щодо розвитку певних напрямів інформаційного суспільства та власної інформаційної політики. Завдання, цілі та напрями розвитку інформаційного суспільства в Україні були визначені ще у 2007 р. із ухваленням Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки»⁵. Цей закон став концептуальною основою для розробки завдань щодо розвитку інформаційного суспільства в Україні та визначив інформаційний напрям державної політики одним із пріоритетних. Окрім того парламентом ухвалено Закон України «Про суспільне телебачення і радіомовлення»⁶.

Однак відсутність дієвої організаційної структури, яка могла б забезпечити координацію зусиль всіх органів державної влади для широкого впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в державне управління гальмує становлення відкритого інформаційного простору в Україні, який би працював на користь репутації держави.

Вітчизняне законодавство в інформаційній сфері має низку прогалин, зокрема в питаннях створення, поширення та використання інформації, формування правових умов для забезпечення плюралізму, прозорості та неупередженості діяльності ЗМІ, вдосконалення захисту інтелектуальної власності в умовах поширення Інтернет-технологій тощо.

Зважаючи на це, необхідним є вдосконалення українського інформаційного законодавства – розробка та прийняття Інформацій-

ного кодексу України, який чітко визначить суб'єктів, максимально врахує їх права, забезпечить єдині підходи та принципи до регламентації відносин в інформаційному просторі⁷.

Щодо інформаційної безпеки – це питання наразі як ніколи актуальне, з огляду на те, що з початку 2014 року Україна перебуває в стані безпрецедентної інформаційної війни з державою-агресором РФ. Після Революції Гідності розгорнулася широкомасштабна антиукраїнська інформаційна експансія російської державної пропагандистської машини з метою дискредитації європейської інтеграції України та дій нової української влади⁸.

Поступова та цілеспрямована підготовка інформаційного підґрунтя у друкованих та електронних ЗМІ, зокрема активне насичення мережі інтернет дезінформаційними матеріалами, залучення до процесу формування квазіреальності як політичних діячів, так і відомих представників культури, науки є прикладом вдалого втілення механізмів гібридної війни, кульмінацією якої стало проведення так званого референдуму і включення Криму та м. Севастополя до складу РФ⁹.

Однією з основних тенденцій українського інформаційного ринку, як Криму, так і України в цілому, було те, що він розвивався не як бізнес, а як ідеологічне поле битви, та використовувався саме для інформаційних війн.

Технологія інформаційної блокади, що активно застосовувалась під час анексії Криму, була спрямована на формування інформаційного вакууму для українських засобів масової інформації в АРК з метою безальтернативного подання фактів про події в Україні та Криму, забезпечуючи єдину інтерпретацію подій¹⁰.

Використання медіаторів – «лідерів думок» – стало одним з найбільш популярних прийомів кремлівських ЗМІ. У якості таких посередників у різних ситуаціях і для різних соціальних груп і прошарків виступали неформальні лідери, політичні діячі, представники релігійних конфесій, діячі культури, науки, мистецтва, спортсмени, військові – для кожної категорії населення обирався свій авторитет.

Досить потужно та ще задовго до анексії Криму РФ використовувала такий маніпулятивний прийом як переписування історії. Це прийом є ефективним в довготривалій перспективі, коли потрібно

поступово сформувані потрібний світогляд. Він діє завдяки руйнуванню історичної пам'яті через канали радіо і телебачення, пресу, театральні вистави, кінофільми, книги, лекції тощо. Таким чином, будується ілюзорний світ, який сприймається як справжній. Сформована картина історичної дійсності «стирається» зі свідомості людини шляхом підміни фейковими даними.

Незважаючи на те, що ще у 2008 році у доповіді колеги Держкомтелерадіо «Про стан інформаційного простору Автономної Республіки Крим», було зазначено, що «територія півострова перебуває під потужним інформаційним впливом сусідніх країн», а «на території автономії проводяться інформаційно-психологічні кампанії, які дезінформують суспільство, несуть загрозу територіальній єдності країни» українська влада не звернула достатньої уваги на вже очевидні ознаки загрози національній безпеці та не вжила необхідних заходів. Ще одним фактором небезпеки залишався тиск на журналістів з політичних мотивів та зростання закритості влади. Все це стало додатковим чинником втрати Україною частини її території¹¹.

Що ж стосується ситуації на Сході – від самого початку свого заснування самопроголошені республіки вдавалися до різного роду інформаційно-пропагандистських заходів. Інформаційна діяльність терористичних організацій на Сході України має очевидні ознаки ретельно підготовленої інформаційно-психологічної операції, що ведеться всіма можливими каналами комунікації.

Самопроголошена «Луганська народна республіка» заявила про рішення обмежити мовлення на своїй території 23 українських і 1 російського телеканалів¹². Так звана «Рада міністрів ЛНР» прийняла постанову «Про обмеження телевізійного мовлення деяких телеканалів на території республіки», в якій наголошувалось, що «з метою забезпечення національних інтересів ЛНР, враховуючи, що в продукції деяких іноземних засобів масової інформації містяться відомості і матеріали, які заподіюють шкоду національній безпеці, спрямовані на пропаганду війни, а також спричиняють інші порушення законодавства ЛНР¹³.

Завдяки потужному інформаційному впливу з боку агресора, пересічні громадяни Слов'янська, Краматорська, Маріуполя, Донецька та інших міст сходу довіряли пропагандистським матеріалам бойовиків та протидіяли українським військовим¹⁴.

Ці процеси побудови «сепаратистської державності» відбувалися за масштабної військової, матеріальної, інформаційної допомоги і координації Російської Федерації¹⁵.

Ще одним майданчиком для поширення антиукраїнських пропагандистських настанов стали навчальні заклади «ДНР / ЛНР», де відбувається викорінення української мови і взагалі всього, що пов'язане з Україною¹⁶.

На територіях «ЛНР-ДНР» була налагоджена ретрансляція російських телевізійних каналів та радіостанцій, а також трансляція власних програм (наприклад, телеканал «Луганськ 24»). Український контент практично відсутній, сигнал «глушиться», або «перебивається» зустрічними трансляціями сепаратистів. Зона покриття цих трансляцій включає й деякі підконтрольні уряду українські території, суміжні з зоною «ЛНР-ДНР», включаючи райони дислокації частин ЗСУ¹⁷.

Домінування з весни 2014 року деструктивної ворожої пропаганди та дезінформації у телерадіопросторі окупованих територій Сходу стало одним з вирішальних чинників значної поширеності серед населення антиукраїнських настроїв та сепаратистської риторики. З іншого боку, ці настрої стимулюються недостатньою професійною добросовісністю українських мовників.

Українській державі на даний момент вдалося лише частково виконати завдання повернення контролю над телерадіопростором окупованих та звільнених територій. Зокрема, станом на кінець листопада 2015 року: а) відновлені трансляції основних українських національних та регіональних ТРК на більшій частині звільнених та суміжних із зоною АТО територій; б) відновлені ефірні трансляції низки українських загальнонаціональних, регіональних телеканалів, радіостанцій на частині окупованої території; в) на підконтрольних уряду територіях відновлено діяльність Донецької та Луганської філій КРРТ і ОДТРК; г) на передовій в зоні проведення АТО встановлено 180 комплектів супутникового телебачення з українським пакетом мовлення; ґ) розпочато виробництво і трансляцію українського контенту, призначеного спеціально для аудиторії окупованої частини Донбасу тощо¹⁸.

Ще з березня 2014 р. держава робить певні кроки щодо захисту від інформаційної агресії на загальнодержавному рівні. Політична

криза останніх років змусила владу використати інституційний підхід щодо формування комунікативної політики в українському суспільстві. У 2014 р. з'явилося Міністерство інформаційної політики (МІП) України. Ключові завдання МІП – це: розробка стратегії інформаційної політики України та концепції інформаційної безпеки держави; координація органів влади в питаннях комунікації та поширення інформації та ін.¹⁹

Також відповідно до рішення РНБО України від 1 березня 2014 року “Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України”²⁰, національна рада України з питань телебачення та радіомовлення закликала провайдерів програмних послуг тимчасово утриматися від ретрансляції низки російських телеканалів (зокрема “Вести”, “Росія 24”, ОРТ, “РТР Планета”)²¹. Станом на вересень 2014 р. було заборонено в'їзд в Україну 35 представникам російських ЗМІ, припинено мовлення в ефірних і кабельних мережах 15 російських телеканалів, заборонено показ окремих російських фільмів і телесеріалів, у яких героїзуються російські силові структури. А 17 травня 2017 року набув чинності указ Президента про блокування в інтернеті доступу до ресурсів Mail.ru, “ВКонтакте”, “Однокласники” і Яндекс²².

Ще одним кроком до захисту національних інтересів, зокрема української мови, став законопроект, який передбачає встановлення квот на телепрограми та радіомовлення українською мовою. Усі ефірні аналогові й цифрові, а також супутникові телеканали мають забезпечувати частку передач новин українською мовою не менше 75% загальної тривалості всіх передач новин, поширених телеканалом у кожному з проміжків часу між 7.00 та 18.00 і між 18.00 та 22.00²³.

Держава у нових умовах глобалізації інформаційного простору та інформаційних війн зобов'язана привести медіа-законодавство України до європейських стандартів, забезпечити збереження національних інтересів, вживати своєчасні заходи для захисту вразливих груп населення від потенційно шкідливого контенту, не перешкоджаючи при цьому реалізації права на свободу слова²⁴.

Юрій Костюченко, аналітик з безпекових питань, виконавчий секретар Комітету із системного аналізу Президії НАН України за-

значив, що підходи до формування політики у сфері інформаційної безпеки повинні визначатися тим типом викликів, з якими маємо справу. Проти України ведеться війна так званого «нового типу» і для того, щоб ефективно оборонятися, зокрема, й інформаційно, треба розуміти природу цього явища. У певному сенсі, війни нового типу є поверненням до старих форм конфліктів, притаманних суспільствам зі слабкою державністю, які були поширені, наприклад, у середньовічній Європі, але вже на новому етапі розвитку глобального суспільства²⁵.

Такі війни, як правило, більше схожі на «підприємства зі спільним інтересом». Тобто, ворогуючі сторони зацікавлені в розвитку війни, а не прагнуть виграшу чи програшу, як з політичних, так і з економічних причин. Агресор провокує конфлікт не для перемоги у класичному варіанті, а для того, щоб цей конфлікт якомога довше продовжувався.

Державними інститутами має застосовуватися комплексна інформаційна стратегія, спрямована на протидію самовідтворенню та поширенню конфлікту і має бути спрямована на протидію впливам, які здійснюються на суспільство в рамках інформаційних війн, що є складовими війн нового типу.

Якщо поширення асиметричних конфліктів із застосуванням гібридних інструментів впливу є природною еволюцією методів ведення війн, яке пов'язано із технологічним розвитком людства і процесами глобалізації, то спроби протистояти цим процесам через відмову від застосування нових технологій і намагання замкнутися у власному середовищі є неадекватною відповіддю на цей виклик. Бажання «закритися» у кордонах чи інформаційному вакуумі призведе до деградації і поразки.

Дискусія має сприяти позитивній деміфологізації. Наприклад, позаяк у війнах нового типу існують великі невизначеності статистики втрат, інформаційна політика має сприяти підвищенню достовірності оцінок параметрів конфлікту.

Також новітні війни, попри те, що на перший погляд виглядають абсурдними, використовують цілком раціональні інструменти для досягнення своїх цілей. Тому потрібно звернути увагу на інструментальний бік конфлікту, раціоналізацію та універсалізацію пропагандних тез²⁶.

Отже, оскільки, метою насильства у сучасних конфліктах, і в тому, який інспірований в Україні, є не стільки військова сила супротивника, скільки цивільне населення, то саме комплексний захист цивільного населення має стати не лише головною метою, але і основним інструментом протидії загрозам таких конфліктів.

Незалежний експерт з питань інформаційних війн і конкурентної розвідки, позаштатний радник міністра інформаційної політики України Дмитро Золотухін стверджує, що створене Міністерство інформаційної політики поки не може бути повноцінним інструментом боротьби з пропагандою²⁷. Офіційний орган, який здійснює інформаційну політику держави, не може застосовувати маніпуляції – він перебуває у жорсткому правовому полі. Якщо Russia Today та інші російські медіа витрачають мільярди доларів, щоб переконати, що «розп'ятий хлопчик» існує, то простими спростуваннями неможливо владнати ситуацію.

