ПОЛІТИЧНА СИСТЕМА УКРАЇНИ:

конституційна модель та політичні практики

Монографія

ІПіЕнД
ім. І. Ф. Кураса

Нашому колезі – захиснику-добровольцю,
Воїну, який боронить Україну та наше
право на мирне професійне життя на нашій вільній,
нескореній землі –

Владиславу Ковалевському
з безмежною вдячністю.

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
Інститут політичних і етнонаціональних досліджень
ім. І. Ф. Кураса

ПОЛІТИЧНА СИСТЕМА УКРАЇНИ: КОНСТИТУЦІЙНА МОДЕЛЬ ТА ПОЛІТИЧНІ ПРАКТИКИ

Монографія

Київ
2023

УДК 32:342.413(477)
П 49

Рекомендовано до друку вченою радою Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України (протокол № 5 від 29.06.2023 р.)

Рецензенти:

Бабкіна О. В., доктор політичних наук, професор, завідувачка кафедри політичних наук Українського державного університету імені Михайла Драгоманова

Калакура О. Я., доктор політичних наук, професор, головний науковий співробітник відділу етнополітології Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України

Романюк А. С., доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології Львівського національного університету імені Івана Франка

Колектив авторів:

Зеленько Г. І., доктор політичних наук, професор, чл.-кор. НАН України (кер., наук. ред., співавт. розділу 9, висновки);

Рафальський О. О., доктор історичних наук, професор, чл.-кор. НАН України (вступ);

Майборода О. М., доктор історичних наук, професор, чл.-кор. НАН України (розділ 1);

Перевезій В. О., кандидат історичних наук, доцент (розділ 2);

Кондратенко О. Ю., доктор політичних наук, доцент (розділ 3);

Бевз Т. А., доктор історичних наук, професор (розділ 4);

Кармазіна М. С., доктор політичних наук, професор (розділ 5);

Ляшенко Т. М., доктор політичних наук (розділ 6);

Брехаря С. Г., кандидат політичних наук (розділ 7);

Дмитренко О. А., доктор філософії з політології (розділ 8);

Ковалевський В. О., кандидат політичних наук, старший науковий співробітник (співавт. розділу 9);

Ніколаєць Ю. О., доктор історичних наук, професор (розділ 10);

Кияк М. Т., кандидат філософських наук (розділ 11);

Шайгородський Ю. Ж., доктор політичних наук, професор (розділ 12);

Кононенко Н. В., кандидат політичних наук (розділ 13).

П 49 **Політична система України: конституційна модель та політичні практики** : монографія / кол. авт.: Зеленько Г. І. (кер., наук. ред.) та ін. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2023. 536 с.

ISBN 978-617-14-0109-9

Монографія присвячена дослідженню інституційної, нормативно-правової та інформативно-комунікативної підсистем політичної системи України з точки зору поєднання формального та реального конституціоналізму. Досліджуються неполітичні інститути – організації громадянського суспільства, фінансово-промислові групи, медіа, які безпосередньо впливають на характер політичної системи та політичні практики.

Видання розраховане на політиків, експертів, науковців, студентів та аспірантів та усіх, хто хоче розібратися у тонкощах функціонування політичної системи України, зрозуміти причинно-наслідкові зв'язки і пояснити особливості політичних практик.

УДК 32:342.413(477)

ISBN 978-617-14-0109-9

DOI: 10.53317/978-617-14-0109-9

© Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2023
© Колектив авторів, 2023

NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES OF UKRAINE
Kuras Institute of Political and Ethnic Studies

POLITICAL SYSTEM OF UKRAINE: CONSTITUTIONAL MODEL AND POLITICAL PRACTICES

Monograph

Kyiv
2023

UDC 32:342.413(477)

P 49

Recommended for publication by the academic council of the I. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies, NAS of Ukraine (protocol No. 5 dated June 29, 2023)

Reviewers:

Babkina Olga, Doctor of Political Sciences, Professor, Head of the Department of Political Sciences of the Drahomanov Ukrainian State University

Kalakura Oleg, Doctor of Political Sciences, Professor, Chief Researcher of the Department of Ethnopolitics of the Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine

Romaniuk Anatoliy , Doctor of Political Sciences, Professor, Head of the Department of Political Sciences of the Ivan Franko National University of Lviv.

Team of authors:

Zelenko Galyna, Doctor of Political Sciences, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Sciences of Ukraine (supervisor, scientific editor, co-author of chapter 9, Conclusions);

Rafalskiy Oleg, Doctor of Historical Sciences, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Sciences of Ukraine (Introduction);

Mayboroda Oleksandr, Doctor of Historical Sciences, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Sciences of Ukraine (Chapter 1);

Pereveziy Vitaliy, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor (Chapter 2);

Kondratenko Oleg, Doctor of Political Sciences, Associate Professor (Chapter 3);

Bevz Tetyana, Doctor of Historical Sciences, Professor (Chapter 4);

Karmazina Maria, Doctor of Political Sciences, Professor (Chapter 5);

Lyashenko Tetyana, Doctor of Political Sciences (Chapter 6);

Brekharya Svitlana, Candidate of Political Sciences (Chapter 7);

Dmytrenko Olena, Doctor of Philosophy in Political Science (Chapter 8);

Kovalevskiy Vladislav, Candidate of Political Sciences, Senior Researcher (co-author of chapter 9);

Nikolaiets Yuriy, Doctor of Historical Sciences, Professor (Chapter 10);

Kyjak Maxym, Candidate of Philosophical Sciences (Chapter 11);

Shaihorodskyi Yuriy, Doctor of Political Sciences, Professor (Chapter 12);

Kononenko Nataliya, Candidate of Political Sciences (Chapter 13).

P 49 **Political System of Ukraine: Constitutional Model and Political Practices** : Monograph / authors' coll.: G. I. Zelenko (supervisor, scientific editor) and other. Kyiv : KIP&EtS of the NAS of Ukraine, 2023. 536 p.

ISBN 978-617-14-0109-9

The monograph is devoted to the study of the institutional, normative-legal and informative-communicative subsystems of the political system of Ukraine from the point of view of the combination of formal and real constitutionalism. Non-political institutions are studied - civil society organizations, financial and industrial groups, media, which directly influence the nature of the political system and political practices.

The publication is designed for politicians, experts, scientists, students and post-graduate students and everyone who wants to understand the intricacies of the functioning of the political system of Ukraine, understand cause-and-effect relationships and explain the peculiarities of political practices.

УДК 32:342.413(477)

ISBN 978-617-14-0109-9

DOI: 10.53317/978-617-14-0109-9

© Kuras Institute of Political and Ethnic Studies, NAS of Ukraine, 2023

© Author's team, 2023

Зміст

Вступ *(Олег Рафальський)* 11

Глава 1. Структурно-функціональний вимір політичної системи України

Розділ 1. Форма державного правління: семіпрезиденталізм в українському варіанті *(Олександр Майборода*)..... 18

Розділ 2. Функціональна спроможність українського парламенту (*Віталій Перевезій*)..... 51

Розділ 3. Динаміка структури й сфер компетенції виконавчої влади в Україні (*Олег Кондратенко*)..... 105

Розділ 4. Проблема структурної когерентності у політичній системі України (*Тетяна Бевз*) 136

Розділ 5. Українська багатопартійність: проблеми ідеологічної строкатості та інституційної спроможності (*Марія Кармазіна*)..... 179

Розділ 6. Правлячий клас як продуцент змін у політичній системі (*Тетяна Ляшенко*)..... 220

Розділ 7. Вплив фінансово-промислових груп на функціонування політичної системи України (*Світлана Брехаря*)..... 247

Розділ 8. Роль громадянського суспільства у функціонуванні політичної системи України *(Олена Дмитренко)* 266

Глава 2. Нормативно-правовий порядок функціонування політичної системи України

Розділ 9. Україна як «capture state»: телеологічний конституціоналізм та реальна політика (*Галина Зеленько, Владислав Ковалевський*). 308

Розділ 10. Політичні аспекти функціонування судової гілки влади в Україні *(Юрій Ніколаєць)*..... 348

Глава 3. Політична система і суспільне середовище

Розділ 11. Масмедіа в Україні: структура, функції та політичний вплив (*Максим Кияк*)..... 383

Розділ 12. Політична участь як чинник формування громадської думки та поведінкових моделей громадян (*Юрій Шайгородський*) 400

Розділ 13. Суспільно-політичні завдання повоєнного відновлення України *(Наталія Кононенко)* 446

Висновки *(Галина Зеленько)* 485

Бібліографічні посилання 493

Відомості про авторів..... 530

CONTENTS

Introduction *(Oleg Rafalskiy)* 11

Chapter 1. The structural-functional dimension of the political system of Ukraine

Section 1. The form of government: semi-presidentialism in the Ukrainian version *(Oleksandr Mayboroda)* 18

Section 2. The functional capacity of the Ukrainian parliament *(Vitaliy Pereveziy)* 51

Section 3. Dynamics of the structure and spheres of competence of the executive power in Ukraine *(Oleh Kondratenko)* 105

Section 4. The problem of structural coherence in the political system of Ukraine *(Tetyana Bevz)* 136

Section 5. Ukrainian multipartyism: problems of ideological diversity and institutional capacity *(Maria Karmazina)* 179

Section 6. The ruling class as a producer of changes in the political system *(Tetyana Lyashenko)* 220

Section 7. The impact of financial-industrial groups on the functioning of the political system of Ukraine *(Svitlana Brekharya)* 247

Section 8. The role of civil society in the functioning of the political system of Ukraine *(Olena Dmytrenko)* 266

Chapter 2. The regulatory and legal order of functioning of the political system of Ukraine

Section 9. Ukraine as a "captured state": theological constitutionalism and real politics *(Galyna Zelenko, Vladislav Kovalevskiy)* 308

Section 10. Political aspects of the functioning of the judicial branch of government in Ukraine (*Yuriy Nikolaiets)* 348

Chapter 3. The political system and the social environment

Section 11. Mass media in Ukraine: structure, functions, and political influence *(Maxym Kyjak)* 383

Section 12. Political participation as a factor in the formation of public opinion and behavioural patterns of the citizens *(Yuriy Shaihorodskyi)* 400

Section13. Socio-political tasks of the post-war reconstruction of Ukraine *(Nataliya Kononenko)*..... 446

Conclusions (*Galyna Zelenko)*..... 485

Bibliographic references..... 493

Information about the authors 530

Вступ

Проблема якості політичної системи в Україні є, без перебільшення, одним із ключових предметів прискіпливої уваги і вчених, і політиків, і зарубіжних партнерів, і навіть зарубіжних інвесторів, які хочуть укладати гроші у зрозумілу країну, де будуть гарантовані їхні права та зведені до мінімуму фінансові ризики. Сьогодні ця тема виходить на новий рівень дискусій, тому що повномасштабне російське вторгнення, яке триває вже більше 500 днів, докорінно змінило Україну як державу і громадянське суспільство. З одного боку, маємо неймовірну консолідацію «навколо прапора», коли і політики, і громадяни відклали політичні чвари заради перемоги у російсько-українській війні; з іншого – виклики повоєнного відновлення країни ставлять перед нами завдання іншого ґатунку. Неможливо відбудовувати країну, вирішувати чи не найглибшу після Другої світової війни демографічну кризу, реанімувати або й докорінно змінити економіку країни, інтегруватися у євроатлантичні політичні, економічні та безпекові структури, маючи гібридну малоефективну політичну систему.