Щодо підтримки та допомоги у напрямку інформаційної безпеки з боку Європейського Союзу, потрібне розуміння у суспільстві, що в Європі важливим фактором, який впливає на прийняття рішень, є великі транснаціональні компанії, концерни, які вкладають гроші, в тому числі, в Росію. Тільки за останні два роки європейські корпорації вклали в російський великий бізнес до 50 млрд євро. І це незважаючи на санкції. Тільки Total, французька нафтогазова компанія, вклали у своє підприємство Novatek, що належить Геннадію Тимченку, другу Путіна, близько \$20 млрд. Звичайно, їм немає сенсу підтримувати санкції, якщо реально заробляють гроші на цих процесах²⁸.

Усі проблеми діяльності з інформаційним простором в Україні можна розподілити на ті, що викликані гібридною війною, та ті, що є системними. Війна на Сході України не лише спровокувала низку викликів, але й також надала нового звучання вже існуючим. Насамперед – це відсутність стабільності щодо забезпечення свободи слова. Ще одна проблема – якість процесів журналістської самоорганізації. Влада і журналісти постійно перебувають у стані протистояння щодо цього питання, оскільки в більшості випадків (на думку держави) журналісти не відчувають своєї соціальної відповідальності, надають інформацію тенденційно, а навіть у разі

явних порушень журналістських стандартів не несуть зовсім ніякої відповідальності.

Також проблемними є непрозорість медіавласності, наявність замовних матеріалів у ЗМІ, непотужний рекламний ринок, а також втрата довіри до ЗМІ з боку суспільства. Водночас частина проблем перебуває в процесі вирішення. Зокрема, прийняття Закон України, який повинен сприяти відкриттю структури власності українських ЗМІ, почало функціонувати Суспільне телебачення.

Протистояння на Сході України створює додаткові проблеми, пов'язані з контролем України за інформаційним простором окупованих територій, своєї інформаційної присутності там, а також ряд складних етичних проблем пов'язаних з характером висвітлення подій, що відбуваються в зоні проведення АТО і характеру журналістської діяльності, щодо самих окупованих територій.

Із зростанням значення інформації в суспільному житті як ресурсу розвитку, з активізацією глобальних впливів на нації і держави набуває актуальності важливість збереження і постійного оновлення національного інформаційного простору. В умовах політичної кризи він є об'єктом першочергового ураження.

Працювати в форматі кризових комунікацій набагато важче, ніж робота на випередження – експерт зі стратегічних комунікацій Тетяна Попова пропонує наступні заходи покращення інформаційного супроводження для керівництва держави:

- прогнозування та ухвалення рішень щодо інформаційного супроводження владних структур має стати складовою ухвалення загальних стратегічних рішень;

- «аматорський формат» роботи себе вичерпав. Мають бути потужні інформаційно-аналітичні структури інформаційної підтримки урядових комунікацій. Їхній потенціал має бути розширено шляхом залучення структур громадянського суспільства та незалежних ЗМІ через цивілізовані формати державно-приватного партнерства;

- єдиний центр формування стратегічного нарративу;

- відновлення підготовки фахівців для сфери урядових комунікацій та кадрове супроводження їхньої кар'єри²⁹.

Через реалізацію таких заходів держава матиме змогу поступово перейти від урядових комунікацій у форматі «бити в дзвони»

до випереджувального формату: формування власного «порядку денного» в інформаційному просторі держави і світу, проведення випереджувальних заходів нейтралізації інформаційних загроз, підтримання прозорого та дієвого діалогу з основними цільовими аудиторіями.

1. *Климанська Л.* Комунікативний потенціал у політиці // Львівська політехніка. 2006. URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/11648/1/21_18Ukr_nac_ideya.pdf 2. *Олещук П.* Кризові комунікації у політичному дискурсі // Освіта регіону. Серія: Політологія, психологія, комунікації. 2013. URL: <http://social-science.com.ua/article/304> 3. *Кудина О.А.* Комунікаційна політика в умовах політичної кризи: антикризові заходи та особливості їх застосування // Молодий вчений. 2014. №11 (14). С 241. 4. *DPKPedia: The Definition Of A Crisis.* URL: <http://www.dpkpr.com/en/art/?83> 5. *Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки.* 2014. квітень. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/537-16> 6. *Про суспільне телебачення і радіомовлення: Закон України № 1227-VII від 17.04.2014 р. (зі змінами від 10.04.2015 р.)* // ВВР України. 2014. № 27. С. 2205. 7. *Проблеми інформаційного законодавства України в сфері створення, поширення та використання інформації та шляхи їх вирішення: Аналітична записка.* URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1189> 8. *Мудрак Л. М.* Інформаційне суспільство як формат розвитку громадянського суспільства // Ефективність державного управління. 2015. Вип. 43. С. 92. 9. *Інформаційні виклики гібридної війни: контент, канали, механізми протидії: аналіт. доп. / за заг. ред. А. Баровської.* Київ: НІСД, 2016. С. 12. 10. *В информпространстве Крыма не осталось неугодных к оккупационным властям СМИ – правозащитники.* URL: <http://interfax.com.ua/news/general/248113.html> 11. *Інформаційні виклики гібридної війни: контент, канали, механізми протидії: аналіт. доп. / за заг. ред. А. Баровської.* С. 26. 12. *В «ЛНР» отключили 23 украинских телеканала и Дождь.* URL: <http://mignews.com.ua/regiony/lugansk/5076733.html> 13. *В «ЛНР» создана «информационная комиссия», которая будет удалять украинские телеканалы из сетки вещания.* URL: <http://www.ostro.org/general/society/news/466095/> 14. *Информационно-психологическая война, Восточный фронт.* URL: <http://argumentua.com/stati/informatsionno-psikhologicheskaya-voyna-vostochniy-front> 15. *Специалисты РФ проводят на Донбассе информационно-психологические операции.* URL: <http://www.facenews.ua/news/2015/269209/> 16. *В школах «ДНР/ЛНР» из детей пытаются сделать адептов Путина и «русского мира».* URL: http://antikor.com.ua/articles/28825- v_shkolah_dnrlnr_iz_detej_pytajutsja_sdelatj_adeptov_putina_i_russkogo_mira 17. *В Донецке канал 1+1 заменили поддельным вещанием.* URL: <http://novosti.dn.ua/details/245980/> 18. *Інформаційні виклики гібридної війни: контент, канали, механізми протидії: аналіт. доп. / за заг. ред. А. Баровської.* С. 47-48. 19. *Міністерство інформаційної політики України: Про Міністерство.* URL: <http://mip.gov.ua/content/pro-ministerstvo.html>

20. Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001525-14> 21. Нацрадателерадіомовлення закликала провайдерів тимчасово не ретранслювати 4 російських телеканали. URL: http://dt.ua/UKRAINE/nacrada-teleradiomovlennya-zaklikala-provayderiv-timchasovo-nere-translyuvati-4-rosiyskih-telekanali-139224_.html 22. Указ про блокування ВКонтакте, Яндекс та Mail.Ru набув чинності. URL: <http://www.bbc.com/ukrainian/news-39946342> 23. Рада ухвалила закон про україномовні квоти на телебаченні. URL: <http://novynarnia.com/2017/05/23/rada-uhvalila-zakon-pro-ukrayinomovni-kvoti-na-telebachenni/> 24. Мудрак Л.М. Цит. праця. С. 92. 25. Якою має бути інформаційна політика України в умовах війни? URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/28338927.html> 26. Там само. 27. З інформаційною політикою в Україні все погано. URL: <https://apostrophe.ua/ua/article/politics/2016-09-16/s-informatsionnoy-politikoy-v-ukraine-vse-ploho/7284> 28. Там само. 29. Попова Т. Криза урядових комунікацій в Україні. Про деякі причини і деякі пропозиції. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/28437716.html>

Havryliuk Karina. Overcoming of political crisis in Ukraine during hybrid war: informational component

The article analyzes the features of state informational politics in terms of Hybrid war and political crisis, overviews the basic techniques of information and communication technologies and information attacks, defines the main tasks of the authorities towards the modeling of media landscape and protection of national interests in terms of information security. An analysis of importance of governmental information in the media landscape, both for domestic and foreign policy of the state is given. The role of the mass media in the construction of information policy and the modeling of the media landscape of the state is studied. Review of the first steps of government in protection from information aggression on the national level is given in the article. Analysis of the relevance of scientific research on the solution of the political crisis in a hybrid war with the help of communicational instruments and information technologies.

It is determined that the following measures for effective information support for the state government are necessary: forecasting and decision-making on information support of power structures should become an integral part of the adoption of common strategic decisions; building powerful informational and analytical structures for informational support of government communications. Their potential should be expanded by involving civil society structures and independent media through civilized formats of public-private partnerships; building single center for the modeling of strategic narrative; training of specialists for the sphere of government communications and personnel support of their career.

Through the implementation of these measures, the state can gradually move to the advanced form of crisis government communications: the formation of its own "agenda" in the media landscape of the state and the world, conducting ad-

vanced measures to neutralize information threats, maintaining a transparent and effective dialogue with key target audiences.

Key words: political crisis, informational politics, hybrid war, information security.

УДК 323.2

К. Є. ІЩЕЙКІН

ДОСВІД КАНАДИ У РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТУ УЧАСТІ

З'ясовано вплив рівня розвитку інфраструктури, культурної і мовної багатоманітності громадян, неоліберальних реформ, децентралізації та соціально-економічної поляризації на модель і зміст бюджету участі, що впроваджується у Канаді. На прикладі Монреалю, одного з найбільш децентралізованих міст світу, та Торонто розглянуто практику реалізації механізмів учасницької демократії у цих містах.

Ключові слова: бюджет участі, місцеве самоврядування, децентралізація, неолібералізм, демократія участі.

Ищейкин К. Е. Опыт Канады в реализации бюджета участия

Установлено влияние уровня развития инфраструктуры, культурного и языкового многообразия граждан, неоліберальных реформ, децентрализации и социально-экономической поляризации на модель и содержание бюджета участия, внедряемого в Канаде. На примере Монреаля, одного из наиболее децентрализованных городов мира, и Торонто рассмотрена практика реализации механизмов демократии участия в этих городах.

Ключевые слова: бюджет участия, местное самоуправление, децентрализация, неоліберализм, демократия участия.

Ishcheikin Kostantyn. Canadian experience in implementation of participatory budgeting

The influence of infrastructure development, cultural and linguistic diversity of citizens, neoliberal reforms, decentralization and socio-economic polarization on the model and content of the participation budget implemented in Canada is defined. On the example of Montreal, one of the most decentralized cities in the world, and Toronto, the practice of implementing participatory democracy mechanisms in these cities is considered.

Key words: participation budget, local government, decentralization, neoliberalism, participation democracy.

Останнім часом бюджет участі (БУ) набирає дедалі більшої популярності у всьому світу як один з інструментів демократії участі. До його переваг можна віднести те, що він:

– розширює політичну участь. Порівняно з виборами значно більша кількість населення може брати участь у цьому процесі: так у багатьох містах Північної Америки будь-хто, кому виповнилося 14 років і проживає на території даної громади, може брати участь у БУ, незважаючи на їх статус громадянства;

– посилює зв'язок між органами публічної влади і мешканцями. На відміну від інших державних програм він залучає громадян до участі у бюджетному процесі і з'ясовує потреби мешканців, зміцнюючи довіру управлінських органів;

– слугує школою і громадянської освіти. Процес БУ дає можливість громадянам дізнатися про особливості управлінських процесів, повноваження і ресурси, доступні органам публічної влади; взяти участь у прийнятті колективних рішень;

– підвищує обізнаність громадян про особливості бюджетного процесу.

Одним з найбільших недоліків БУ є значні часові затрати, щоб громадяни змогли брати результативну участь у цій процедурі. Водночас учасницький процес не може гарантувати рівність усіх учасників, оскільки деякі голоси звучать голосніше, ніж інші¹. Крім того, прийняті таким чином колективні рішення можуть бути несправедливими і нелегітимними через зловживання з боку осіб, які представляють органи публічної влади. Ті, хто беруть участь можуть не отримувати вигоди від процесу і рішень, що часто приймаються за закритими дверима. До того ж БУ може використовуватися урядом чи елітами для задоволення власних інтересів. Ще один недолік такого учасницького процесу полягає у тому, що учасники зосереджують увагу на коротко- чи середньострокових публічних проектах, що може ускладнити обговорення довшострокових цілей розвитку міста². Досить типовою є ситуація, коли учасники зацікавлені насамперед в інфраструктурних проектах, а не забезпеченні своїх культурних, мовних потреб тощо.