Нині очевидно, що навряд чи Росія наважилася б здійснити збройну агресію, розв'язати велику війну, якби Україна була сильною державою з ефективними інституціями, включаючи й армію. Саме через слабкість державних інституцій, політичні чвари і соціально-політичні розколи у суспільстві РФ активно з 2014 року культивувала і поширювала у своїй пропаганді твердження про Україну як про державу, яка не відбулася *(failedstate)*. На щастя, впевненість у тому, що Україна є легкою здобиччю, виявилася хибним сприйняттям дійсності, найбільшою ілюзією Кремля. Безперечно, ціна цієї війни для України була б незрівнянно нижчою, якби інституційна спроможність нашої держави була кращою. Наразі Україна дає гідну відсіч агресору. Україні вдалося сформувати проукраїнську коаліцію, яка включає у собі найбільш розвинені країни світу – від США, Канади, Великобританії, ЄС, до Японії та Австралії, країни, чий сумарний ВВП становить близько 60% світового. Це дає підстави вибудовувати оптимістичні сценарії щодо завершення війни. Однак слід усвідомити, що так, колективний Захід здатен допомогти зі зброєю, здатен допомогти фінансово

і технологічно, однак сильну Українську державу і державні інститути не розбудує ніхто, крім самих українців. Ці спонуки щодо розвитку нашої власної відповідальності за долю держави лягли в ідею проведення цього дослідження. Воно починалося незадовго до повномасштабного вторгнення РФ 24 лютого 2022 р., а закінчувалося вже у розпал війни. Після запровадження воєнного стану політичний процес в Україні поставлено на паузу, яка триває вже півтора року. Однак саме ці трагічні обставини створюють своєрідне «вікно можливостей» для того, щоб розсудливо оцінити стан політичної системи держави – як її базового інституту, і так само розважливо, виходячи з того, що потрібно саме державі, суспільству, а не політичним силам, визначити напрям змін і запроваджувати ці зміни.

Авторський колектив обрав **об'єктом дослідження** політичну систему України, включаючи ті інституційні впливи, від яких найбільше залежить її подальша трансформація. Так у поле зору дослідників потрапили й інститути, які не є політичними, але стан яких є індикатором якості політичної системи – інститути громадянського суспільства, ЗМІ, фінансово-промислові групи, форми політичної та громадської участі тощо. При цьому в основі цього дослідження лежала **гіпотеза** про те, що в Україні існують величезні «ножиці» між політичною моделлю, яка закладена в Конституції України, і її фактичним станом. Тому **предметом дослідження** у цій монографії є верифіковані авторами політичні практики, які мають місце у полі функціонування кожного з компонентів як самої політичної системи, так і в діях акторів, що на неї впливають: семіпрезиденталізмі в українській модифікації, формальних та фактичних функціях парламенту, інших представницьких органів та органів виконавчої влади; дійсних механізмах інкорпорації політичного класу, реальних функціях політичних партій і виборів; інституційній спроможності неурядового сектору; стані ЗМІ і їх ролі у політичних процесах; політичних наслідках наявного стану судової системи. Урешті-решт, у діяльності фінансово-промислових груп, адже саме вони є феноменом в українській політиці, які, якщо застосовувати термінологію фізиків, відповідно до «закону заломлення світла», самим своїм існуванням та впливом істотно спотворюють теоретично доволі

якісну демократичну конституцію. Реалізація обраних авторським колективом дослідницьких напрямів дала змогу здійснити якісну наукову оцінку наслідків запровадження телеологічного конституціоналізму та розкрити вітчизняні грані феномену «приватизованої держави (*capturestate)*. І звісно, це дослідження було б неповним, якби ми не спробували проаналізувати характер викликів та завдань повоєнного відновлення.

Методологічні підходи, використані в дослідженні, базуються на неоінституціоналістському баченні логіки функціонування політичної системи та її інститутів. Як відомо, для інституційних змін у політичній науці розроблено кілька альтернативних підходів у межах нового інституціоналізму. П. Холл і Р. Тейлор у своєму відомому есеї показали, що неоінституціоналісти намагаються обґрунтувати фактично три різні позиції і обстоюють такі точки зору: а) інститути змінюють конкретні політичні суб'єкти за умови наявності безпосередньої вигоди з погляду витрачених засобів та отриманих результатів (неоінституціоналізм раціонального вибору); б) упровадження нових інституційних практик можливе, якщо вони сприяють збільшенню соціальної легітимації їх учасників (соціологічний неоінституціоналізм); в) інститути встановлюються колективно, при цьому враховуються політичні ідеали, індивідуальний вибір політичних суб'єктів не є визначальним (історичний неоінституціоналізм) [1]. Як бачимо, перший підхід звужує розгляд до аналізу трансакційних витрат суб'єктів, а другий, фактично, виходить на міждисциплінарну межу із соціологією. Тому найбільш доречним для дослідників методологічним інструментом, який дозволяє найбільш повно висвітлити проблему зміни політичних інститутів, став історичний інституціоналізм.

Одним з актуальних прикладів застосування цієї методології є колективне дослідження під керівництвом В. Стріка і К. Телен, у рамках якого узагальнено значний досвід інституційних змін у розвинутих країнах Заходу. Дослідники, замість дискретних і раптових, виявили в основному поступові і наростаючі зміни, часто ендогенні і навіть, в окремих випадках, зафіксовані єдино

[1] Hall P., Taylor R. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies.* 1996. Vol. 44. P. 936–957.

можливою поведінкою, породженою самим інститутом [2]; поняття «інститут» визначено як «набір правил, які зумовлюють очікувану поведінку та запобігають поведінці, що розглядається як небажана» [3]. Враховуючи феномен залучення широкого загалу громадян у 2014 р. до висунення вимог щодо інституційних змін, а згодом «електоральна революція» 2019 р. і небачена самоорганізація українського суспільства, яка спостерігається ось уже півтора року поспіль з початку повномасштабного російського вторгнення в Україну, корисною для вивчення саме української специфіки є ще одна особливість неоінституціоналістської моделі В. Стріка і К. Телен. Учені пропонують розглядати інститути як своєрідні соціальні режими регулювання поведінки у напрямі до суспільних ідеалів: «Визначення інститутів як режимів має ту перевагу для нас, що безпосередньо звертає увагу на джерела інституційних змін. Усі вони мають справу з фактом недосконалості запровадження правил у суспільстві та з постійною наявністю прогалини між ідеальним шаблоном правила та реальним шаблоном життя під його владою» [4]. Таким чином, окрім звернення до ідеологічних чинників інституційних змін, історичний інституціоналізм дозволяє включити до розгляду також і неформальні інститути. У монографії Е. Роллера, що опублікована, як і вищезгадана робота, у 2005 р. і виконувалася як частина дослідницької програми «Інститути і соціальні зміни», на наш погляд, дуже чітко вказано на найбільш характерні риси неформальних структур (саме так їх іменує Е. Роллер) та методологічний бік їх аналізу: «Неформальні структури скеровані правилами, що постають із взаємодії між акторами і можуть бути зафіксовані емпірично. Неформальні структури відрізняються від дій як таких у тому, що вони є порівняно тривалими групами ідей учасників (поточної

[2] Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies / [edited by Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen]. Oxford: Oxford University Press, 2005. 290 p.

[3] Beyond Continuity: InstitutionalChange in Advanced Political Economies / [edited by Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen]. Oxford: Oxford University Press, 2005. P. 14.

[4] Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies / [edited by Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen]. Oxford: Oxford University Press, 2005. P. 14.

взаємодії), до яких індивідуальні актори можуть чи вимушені пристосовуватися, коли діють» [5]. Відштовхуючись від такого підходу, у дослідженні увага закцентована на таких трьох аспектах: 1) неформальні інститути не тотожні реальності, вони, аналогічно до формальних інститутів, є лише наборами певних правил, ідей, схем взаємодії; 2) появу неформальних інститутів продукують поточні учасники взаємодії; 3) не всі індивідуальні актори добровільно погоджуються на подібні правила, окремі з них, як зазначає Е. Роллер, вимушені їх приймати, якщо бажають брати участь у взаємодії. Тому наявність і перелік цих неформальних правил залежить від того, хто саме є домінуючими учасниками взаємодії: прийнятність для них неформальних практик диктує необхідність приймати їх для усіх інших учасників. Таке розуміння неформальних інститутів залишає можливість врахування ідеалів як рушіїв інституційних змін. Важливою характеристикою є також «тіньова» природа неформальних інститутів, оскільки це, як зазначають Ґ. Хелкмке та С. Левітскі, «зазвичай неписані правила» [6]. Натомість нормативно-правові акти є публічними і зафіксованими у матеріальній формі (документи, зареєстровані в установленому порядку), що зумовлює відповідальність творців цих правил перед суспільством. У подальшому аналізі, і особливо даючи тлумачення встановленим фактам, автори керувалися наведеними ідеями.

Підкреслю, що тема якості політичної системи в Україні є предметом постійної уваги в нашому інституті – Інституті політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Тому ця книжка є своєрідним продовженням нашого наукового моніторингу, втіленого у попередніх дослідженнях, серед яких найвагоміші такі: «Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми» [7]; «Кризи політичного розвитку в

[5] Roller E. The Performance of Democracies Political Institutionsand Public Policies. Oxford : Oxford University Press, 2005. P. 94.

[6] Helmke G., Levitsky S. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics.* 2004. Dec. Vol. 2. Issue 4. P. 727.

[7] Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. 704 с.

Україні: причини, зміст і способи нівелювання» [8]; «Політичне поле України у ситуації суспільної кризи: влада, опозиція, політичні партії, громадські організації» [9]; «Тридцять років української багатопартійності (кінець 1990 – початок 2020 рр.)» [10]; «Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні» [11]; «Політика суспільних реформ: стратегія, механізми, ресурси» [12]; «Інституційні зміни політичної системи України: оцінка стану та напрями оптимізації» [13]; «Національна єдність у конкурентному суспільстві» [14]; «Державне політичне правління і національна єдність» [15]; «Держава і громадянське суспільство в Україні: пошук концепції співпраці» [16]; «Політична система для України: історичний досвід і виклики сучасності» [17].

---

[8] Кризи політичного розвитку в Україні: причини, зміст і способи нівелювання : монографія / авт. кол. : Г. І. Зеленько (керівник, наук. ред.), Р. В. Балабан, С. Г. Брехаря, Л. Л. Кияниця, О. Ю. Кондратенко, Н. В. Кононенко, Т. М. Ляшенко. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2022. 352 с.

[9] Політичне поле України у ситуації суспільної кризи: влада, опозиція, політичні партії, громадські організації / за ред. О. М. Майбороди. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2020. 264 с.

[10] Кармазіна М. Тридцять років української багатопартійності (кінець 1990 – початок 2020 рр.) Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2020. 88 с.

[11] Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні : зб. наук. праць / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. 432 с.

[12] Політика суспільних реформ: стратегія, механізми, ресурси / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2018. 478 с.

[13] Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації : аналітична доповідь / за ред. Г. І. Зеленько. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2014. 164 с.

[14] Національна єдність у конкурентному суспільстві : аналітична доповідь / за ред. О. М. Майбороди. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2018. 48 с.

[15] Державне політичне правління і національна єдність : наукова доповідь / за ред. О. Майбороди. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2017. 248 с.

[16] Держава і громадянське суспільство в Україні: пошук концепції співпраці : аналітична доповідь / за заг. ред. О. М. Майбороди. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2013. 376 с.