Після старту БУ у Бразилії він поширився у більш ніж у 1500 містах світу³ та набув особливостей з урахуванням контексту, в якому він ініціювався і впроваджувався.

Таблиця 1

Бюджет участі у Північній Америці⁴

	Місто	Роки	Щорічний обсяг фінансування, дол.	Щорічна кількість учасників
США	Нью-Йорк (24 з 51 району)	2011-	25 млн. (1-2 млн. кожен)	18576
	Нью-Йорк (Коледж Брукліна)	2012-2013	20 000	600
	Чикаго (3 з 50 адміністративних районів)	3 2009	3 млн. (1 млн. кожен)	4154
	Вальйо	3 2012	2,4 млн.	4431
	Сан-Франциско (3 з 11 районів)	3 2013	460,000 (100-260,000 кожен)	2261
	Бостон	3 2014	1 млн.	2000
	Сент-Луїс (1 з 28 районів)	3 2013	100 000	736
Канада	Торонто (компанія Toronto Community Housing)	3 2001	5 млн.	-
	Монреаль	2006-2008	1,5 млн.	-
	Гвелф (Neighbourhood Support Coalition)	3 1999	250 000	-
	Ванкувер (початкова школа Ріджью)	2005	2000	-

Можна виділити низку особливостей бюджету участі у канадському контексті⁵. На відміну від Латинської Америки канадські міста краще розвинені в інфраструктурному плані та відрізняються більшою різноманітністю між мешканцями. Канадські органи місцевого самоврядування мають менше правової автономії, а неоліберальна реформа та децентралізація надають їм ще менше повноважень та ресурсів. Соціальна та економічна нерівність у Канаді зростає, тому різноманітні соціально-політичні

рухи, громадяни та чиновники шукають нових способів розподілу ресурсів, щоб полегшити бідність, зміцнити демократичні інститути та розширити практику участі громадян у вирішенні місцевих проблем.

Найбільш очевидною відмінністю між Латинською Америкою і Канадою у ході реалізації БУ є добре розвинена інфраструктура останньої. У Латинські Америці багато людей зацікавилися розподілом бюджетних коштів для того, щоб домогтися ремонту доріг, покращення водовідведення, кращого фінансування закладів охорони здоров'я тощо. У Канаді більшість громадян уже забезпечена базовими потребами, тому мешканці та чиновники мають різну мотивацію до впровадження БУ.

Значна культурна та мовна різноманітність громадян Канади вимагає більшого акцентування уваги на залученні представників усіх соціальних, етнічних, мовних, релігійних тощо груп. Така гетерогенність має як негативні, так і позитивні наслідки. Негатив проявляється у труднощах з проведенням дискусій та переговорів між мешканцями, які мають різні культурні уподобання та ще й говорять різними мовами. Щоб громадяни навчалися демократії, вони повинні мати можливість практикувати демократичні процедури на регулярній основі. БУ може слугувати такою ареною для мешканців з різних соціальних груп, сприяючи обізнаності з особливостями управлінських процесів, пропагуючи толерантність та допомагаючи приймати колективні рішення, що стосуються добробуту кожного. Водночас численні діаспори полегшують комунікацію із зовнішнім світом, уможливаючи ефективніше вивчення і запозичення зарубіжного досвіду БУ. Крім того, мешканці потребують розгалуженої структури надання соціальних послуг, здатної задовольнити їх мовні, культурні, релігійні потреби тощо, що можна вирішити у рамках БУ. Це також сприяє залученню до спільних обговорень мешканців без огляду на їх статус та наявність громадянства.

Обмежена автономія органів місцевого самоврядування також може розглядатися і як перевага, і як перешкода. Підпорядковані провінціям органи місцевого самоврядування не мають жодних конституційних повноважень і лише кілька можливостей для отримання доходів. Міста виживають насамперед за рахунок обме-

женого переліку податків та грантів від регіонального, провінційного та федерального рівнів.

Оскільки міста не мають значної фінансової і правової автономії для внесення радикальних змін до бюджету, мешканці майже не зацікавлені брати участь у бюджетному процесі на місцевому рівні. У зв'язку з цим муніципалітети активно люблять ідеї збільшення своєї автономії та фінансування на провінційному і федеральному рівнях. Таким чином міста змушені залучати мешканців до бюджетного процесу, щоб продемонструвати підтримку громадянами ідей передачі більших повноважень та ресурсів на місцевий рівень. Така ригідність місцевих бюджетів також змушує прихильників такого механізму участі впроваджувати його в інших органах публічної влади та організаціях.

З 1980-х років реформа в дусі неолібералізму призвела до зміни ролей в системі державного управління, збільшення вимог до органів місцевого самоврядування та зменшення наявних у них ресурсів. Вищі рівні державного управління, ЗМІ, науковці та підприємці дедалі більше заохочують керівництво міст діяти як підприємці. В свою чергу муніципалітети орієнтуються і позиціонують себе як «конкуруючі міста» чи «міських підприємців»⁶. Вони запозичують нові підходи до управління державним сектором, такі як Нове державне управління. Керівництво муніципалітетів таким чином набуває нових ролей, орієнтуючись на збільшення економічної цінності міста як місця для ведення підприємницької діяльності, сприяння розвитку приватного сектора та підприємництва, узгодження державних програм та ініціатив з економічним розвитком. Оскільки міста все більше переймаються створенням кращого середовища для підприємництва, то це ускладнює обґрунтування необхідності впровадження програм, спрямованих на соціальну інтеграцію, рівність чи участь громадян.

Реформа у дусі неолібералізму залишила органи місцевого самоврядування з більшими потребами міст та меншими ресурсами для їх задоволення. виправдовуючись податковими обмеженнями, федеральне та провінційне керівництво зменшило перелік послуг, які вони надають містам. Таке скорочення змусило мешканців міст стикнутися із значними проблемами у задоволенні базових потреб, як комунальні послуги, дитсадки, охорона здоров'я тощо. Водно-

час вищі рівні державного управління зменшили обсяг трансферів та фінансування муніципалітетам, приватизувавши надання низки публічних послуг. У результаті міста мають менше можливостей задовольнити потреби мешканців. Вони стикнулися із значним дефіцитом бюджету під зростаючим тиском до поглиблення приватизації, скороченням видатків, та недостатньою кількістю коштів для реалізації нових міських програм⁷.

Зростаюча соціальна та економічна нерівність та поляризація до певної міри була спровокована неоліберальним підходом до управління містом та децентралізацією. Подальше скорочення обсягів публічних послуг найбільше вдарило по мешканцях з низьким рівнем доходів, в той час як від економічного росту найбільше виграли заможні прошарки населення. Як результат кількість заможних городян зросла, однак все більше домогосподарств опускаються нижче межі бідності⁸. Така поляризація часто означає просторову сегрегацію у результаті джентрифікації, оскільки багаті переїжджають у більш престижні райони, а бідні мешканці опиняються у маргінальних передмістях чи етнічних анклавих. Так у Торонто у період 1985-2001 років середній дохід 12 найбідніших районів зменшився на 8%, а у 12 найбагатших виріс на 25%⁹. Найбільше страждають іммігранти: кількість бідних мешканців, які народилися у Канаді, зменшується починаючи з 1980-х років, в той час як кількість іммігрантів з низьким рівнем доходу зростає¹⁰.

У Канаді також досить сильні соціальні рухи, які виступають проти зростаючої нерівності та підтримують широке впровадження механізмів БУ. Недавні місцеві вибори у кількох містах Канади привели до влади політиків, які підтримують ідеї учасницької демократії, що закладає хорошу основу для зміцнення позицій БУ. В окремих випадках соціальні рухи та чиновники намагалися знайти способи «поглиблення демократії».

Отже, відносна заможність, розвинена інфраструктура, культурна та мовна різноманітність, обмежена автономія місцевого самоврядування створюють певні проблеми для участі. Неоліберальна реформа та зростання соціальної та економічної поляризації ще більше обмежує можливості міста та мешканців вплинути на бюджетні рішення. Однак обмеження також відкривають нові можливості для експериментів з БУ. Як проявилися ці особливості

на практиці ми розглянемо в ході аналізу досвіду двох великих міст Канади у запровадженні бюджету участі – Монреалю і Торонто.

Монреаль – найбільше місто провінції Квебек і четверте франкомовне місто у світі. На початку 2000-х років на острові Монреаль існувало близько 20 незалежних муніципалітетів (кожен з яких мав власного мера, міську раду, бюджет, мовну політику тощо), а мерія Монреалю контролювала лише частину території. Оскільки ці муніципалітети не виявляли бажання добровільно об'єднатися, вважаючи що набагато краще вирішують місцеві питання, ніж в рамках великого адміністративно-територіального утворення, та, будучи переважно англійськими, побоювалися асиміляції, в 2002 році ці міста були об'єднані примусово. Хоча після 2004 року деяким муніципалітетам було надано право повернути статус міст.

Зазначимо, що впровадження бюджету участі викликало значний спротив з боку основних політичних партій, тому його ініціатори були змушені погодитися на компромісний варіант – реалізувати його на субмісцевому рівні – на рівні міст-районів. Це зумовило інституційну крихіткість нової політичної структури та її обмежений вплив на вищі рівні державного управління.

Показовим є досвід Монреалю у створенні органу для координації участі громадян, що став результатом двох процесів: децентралізації та розвитку моделі багаторівневого управління. Примусове об'єднання в 2002 році муніципалітетів мало неоднозначні наслідки для міста, оскільки призвів до створення міст-районів на сублокальному рівні, що стало результатом децентралізації, та Ради агломерації всього острова на надлокальному рівні, що стало проявом рецентралізації. Ця рада включає мера основного міста, членів міської ради та мерів міст, яким вдалося відстояти свою автономію після примусового об'єднання. Таким чином, така реформа поставила питання про місце громадян у багаторівневому управлінні. З одного боку, завдяки створенню нового сублокального рівня – міст-районів та збереження прямих виборів мера усього Монреалю така реформа місцевого самоврядування на острові зробила Монреаль одним з найбільш децентралізованих міст у світі¹¹. Крім того, 19 містам-районам було

виділено фінансові кошти для здійснення їхніх повноважень, що перебували під їх повним контролем. Ці міста також могли отримувати додаткові кошти за рахунок місцевих податків або спеціальних зборів. З іншого боку Рада агломерації приймала рішення щодо питань, які безпосередньо стосувалися потреб громадян (у тому числі соціальне житло та соціальне забезпечення), хоча її члени не обиралися напряму. Таким чином питання про подальшу демократизацію вищих рівнів державного управління залишається актуальним. Хоча у місцевій пресі піднімалося питання, що Монреаль страждає від інфрадецентралізації (від сильних міст-районів міста) та наддецентралізації (Рада агломерації), однак на сьогодні ця проблема не вирішена.

Що стосується ще одного міста, в якому був впроваджений БУ, – Торонто, то експеримент з бюджетом участі був спрямований насамперед на вирішення питань соціального житла¹², в той час як інше канадське місто – Гвелф виявило інтерес до моделі розвитку громади, в якій зв'язок між інституційною політикою та механізмами участі є більш слабким.

У Торонто найбільший оператор житлового сектору Toronto Community Housing (ТСН), використав БУ, щоб дозволити мешканцям вирішувати як витратити частину бюджету компанії¹³. Процес був започаткований у 2001 році двома компаніями, що надавали комунальні та соціальні послуги: Metro Toronto Housing Company і Toronto Housing Company. Після їх об'єднання в 2002 року утворилася Toronto Community Housing (ТСН), члени ради директорів якої вирішили запровадити механізми участі, надавши мешканцям можливість регулярно впливати на прийняття рішень. У ході першого циклу БУ більше ніж 6 тис. мешканців витратили 18 млн. дол. на 237 проектів ТСН протягом двох років. У 2004–2008 рр. ТСН виділило на ці ініціативи 9 млн. дол. Щороку 60% витрат бюджету ТСН розподілялося між 27 підрозділами компанії виходячи з їх розміру, 20% порівну ділилося між ними, а решта 20% (1,8 млн. дол.) розподілялися на основі рішень, прийнятих мешканцями¹⁴. Оцінка програми 2010 року виявила три основних недоліки процесу, організованого ТСН: неефективне поширення інформації, погана організація зустрічей та брак координації і узгодженості між громадянами та представниками компанії¹⁵.