[17] Політична система для України: історичний досвід і виклики сучасності / О. Г. Аркуша, С. О. Біла, В. Ф. Верстюк та ін.; гол. ред. В. М. Литвин. Київ : Ніка-Центр, 2008. 898 с.

Зауважу, що авторський колектив проводив це дослідження з глибоким переконанням, що профанація і дилетантизм у поєднанні з безвідповідальністю та елементарною прокрастинацією багатьох політиків та чиновників є недозволеною розкішшю або й навіть злочином перед українським суспільством з огляду на ціну нашої демократії та складність завдань повоєнного відновлення. Україна конче потребує інвентаризації функцій органів державної влади та їх санації, а в деяких інституційних конструкціях і їх повного перезавантаження. Сподіваємося, що поставлений у цій книзі «діагноз» політичній системі України та його причини стануть корисними в її системному оздоровленні.

Олег Рафальський,
директор Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України,
віцепрезидент НАН України,
доктор історичних наук, професор,
член-кореспондент НАН України

Глава 1
СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ВИМІР ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

РОЗДІЛ 1

Форма державного правління: семіпрезиденталізм в українському варіанті

Аналіз інституту президентства в Україні може бути ґрунтовним і всебічним, коли він ведеться у певній ідентифікаційній парадигмі. З одного боку, він має бути охарактеризований за результатами синтезу фактів, що стосуються його практичного функціонування, а з іншого боку, вибір аналітичної лінії мимоволі підпорядковується вирішенню питання з його ідентифікацією. В цьому плані український президенталізм був постійним предметом політологічних і правознавчих дискусій, у ході яких він здобував різних термінологічних визначень. Їх розмаїття було зумовлене періодичними змінами і у конституційно-правовому статусі, і у реальних можливостях українських президентів. На тлі цих змін загалом можна погодитися з думкою про «невизначеність» системи влади і про «несистемність» державного ладу в Україні[18], яка по суті застерігає від фінальності в ідентифікації української політичної системи загалом, а відтак і інституту президентства, формат якого визначає характер системи в цілому.

Тим не менше, через те, що науковий аналіз має вестися в системі чітко визначених понять і термінів, у вітчизняній і зарубіжній політології утвердилося визначення української системи влади як напівпрезиденталізму, або семіпрезиденталізму.

[18] Дем'яненко Б. Розвиток кратологічних знань в Україні. Корсунь-Шевченківський : ФОП Гавришенко В. М., 2011. С. 481.

Запровадження цього терміна у вітчизняний науковий обіг справедливо супроводжувалося застереженням щодо труднощів з його змістовним наповненням. Труднощі особливо стосуються вибору критеріїв для характеристики українського семіпрезиденталізму – виходити у цій характеристиці або з інституційних положень, або з реальної практики здійснення влади конкретним президентом. Крім того, виникло питання з тим, наскільки розуміння терміна в українському варіанті збігається із тими його тлумаченнями, які усталилися у зарубіжній політичній науці. Для українських дослідників постало питання про те, на яке тлумачення орієнтуватися – М. Дюверже чи Дж. Сарторі, двох визнаних світових авторів у дослідженні феномену президентської влади. Перший з них вважав семіпрезиденталізм, або деміпрезиденталізм, звичайним чергуванням парламентської і президентської форм правління. Другий розумів цю форму правління як поділ влади між президентом і прем'єр-міністром, тобто як її дуалізм[19; 20; 21].

В українській політології утвердилося розуміння семіпрезиденталізму у версії Дж. Сарторі: всенародне обрання президента, поділ ним владних повноважень з прем'єр-міністром, незалежність президента від парламенту, крім відсутності права на одноосібне правління, незалежність прем'єра і Кабінету Міністрів у питаннях, в яких вони залежні від парламенту, наявність системи противаг у виконавчій владі[22; 23; 24; 25]. Приміром, інститут президентства в Україні

---

[19] Кармазіна М. С. Напівпрезидентська форма правління: труднощі ідентифікації. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*, 2005. Вип. 28. С. 348–357.

[20] Кармазіна М. С. Президентство: український варіант. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2007. С. 91–102.

[21] Гапоненко В. Суперечності інституту президентства: теоретичні засади та уроки для України. *Політичний менеджмент*. 2011. № 5. С. 113–114.

[22] Кармазіна М. С. Президентство: український варіант. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2007. С. 96–97.

[23] Литвин В. Етапи розвитку та різновиди напівпрезиденталізму в Україні (1991–2015 рр.). URL: https://filos.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2014/12/sp.stages.ukraine.pdf lytvyn.vitaliy@gmail.com

[24] Литвин В. Еволюція інституту президентства в політичній історії України: становлення, повноваження, роль і місце у системі правління. URL: https://filos.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2014/12/ukr.presid_ua.pdf

[25] Зелінська М. Можливі моделі розвитку інституту президентства в Україні. *Політичний менеджмент*. 2007. № 3. С. 71–72.

спочатку був спрямований на апробацію парламентської системи правління, а впродовж 1991–2014 рр. – на апробацію президентської та напівпрезидентської форм[26; 27]. Увагу українських дослідників не оминули застереження зарубіжних політологів про ризики негативного впливу президентського правління (всенародне обрання президента і надмірна персоніфікація влади, небезпека протистояння президента і парламенту, яка саме і нейтралізується змішаними системами управління)[28].

Наукові дискусії стосовно форми державного правління, яка встановилася та еволюціонувала в Україні від проголошення державної незалежності і до сьогодні, велися і продовжуються як у теоретичному, так і у прикладному форматі. Дослідження з цього питання вже мають доволі помітну бібліографію, яка, крім ряду монографій, включає також велику кількість статей і розділів у колективних працях авторства як вітчизняних, так і зарубіжних науковців.

Найбільш ґрунтовно висвітлено такі питання, що стосуються інституту президентства в Україні, як природа цього інституту[29] та його еволюція[30; 31; 32; 33; 34; 35; 36], правовий статус і конституційні

---

[26] Литвин В. Етапи розвитку та різновиди напівпрезиденталізму в Україні (1991–2015 рр.). URL: https://filos.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2014/12/sp. stages.ukraine.pdf lytvyn.vitaliy@gmail.com

[27] Литвин В. Еволюція інституту президентства в політичній історії України: становлення, повноваження, роль і місце у системі правління. URL: https://filos. lnu. edu. ua/wp-content/uploads/2014/12/ukr. presid_ua. pdf

[28] Колодій А. Проблема вибору форми державного правління в Україні (в контексті конституційної реформи). *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф Кураса НАН України*. 2016. Вип. 3-4 (83–84). С. 196–199.

[29] Литвак О. М., Рибалка Н. О. Правова природа інституту президентства: Монографія. Київ : Атіка, 2010. 168 с.

[30] Литвин В. Етапи розвитку та різновиди напівпрезиденталізму в Україні (1991–2015 рр.). URL: https://filos.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2014/12/sp. stages.ukraine.pdf lytvyn.vitaliy@gmail.com

[31] Литвин В. Еволюція інституту президентства в політичній історії України: становлення, повноваження, роль і місце у системі правління. URL: https://filos.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2014/12/ukr.presid_ua.pdf

[32] Яковлєв А. А. Розвиток інституту глави держави: Досвід і сучасність України. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/Yakovlev15.pdf

[33] Дмитренко М. А. Політична система України: розвиток в умовах глобалізації та інформаційної революції. Київ : Знання України, 2008. 544 с.

повноваження Президента України[37; 38; 39; 40; 41; 42]. Окреме монографічне дослідження присвячене питанню політичної і правової відповідальності глави держави[43].

В українській науці свого часу зверталася увага на певний дисбаланс у кількості праць юридичної і політологічної спрямованості з явною перевагою перших[44; 45; 46]. Дійсно, поряд з ґрунтовною

---

[34] Дем'яненко Б. Л. Генезис інституту президентства в Україні. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2010. Вип. 19. С. 24–38.

[35] Дем'яненко Б., Дем'яненко В. Генезис інституту президентства в Україні: підсумки президентської каденції Л. Кравчука, Л. Кучми, В. Ющенка. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. Київ : Видавництво Центр суспільних комунікацій, 2011. Вип. 23. С. 82–97.

[36] Суспільно-політичні трансформації в Україні: від задумів до реалій. Київ : Парламентське видавництво, 2009. 536 с.

[37] Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д. Президент Украины: конституционно-правовой статус : монография. Харьков : Факт, 1999. 256 с.

[38] Малишко М. І. Президент України: конституційно правовий статус. Київ : УНА, 2003. 26 с.

[39] Серьогіна С. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади: автореф. дис. . . . к. юрид. н. : 12. 00. 02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 1998. 19 с.

[40] Шатіло В. А. Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні : автореф. дис. . . . к. юрид. н. : 12.00.02 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2005. 19 с.

[41] Кохановський В. Інститут президента в Україні та конституційно-правове закріплення строку його повноважень та способу обрання. URL: http://kul.kiev.ua/images/chasop/2011_3/113.pdf

[42] Берназюк Я. О. Конституційні основи правотворчості Президента України: монографія. Херсон : Видавничий дім Гельветика, 2013. 512 с.

[43] Кресіна І. О., Коваленко А. А., Балан С. В. Інститут імпічменту: політико-правовий аналіз. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2004. С. 113–142.

[44] Зелінська М. Етапи трансформації інституту президентства в Україні. *Політичний менеджмент*. 2010. № 1. С. 68–75.

[45] Зеленько Г. І. Дослідження інституту президентства у вітчизняних політологічних дослідженнях. Політична наука в Україні. 1991–2016: у 2 т. Т. 2. Теоретико-методологічні засади і концептуальні підсумки вітчизняних досліджень / ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ : Парламентське вид-во, 2016. С. 142–171.

[46] Зеленько Г. И. Институт президентства Украины в современном историко-политологическом дискурсе Украины. Методология исследования политического дискурса: актуальные проблемы содержательного анализа общественно-политических текстов : сборник научных трудов. Минск: Белорусский государственный университет, 2017. С. 91–110.

монографією М. Кармазіної, у якій аналізувався інститут президентства в Україні на матеріалах, що стосувалися каденцій Л. Кравчука та Л. Кучми[47], інші політологічні праці з цієї проблеми були у жанрі розділів колективних або індивідуальних монографій [48; 49; 50; 51; 52]. У сукупності міждисциплінарних підходів інститут президентства було обговорено на спеціальній науковій конференції[53].

Крім того, існує доволі об'ємний пакет публікацій, які стосуються політичних змін у статусі українських президентів, їхніх повноважень та взаємодії з різними гілками влади у процесі здійснення державного правління. До них будемо звертатися як до певного парадигмального напряму у ході наукових дискусій щодо інституту президентства в Україні.

Варте уваги, що ідентифікація українського президенталізму велася на тлі загального політичного розвитку країни – її політичної системи та політичного режиму. Характер політичного устрою і політичного правління часів незалежності оцінювався у термінах «неототалітаризм» (В. Полохало, С. Лінецький), «гібридна держава зі

---

[47] Кармазіна М. С. Президентство: український варіант. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2007. 365 с.

[48] Україна: політична історія. XX – початок XXI століття. Розділ V. Політичний досвід самостійної України. §1. Державне будівництво: проблема еліт і лідерства. Київ : Парламентське видавництво, 2007. С. 948–972.

[49] Кармазіна М. С. Еволюція форми правління в Україні в контексті політики. Світоглядно-теоретичний вимір української політики. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2010. С. 49–103.

[50] Дем'яненко Б. Розвиток кратологічних знань в Україні. Розділ 5. Розвиток знань про політичну владу в сучасній Україні. Корсунь-Шевченківський : ФОП Гавришенко В. М., 2011. С. 462–769.

[51] Зеленько Г. І. Функціональний розподіл між владними інститутами та інституціями: механізми та принципи координації. Державне політичне правління і національна єдність: аналітична доповідь. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2017. С. 54–75.

[52] Ярема В. Президент України та Кабінет Міністрів України в системі формування політичних рішень. Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: аналітична доповідь. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2014. С. 90–134.

[53] Інститут Президента України в системі державної влади України : матеріали наукової конференції. Київ, 17 січня 2014 р. Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2014. 472 с.

змішаним авторитарним режимом» (Т. Кузьо), «елементарний авторитаризм» (П. Данієрі), «шантажистська держава (К. Дарден)[54], «м'який авторитаризм» 1994–2004 рр. (Б. Дем'яненко)[55], «демократична держава з авторитарними девіаціями» (А. Круглашов і Н. Ротар)[56], «початкова демократизація» або «транзитивна демократія» (А. Яковлєв)[57], «дефектна демократія» (Ю. Мацієвський)[58], «суперцентралізована система управління» за каденції В. Януковича (О. Валевський)[59].

Форма політичного устрою держави і характер політичного правління у ній перебувають у взаємній залежності. Та або інша форма президенталізму вбирає список ознак, за якими ідентифікується політичний устрій. У свою чергу, сам політичний устрій випливає із тенденцій попереднього розвитку, є історично об'єктивним і тим самим створює так звану «критичну випадковість»* для утвердження тієї або іншої форми правління.

Треба зазначити, що більшість визначень і оцінок форми правління робилися за «матричним» критерієм, тобто за її відповідністю найбільш поширеним і усталеним у світі моделям державного

---

[54] Мацієвський Ю. Між авторитаризмом і демократією: політичний режим після «помаранчевої революції». *Політичний менеджмент*. 2006. № 5. С. 19–22

[55] Дем'яненко Б. Розвиток кратологічних знань в Україні. Розділ 5. Розвиток знань про політичну владу в сучасній Україні. Корсунь-Шевченківський : ФОП Гавриленко В. М., 2011. С. 514.

[56] Круглашов А., Ротар Н. Авторитарні девіації політичного режиму в Україні. *Сучасна українська політика.* Київ : Вид-во «Центр соціальних комунікацій», 2011. Вип. 23. С. 162.

[57] Яковлєв А. А. Розвиток інституту глави держави: Досвід і сучасність України. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/Yakovlev15.pdf

[58] Мацієвський Ю. Від дефектної до керованої демократії? (Тенденції трансформації політичного режиму в Україні після президентських виборів 2010 р.). *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2012. Вип. 6 (62). С. 184–185.

[59] Валевський О. Політична криза 2010–2013 рр. і завдання побудови нової моделі державної політики. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2014. Вип. 6 (74). С. 136–139.

* Термін «критична випадковість» використовується американськими вченими Д. Аджемоглу і Дж. Робінсоном стосовно сукупності обставин, які у біфуркаційній точці закладають вектор подальшого розвитку, у т. ч. політичного, для транзитного суспільства. (Див. : Аджемоглу Д., Робінсон Дж. Чому нації занепадають. Походження влади, багатства та бідності. Київ : Наш формат. 2-ге вид., випр., 2017. С. 95–99.)

правління. Подібний аналіз є доволі продуктивним з прикладної точки зору, як основа для евристичного моделювання вітчизняної моделі організації влади. Разом з тим, для наукового розуміння українського семіпрезиденталізму винятково важливо встановити ступінь його відповідності історико-політичним умовам і загальним суспільним запитам під час його запровадження у політичну систему України.

Не буде зайвим нагадати, що у світовій політичній і політологічній думці про закономірності демократичних транзитів однією з найбільш авторитетних є концепція С. Гантінтона, сформульована ним ще наприкінці 1960-х рр. на основі узагальнення досвіду країн тодішнього «третього світу» (африканських, латиноамериканських, східноазійських) у здійсненні модернізації свого суспільного та економічного життя за моделями розвинутих демократій[60]. Центральна ідея його концепції полягала у тому, що успіх модернізації залежить від міцності політичних інститутів, від їхньої здатності проводити «сильну» політику із забезпечення суспільно-політичного порядку і мобілізації та консолідації населення на виконання проєкту національного транзиту. У надрах цієї концепції зародилося положення про доцільність запровадження у мінливих суспільствах «авторитарної модернізації» під жорстким контролем інститутів політичного правління і державного управління. На визначальній ролі цих інститутів стали особливо наголошувати і з початку 1990-х рр. у зв'язку з розпадом комуністичної системи[61; 62].

Доводиться визнати, що так званий «авторитарний перехід» на пострадянському просторі не тільки був історичною неминучістю, а й у загальних своїх проявах відповідав суспільним умонастроям під час вибору форми правління для незалежної України.

Після здобуття Україною незалежності, на першому етапі політичної модернізації, її було охарактеризовано як перехідне

---

[60] Гантінгтон С. Політичний порядок у мінливих суспільствах / пер. з англ. Київ : Наш формат, 2020. 448 с.

[61] Див., зокрема: Аджемоґлу Д., Робінсон Дж. Чому нації занепадають. Походження влади, багатства та бідності / пер. з англ. Київ : Наш формат, 2016. 440 с.

[62] Фукуяма Ф. Політичний порядок і політичний занепад. Від промислової революції до глобалізації демократії / пер. з англ. Київ : Наш формат, 2019. 608 с.

суспільство з неконсолідованою і нестійкою демократією[63]. Таке визначення солідарне з думкою Г. О'Донелла і Ф. Шміттера, що українське суспільство є неповною демократією, у якому старий політичний режим зруйновано, а новий ще не можна вважати стабільним чи навіть сформованим інституційно.

Роздвоєність свідомості, у сенсі одночасної орієнтації на повністю протилежні політичні моделі, загалом є атрибутом усіх постколоніальних країн, населення яких прагне свободи від зовнішнього впливу і сподівається на «сильну руку», здатну вирішити внутрішні соціальні та економічні проблеми. Природа роздвоєної свідомості криється у звичці до постійного підкорення, у відсутності досвіду самостійного розв'язання життєвих проблем. Серед населення постколоніальних і посттоталітарних країн традиційно частка екстерналів, які вважають, що їхнє життя залежить насамперед від зовнішніх факторів, переважає частку інтерналів, які вважають, що їхнє життя залежить насамперед від них самих. Соціологічні дослідження підтверджують, що Україна в цьому відношенні не є винятком. Феномен «посттоталітарної безпорадності», який являв собою інерцію «вивченої соціальної безпорадності», або «соціалістичного патерналізму», був притаманний усьому радянському простору, що ілюструвалося у дослідженні Є. Головахи та Н. Паніної, зокрема, результатами проведеного ще у 1991 р. соціологічного опитування, під час якого тільки 17% на запитання, хто повинен взяти на себе відповідальність за матеріальне становище людей, відповіли, що у першу чергу треба розраховувати на власні сили, а усі інші покладали відповідальність на державні структури різного рівня. Наступного року, уже у формально незалежній Україні, інтернальність була притаманна лише 19% населення, в той час як екстернальність – 55%[64]. Протягом півтора десятиріччя утвердження ринкових відносин, які потребують індивідуальної ініціативи, співвідношення інтерналів та екстернатів

[63] Колодій А. До питання про політичний режим в Україні (1991–1997). *Сучасність*. 1999. № 7–8. С. 92–93.

[64] Головах Е. И., Панина Н. В. Социальное безумие: история, теория и современная практика. Киев : Абрис, 1994. С. 127, 129.

суттєво змінилося – у 2007 р. частка тих, хто повністю або переважно розраховував на власні сили, зросла до 34%, а тих, хто відчував повну або переважну залежність від зовнішніх обставин, зменшилася приблизно до 36%, при майже 29% тих, хто займав подвійну позицію. Відповідно, і на запитання, яким має бути в українському суспільстві принцип життєзабезпечення, понад 54% відповіли, що повинно бути взаємне доповнення принципів індивідуального самозабезпечення і колективної взаємодопомоги, в той час як пріоритет першому з них віддали тільки 11,3%, а другому – 15,4%[65]. До 2020 р. частка інтерналів збільшилася лише до 40%, а екстерналів знизилась, але до позначки у 39%[66].

Безумовно, зміни у суспільній психології суттєво вплинули на зміни у ставленні населення до форми політичного правління у країні, але під час вибору його моделі вони відіграли свою особливу роль. На вибір формату українського президентства визначальною мірою вплинула та обставина, що запровадження посади глави держави як одного з атрибутів незалежного статусу останньої відбувалося в останній фазі тоталітарного квазі-конституційного поля Української РСР і у першій фазі здобуття незалежності, ще до утворення національного конституційного поля. У цій перехідній ситуації суспільні умонастрої охопила потреба у введенні у структуру владного механізму республіки посади президента як певної переваги союзному президенту. Необхідність введення нового інституту в Україні обґрунтовувалася тим, що за його відсутності республіка була б змушена підпорядковуватися рішенням союзного президента, посада якого вже існувала, що могло б покласти край надіям на здобуття повноцінної незалежності[67]. Масовий вигук на підтримку ідеї вітчизняного президентства заглушив голоси (доволі нечисленні) тих, хто вважав цей новий інститут загрозою парламентаризму і демократії взагалі.

---

[65] Українське суспільство 1992–2007. Динаміка соціальних змін. Київ : Інститут соціології НАН України, 2007. С. 472, 469.

[66] Українське суспільство. *Моніторинг соціальних змін*. Київ : Інститут соціології НАН України, 2020. Вип. 7(21). С. 487.

[67] Кармазіна М. С. Президентство: український варіант. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2007. С. 111.

На вибір формату президентства справила свій вплив і та обставина, що у разі запровадження інституту остаточне рішення ухвалював би парламент, обраний ще у радянський час, а остаточний вибір формату відбувався б тоді, коли владні структури у всій країні ще залишалися в руках вихідців із радянської компартійної номенклатури та господарської еліти, орієнтованої на персоніфікацію влади та на її жорстку вертикалізацію.

У той же час, загальна свідомість тодішньої політичної еліти відзначалася не меншою роздвоєністю, ніж масова. Вона хотіла «правлячу руку» настільки сильною, щоб могла забезпечити їй безпроблемне розтягування державної власності (приватизацію), і настільки слабкою, щоб не могла втручатися у її діяльність як новопосталого правлячого класу, особливо у перебіг приватизації.

Інерція «розщеплення» і масової, і елітарної свідомості зберігала свою силу ще тривалий час, що ілюструвалося і суто науковими дискусіями щодо балансу президенталізму і парламентаризму в українських умовах: наголошувалося і на невідповідності суто президентської республіки українському менталітету, і на невисокій політичній культурі широких верств населення, і на загальній звичці до нехтування законами, а з іншого боку, на слабкості політичних партій як фундаменту суто парламентської моделі, на нестабільності парламенту через невиконання міжфракційних угод, а крім того наголошувалося, що біцефальна структура виконавчої влади створює джерело конфлікту між президентом і прем'єром з питання керування урядом[68; 69].