В 2014 році у 33 районі Торонто був запущений процес бюджету участі з урахуванням наявного досвіду ТСН, моделей Нью-Йорку та Чикаго. Для задоволення потреб мешканців було виділено 500 тис. дол. Однак через особливості фінансування місто не мало змоги контролювати надходження коштів, що утруднювало планування та реалізацію проектів. Наступного року місто Торонто продовжило цей проект ще на три роки і включило ще два райони. У результаті чого відбулося зміна формулювання фінансування, що дало місту посилити контроль за надходженням і витрачанням коштів. Сьогодні процес керується через Бюро управління містом, що додало узгодженості процедурам БУ. В 2015 році було відібрано 7 проектів загальною вартістю 435 тис. дол. Кожен з трьох районів був залучений до проекту БУ і отримав 150 тис. дол. Описуючи «демократичний кластер», сформований у Торонто, П. Маклеод відзначає низку його особливостей: 1) акцент на навчанні та включеності; 2) спільна етика, що розглядає уряд як помічника; 3) трактування демократії як способу співробітництва незважаючи на суперечності.

Отже, особливості реалізації такого механізму учасницької демократії, як бюджет участі у Канаді, зумовлені: високим ступенем розвитку інфраструктури, культурною і мовною неоднорідністю громадян, негативними наслідками неоліберальних реформ, неоднозначністю результатів децентралізаційних процесів та зростанням соціально-економічної нерівності. Ці чинники слугують як перешкодами, так і відкривають нові можливості для більш широкого впровадження механізмів бюджету участі у країні.

1. Sharp L., Connelly S. Theorising participation: Pulling down the ladder / In Rydin Y., Thornley A. Planning in the UK: Agendas for the new millennium. Aldershot, UK: Ashgate Press, 2002. P. 33–64. 2. Wampler B. A guide to participatory budgeting / In Shah A. Participatory budgeting. Washington, D.C.: The World Bank, 2007. P. 21–54. 3. Ganuza E., Baiocchi G. The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe // Journal of Public Deliberation. 2012. Vol. 8. №2. P. 1–12. 4. Participatory Budgeting Project / URL: www.participatory-budgeting.org (дата звернення: 01.03.2017). 5. Pinnington E., Lerner J., Schugurensky D. Participatory budgeting in North America: The case of Guelph, Canada // Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. 2009. Vol. 21. №3. P. 460–263. 6. Kipfer S., Keil R. Toronto Inc? Planning the competitive city in the New Toronto // Antipode. 2002. Vol. 34. №2. P. 227–264. 7. Sound bite: «Boards

of directors», «cost centre», and «consumers» – Creeping privatization in the New Toronto. Toronto, Canada: Community Social Planning Council, 2000. **8.** *Toronto Report Card on Housing and Homelessness.* URL: <http://www.toronto.ca/homelessness/pdf/reportcard2003.pdf> (дата звернення: 01.03.2017). **9.** *Vital Signs 2003: Measuring the health of our community.* URL: www.tcf.ca/vital_signs/vitalsigns2003 (дата звернення: 01.05.2017). **10.** *Hulchanski D.* The three cities within Toronto: Income polarization among Toronto's neighbourhoods, 1970–2000. *Research Bulletin*, 41. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 2007. **11.** *Collin J.P., Robertson M.* The borough system of consolidated Montreal: revisiting urban governance in a composite metropolis // *Journal of Urban Affairs*. 2005. Vol. 27. №3. P. 307–330. **12.** *Lerner J., Wagner van E.* Participatory budgeting in Canada: democratic innovations in strategic spaces. The Transnational Institute New Politics Publications, 2006. URL: www.tni.org/newpol-docs/pbcanada.htm (дата звернення: 04.05.2017). **13.** *Lerner J., Wagner Van E.* Participatory budgeting in Canada: Democratic innovations in strategic spaces, 2006. URL: <https://www.tni.org/en/archives/act/3969> (дата звернення: 02.05.2017). **14.** *Johnson G.F.* Democratic illusion: Deliberative democracy in Canadian public policy. Toronto: University of Toronto Press, 2015. **15.** *Lerner J., Laudon J.M.D.* Participatory budgeting at Toronto Community Housing 2010 Evaluation Report: Findings & Recommendations from Participatory Research with Tenants and Staf. Toronto, 2010. URL: <https://www.participatorybudgeting.org/wp-content/uploads/2012/07/Toronto-Community-Housing-PB-Evaluation-Report-2010.pdf> (дата звернення: 01.05.2017).

Ishcheikin Kostantyn. Canadian experience in implementation of participatory budgeting

Participatory budgeting is a strategic way to create more democratic and engaged cities and citizens. Because inhabitants get to decide local issues that directly affect their lives, popular political participation is increasing. Because participatory budgeting opens municipal accounts to public scrutiny, it provides higher levels of accountability and transparency, and reduces opportunities for corruption and clientelism. It also generates pride and empowerment among residents, which often results in a more caring, enlightened and engaged citizenry.

The specific of participatory budgeting in Canada is the result of such factors as the high degree of infrastructure development, cultural and linguistic heterogeneity of citizens, the negative consequences of neo-liberal reforms, the ambiguity of decentralized processes and increasing social and economic inequality. These features act as barriers and open new opportunities for wider participation budget implementation mechanisms in the country.

In Canada Montreal, Toronto and Guelph have produced participatory budgets. After the decentralization reform, which amalgamated the municipalities in order to ensure better usage of resources and more efficient management, the creation of a new infra-municipal level (the borough) and a city-wide mayor elected by direct universal suffrage, Montreal becomes one of the most decentralized cities

in the world. The consequences for Montreal were twofold: a process of decentralization at the sub-local scale with the creation of boroughs, and a process of recentralization at the supra-local scale with the establishment of an Agglomeration Council, covering the whole island.

The Agglomeration Council exercised important powers on questions that directly concerned inhabitants' needs, although its members were not directly elected. In such way the democratization of higher levels of public administration remains problematic.

In Toronto the special attention was given issues of social housing, while Guelph chooses a model of community development in which links between institutional politics and participatory structures are more tenuous.

Key words: participation budget, local government, decentralization, neo-liberalism, participation democracy.

УДК 321.01+323.2

І. Л. СТЕПАНЮК

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Система житлово-комунального господарства забезпечує процес реалізації потреб населення. Вона є об'єктом національної, зокрема державної, політики. Визначено причини та напрями реформування ЖКГ. Виокремлено етапи регулювання, зокрема етапи неоліберальних та інституційних реформ. Поштовх до прискорення реформ надала Революція Гідності. Подальший розвиток залежатиме від об'єднання зусиль усіх суспільно-політичних акторів.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, реформування, законодавче регулювання, управителі житла, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків.

Степанюк І. Л. Развитие законодательного обеспечения реформирования жилищно-коммунального хозяйства

Система жилищно-коммунального хозяйства обеспечивает процесс реализации потребностей населения. Она является объектом национальной, в частности государственной, политики. Определены причины и направления реформирования ЖКХ. Выделены этапы регулирования, в частности этапы неоліберальных и институциональных реформ. Толчком для ускорения

© СТЕПАНЮК Ігор Леонідович – аспірант кафедри політичних наук Київського національного університету будівництва і архітектури

реформ стала Революція Достоїнства. Дальнейшее развитие будет зависеть от объединения усилий всех общественно-политических актёров.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, реформирование, законодательное регулирование, управители жилья, объединение совладельцев многоквартирных домов.

Stepaniuk Igor. Development of legislative support for reforming housing and utilities commune service sphere

Housing and utilities commune sphere meet the needs of population. It is the subject of the national, the state in particular, policy. The reasons and directions of Housing and utilities commune reforming in Ukraine are defined. Regulatory stages have been identified, including the stage of neoliberal and the stage of institutional reforms. The Revolution of Dignity boosted the reforms. Further development depends on the united efforts of all public and political actors.

Key words: housing and utilities commune service, reforming, legal regulation, housing management companies, condominium.

Актуальність дослідження житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ) визначається тим, що воно є найважливішою частиною територіальної інфраструктури, визначає умови життєдіяльності людини. Підприємства ЖКГ забезпечують задоволення потреб населення шляхом надання житлово-комунальних послуг. Це один з найважливіших та найбільш проблемних секторів суспільства. Ринкові перетворення торкнулися багатьох аспектів функціонування ЖКГ, але не стали фактором зростання якості житлово-комунального обслуговування населення. Сучасний стан ЖКГ характеризується високим ступенем зносу основних засобів, скрутною фінансовою ситуацією, практикою невиконання зобов'язань як з боку населення, так і з боку бюджетів різних рівнів, а також постачальників послуг, переважанням адміністративних, а не ринкових, методів управління.

ЖКГ є об'єктом політологічного аналізу. У цій сфері діють різні соціальні групи, які прагнуть реалізувати інтереси через політичну сферу. Відтак ЖКГ є об'єктом національної, зокрема державної, політики, що передбачає формулювання цілей розвитку сектору, визначення механізмів їх реалізації, механізмів узгодження груп інтересів тощо. Політика у сфері ЖКГ є важливою складовою регіональної політики, орієнтованої на стимулювання регіонального розвитку, створення комфортних умов проживання людини, узгодження національних та місцевих інтересів. До су-

часних проблем політики у ЖКГ слід віднести непослідовність та хаотичність дій органів влади, запозиченість рецептів розвитку, громіздкість та неефективність управлінських структур тощо. Зокрема, у органах місцевого самоврядування сконцентровано багато функцій – вони є й власниками, й керівниками, встановлюють тарифи та самі себе контролюють. Така концентрація неприпустима, насамперед, у сфері тарифної політики, контролю за фінансовими ресурсами, за якістю послуг¹.

З проблемою реформування ЖКГ Україна зіштовхнулася на початку 1990-тих років. Причинами необхідності реформування були: неефективність діючої системи надання послуг; безвідповідальність надавачів й споживачів послуг; низька енергоефективність; хронічна відсутність коштів; недосконалість порядку формування тарифів; невідповідність платежів за житло фактичним витратам на його утримання; погана керованість; низька якість роботи підприємств ЖКГ; недосконалість системи фінансування робіт з обслуговування та модернізації житлофонду; утриманське відношення користувачів до житла; невідповідність інфраструктурних потужностей зростаючим потребам; високий рівень монополізації сфери надання послуг; недосконалість правового регулювання; неефективна система управління, злиття замовника і підрядника і водночас розрив між споживачем і замовником послуг; незавершеність реформування системи власності у частині асоціювання власників житла².

Проблеми управління та реформування ЖКГ досліджували Б.І. Адамов, В.М. Бабаєв, О.В. Димченко, Є.Є. Ключниченко, Т.М. Качала, О.С. Максименко, Ю.Ф. Симонов, Т.О. Шилова та ін. Водночас здебільшого вони аналізували економічні, фінансові, технічні аспекти. Політологічні аспекти реформи ЖКГ майже не вивчалися. Автор також спирається, зокрема, на ідеї щодо розрізнення неоліберальних та інституційних реформ в процесі реформування суспільства³.

Реформування ЖКГ полягає у формуванні нових організаційно-правових форм, зміні економічних відносин, перетворенні законодавчої та нормативної бази, технічному переоснащенні та модернізації з метою підвищення ефективності та надійності функціонування ЖКГ, забезпеченні сталого розвитку для задово-

лення потреб населення та господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів.

Система правових актів в житлово-комунальній сфері ґрунтується на положеннях Конституції, що конкретизуються в нормах житлового, цивільного та інших галузей законодавства. Найважливішими для регулювання відносин у сфері житлово-комунальних послуг є Житловий⁴ та Цивільний⁵ кодекси України.

Нинішній Житловий кодекс було прийнято у 1983 р. Його ідеологія базується на відносинах, в яких наймодавцем є держава. В ньому не відображено сучасне співвідношення приватного (інвестиційного) та державного (комунального) житлофонду. Відтак він не встановлює механізму реалізації статті 47 Конституції⁶, відповідно до якої держава формує умови, за яких громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду.

Основним завданням першого етапу реформ було створення нової системи власності. Одним з перших законів, який регулював цю сферу, став Закон «Про приватизацію державного житлового фонду»⁷. Він визначив правові засади приватизації житла, його подальшого використання та утримання. Закон регламентував поняття та об'єкти приватизації, способи та порядок її проведення і оформлення права власності, порядок розрахунків при приватизації квартир і використання коштів, одержаних від приватизації, права наймачів, які не виявили бажання приватизувати житло, питання соціального захисту, а також засади утримання приватизованого житла.