Дискусії щодо доцільності запровадження посади президента відразу перелилися у дискусії про варіант президентства, оптимальний для України – чистий президенталізм чи семіпрезиденталізм, а стосовно другого варіанта – про вибір між парламентсько-президентською і президентсько-парламентською формами правління. Аргументи на користь моделі з пріоритетом президентської

[68] Зелінська М. Можливі моделі розвитку інституту президентства в Україні. *Політичний менеджмент*. 2007. № 3. С. 76–77.

[69] Дмитренко М. Політична система України: розвиток в умовах глобалізації та інформаційної революції. Київ : Знання України, 2008. С. 341.

посади полягали у тому, що у суспільстві домінують думки, що врегулювання проблем перехідного періоду залежить від персоніфікованої влади і від її концентрації в руках глави її виконавчої гілки, а тому найбільш прийнятною формою організації влади у країні має бути президентсько-парламентська республіка. Звертає на себе увагу, що у багатьох пострадянських країнах відбувалася концентрація влади у глав держав, що сприймалося населенням як гарантія швидких темпів реформування усіх сфер суспільного життя[70]. На остаточний вибір вплинуло і те, що «в умовах перехідного періоду, коли старі цінності зруйновані, а нові ще не сформовані й не окреслені, свідомість розмита, уявлення характеризуються протиріччями, стабільність суспільства може забезпечити тільки влада, до якої народ має довіру …. Масова свідомість змушена шукати ціннісні підпори в історичному минулому і звертатися до пошуку месії, який прийде і наведе «лад у країні». Таким месією в аномічному суспільстві може стати авторитарний чи тоталітарний лідер із комуністичною риторикою чи архаїчно-традиціоналістський «духовний пастор»[71].

Роздумуючи над питанням, чому Україна не обрала ані суто президентську, ані суто парламентську форму правління, варто повернутися до концепції С. Гантінґтона про доцільність «авторитарної модернізації» під час демократичного транзиту. Свою концепцію він підпирав прикладами суспільств, які починали транзит, перебуваючи в аграрному стані. Особливість України полягала у тому, що тут демократичну модернізацію розпочинало суспільство, яке пройшло економічну модернізацію і стало індустріально-аграрним, урбанізованим на дві третини, причому ця модернізація з її не тільки жахливими методами, а й з незаперечними успіхами відбувалася в умовах тоталітарного правління. Ця обставина стала ключовою під час персоніфікації президентської влади.

---

[70] Яковлєв А. А. Розвиток інституту глави держави: Досвід і сучасність України. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/Yakovlev15.pdf

[71] Дем'яненко Б. Розвиток кратологічних знань в Україні. Корсунь-Шевченківський : ФОП Гавришенко В. М., 2011. С. 492, 464–465.

Серед інших факторів вибору під час персоніфікації президентства виділяються і такі: 1) кризовий характер економічних змін, який особливо гостро проявився у промисловості і особливо боляче відчувався урбанізованою більшістю населення; 2) оголення суперечностей у політичній сфері – між представницькою та виконавчою владою на місцях, між центром і регіонами, між прихильниками різних ідеологічних течій; 3) загальна «слабкість» суспільства, яка виявлялася розмитістю його політичного поля, недорозвиненість політичних та організаційних структур і т. д.; 4) зростання соціальної невпевненості; 5) збереження партійно-державною номенклатурою своїх позицій завдяки «національному мімікруванню» і збереження нею орієнтованості на авторитарні методи управління; 6) руйнування звичної соціально-класової і професійної структури, що посилювало соціальну невпевненість; 6) інерція патримоніальної традиції; 7) роз'єднаність демократичних сил, їхня психологічна і організаційна неготовність до управління країною[72].

Варта уваги і та обставина, що демократичні сили не висунули власної стратегії розвитку країни, у т. ч. розвитку політичної системи. Суспільство ж в цілому перебувало на початковому етапі громадянської самоорганізації і було змушене пристосуватися до нових реалій і йти за звичними авторитетами[73]. У підсумку, державотворення в Україні стало, з одного боку, репродукуванням форм радянського державництва, а з другого боку, некритичним, часом випадковим запозиченням зарубіжних форм, чим було зумовлено його нецілісність і суперечливість[74].

Треба зауважити також, що, незалежно від зміни формату семіпрезиденталізму протягом функціонування цього інституту, суспільство за парохіальною інерцією і надалі пов'язувало надії на позитивний результат з главою держави. І, незалежно від піднесень і спадів у соціально-економічній ситуації, рівень довіри

---

[72] Дем'яненко Б. Розвиток кратологічних знань в Україні. Корсунь-Шевченківський : ФОП Гавришенко В. М., 2011. С. 470–475.

[73] Круглашов А., Ротар Н. Авторитарні девіації політичного режиму в Україні. *Сучасна українська політика.* Київ, 2011. Вип. 23. С. 165–166.

[74] Дем'яненко Б. Розвиток кратологічних знань в Україні. Корсунь-Шевченківський : ФОП Гавришенко В. М., 2011. С. 487.

до Президента України, хай загалом і не дуже високий, завжди був вищим, ніж до Верховної Ради та Уряду[75]. У виборі форми правління відіграла свою роль також ціннісна інерція, переважання у суспільній психології таких речей, як самоусунення, відособленість, некомунікабельність, інертність, депресивність, відсутність уявлень про національний ідеал і національну місію. Такий психологічний фон сприяв утвердженню фасадної і риторичної демократії, позбавленої механізмів запобіганню авторитаризму[76]. Безумовно, слід повністю погодитися з тим, що «те, що Україна була історично, соціально, культурно і політично схильна до саме такого розвитку, зовсім не означає, що він був абсолютно невідворотним. Країна могла би, скоріш за все, уникнути консолідації авторитаризму, коли б українські реформатори наполегливіше й цілеспрямованіше добивалися найнеобхідніших інституційних змін. Головною метою мав би бути чіткий поділ влад і, зокрема, зміцнення законодавчої влади як основної противаги виконавчій, традиційно гіпертрофованій за радянських часів»[77]. З другого боку, для чіткого розподілу влади було необхідним, щоб суспільство бачило у її представниках, у т. ч. у президенті, суто службових осіб. Але інерція парохіальної свідомості, посилена загальною кризовою ентропією, стимулювала у суспільній уяві вождистські образи. Тому не менш ґрунтовною є думка, що «в часи нестабільності та невизначеності виникає суспільний запит на тих, хто впевнений у власній правоті, ламає усталені правила й стереотипи, у тому числі переступаючи законодавчі норми і неписані правила, не плентається в хвості людських очікувань на невідкладні результати проривного характеру». У такі часи «імунітети демократії безсилі перед постатями, які демонструють готовність задіяти силу своєї особистості та рішучості, усі

[75] Зеленько Г. І. Інтегративна харизма державної влади : суспільні оцінки та очікування. *Державне політичне правління і національна єдність : аналітична доповідь*. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2017. С. 82.

[76] Балабан Р. Політичний режим в Україні в аспекті суспільних цінностей. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2012. Вип. 6 (62). С. 253–267.

[77] Рябчук М. Специфічна сила «слабкої держави» : інституалізація авторитаризму у пострадянській Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.* 2013. Вип. 4 (66). С. 111.

можливі й неможливі засоби, включаючи силові, щоб слабкість, незахищеність, страхи й невдоволення людей замінити спокоєм, вірою і впевненістю, національним прогресом»[78].

Суспільна потреба у національному лідері підсилювалася тією обставиною, що, крім побудови демократичних та ринкових інститутів, довелося вирішувати питання національного і державного будівництва[79]. Загальна суспільно-політична атмосфера в Україні відзначалася наявністю значної кількості тоталітарних і колоніальних рудиментів і у психології населення, і в організації державного правління. Більшість населення країни ще погано уявляла собі демократичну модель і орієнтувалася на модель персональної відповідальності керівника за втілення суспільних прагнень[80]; [81].

Вибір форми державного правління відбувся в Україні під час каденції президента Л. Кучми, який представляв індустріальний сектор економіки країни, що давало йому підтримку, по суті, більшої частини урбанізованого населення, інтереси якого були пов'язані з розвитком промисловості. Сподівання на Кучму як на досвідченого виробничника закономірно переносилося і на соціальний прошарок, до якого він належав, – на вихідців з колишньої партійної, радянської і господарської номенклатури. Ті, хто належав до цього прошарку, призвичаїлися до авторитарних «ручних» методів управління країною, до жорсткої владної вертикалі і патримоніальних відносин між владою і громадянами. Понад те, збереження патримоніальної моделі у соціально-економічній сфері легітимізувало збереження за ними можливості розпоряджатися

---

[78] Литвин В. Політичне лідерство: теорії і реалізації сучасного світу. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.* 2017. Вип. 5–6 (91–92). С. 45, 47.

[79] Мацієвський Ю. Від дефектної до керованої демократі? (Тенденції трансформації політичного режиму в Україні після президентських виборів 2010 р.). *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф Кураса НАН України*. 2012. Вип. 6 (62). С. 185.

[80] Гаврилюк Д. Характер впливу діючого політичного режиму в Україні на політичну та електоральну участь. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2012. Вип. 6 (62). С. 282.

[81] Редькіна Г. Особливості політичного режиму в Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.* 2012. Вип. 6 (62). С. 224.

державними ресурсами і здійснювати їх приватизацію на власну користь.

Відіграло свою роль те, що в Україні на час вибору форми політичного правління не було професійних політиків, а ті, хто йшов у політику, переймалися насамперед або власними, або олігархічними політичними інтересами[82]. Правлячий соціальний прошарок рекрутувався у вигляді конгломерату «кланів», у які інфільтрувалися вихідці із напівкриміального «тіньового» сектору радянської пори і навіть із відверто кримінального середовища. Кучма використовував зміни у структурі правлячої еліти для запровадження пріоритету президентської посади, пояснюючи, що у слабкій президентській владі зацікавлений симбіоз сил, який складається з місцевих еліт, вихідців зі злочинного світу, нечесних бізнесменів, корумпованої бюрократії. Він обіцяв використати президентські повноваження для приборкання крайньо лівих і крайньо правих політичних сил, зацікавлених у ситуації хаосу, в якому у них з'являлася б надія на владу[83]; [84]. Протягом 1994–1997 рр. посилення президентської вертикалі пояснювалося вже необхідністю реагувати на ситуацію, що складалася об'єктивно: вихід кланів з-під державного контролю, збереження у парламенті відчутного впливу залишків радянської номенклатури, своєрідних рантьє, у збереженні моделі, за якої вони могли експлуатувати державні ресурси і розподіляти між собою державні замовлення. В Україні виникла модель економіки, до якої можна застосувати термін *«пребендабельна»*[*]. Навіть зі своїм наступним економічним і фінансовим зміцненням більшість кланів не стала домагатися ослаблення президентської влади, а обрала тактику конкуренції між

---

[82] Рябінін Є. Типологічні характеристики політичного режиму в Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2012. Вип. 6 (62). С. 233–243.

[83] Дем'яненко Б. Розвиток кратологічних знань в Україні. Корсунь-Шевченківський : ФОП Гавришенко В. М., 2011. С. 501

[84] Кармазіна М. С. Еволюція форми правління в Україні в контексті політики. *Світоглядно-теоретичний вимір сучасної української політики.* Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2010. С. 62–63.

[*] Під терміном «пребендабельна економіка» у сучасній соціальній науці розуміється розподіл коштів, отриманих від експлуатації природних ресурсів, серед «великих людей» з подальшим розподілом ними серед своєї клієнтури.