Станом на другу половину 1990-тих років основна задача першого етапу реформ – формування приватної власності на житло – була в цілому виконана. Проте постало питання про подальший розвиток ЖКГ, тобто про інституційні реформи у цій сфері.

Перші спроби концептуалізації житлової політики припадають на середину 1990-тих років. У 1995 р. парламент схвалив Концепцію державної житлової політики⁸. Її сутністю є створення умов для реалізації права громадян на житло, розширення житлового будівництва, поліпшення утримання житлового фонду. Основними її напрямками є: створення умов, за яких кожен громадянин міг би відповідно до своїх потреб та можливостей спорудити, придбати,

взяти в оренду житло; забезпечення житлом за рахунок держави соціально незахищених громадян; надання житла з держфонду або субсидій, пільгових кредитів для придбання чи спорудження житла; збільшення обсягів спорудження житла, розвиток малих і середніх населених пунктів; ліквідація ветхого і аварійного житлофонду, реконструкція і модернізація старої забудови; перехід на самоокупну систему плати за житло й комунальні послуги; перерозподіл функцій між органами держави, місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями у сфері будівництва, реконструкції та утримання житла з метою їх децентралізації.

Зміна соціально-економічних умов, зокрема внаслідок приватизації, сприяла прийняттю низки законів, що регулюють відносини у будівництві та експлуатації житла, водозабезпеченні, тепло- та енергопостачанні тощо.

Ідеологія реформ передбачала й розвиток місцевого самоврядування, яке, зокрема, мало нести відповідальність за стан розвитку ЖКГ. Інститут місцевого самоврядування був закріплений у Конституції та Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Це створило передумови для формалізації компетенції місцевого самоврядування у сфері ЖКГ. Основними його повноваженнями є: управління об'єктами ЖКГ, забезпечення їх утримання та ефективною експлуатації, необхідного рівня та якості послуг; сприяння розширенню житлового будівництва, подання громадянам допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів; сприяння створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (далі – ОСББ); організація благоустрою населених пунктів; управління підприємствами ЖКГ, здійснення контролю за експлуатацією та організацією обслуговування населення; встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги; фінансування підприємств ЖКГ тощо⁹.

Подальший розвиток ЖКГ був обумовлений тим, що Л. Д. Кучма переобирається вдруге на посаду Президента України, що стало основою незворотності реформ, які були започатковані під час першої його каденції.

Наприкінці 1999 р. були затверджені Указ Президента «Про прискорення реформування житлово-комунального госпо-

дарства»¹⁰ та постановою Кабінету Міністрів «Про затвердження програми проведення житлово-комунальної реформи на 1999 – 2001 роки»¹¹, результатом стала передача підприємств ЖКГ з державної власності у комунальну.

Поняття житлофону не обмежується приватизованими квартирами, а включає спільне господарство мешканців (прибудинкові території, інженерні комунікації, сходи тощо), яке належить на праві спільної сумісної власності. Інституціоналізація останньої складала один з аспектів інституційних реформ у ЖКГ. Саме це й є становленням громадянського суспільства, оскільки основою становлення громадянського суспільства є управління спільною власністю. Тому наступним у цій сфері можна виділити ухвалений у 2001 р. Закон «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку»¹². Він знаменував новий етап у розвитку ЖКГ, оскільки закладав підвалини відходу від старої системи управління ним до управління потенційно найбільш ефективним управителем, а саме співвласниками будинку.

Становлення інститутів приватної власності на квартирний фонд, ОСББ, місцевого самоврядування, з одного боку, змусило регламентувати відносини щодо надання житлово-комунальних послуг, з іншого – дало змогу перейти до стратегування розвитку ЖКГ. У 2004 р. Верховна Рада ухвалює Закон «Про житлово-комунальні послуги». Закон є рамковим у сфері ЖКГ. Основними його засадами є: визначення чітких термінів (житлово-комунальні послуги, балансоутримувач будинку, управитель, утримання будинку і прибудинкової території). Було визначено повноваження державних та місцевих органів, надано класифікацію житлово-комунальних послуг, визначено мінімальні норми їх надання, права та обов'язки споживачів, виконавців, виробників послуг, порядок укладення договорів, основні принципи тарифоутворення та оплати послуг.

У 2004 р. Верховна Рада затверджує Загальнодержавну програму реформування та розвитку ЖКГ на 2004-2010 рр. З метою проведення реформи, реалізації державної політики у сфері ЖКГ, здійснення управління та міжгалузевої координації роботи галузі було створено Міністерство з питань ЖКГ. Напрямами реформування ЖКГ визначено: удосконалення системи управління підпри-

ємствами й організаціями всіх форм власності, розвиток ринкових відносин між суб'єктами господарювання; втілення ефективної політики енергозбереження; поглиблення демонополізації, створення конкурентного середовища та ринку послуг, реструктуризація підприємств і організацій тощо.

У той самий час ставиться завдання з вирішення таких важливих стратегічних проблем: створення чіткої законодавчої бази; забезпечення адресного соціального захисту населення на час реформування; забезпечення беззбиткового функціонування підприємств за прозорої економічно обґрунтованої системи визначення рівня тарифів на послуги.

Також у другій половині 2000-х років влада підійшла до питання про кодифікацію законодавства у цій сфері. У 2009 р. на розгляд Верховної Ради було подано три проекти Житлового кодексу, один з яких було прийнято за основу. Але надалі проект Житлового кодексу не було прийнято як закон. З одного боку, це було пов'язане з якістю самого проекту, зокрема, він не усував усіх проблем у сфері охорони та захисту житлових прав громадян, оскільки переважна більшість його статей була спрямована на регулювання відносин, які вже на той час регулювалися Цивільним кодексом та низкою законів, а з іншого – загостренням політичних відносин у зв'язку з наближенням президентських виборів. Тому влада, політичні сили не виконали обов'язків щодо прийняття нормативно-правових актів, які повинні регулювати суспільні відносини у сфері ЖКГ.

Після Революції Гідності настає черговий етап законодавчого регулювання реформи, що було пов'язане з кризовим станом економіки та обмеженням ресурсів держави, необхідністю стимулювання самоорганізації суспільства в інтересах реформ, появою нових технологій управління ЖКГ у вигляді управителів житла. Крім того, новий етап реформування був пов'язаний з активізацією політики енергоефективності, зокрема й в умовах війни з основним постачальником енергоресурсів – Росією.

Однією з новел став Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення розрахунків за електроенергією»¹³, який заклав обов'язок надавачів послуг (теплокомуненерго, водоканалів) укладати прямі договори зі споживачами – співвлас-

никами багатоквартирних будинків, що виключило з цієї системи посередників – комунальні жекі. Це є досить ефективною нормою, оскільки споживач напряму сплачує послугу та вимагає її якості. Тобто посилюється відповідальність надавачів послуг за якість послуг, а споживачів – за оплату послуг.

Центральним пунктом нового етапу стало прийняття Закону «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку»¹⁴ в якому було передбачено, що до 1.07.2016 р. усі співвласники багатоквартирних будинків мали визначитись з формою управління будинком – або ОСББ, або управляюча компанія. Це внесло новий формат в управління будинком, тобто співвласники самостійно управляють ним або наймають компанію, яка управляє та обслуговує будинок. Це є прогресивним, оскільки відходить від системи комунальних жеків, які нав'язувались співвласникам органами влади та контролювались ними, що показало на практиці малоефективність. Тобто постала можливість для становлення реального громадянського суспільства. Також позитивом є те, що тариф, на підставі якого надавались житлово-комунальні послуги, не потрібно затверджувати в органах місцевого самоврядування, а співвласники самостійно можуть визначити його для ОСББ або управляючої компанії. Також співвласники самі могли вибрати, які саме послуги має надавати ОСББ або управитель, контролювати їх якість.

Однак у зв'язку з відсутністю підзаконних актів та неготовністю населення щодо самостійного управління будинком 15 та до відповідальності за спільне майно, а саме до додаткових витрат, реформу перенесли на 1.07.2017 р.

Також слід відмітити, що раніше замовчувана проблема капітального ремонту житла масово спливла у 2015 р., коли власники житла зіткнулися з передачею будинків від жеків на баланс ОСББ. Відповідно до Закону «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» усю відповідальність за відновлення інфраструктури будинків тепер несуть власники квартир. Дана позиція викликала протест власників, яким дісталися не лише права власності, а й вагомні обов'язки. По суті, уся державна політика в Україні звелася до разової передачі кожному у власність його квартири з пропорційною частиною загального майна бу-

динку, тобто держава самоусунулась від відповідальності за утримання і ремонт будинків. Хоча держава мала б здійснити перший капремонт будинків перед передачею їх до ОСББ.

Таким чином, було сформовано значну законодавчу базу щодо реформування ЖКГ. Сам період можна поділити на два етапи. Суть першого – неоліберальні реформи, коли була закладена основа нової якості ЖКГ у вигляді приватної власності на житло та права надавати житлово-комунальні послуги підприємствами різних форм власності. Цей етап тривав протягом 1990-тих років. Другий етап полягає у проведенні інституційних реформ – створенні нової системи відносин у сфері ЖКГ та стратегію ванні розвитку останньої. Але реалізація правових актів у цьому напрямі наштовхувалась на перешкоди, зокрема політичного характеру. Тому станом на сьогодні етап ще не завершився. Суттєво підштовхнули реформи Революція Гідності та особливості суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку у постреволюційний період. Успішне реформування та стабільне функціонування системи житлово-комунальних послуг потребує координації дій з боку законодавчого органу, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, комунальних та приватних підприємств, споживачів послуг.

1. Качала Т.М. Проблеми реформування ЖКГ: регіональний аспект // Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки. 2009. № 22. Ч. 2. С. 313–317. URL : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_m/znrchedtu/2009_24/articles/63_kachala.pdf. **2. Реформування житлово-комунального господарства.** URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Реформування_житлово_комунального_господарства (дата звернення: 10 квітня 2017 р.). **3. Перегуда С. В.** Виконавча влада: Політико-правові аспекти модернізації: монографія. Київ: Логос, 2013. С. 341. **4. Житловий кодекс Української РСР** від 30.06.1983 р. № 5464-X. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5464-10> (дата звернення : 15 квітня 2017 р.). **5. Цивільний кодекс України** від 16.01.2003 р. № 435-IV // ВВР України. 2003. №№ 40-44. Ст. 356. **6. Конституція України:** Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // ВВР України. 1996. № 30. Ст. 141. **7. Про приватизацію державного житлового фонду:** Закон України від 19.06.1992 р. № 2482-XII// ВВР України. 1992. № 36. Ст. 524. **8. Концепція державної житлової політики:** Постанова Верховної Ради України від 30.06.1995 р. № 254/95-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80/> (дата звернення: 15 квітня 2017 р.). **9. Про місцеве самоврядування в Україні:** Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-

ВР // ВВР України. 1997. № 24. Ст.170. **10.** Про прискорення реформування житлово-комунального господарства: Указ Президента України від 19.10.1999 р. № 1351/99. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1351/99> (дата звернення: 16 квітня 2017 р.). **11.** Про затвердження програми проведення житлово-комунальної реформи на 1999 – 2001 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.01.1999 р. № 113. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/113-99-%D0%BF> (дата звернення: 20 квітня 2017 р.). **12.** Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України від 29.11.2001 р. № 2866-III // ВВР України. 2002. № 10. Ст.78. **13.** Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення розрахунків за електроенергію: Закон України від 10.04.2014 р. № 1198-VII // Відомості Верховної Ради. 2014. № 23. Ст.874. **14.** Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку: Закон України від 14.05.2015 р. № 417-VIII // ВВР. 2015. № 29. Ст.262. **15.** *Перегида С. В., Місержи С. Д.* «Комунальна революція»: деякі параметри громадянської участі // *Politicus*. 2016. № 1. С. 124–125.

Stepaniuk Igor. Development of legislative support for reforming housing and utilities commune service sphere

Housing and utilities commune service is the most important part of a community. It defines conditions of people's life. But it is one of the most complicated sectors of economy.

This sphere is occupied by different social groups, which try to realize their interests via political sphere. Thus housing and utilities commune service is the subject to national, precisely state, policy.