собою за доступ до особи президента. Тільки на початку 2000-х рр. почали заявляти про себе групи, об'єднані спільною проблемою – відсутністю владних важелів для реалізації своїх інтересів, які полягали у збільшенні своїх фінансових та економічних ресурсів. Такі групи ставали в опозицію до конкретного президента, але не до самої «*пребендабельності*», хоча з популістською метою були змушені і критикувати її. Нововиникла опозиція не виступала за послаблення президентської вертикалі, її критика влади була не так системною, як персоніфікованою, що відображало її амбівалентність у стосунках з владою. Тобто семіпрезиденталізм сам продукував опозицію собі, відштовхуючи від «державного корита» ті або інші «не свої» клани чи групи за інтересом[85].

Демократія, яка могла б перешкодити посиленню президентської влади, була недостатньо готовою для такої місії. Вона мала розмиті уявлення про демократичну модель влади, не окреслила власного чіткого бачення національної перспективи, персоніфікувалася не тільки з ідейними дисидентами радянських часів – послідовними демократами, а й з політичними опортуністами[86]. На початку 2000-х рр. дослідники вітчизняного політичного поля відмічали відсутність у ньому політичних сил, які б повністю презентували інтереси українського народу, відповідали корінним інтересам національного державного розвитку. Характерно, що критика влади з боку політичних сил супроводжувалася наголосом не на послаблення президенталізму в принципі, а на очікування на президентській посаді особи з іншою, ніж у тодішньої влади, ідеологією – національно-демократичною і правоцентристською[87]. Одночасно у політологічних аналізах лунала думка, що однією з історичних перешкод на шляху утвердження демократичної

---

[85] Дем'яненко Б. Розвиток кратологічних знань в Україні. Корсунь-Шевченківський : ФОП Гавришенко В. М., 2011. С. 503.

[86] Кармазина М. С. Українська незалежність у трансформаційних лабіринтах. *Суспільно-політичні трансформації в Україні: від задумів до реалії*. Київ : Парламентське ви-во, 2009. С. 479

[87] Головатий М. Хто стане третім Президентом України? Про ідеологічні метаморфози наступних президентських виборів. *Політичний менеджмент*. 2003. № 2. С. 72.

сутності політичних інститутів стала відсутність впливової політичної сили центристського характеру, яка б виконувала роль міцного об'єднуючого стрижня[88].

Можна було б вести мову про особливості семіпрезиденталізму в Україні з погляду його відповідності/невідповідності певній універсальній матриці. Однак навіть у форматі загального конституційного права такої матриці не створено, через що більшість правознавчих аналізів українського варіанта цього інституту тільки супроводжується ілюстраціями різних національних прикладів, які також свідчать про варіативність функціонування цієї моделі у демократичних державах. Варіативність є цілком природною, оскільки в жодній державі політична система ніколи на практиці не функціонує у заданому конституцією «проєктному» режимі і під впливом обставин у «робочому» стані відхиляється від нього. «Робочий» режим функціонування українського семіпрезиденталізму в цьому відношенні якщо і є винятком, то не за своїми принциповими засадами, а за стилем правління. Якщо і можна розглядати питання про особливості його українського варіанта, то хіба що за критерієм ступеня відхилення його «робочого» режиму від «проєктного» порівняно не з універсальною, а з вітчизняною конституційною матрицею.

Девіації інституту президенталізму завжди викликаються політичними обставинами. В цьому сенсі особливості українського семіпрезиденталізму варто розглянути у варіантах «кейс-стадіз» – коли і якою мірою конституційний формат семіпрезиденталізму, його «проєктний» режим підпорядковувався політичним інтересам правлячого режиму – режиму у сенсі сукупності тих, хто на чолі з президентом здійснював владу, наскільки це було виправдано обставинами і які наслідки це мало для загального політичного розвитку країни.

У цьому плані, якщо виходити з ґантінґтонової концепції «авторитарного переходу», прагнення тих, хто обіймав президентську посаду в Україні, до максимальної концентрації у своїх руках виконавчої влади було закономірним. Вихід із загальносоюзного

---

[88] Дем'яненко Б. Розвиток кратологічних знань в Україні. Корсунь-Шевченківський : ФОП Гавришенко В. М., 2011. С. 490.

господарського комплексу поставив перед країною проблему економічної перебудови і амортизації соціальної кризи. Вирішення цього завдання в ситуації, коли ринкові відносини тільки почали формуватися, залежало від концентрації ресурсів у руках центральної влади, а ще більш від того, хто персонально цими ресурсами розпоряджатиметься, тобто від того, у чиїх руках будуть виконавчі повноваження, або як існуватимуть між собою законодавча та виконавча гілки влади і ті, хто їх персоніфікуватимуть.

У політичних відносинах влада взагалі є ключовою субстанцією, важливою як у ресурсному, так і у психологічному плані[89]. І перетягування владних каналів у незалежній Україні стало неминучим з позицій як ресурсних інтересів, так і особистих амбіцій. Уже під час короткої каденції першого Президента України Л. Кравчука сталися випадки протистояння між ним і Прем'єр-міністром України Л. Кучмою[90; 91], у яких «президент-ідеолог» не сприймався парламентом як переконлива постать порівняно з «прем'єром-господарником». Сама президентська ініціатива щодо максимальної концентрації повноважень в одних руках була перехоплена прем'єром і продовжена після того, як він переміг першого президента на дострокових президентських виборах 1994 р. Однак деякий час виконання президентом виконавчої функції ускладнювалося відсутністю конституції, яка б унормувала розподіл повноважень між гілками влади: до 1996 р. залишалася чинною Конституція Радянської України, лише наповнена деякими демократичними новаціями.

Загальне окреслення українського варіанта президенталізму відбулося тільки 1995 р. у вигляді Конституційної угоди між парламентом і главою держави, яка мала діяти до ухвалення нової Конституції України. Положення Угоди, такі як право президента

---

[89] Бойме К., фон. Політичні теорії сучасності / пер. з нім. Київ : Стилос, 2008. С. 231–237.

[90] Литвин В. М. Украина: политика, политики, власть. На фоне политического портрета Л. Кравчука. Киев : Издательский дом «Альтернатива», 1997. С. 272–297.

[91] Кармазіна М. С. Президентство: український варіант. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2007. С. 197–212.

призначати Кабінет-Міністрів і звільняти його членів без згоди парламенту, пряма підзвітність уряду президентові, право глави держави видавати укази, що мають силу законів, його фактична можливість визначати економічну політику в державі вважаються відступом законодавчої влади, встановленням фактично президентської республіки[92; 93; 94.]

Причини, з яких Кучма домагався максимуму виконавчих повноважень, полягали не лише у його особистих амбіціях, а й у нездатності обраного у 1994 р. парламенту задати чіткий напрям для суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку країни. Ще будучи прем'єром, Кучма звертався до парламенту з питанням – «скажіть, яке суспільство треба будувати»[*], але зрозумілої відповіді не отримав. Обраний за суто мажоритарною системою, парламент не був достатньо ідеологічно-структурованим, працював без чітко окресленої більшості, яка мала б уявлення про модель майбутньої України і могла б запровадити образ цієї моделі у свідомість населення як національний ідеал.

Мажоритарна система виборів привела до парламенту велику кількість людей, які швидко зрозуміли, що настає ера, коли «влада дає гроші», і насамперед це виконавча влада, яка розпоряджається ресурсами країни. Відповідно, отримувати політичну ренту можна, лише зберігаючи контроль за виконавчою владою. Крім того, депутатський корпус був носієм тієї самої роздвоєної свідомості, що й більшість населення, – хотів мати політичну персону, на яку можна було б покласти тягар економічних проблем і відповідальність за їх невирішеність, і, водночас, не допустити встановлення

---

[92] Дем'яненко Б. Розвиток кратологічних знань в Україні. Корсунь-Шевченківський : ФОП Гавришенко В. М., 2011. С. 499.

[93] Зелінська М. Етапи трансформації інституту президентства в Україні. *Політичний менеджмент*. 2010. № 1. С. 69–70.

[94] Литвин В. Еволюція інституту президентства в політичній історії України: становлення, повноваження, роль і місце у системі правління. URL: https://filos.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2014/12/ukr.presid_ua.pdf

[*] Сарказм, який це природне для глави виконавчої влади запитання до вищого законодавчого органу викликало у більшості інтелектуалів, продемонстрував, що навіть на елітарному рівні не вистачало повного розуміння сутності розподілу влади у державі.

авторитарного правління, яке зробило б парламентаризм якщо й не зайвим, то декоративним. До цього додавалася й колективна амбіція «народного представництва» як формально вищої гілки влади в державі.

Сукупність цих факторів зумовила ситуацію, коли під час прийняття Конституції України (1996 р.) і парламент, і президент у змаганні за більший пакет владних повноважень не змогли повністю здолати один одного і були змушені погодитися на закріплення в Основному законі такого переліку взаємних повноважень, який не відповідав би ані суто президентській, ані суто парламентській формі державного правління. Тим самим було конституйовано семіпрезиденталізм як компромісну формулу, названу своєрідною взаємною «гарантією безпеки», бо за неї кожну зі сторін не можна було усунути шляхом референдуму, а підпорядкування владної вертикалі президенту врівноважувалося правом парламенту затверджувати кандидатури на ряд ключових державних посад і оголошувати недовіру Кабінету Міністрів[95]. У цілому ж низкою науковців українська конституція була віднесена до типу «жорстких», бо вона надала президенту визначальні функції в управлінні державою[96].

Конституція фактично запровадила систему дуумвірату у виконавчій владі – інститут Кабінету Міністрів, який є класичним уособленням цієї гілки, було доповнено інститутом президентства, і закріплення за другим із них виконавчої функції обґрунтовувалося теоретиками конституціоналізму[97]. Все ж таки, формально конституція не визначала президента носієм виконавчої влади, понад те, суттєво обмежила його повноваження в частині формування і підзвітності Кабінету Міністрів. З іншого боку, за ним було закріплено ряд ключових повноважень у різних сферах здійснення державного правління. У сфері кадрових призначень це, зокрема,

---

[95] Дем'яненко Б. Розвиток кратологічних знань в Україні. Корсунь-Шевченківський : ФОП Гавришенко В. М., 2011. С. 498.

[96] Зелінська М. Етапи трансформації інституту президентства в Україні. *Політичний менеджмент*. 2010. № 1. С. 70.

[97] Яковлєв А. А. Розвиток інституту глави держави: Досвід і сучасність України. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/Yakovlev15.pdf

право призначати за згодою парламенту прем'єр-міністра і звільняти його, призначати і звільняти членів Кабміну, керівників інших органів виконавчої влади, у т. ч. командування Збройними силами. Президенту надано право в окремих випадках припиняти повноваження Верховної Ради, накладати вето на прийняті нею закони і самому виходити із законодавчими ініціативами. Він може міняти структуру виконавчої влади, відміняти урядові рішення. Крім того, він представляє державу у зовнішніх взаєминах, має право оголошувати загальну або часткову мобілізацію, запроваджувати надзвичайний стан[98].

Вагу президента у виконавчій владі було збережено його правом протягом трьох років після прийняття конституції видавати укази з деяких економічних питань, привласненням місцевими державними адміністраціями, голови яких призначалися президентами, ряду функцій місцевих органів влади, чим зміцнилася президентська владна вертикаль[99]. Названі повноваження в економічній сфері дозволили, з одного боку, швидше приймати рішення в умовах кризової економіки. З іншого боку, зверталася увага на те, що непублічність їх ухвалення, з одного боку, заохочувала президентську довільність, а з іншого, – парламентську пасивність, яка виразилася протягом трирічного після конституції періоду у зменшенні кількості прийнятих законів. Крім того, президент фактично був уповноважений керувати заповненням ключових посад у виконавчій влад, а крім того, був наділений правом скасовувати урядові акти[100].