Ukraine faced the problem of reforming housing and utilities commune service in early 1990s. The reasons were: poor quality of services, permanent lack of budgeting, imperfect system of tariff-making; inefficient management, etc.

The aims of the housing and utilities commune service reform are the creation of a new system of commune service provision, the founding of an efficient system of house management, the energy-saving, forming economical basis for tariffs etc.

Legal regulation of housing and utilities commune service over the years of Ukraine's independence can be divided into 2 stages. The main objective of the first one, called neoliberal reforms, was the new system property creation. So one of the main legal acts became the law About privatization of the State housing fund of 19.06.1992, which defined the legal principles of housing privatization, it's further usage and maintenance.

By late 1990s the task of creation of private ownership for accommodation had been performed. Ukraine faced the problem of further development of housing and utilities sphere, that is about the institutional reforms.

Legal acts which had to become the basis for institutional reforms in housing and utilities commune service were: adopted by the parliament State housing policy concept; the law About housing and utilities commune services which defined the tools of regulating relationship in terms of commune service providing; the law About the unions of co-owners of apartment buildings, which founded the

basis for giving up the old approach of managing housing and utilities commune service and in favour of the most efficient force – condominiums.

Unfortunately, institutional reforms in the sphere of housing and community services weren't realized in its full range. In particular, the new Housing Code wasn't adopted. One of the main reasons was taught opposition between political forces, which were fighting for the power.

Revolution of Honour boosted new wave of reforms in housing and utilities commune service, which was caused by the civil society activation, critical state of economy, creation of new, potentially more affective technologies in house management and starting the policy of energy efficiency technologies under the conditions of war against Russia.

The main issue of this new stage is adoption of the law About specifics of property rights realization in apartment buildings. It presents a new format of house management. Thus we have a chance to create a really civil society. Further optimization and stable performance of housing and utilities commune service requires coordination of efforts of the parliament, executive bodies, local government, commune and private enterprises and commune service c

Key words: housing and utilities commune service, reforming, legal regulation, housing management companies, condominium.

УДК 323.212

М. П. КУНИЦЬКИЙ

МОТИВИ ПОЛІТИЧНОЇ УЧАСТІ ЯК ПРЕДМЕТ ВИВЧЕННЯ СУЧАСНОЇ НАУКИ

Аналізується зміст, природа та типологізація мотивів політичної участі людини, спираючись на ідеї та теорії психологічної науки. З'ясовується, що для осмислення природи мотивів політичної участі найбільш вживаними є ідеї гуманістичної психології, які пов'язують потреби та мотиви діяльності. Ієрархічність потреб визначає мотиви та форми політичної активності людей. Підсумовується, що зміст та природа мотивів, і зокрема мотивів політичної активності людини, мають комплексний характер, обумовлені низкою чинників та зв'язків з іншими елементами політичної діяльності.

Ключові слова: мотив, політична участь, мотивація, потреба, політична діяльність.

Куницкий Н. П. Мотивы политического участия как предмет изучения современной науки

Анализируется содержание, природа и типология мотивов политического участия личности, опираясь на идеи и теории психологической науки. Определяется, что для осмысления природы мотивов политического участия наиболее активно используются идеи гуманистической психологии, в которых обосновывается связь потребностей и мотивов деятельности. Иерархичность потребностей определяет мотивы и формы политической активности людей. Обобщается, что содержание и природа мотивов, и в частности мотивов политической активности человека, характеризуются комплексностью, обусловлены рядом факторов и связаны с другими элементами политической деятельности.

Ключевые слова: мотив, политическое участие, мотивация, потребность, политическая деятельность.

Kunyskyi Mykola. Reasons of Political Participation as Article of Study of Modern Science

The article is devoted to the analysis of substance, nature and typology of reasons of human's political participation, leaning on ideas and theories of psychological science. It is determined that the problem of research of reasons of political participation is based on the theories of psychology. Psychological science probes the reason in the context of general psychological structure of activity according to the scheme: «purpose – reasons – method of implementation – result». Attention is paid on the usage of terms «to motivate» and «motivation» as «orientation» and «activity» of personality. The analysis of different approaches to of scientists in relation to nature of reason allowed to comprehend the reason as internal motivation of activity of a man, where the basis of which is, foremost, contentment of some need (basic, vital, biological, social). At the same time, it does not eliminate that interests, ideals, aspirations, social settings, values can motivate activity of a man.

Key words: reason, political participation, motivation, necessity, political activity.

В сучасному житті політична участь, з одного боку, відображає рівень демократичного розвитку суспільства, з іншого – рівень політичної самоорганізації людини. Варто зазначити, що демократизаційні зміни пов'язані з активізацією політичної участі громадян, а також з певною трансформацією одних, зовні орієнтованих стимулів політичної участі на інші – внутрішньо зорієнтовані мотиви. Це спрямовує дослідницьку увагу на вивчення проблеми мотивації як однієї зі складових політичної участі.

У сучасній науці мотив розглядається як певний внутрішній спонукальний чинник, вираз внутрішньої готовності людини, який визначає мету та конкретні її дії. Проблему мотивів та мотивації досліджує психологія, частково педагогіка, політичних мотивів – політична психологія. Психологічна наука досліджує мотив у контексті загальної психологічної структури діяльності за схемою «мета – мотиви – спосіб виконання – результат». Відповідно до чого, на думку науковців, діяльність людини починається з усвідомлення мети, яка відображає потреби. Мотиви збуджують до діяльності та можуть бути як потенційними (не включеними до структури діяльності), так і актуальними (включеними в структуру діяльності). Спосіб виконання орієнтується на мету, а результат фіксує ступінь її досягнення¹.

Науковці відмічають, що уперше поняття мотивації було вжито А. Шопенгауером у 1900 році. У подальшому цей термін використовували для пояснення причини поведінки та діяльності людини. Поняття «мотив» є похідним від французького *motivus*, що позначає «спонукання до дії»². Слово має латинське коріння — *move*, що в перекладі означає «рухати», «штовхати».

У словниках зі психології та педагогіки зміст цього терміну зводиться до наступного: певний імпульс до діяльності, яка сприяє задоволенню потреб суб'єкта; предметно-орієнтована активність; предмет (матеріальний або ідеальний), що спонукає і визначає вибір спрямованості дії; усвідомлена причина, що є основою вибору дій і вчинків людини³.

Варто вказати, що нині можна побачити досить широкий спектр трактувань, а точніше зведення чи ототожнення поняття мотиву з потребами та потягами, спонуканнями, бажаннями, настановами, психічними процесами та станами, умовами існування тощо. Сучасна дослідниця С. Парфілова виокремлює два підходи у розумінні сутності мотиву, які сформувалися у психологічній науці, називаючи їх як моністичний та інтегральний.

У межах моністичного підходу дослідницею акцентовано увагу на таких концепціях: мотив як усвідомлена людиною потреба (Л. Божович, О. Ковальов, К. Платонов, С. Рубінштейн та ін.); мотив як мета та предмет задоволення потреби (О. Леонтьев); мотив як детермінанта дії чи вчинку, внутрішньо усвідомлене спо-

нукання, яке відображає готовність людини до активності, причому в якості мотиву можуть бути не лише бажання, прагнення людини, але й зовнішні стимули (В. Вілюнас, В. Ковальов, М. Магомед-Емінов, Ж. Нюттен, Г. Олпорт та ін.); мотив як намір (Л. Божович); мотив як стійка характеристика особистості (особистісна диспозиція) (Дж. Аткинсон, Б. Зейгарник, В. Мерлін, Г. Мюррей, Р. Немов, К. Платонов та ін.); мотив як особливий стан людини, який змушує її діяти або не діяти (Дж. Гілфорд, Р. Пілоян, Е. Хілгард та ін.); мотив як формулювання мети та засобів її досягнення; формулювання допомагає людині усвідомити мету дії та ухвалити рішення про її початок (К. Обухівський); мотив як задоволення реалізації потреби (В. Асеев, П. Якобсон та ін.)⁴.

Водночас, як справедливо вказує дослідниця, кожна з цих теорій має як щось раціональне, так і низку недоліків і, відповідно критики, яка в цілому зводиться до вузькості бачення у мотиві лише єдиної детермінанти. Поведінка є системним утворенням і зумовлена системою детермінант. На противагу моністичному, інтегральний підхід (Є. Ільїн, В. Леонт'єв, М. Магомед-Емінов, Д. Узнадзе та інші) визначає складну багатоконпонентну природу цього психологічного утворення, яке зумовлюється сукупністю чинників, кожний з яких виконує в цілісному процесі детермінації свої функції. Зокрема В. Леонт'єв на прикладі навчальної діяльності визначає поняття мотиву як інтегрального, тобто цілісного способу організації активності людини, що містить когнітивні, потребнісні та регуляційно-виконавчі структурні компоненти⁵. На думку О. Малихіної такі психологічні феномени як потреба, мета, намір, стан та інші можуть впливати на формування конкретного мотиву навчання, але жоден із них є лише його компонентами. Іншими словами, мотив особистості може включати і потребу, і мету, і намір, і спонування, і властивості особистості, які в сукупності детермінують поведінку людини. У кожному конкретному випадку різний набір компонентів може бути основою дії або вчинку і стимулювати формування нового мотиву⁶.

Аналіз наукової літератури дозволяє визначити основний зміст категорії «мотив»: відображає внутрішній рушійний імпульс людини до діяльності; мотиви обумовлені особистісними та соціально-культурними потребами людини; мотиви визначаються

умовами життя певного суспільства; мета та мотиви є взаємозв'язаними та взаємообумовленими: спонукають людину до діяльності, визначають її зміст і способи виконання; формуються під час діяльності; мотиви мають багато видів, наприклад, за часом та перспективою розподіляють на близькі, віддалені; далекі; за рівнем усвідомлення – чітко усвідомлені та неусвідомлені та інші види.

Психологи вказують на соціальну обумовленість та орієнтованість мотиву: «... система особливих предметно-орієнтованих динамічних відносин суб'єкта із дійсністю, що задана взаємодією природних і соціокультурних начал у його психічній організації»⁷.

Вивчення різних підходів науковців щодо природи мотиву дозволяє розглядати мотив як внутрішню спонуку активності людини, в основі якої є, передусім, задоволення певної потреби (базової, життєвої, біологічної, соціальної). Разом з тим, це не виключає того, що мотивувати активність людини можуть інтереси, ідеали, прагнення, соціальні установки, цінності.

Мотиви політичної участі досліджуються у діалектичному поєднанні з політичними та ціннісними орієнтаціями, з діяльністю, чому присвячено праці Б. Гозмана, С. Каверіна, М. Слюсаревського, А. Юр'єва, Л. Карамушки, М. Пірен, Д. Ольшанського, Г. Циганенко, П. Фролова, О. Шестопал та інших. Основні наукові підходи і теорії політичної мотивації детально розглянуто І. Вільчинською.

Відзначимо, що вивчення мотивації політичної участі базується на фундаментальних закономірностях психологічної науки, в якій склалося декілька напрямів вивчення, зокрема: К. Данцигер (термінологічний аналіз психології мотивації у США); Д. Леонт'єв, О. Орлов, Г. Гекгаузен (осмлення етапів розвитку психології мотивації та понятійних систем); О. Ткаченко, А. Петровський, М. Ярошевський (вивчення трансформації категорії «мотив»); В. Роменець (аналіз історичного виміру мотиваційного досвіду і його відображення в теорії мотивації) та інші⁸.

Науковий інтерес викликає погляд К. Данцигера щодо використання термінів «мотив», «мотивувати» та «мотивація». Науковець відзначає, що у XIX ст. використовувався термін «мотив», який був сфокусований на внутрішніх характеристиках людини, пов'язаних із певною поведінкою. У XX ст. активно почали використовувати

терміни «мотивувати» (to motivate) та «мотивація» як «спрямованість» та «активність» особистості. Популярність цих термінів К. Данцигер пояснює потужним розвитком реклами, зростанням сфери продаж, педагогічної практики. Такі поняття як бажання, інтереси, мотиви стали позначати те, на що хотілося впливати. «...Термін же «мотивація» досить добре підходив для опису усього спектру можливих особистих спрямувань як потенційних об'єктів впливу у контекст розуміння «суспільство = сукупність індивідуальностей»⁹.

Науковці трактують мотивацію як комплекс причин, факторів, які збуджують поведінку або дії; як механізм вибору певної форми поведінки людиною. С. Рубінштейн надає таке визначення мотивації: «це опосередкована процесом відображення суб'єктивна детермінація поведінки людини»¹⁰. Мотивація, на думку Г. Гекгаузена, відображає гіпотетичні процеси, які пояснюють причинні зв'язки між умовами ситуації, індивідуальними особливостями і дією, що виникає. Мотивами, на думку вченого, є індивідуальні особливості процесу, які дозволяють розкрити та передбачити причинні зв'язки поведінки¹¹.

О. Орлов вказує, що першою теоретичною схемою психології мотивації є «стимул-реакція (S-R)», яка виникла на межі XIX-XX ст. у Європі та США. Відповідно до поведінкової парадигми мотив і стимул є синонімами, і є зовнішніми чинниками діяльності; у психоаналітичній – є внутрішніми чинниками; гештальт-психологічний підхід об'єднує ці групи чинників; когнітивний підхід вказує на наявність опосередковуючих внутрішніх характеристик (передусім, когнітивних), і схема поведінки виглядає так: S-N-R, де S – зовнішній чи внутрішній стимул, N – когнітивні змінні, R – поведінка. Основні мотиваційні поняття: мотивація, потреба, мета¹².

Природу виникнення мотивів та мотиваційної сфери Г. Гекгаузен вбачає у причинах певних дій іншої людини («мотиваційні питання») і виокремлює три типи причин: причини першого типу (відмінність поведінки людей у подібних ситуаціях; це дозволяє визначити «мотив» як певну ціннісну диспозицію, яка відрізняє одну людину від іншої); причини другого типу (обумовленість поведінки людини певною ситуацією, що розкриває зміст поняття

мотивації як спрямованості на певну мету, вплив як особистісних, так і ситуативних чинників); причини третього типу визначають сам процес, дію – виконання самої дії, швидкість трансформації наміру у його реалізацію та результат дії, що орієнтує на вивчення вольових процесів). Науковець проводить паралелі між причинами трьох типів і етапами розвитку наукового пояснення психології мотивації¹³.

Аналіз пласту психологічної теорії, присвяченого проблемі психології мотивації, дозволив В. Климчуку виокремити такі основні напрями вивчення цієї проблематики:

- психологія мотивації як складова психології особистості, пріоритет вивчення – мотиваційне ядро (базові потреби, які є основою особистості та її рушійними силами; інваріантними джерелами енергії, яка трансформується у поведінку), зокрема дослідження того, що рухає людиною – біологічні інстинкти, лібідо, потреба у домінуванні тощо, їх класифікація та діагностика;
- вивчення діяльності як соціально-обумовленого процесу, зокрема питання телеологічної причинності (А. Адлер), колективного несвідомого (К. Юнг), мотивації як породження системи «індивід-світ» (Г. Мюррей), контролю мотиваційних процесів через їх опосередкування (Л. Виготський); гуманізація уявлення про людську мотивацію (Г. Олпорт, А. Маслоу, К. Роджерс), ідея соціальної зумовленості поведінки у практику управління виробництвом (Е. Мейо); особливість ситуації та її впливу на людину (Ф. Герцберг);

- зближення із когнітивною психологією та зміщення акценту на вивчення механізмів трансформації потреб у конкретні дії, зсув зі статичних моделей мотивації на динамічні (теорії мотивації Дж. Аткинсона, А. Бандури, Г. Гекгаузена, О. Леонт'єва, Д. Макклеланда, Ж. Ньютона, Дж. Роттера, Д. Узнадзе, Л. Фестінгера)¹⁴.

Крім того, В. Климчук на основі вивчення сучасної вітчизняної і зарубіжної наукової літератури виокремлює три домінуючих дискурси психології мотивації: дискурс «автентичності» (теорія самоактуалізації А. Маслоу, теорія самодетермінації Е. Дісі, Р. Раяна); дискурс «оцінювання» (теорія загальних очікувань В. Врума, Дж. Кемпбелла, теорія справедливості Дж. Адамса, теорія постановки цілей Е. Лока); дискурс «експансії» (теорія моти-

вації досягнення, теорії владної та афіліативної мотивації, Д. Макклеланд, Дж. Верроф, Д. Вінтер, Н. Бішоф, С. Ксьонзські, А. Меграбян) та дискурс «конструювання» (теорія мотивації Ж. Ньюттена, соціально-конструкціоністські моделі мотивації Е. Сіван, Д. Хіккі, реверсивна теорія мотивації М. Аптера, соціокультурні теорії мотивації, розроблені у руслі ідей Л. Виготського, інтеракційна концепція владної мотивації В. Васютинського, нелінійна модель мотиваційної сфери особистості В. Бодрова, Г. Ложкіна, О. Плюща, концепція Ж. Вірної)¹⁵.

Нині значна увага науковців зосереджена на вивченні дискурсу «конструювання», що проектується і на дослідження політичної участі. Заслугує на увагу спроба В. Климчука синтезувати наступні напрями, які склалися у вивченні цього дискурсу: індукція мотивації та зміни у змісті і структурі наративів (Дж. Джорджесена, С. Солано); соціальний дискурс і зміни у мотивації особистості (М. Берг, Дж. Лапатат, Дж. Лестер, С. МакКвігган, Ж. Морі, Б. Мотт, Дж. Ров), у межах якого формуються поняття навчального (Кс. Гао, П. Меттьюс) та мотиваційного дискурсів (Кс. Гао, С. Кван, Х. Патрік, Г. Сідерідіс, Дж. Тернер); представлення мотивації у мові та наративах (Е. Барагванат, Дж. Кілхофнер, К. Меттінглі, Дж. Саллівен, К. Хелфріч, а також праці Г. Гекгаузена, Д. Макклеланда, Г. Мюррея); дослідження колективної мотивації та суспільних мотиваційних тенденцій (Д. Макклеланд); аналіз соціально-інтеракційних феноменів мотиваційного впливу, мотиваційної емпатії та інтелекту (К. Вайлд, Е. Дісі, М. Ензл, К. Мамалі, Г. Нікс, Г. Сідерідіс, З. Фрідман); теорія мотивації відносин (Ж. Ньюттена та роботи з психології мотивації, виконані у руслі соціокультурної теорії Л. Виготського); вивчення владної мотивації (В. Васютинський), мотиваційно-сислового структурування майбутнього (К. Черемних) та стильового підходу до вивчення мотиваційно-сислової регуляції особистісної реалізації (Ж. Вірна), нелінійної моделі мотиваційної сфери (В. Бодров, Г. Ложкін, О. Плющ)¹⁶.

Не менш важливою у сучасній науці є проблема типологізації мотивів. Значна частина науковців (Г. Гекгаузен, Є. Ільїн, Д. Кікнадзе, А. Маркова, М. Олехнович, Д. Холл та інші), досліджуючи сферу навчання, виокремлюють дві групи мотивів: зовнішні та

внутрішні. До зовнішніх мотивів відносять ті детермінанти поведінки, які перебувають поза сферою особистості та стимулюють, спрямовують бажані їй дії та гальмують небажані. Це винагороди, заохочення, покарання або інші види зовнішньої стимуляції. Науковцями зроблено висновок про те, що зовнішні мотиви у навчанні безпосередньо не зачіпають змісту, процесу і результатів такої діяльності, серед них це «вимоги вчителів, почуття обов'язку, прагнення ствердитися серед однолітків, отримати авторитет в учителів і батьків, бажання уникнути покарань і дорікань з боку вчителів і батьків, бажання продемонструвати свої можливості, почуття власної гідності, бажання отримати високі оцінки, прагнення уникнути негативних оцінок, розуміння значення навчання для подальшого життя»¹⁷.

Внутрішня мотивація відображає детермінованість поведінки зсередини самої особистості, коли стимули до діяльності та її регулювання йдуть зсередини особистісного Я, виникають у процесі діяльності, не існують поза нею та супроводжуються позитивними переживаннями. Прикладами такої мотивації у навчальному процесі є почуття радості та задоволення від навчання та його результатів. Психологи відмічають позитивний вплив на процес навчання і особистість внутрішньої мотивації та значимість зовнішніх мотивів під час розв'язання конкретних ситуацій і задач.

Іншою є класифікація мотивів Д. Макклеланда і Дж. Аткинсона, які виокремлюють мотиви, які можна використати для аналізу політичної участі, це мотив влади, мотив досягнення і мотив афіліації (прагнення бути з іншими). У деяких ситуаціях мотив влади доповнює мотив контролю¹⁸.

А. Клюєв, Н. Теплова, А. Хренов до найбільш загальних мотивів політичної участі відносять ідеологічний, нормативний та рольовий. Домінування ідеологічного мотиву вказує на участь людини в політичному житті, підтримку ідеології суспільного розвитку, ідентифікацію особистих політичних цінностей з домінуючими цінностями суспільства і держави, які фактично є елементом її структури. Розходження ж особистих і політичних установок може викликати протестну поведінку людини.

Нормативний мотив означає, що політична поведінка відповідає правилам політичної системи, без співвіднесення їх з особи-

стісними цінностями та установками. Правильною і ціннісною установкою визнається підкорення політичній системі, визнання сили влади.

Рольові мотиви відповідають тій соціальній ролі, яку людина виконує у політичному житті, що обумовлено існуючою політичною системою, її інститутами та цінностями, соціальним положенням людини та її самооцінкою. Вважається, що радикальність установок і поведінки притаманне людям, які посідають нижчі сходинки в соціальній ієрархії суспільства¹⁹.

Д. Ольшанський виокремлює такі мотиви політичної участі:

- мотив інтересу та привабливості політики як сфери діяльності;
- пізнавальні мотиви (отримання знань про політичну сферу, що надає певні переваги людині, яка має такі знання відносно тих людей, які не орієнтуються в цій сфері (особливо це помітно у підлітковому віці);
- мотив влади над людьми (один з найдавніших та глибинних мотивів);
- ідеологічні мотиви (сталі мотиви, засновані на співпадінні власних цінностей людини, її ідеологічних позицій з ідеологічними цінностями політичної системи);
- мотиви вдосконалення світу (пов'язані з розумінням недосконалості існуючого світу і прагненням його покращити, вдосконалити; такі мотиви притаманні людям, які зорієнтовані на професійну політичну діяльність, для яких політика є інструментом вдосконалення світу);
- традиційні мотиви (займатися політикою є певною традицією в сім'ї, серед друзів, громади);
- меркантильні мотиви (займатися політикою заради отримання грошей та прибутку);
- псевдомотиви (формуються, як правило, методами пропаганди і викривляють реальну картину світу, політичні процеси, політичні відносини)²⁰.

Серед мотивів політичної участі також є мотив досягнення успіху (Г. Мюррей).

Найбільш вивченим, на наш погляд, є мотив прагнення влади. Він аналізується у працях А. Адлера, Ж. Блонделя, В. Васютинського, С. Каверіна, Д. Макклелланда, Е. Фромма, К. Хорні, Г. Лас-

суелла, Р. Лейна, А. Джорджа, Д. Райгородського та інших дослідників. Спільною в їх підходах є ідея, що мотив влади відображає зацікавленість людини в отриманні впливу контролю над іншими людьми, групою, суспільством, світом; бажання вражати, викликати сильну емоційну реакцію в інших. Відрізняють науковців пояснення природи виникнення цього мотиву: компенсаторна природа (Г. Лассуелл); як самоутвердження у владі, контролі (А. Джордж); компенсація неусвідомленого психічного дискомфорту (М. Херманн); дефіцит позитивних відносин у ранньому дитинстві (Д. Райгородський); відчуття сили людини, її об'єктивної переваги (К. Хорні та Е. Фромм); пошук смислу того, що відбувається, відданість цінностям-цілям рухів, схожість цінностей особистості та цих рухів (Г. Кантріл та К. Кеністон) та інші²¹.

Представляє науковий інтерес підхід С. Каверіна, який описує потребу влади як синдрому п'яти базових потреб: свободи (влада – засіб досягнення безпеки), гедонізму (влада – засіб задоволення матеріальних потреб), самоствердження (влада як отримання престижу, пошани, визнання), самовираження (влада як змагання та досягнення найкращого результату), потреба бути особистістю (владою – інструмент для корисних справ, орієнтованих на інших людей, а не лише для себе)²².