Пакет президентських повноважень від 1996 р. Л. Кучма і надалі вважав недостатнім, аби виконавча влада вивела країну із кризового стану. Він та його команда вважали себе «обмеженими у маневрі». Але не меншою мірою був обмежений і Кабінет

---

[98] Дмитренко М. Політична система України: розвиток в умовах глобалізації та інформаційної революції. Київ : Знання України, 2008. С. 361–363.

[99] Україна: політичні стратегії модернізації : зб. наук.-аналіт. доповідей. Київ : НІСД, 2011. С. 191–192.

[100] Ярема В. Президент України та Кабінет Міністрів України в системі формування політичних рішень. *Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації : аналітична доповідь*. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2014. С. 96–97, 104–105.

Міністрів. Верховна Рада була в цілому задоволена суперечностями між урядом і президентською адміністрацією, що убезпечувало її від прямої відповідальності за стан справ у країні. Л. Кучма спробував встановити контроль над парламентом проведенням у 2000 р. референдуму з питання реформування Верховної Ради і народної довіри до неї. Встановивши контроль над нею, він отримував би можливість конституційно збільшити свої повноваження за допомогою нового порядку внесення змін до конституції, на які він сподівався у разі встановлення контролю над парламентом[101]. Референдум, який відбувся, дав позитивні відповіді на винесені на ньому питання, але серед них не було тих принципово важливих для Кучми, що стосувалися порядку внесення змін до Основного закону.

Тим часом надмірна концентрація повноважень у руках Л. Кучми протягом його другої каденції 1999–2004 рр. посилила конспірологічний характер його діяльності – утаємничено приймалися рішення, які, коли стали оприлюдненими, дискредитували його і суттєво підважили його політичну репутацію. Вихід зі ситуації він побачив в ініціюванні змін до конституції в напрямі звуження президентських повноважень. Таким чином він міг відкинути звинувачення на свою адресу щодо спроби узурпації влади. Проєкт відповідного закону був винесений на обговорення і схвалений у грудні 2004 р., але на той час у країні розгорнулися події, підготовлені попереднім перебуванням Л. Кучми на посаді Президента України. Широкі виконавчі можливості в економічній сфері, надані йому і Конституційною угодою 1995 р., і перехідними положеннями Конституції 1996 р., та й загальною залежністю від нього урядових інституцій мали наслідком те, що період його правління став періодом олігархізації країни, формування фінансово-економічних груп, які в процесі приватизації державного майна набули гігантських статків, розміри яких на тлі занепаду промислового виробництва обурювали населення. Настроями населення скористалися групи, опозиційні олігархічному режиму (контр-еліта), які під національно-демократичними гаслами на президентських виборах 2004 р. домоглися обрання президентом В. Ющенка.

---

[101] Зелінська М. Інститут президентства в Україні в контексті конституційної реформи. *Політичний менеджмент*. 2006. № 3. С. 71.

Каденція В. Ющенка була означена суперечливими змінами в українському семіпрезиденталізмі. На президентські вибори В. Ющенко йшов під гаслами демократизації країни, усунення авторитарних методів правління, подолання найпотворніших вад олігархічного режиму – корупції, непотизму, клановості, правового нігілізму, тіньової економіки і тіньового розподілу державних ресурсів. Разом з тим, він, як і попередник, також опинився у «часовій пастці» – якнайшвидше виконання передвиборчих обіцянок, особливо соціального змісту, потребувало консолідації влади і суспільної мобілізації, тобто слідування на практиці тим самим «авторитарним переходом». Але такому стилю правління мало пасували передбачені ініційовані Л. Кучмою зміни до Конституції, які набули чинності з 1 січня 2006 р. Ними було передбачено виведення уряду з-під прямого президентського контролю і його відповідальність лише перед парламентом, збільшення прем'єрських повноважень в частині призначень на ключові посади. У цій частині були збільшені також і повноваження Верховної Ради. Семіпрезиденталізм тим самим змінився із президент-парламентської форми на парламент-президентську.

Для збереження свого реноме лідера демократії В. Ющенку не залишалося нічого іншого, як задекларувати свою згоду із конституційними змінами, ухваленими парламентом. Але і нова редакція конституції не вважалася ним ідеальною, у зв'язку з чим тепер вже він оголосив намір ініціювати створення спільної робочої групи з рівним представництвом від президента і парламента для розробки пропозицій щодо гармонізації діяльності гілок влади[102]. Доволі показова заява, якщо зважати на суспільну атмосферу, у якій домінували осуди попереднього стилю правління і висловлювалися думки про неможливість повернення до президентської форми правління[103]. З іншого боку, зверталась увага і на вірогідні ризики правового і політичного характеру, що їх несли конституційні зміни. Зокрема, на нечіткість положення про подвійну відповідаль-

[102] Зелінська М. Можливі моделі розвитку інституту президентства в Україні. *Політичний менеджмент*. 2007. № 3. С. 71.

[103] Див. : Вишняк О. Від авторитарного президенціалізму до парламентської демократії. *Політичний менеджмент*. 2007. № 3. С. 15.

ність уряду, викладеного так, що Верховна Рада за пропозицією Президента України могла розглядати, а могла і не розглядати питання про відповідальність Кабінету Міністрів, тобто розгляд питання не був обов'язковим[104]. Безпосереднє підпорядкування президенту деяких членів Кабміну руйнувало монолітність урядової команди[105].

Новий конституційний порядок обіцяв значне підсилення демократичних засад суспільно-політичного життя, але вагомими були і припущення про можливість загального розчарування громадян у демократії, якщо вона виявиться непрацюючою. Такого роду припущення підсилювалися тим, що самі зміни у системі політичного правління здійснювалися без широкого обговорення, за низької інформованості суспільства[106].

Розширення «вікна можливостей» для Кабінету Міністрів безумовно знаменувало більшу демократичність здійснення виконавчої влади. Крім того, більша свобода, яку прем'єри здобули у відносинах з президентом, створювала небезпеку для прояву особистих амбіцій і мала конфліктогенну складову у суспільній атмосфері, де і надалі переважали патримоніальні настрої, а виведення країни з кризи пов'язувалося, як і раніше, з особою президента. В. Ющенко реагував на ці очікування заміною прем'єра – замість Ю. Тимошенко, яка відіграла особливу роль у його перемозі на президентських виборах, уряд очолив переможений ним на виборах «міцний господарник» В. Янукович, який представляв політичні сили, на які спирався Л. Кучма. Такою «рокіровкою» В. Ющенко подав сигнал про свій намір об'єднати різнорідні політичні і регіональні групи або принаймні досягти між ними компромісу, але досягти таким способом збереження свого рейтингу йому не вдалося – населення і далі розуміло президентську роль «арбітра нації» у суто соціально-економічних категоріях, а його самого як «пароха», здатного привести народ до більш заможного життя.

---

[104] Дем'яненко Б. Політична реформа: можливі сценарії реалізації. *У кольорах «помаранчевої революції»*. Київ : ТОВ УВВК «ЕксОб», 2007. С. 112.

[105] Зелінська М. Етапи трансформації інституту президентства в Україні. *Політичний менеджмент*. 2010. № 1. С. 72.

[106] Дем'яненко Б. Політична реформа: можливі сценарії реалізації. *У кольорах «помаранчевої революції»*. Київ : ТОВ УВВК «ЕксОб», 2007. С. 114–115.

Позитивним наслідком функціонування «семіпрезиденталізму» зразка 2004 р. можна вважати те, що, крім патримоніальних очікувань від президентської влади, населення в умовах загальної демократизації стало більше усвідомлювати своє право вимагати від глави держави звіту за свої рішення і дії. Такі зміни у психології населення мали проявитися у майбутньому його новими виступами на захист свого права самому вирішувати долю країни. Однак на кінець каденції В. Ющенка залишався домінувати патримоніальний компонент свідомості – надія на лідера, здатного здолати кризову ситуацію.

На хвилі цих настроїв у 2010 р. під гаслом «наведення порядку» Президентом України став В. Янукович. Інерція патримоніальної психології більшості населення полегшила йому домогтися від Конституційного Суду скасування конституційних змін, внесених у 2004 р., і повернення Конституції «епохи Кучми». Новий (старий) формально-правовий статус президента посилився утворенням лояльної йому парламентської більшості за результатами виборів до Верховної Ради у 2012 р. Тепер семіпрезиденталізм почав знову функціонувати за моделлю, коли глава держави не тільки контролює виконавчу владу, а й здійснює загальне політичне і державне правління і фактично легітимізує діяльність усіх владних інституцій. Формально не наділений повноваженнями на керування Урядом, він здійснював таке керування у «ручному режимі»[107]. Проведені індексні аналізи президентської влади, як вона визначена Конституцією 1996 р. (відновленою у 2010 р.), дали підставу для висновку про її надмірність, про недостатню збалансованість системи противаг, які перешкоджають перетворенню президенталізму на авторитаризм[108; 109].

---

[107] Литвин В. Еволюція інституту президентства в політичній історії України: становлення, повноваження, роль і місце у системі правління. URL: https://filos. lnu. edu. ua/wp-content/uploads/2014/12/ukr. presid_ua. pdf

[108] Зелінська М. Індексний аналіз президентської влади за Конституцією України. *Віче.* 2011. № 18. С. 9–12.

[109] Клим М. Індексний аналіз президентської влади в сучасній Україні (за методикою Дж. Макгрегора). *Сучасна українська політика.* Київ : Вид-во «Центр соціальних комунікацій». 2013. Вип. 29. С. 110–121.

Прихід Януковича до влади поставив питання, чи не стане його каденція ілюстрацією того, що дістало назву «патронажного президентства», коли формальні повноваження президента поєднувалися з його неформальним впливом, базованим на широкій мережі патронажно-клієнтських відносин[110]. Хоча політичні прогнози у більшості своїй сходилися на тому, що повернення в Україні авторитаризму малоймовірне, але реальність виявилася більш жорсткою, ніж це могло уявлятись.

Отримання повноважень, передбачених Конституцією 1996 р., В. Янукович зрозумів як карт-бланш на авторитарну владу, як право на одноосібне прийняття стратегічних і доленосних для держави рішень. Така самовпевненість обернулася проти нього наприкінці 2013 р., коли він прийняв рішення, без загального національного обговорення, відмовитися від підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом. Масові протести з цього приводу (Революція Гідності), змусили його залишити посаду, внаслідок чого президент-парламентська модель семіпрезиденталізму знову припинила своє функціонування.

Після обрання на посаду Президента України П. Порошенка було відновлено Конституцію України у редакції 2004 р. і країна повернулася до парламент-президентської республіки. Ця форма правління не змінилася і з обранням у 2019 р. Президентом України В. Зеленського. В той же час, розпочата у 2014 р. агресія Росії проти України (повільна за каденції П. Порошенка і повномасштабна за каденції В. Зеленського) актуалізувала статус Президента України як верховного головнокомандувача і морально легітимізувала його право на повну директивність стосовно виконавчої влади.

Різниця між формальними повноваженнями і неформальною роллю українського президента є віддзеркаленням загальної різниці між конституційно встановленим («проєктним») режимом функціонування політичної системи і її реальним («робочим») режимом, який являє собою реагування на постійно мінливі

[110] Маційовський Ю. Від дефектної до керованої демократі? (Тенденції трансформації політичного режиму в Україні після президентських виборів 2010 р.). *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф Кураса НАН України*. 2012. Вип. 6 (62). С. 143.