Серед науковців є розповсюдженою думка про те, що політика не стимулює і не породжує у людини якісь особливі потреби; у політичній сфері діють загально-людські потреби²³. Тобто політична участь не потребує спеціальних особистісних потреб, які пов'язані з політичною діяльністю. Така позиція науковців ґрунтується на ідеях гуманістичної психології, які використовуються для вивчення мотивів політичної участі. Згідно концепції її засновника А. Маслоу існує п'ять основних мотивів особистості: фізіологічні; потреба в безпеці; потреба в любові; потреба в самоствердженні; потреба в самоактуалізації. Усі ці потреби створюють ієрархію, де перші три вважаються первинними, а потреби в самоствердженні та самоактуалізації – вищими (вторинними). Задоволення первинних потреб визначає вищі потреби. Ця ієрархія потреб використовується для аналізу мотивації політичної участі. Фізіологічні потреби трансформуються в потреби покращення життєвого рівня; потреба в безпеці відповідає прагненню миру, порядку, стабільно-

сті, законності; потреба в любові виражається в потребі ідентичності, приналежності до певної соціальної групи, партії, громадської організації тощо; потреба в самоствердженні трансформується в потребу підвищення соціального статусу і престижу; потреба в самоактуалізації – у потребу артикуляції та реалізації інтересів в політичній сфері²⁴.

Ця система потреб пояснює причини та форми політичної активності людей. Так, в умовах трансформаційного суспільства домінуючими мотивами більшості людей виступають мотиви, обумовлені первинними потребами (покращення життєвого рівня; потреба в безпеці, соціального захисту тощо). Для стабільного, економічно розвинутого суспільства, згідно поглядів Р. Інглегарта, де задоволені первинні потреби, спостерігається зсув в бік постматеріальних цінностей, що формують потреби якості життя – екологічні проблеми, залучення широкої аудиторії громадян для вирішення важливих питань на місцевому рівні, проблема бюрократизму та безособовості влади, гармонізації суспільних відносин. Ці потреби формують мотивацію виникнення нових ідеологій та діяльність різних нових масових об'єднань та рухів – молодіжних, екологічних, жіночих та інших.

Підсумовуючи, зазначимо, що проблема дослідження мотивів політичної участі ґрунтується на теоріях психології. Найбільш розповсюдженим є використання ідей гуманістичної психології, які пов'язують потреби та мотиви діяльності, дозволяють осмислити зміни мотивів політичної участі. Зміст та природа мотивів, і зокрема мотивів політичної активності людини мають комплексний характер, обумовлені низкою чинників та зв'язків з іншими елементами політичної діяльності та політичної сфери.

Розвиток громадянського суспільства в нашій країні, виховання політично свідомого громадянина серед іншого, залежить від наявних та домінуючих потреб та інтересів, поглядів на політичну сферу та конкретних дій. Крім того, виклики та кризи останніх років посилюють увагу науковців щодо вивчення їх впливу на формування мотиваційної сфери людини та її трансформацію за цих умов. Це актуалізує подальше глибоке осмислення проблеми суб'єктивного виміру політики, і зокрема мотиваційної сфери політичної участі особистості.

1. *Платонов К. К.* Система психологии и теория отражения. Москва: Наука, 1982. 309 с. 2. *Єрохін С. А., Нікітін Ю. В., Нікітіна І. В.* Концепція професійної мотивації студентів як фактора конкурентності на ринку праці // Науковий юридичний журнал № 1(1). Ч. II. Хмельницький: Видавництво Національної академії Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького, 2011. С. 20–27. 3. *Парфілова С. Л.* Психологічні підходи до проблеми мотивації. URL: <http://enpuiг.npu.edu.ua/bitstream/123456789/8468/1/Parfilova.pdf> 4. *Ильин Е. П.* Мотивация и мотивы. Санкт-Петербург: Питер, 2004. С. 61. 5. *Леонтьев В. Г.* Психологические механизмы мотивации учебной деятельности: учебн. пособ. Новосибирск: НГПИ, 1987. 90 с. 6. *Малихіна О. В.* Мотивация учіння молодших школярів. Київ: Навчальна книга, 2002. С. 32. 7. *Петровский А. В., Ярошевский М. Г.* Основы теоретической психологии: учебник. Москва: ИНФРА-М, 1998. С. 204. 8. *Климчук В. О.* Мотиваційний дискурс особистості: на шляху до соціальної психології мотивації: монографія. Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2015. С. 77. 9. Там само. 10. *Рубинштейн С. Л.* Основы общей психологии. Санкт-Петербург: Питер Ком, 1999. С. 368. 11. *Хекхаузен Х.* Мотивация и деятельность. В 2 т. Москва: Педагогика, 1986. 408 с. 12. *Климчук В. О.* Цит. праця. 13. Там само. 14. Там само. С. 82. 15. Там само. С. 82. 16. Там само. С. 91. 17. *Парфілова С. Л.* Цит. праця. С. 29. 18. *Макклелланд Д.* Мотивация человека. Санкт-Петербург: Питер, 2007. 672 с. 19. *Клюев А. В., Теплова Н. А., Хренов А. Е.* Политическая культура и поведение / Политология : учебное пособие для технических университетов. С.-Петербург: Бизнес пресса, 1998. С. 299. 20. *Ольшанский Д. В.* Основы политической психологии. Екатеринбург: Деловая книга, 2001. С. 140. 21. *Руда Н. Л.* Феномен мотивації політичного лідерства // Науковий вісник Миколаївського державного університету імені В. О. Сухомлинського. Серія: Психологічні науки. 2013. Т. 2. Вип. 11. С. 249-253. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmdups_2013_2_11_48 22. *Каверин С. Б.* Что такое потребность власти? // Психология и психоанализ власти: Хрестоматия: В 2 т. : Личность. Государство. Власть. Политич. и социал. психология лидерства. Самара: Изд. дом «Бахрах-М», 1999; Т.1: Психология и психоанализ власти: Власть; Политическая психология лидерства. Самара: Изд. дом «Бахрах-М», 1999. С. 335-352. 23. *Юрьев А. И.* Глобализация как новая форма политической власти, изменяющая человека и миропорядок // Россия. Планетарные процессы / ред. В. Ю. Большаков. Санкт-Петербург: Изд-во СПбГУ, 2002. 752 с. 24. *Юрьев А. И.* Введение в политическую психологию. Санкт-Петербург: Изд-во СПбГУ, 1992. С. 187.

Kunyskyi Mykola. Reasons of Political Participation as Article of Study of Modern Science

The article is devoted to the analysis of substance, nature and typology of reasons of human's political participation, leaning on ideas and theories of psychological science. It is determined that the problem of research of reasons of political participation is based on the theories of psychology. Psychological science probes the reason in the context of general psychological structure of activity ac-

ording to the scheme: «purpose – reasons - method of implementation – result». Attention is payed on the usage of terms «to motivate» and «motivation» as «orientation» and «activity» of personality. The analysis of different approaches to of scientists in relation to nature of reason allowed to comprehend the reason as internal motivation of activity of a man, where the basis of which is, foremost, contentment of some need (basic, vital, biological, social). At the same time, it does not eliminate that interests, ideals, aspirations, social settings, values can motivate activity of a man.

In the article attention is accented on the problem of typology of reasons. There were analyzed external and internal reasons of activity of a man. Classifications of reasons which can be used for the analysis of political participation, were selected: reason of power, reason of achievement and reason of affiliation; ideological, normative and roleviy reasons and other. Reason of poer is the most researched.

The most common approach for explanation of reasons of political participation is the usage of ideas of humanism psychology which connect necessities and reasons of activity. The hierarchy of necessities determines motivation of political participation, explains reasons and forms of political activity of people. In the conditions of transformational society there are predominant reasons for the most people due to the primary necessities (improvement of standard of life; security and social needs and so on). Conditions of stable society form necessities of life's quality that actualize reasons conditioned by the secondary necessities.

It is summarized that substance and nature of reasons, and in particular reasons of political activity of man, have complex character conditioned by some of factors and connections with other elements of political activity.

Key words: reason, political participation, motivation, necessity, political activity.

Зміст

Розділ 1. Теорія та методологія політологічних досліджень

<i>Литвиненко І. І.</i> Теоретична полеміка докола концепції справедливості як чесності	3
<i>Крутий В. О.</i> Гібридна війна: складність концептуальних наративів	14

Розділ 2. Прикладна політологія

<i>Петренко І. І.</i> Закономірності виникнення та еволюції «Фабрик думок»	24
<i>Саган О. В.</i> Політика і технології протидії екстремізму й тероризму в Російській Федерації	34

Розділ 3. Етнополітологія та конфліктологія

<i>Асланов С. А.</i> Класифікація типів етнополітичної стабільності у політичній науці: динамічна, статична, абсолютна	51
<i>Ріаханов Ш. Н.</i> Асамблея народу Казахстану як інститут регулювання міжетнічних відносин у Республіці Казахстан	59

Розділ 4. Політичні інститути та процеси

<i>Кресіна І. О., Стойко О. М.</i> Територіальна цілісність держави та перспективи невизнаних держав	71
<i>Котигоренко В. О.</i> Проблема гібридності і необхідність дегібридизації політичної влади в Україні	80
<i>Кушнар'ов І. В.</i> Досвід Сінгапуру та Гонконгу в боротьбі з політичною корупцією	96

Трофимов Е. А. Религиозные объединения в политической системе России: политологический очерк	105
Кіянка І. Б. Реалізація принципу толерантності в контексті публічного управління та політики в Україні	117
Якименко Ю. В. Правовий статус парламентської опозиції в Україні: сучасний стан, проблеми, перспективи врегулювання	127
Моргун А. В. Трансформаційні процеси сучасної України та їх вплив на формування політики національної безпеки	144
Гаврилюк К. К. Подолання політичної кризи в Україні в умовах гібридної війни: інформаційна складова	154
Иццейкін К. Є. Досвід Канади у реалізації бюджету участі ..	167
Степанюк І. Л. Розвиток законодавчого забезпечення реформування житлово-комунального господарства	177
Куницький М. П. Мотиви політичної участі як предмет вивчення сучасної науки	187

До уваги авторів

Захищаючи права авторів, редакція стежить за плагіатом або некоректним використанням статей, опублікованих у журналі. Надіслані статті можуть бути перевірені щодо наявності повторів з текстів, що були опубліковані раніше. Якщо буде встановлено, що стаття містить плагіат або частини чужих текстів без належного посилання, чи виникнуть сумніви щодо авторства статті, редакція залишає за собою право:

— відмовити у публікації;

— опублікувати спростування.

Редакція проводить відбір статей, виходячи виключно з їх наукової цінності. Якщо стаття прийнята до друку, вона розміщується у відкритому доступі, а авторські права належать авторам. Редакція передає отримані матеріали на рецензування членам редакційної колегії.

ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ СТАТЕЙ ЗБІРНИКА «ДЕРЖАВА І ПРАВО»

1. УДК.
2. Прізвище, ім'я та по батькові повністю, науковий ступінь, вчене звання, посада і місце роботи – трьома мовами: укр., рос., англ.
3. Заголовок – трьома мовами: укр., рос., англ.
4. Три анотації: українська + ключові слова, російська + ключові слова, англійська + ключові слова.
5. Обсяг статті – 20 000 знаків /10 сторінок з переліком літератури/.
6. Після тексту статті треба зробити розширену англійську анотацію на 2 сторінки, або 4000 знаків. Вона не входить до кількості сторінок статті.
7. 14 шрифт, полуторний інтервал.
8. Рецензія наукового керівника.
9. Роздрукований текст; електронний варіант.
10. Формат RTF; Windows 98-2003.
11. Бібліографічні посилання оформляти і нумерувати в порядку надходження (1, 2, 3...). Список посилань слід наводити в кінці тексту в такому ж порядку із зазначенням цитованих сторінок.
12. Текст статті має бути особисто підписаний автором до друку з датою підписання.

Наукове видання

ДЕРЖАВА І ПРАВО

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Серія Політичні науки

Випуск 76

Науковий редактор *І.О. Кресіна*
Художнє оформлення *В.С. Жиборовського*

Підп. до друку 22.06.2017. Формат 60×84/16.
Ум. друк арк.9,07. Наклад 200 прим.

ТОВ „Видавництво „Юридична думка”
01103, м. Київ, вул. Кіквідзе, 18-а
Свідоцтво ДК № 1742 від 06.04.2004
Тел./факс (044) 278-02-23
E-mail: yurdumka@ukr.net
www.yurdumka.com

Віддруковано у ТзОВ «Талком»
03115, м. Київ, вул. Львівська, 23
Свідоцтво ДК № 4538 від 07.05.2013
Тел. (044) 424-40-69