обставини і ситуації. Характер «робочого» режиму великою, а то й визначальною мірою залежить від конкретних реагуючих дій тих, хто або наділений владними повноваженнями, або дуже близький до владних механізмів. Сукупність таких персоналій становить політичний режим в інституціональному сенсі – «режим-структуру». В українському президенталізмі у такого роду структурі слід окремо виділити інституцію, яка являє собою оперативний інструмент у президентських руках під назвами Адміністрація Президента України у 1991–2005 та 2010–2019 рр., Секретаріат Президента України у 2005–2010 рр. та Офіс Президента України з 2019 р.

Створюючись у 1991 р., АПУ замислювалася як робочий орган без конституційно визначених повноважень. Однак її структура фактично дублювала структуру Кабміну за предметними напрямами своєї роботи – економіка, зовнішні справи, регіоналістика і т. д. [111]. Поступово АПУ еволюціонувала від своєрідного центру забезпечення повсякденної діяльності глави держави, як це було при Л. Кравчуку, до потужного бюрократичного механізму, який почав впливати на всі сфери суспільного життя, а її глава метафорично вважатися «другою особою в державі»[112].

Посиленню впливу АПУ сприяла невизначеність форми правління, відсутність у неї таких рис, як чітке розмежування гілок влади, наявність у правлячих кіл уявлень про шляхи і методи демократизації країни, глибокий політичний досвід глави держави. Далася взнаки інерція радянського стилю правління. Інституційна невизначеність форми правління у перші роки незалежності зумовила й подальшу його невизначеність[113].

Надмірна управлінська роль АПУ значною мірою зумовлена конституційною філософією в Україні, якою форми державно-управлінської діяльності президента пов’язані з єдністю його організаційно-розпорядчих і виконавчих функцій: «за допомогою

---

[111] Перегуда Є. В. Виконавча влада України: політико-правові аспекти модернізації : монографія. Київ : Логос, 2013. С. 184.

[112] Дем’яненко Б. Розвиток кратологічних знань в Україні. Корсунь-Шевченківський : ФОП Гавришенко В. М., 2011. С. 500.

[113] Кармазіна М. С. Еволюція форми правління в Україні в контексті політики. *Світоглядно-теоретичний вимір сучасної української політики*. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2010. С. 56–57.

управлінських форм глава держави реалізує свої повноваження в сфері державного управління, а також під час здійснення внутрішньоорганізаційної роботи. При цьому головне значення в такому механізмі належить першим, оскільки вони виражають зовнішній юридичний вплив і є формами управління у власному змісті». Зокрема, до відання президента належать такі форми діяльності, як:

– установча (участь у формуванні органів державної влади);

– нормотворча (видання указів і розпоряджень щодо деталізації і конкретизації загальних правових норм, що містяться у чинному законодавстві);

– правозастосовна (зокрема, право вето на ухвалені закони, введення надзвичайного етапу, оголошення стану війни і прийняття необхідних при цьому правових актів;

– контрольна (встановлення реального стану справ у відповідній суспільній сфері і вжиття заходів із запобігання там правопорушень;

– інтерпретаційна (з'ясування або роз'яснення змісту і цілей правових норм з виданням відповідного інтерпретаційного акта);

– зовнішньополітична (ведення переговорів і укладання міжнародних договорів)[114].

Для багатьох аналітиків АПУ часів Л. Кучми була не тільки «другим центром виконавчої влади», «тіньовим кабміном», а й «альфою і омегою державного придушення», «основною рушійною силою політичних скандалів, інтриг, склок і конфліктів»[115].

Крім того, АПУ/СПУ/ОПУ використовувалися президентами як гравітаційне поле для формування так званої «партії влади» – угруповання людей, лояльних до глави держави і ладних проводити в життя його рішення на місцях. «Партія влади», як правило, виходила за межі метафоричної ідентифікації і мала легальне організаційне оформлення. В часи Л. Кучми такими були Народно-

[114] Литвак О. М., Рибалка Н. О. Правова природа інституту президентства: монографія. Київ : Атіка, 2010. С. 49, 80–83.

[115] Див. : Кармазіна М. С. Президентство: український варіант. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2007. С. 277.

демократична, а потім Соціал-демократична (об'єднана) партії[116], в часи В. Януковича – Партія регіонів, П. Порошенка – Європейська солідарність, В. Зеленського – Слуга народу.

Апарат АПУ зі своїм виникненням запустив інерцію репродукування номенклатурно-бюрократичного типу правління радянського зразка. Сила інерції була настільки потужною, що за каденції демократа В. Ющенка його Секретаріат фактично продовжував грати за старими правилами, чому сприяло і призначення на керівні посади в ньому людей, яким були притаманні вади попередньої бюрократії – використання влади заради власного бізнесу, організація непотичних зв'язків і т. п. [117].

Політичний «режим-порядок» Л. Кучми («кучмізм») бачився як «м'який авторитаризм», який поєднував методи заохочування і залякування, відзначаючись такими рисами, як політичне маніпулювання, декоративність демократії, виборчі фальсифікації, тіньовізація політичного правління, правовий нігілізм, бюрократизація, порушення прав і свобод людини і ігнорування опозиції[118].

У більш жорсткому варіанті «кучмізм» реінкарнувався у «режим-порядок» В. Януковича: імітація демократії, застосування точкових репресій проти окремих індивідів, замість репресій масштабних, застосування адміністративного ресурсу у виборчому процесі і щодо громадянського суспільства, фасадний характер демократизації правопорядку[119].

«Наведення порядку» В. Януковичем стало ще більш повним втіленням авторитарного «режиму-порядку» – реанімування командно-адміністративних методів управління, витіснення профспілок із процесу прийняття державних рішень, бюрократичний контроль, утаємниченість в управління, адміністративні обмеження прав і

---

[116] Кармазіна М. С. Президентство: український варіант. Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2007. С. 213, 277–278.

[117] Дем'яненко Б. Розвиток кратологічних знань в Україні. Корсунь-Шевченківський : ФОП Гавришенко В. М., 2011. С. 524.

[118] Дем'яненко Б. Розвиток кратологічних знань в Україні. Корсунь-Шевченківський : ФОП Гавришенко В. М., 2011. С. 514–516.

[119] Гаврилюк Д. Характер впливу діючого політичного режиму в Україні на політичну та електоральну участь. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.* 2012. Вип. 6 (62). С. 282–283.

свобод індивіда[120]. АПУ, якій було повернуто стару назву, і «партія влади» стали тоді опорою президента у запровадженні фактично авторитарного правління, яке являло собою «інституціоналізований державний шантаж», убезпечуючи себе від конкуренції, яку режим не здатний витримати[121].

Політичний «режим-порядок» Л. Кучми і В. Януковича був неопатримоніалізмом – отриманням фінансових ресурсів від природної ренти і розподілом їх між тими, хто був включений у «режим-структуру». Методом «допуску до корита» їм вдавалося утримувати баланс у відносинах між галузевими фінансово-промисловими групами і між регіональними кланами[122]. Меншою мірою неопатримоніалізм проявлявся у «режимі-порядку» В. Ющенка і П. Порошенка, але і ними завдання утримання влади вирішувалося утворенням аналогічного «режиму-структури» із кола найбільш лояльних і «перевірених» осіб, тобто фактично непотизмом.

Важко дати оцінку ролі нинішній президентській адміністрації за загальними демократичними критеріями і вимогами. Перемога В. Зеленського на президентських виборах 2019 р. була виявленням сподівань на реальну, а не декоративну демократію, притаманних насамперед молодому поколінню, яке виросло в атмосфері демократичних декларацій і вірить у можливість їх реального втілення. У такій ситуації новообраний президент в образі опонента попередньому політичному лицемірству мусив би не допускати втручання своєї адміністрації, названої тепер офісом, у діяльність виконавчої влади. Однак утворення у Верховній Раді пропрезидентської більшості дало йому можливість здійснювати на практиці нормотворчу функцію, яка дозволяє фактично підпорядкувати собі

---

[120] Рябінін Є. Типологічні характеристики політичного режиму в Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2012. Вип. 6 (62). С. 240–241.

[121] Рябчук М. Специфічна сила «слабкої держави»: інституалізація авторитаризму у пострадянській Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2013. № 4 (66). С. 119.

[122] Ярема В. Президент України та Кабінет Міністрів України в системі формування політичних рішень. *Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: аналітична доповідь*. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2014. С. 113–127.

виконавчу владу, як це притаманне президентським республікам. Крім того, повномасштабна російська агресія покликала до життя його функцію верховного головнокомандувача, поставила українське суспільство перед необхідністю повної мобілізації і об'єднання навколо глави держави як воєнного лідера. В таких ситуаціях державне управління природно зосереджується в руках найближчого президентського кола, тим самим в руках ОПУ, який уособлює «режим-структуру», здатну на оперативність у реагуванні на швидкозмінну ситуацію. Відповідно, надмірно, порівняно з мирним часом, зростає політична та управлінська вага глави президентського офісу, чий образ «другої особи в державі» вже перестає бути метафоричним.

Можливість доповнювати формальні повноваження неформальною практикою політичного правління суттєво посилюється для українських президентів невисоким ризиком для них щодо правової відповідальності за свої дії. Після здобуття Україною незалежності до чинної ще деякий час Конституції Української РСР було внесено положення про можливість усунення президента з посади двома третинами від фактичної кількості депутатів Верховної Ради за висновком Конституційного Суду в разі порушення ним Конституції і Законів України. Відповідне положення Конституції 1996 р., яке за своєю суттю не змінилось і у 2004, і у 2019 рр., конкретизує перелік випадків, коли до глави держави може застосовуватися процедура імпічменту (зворотний бік цієї конкретизації – можливість вчиняти протиправні дії, які не входять до переліку), однак встановлює цю процедуру настільки ускладненою (ініціювання питання більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, створення спеціальної тимчасової слідчої комісії, висновки і пропозиції якої розглядаються на засіданні Верховної Ради України, яка за наявності підстав, але не менш як двома третинами голосів від свого конституційного складу, може приймати рішення про звинувачення Президента України і не менше як трьома четвертими від її конституційного складу про усунення президента з наступною перевіркою справи Конституційним Судом, і тільки після отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і

розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину, це рішення може набути чинності), що в очах фахівців-правознавців вона стала «процедурою про не усунення»[123; 124].

Починаючи з 1998 р. у Верховній Раді ініціювалося питання про ухвалення окремого закону про імпічмент президента. Тільки у 2019 р. обраний Президентом В. Зеленський виконав свою обіцянку й ініціював ухвалення відповідного Закону «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)»[125]. Прийнята законом процедура імпічменту стала ще більш ускладненою, ще більш такою, що практично увільняє будь-якого з президентів від реальної відповідальності за свої дії.

Семіпрезиденталізм в Україні еволюціонував за обома моделями – дювержіанською і сарторіанською. За першої з них президент-парламентаризм мінявся місцями з парламент-президенталізмом. За другою моделлю, незалежно від формально конституційної форми правління він вирізнявся постійним переважанням неформальних практик над конституційно встановленими президентськими повноваженнями. Доводиться визнати, що за будь-якої моделі семіпрезиденталізму більшість населення асоціювала цей вид правління не з конституційно визначеними процедурами, а з персональними якостями особи на президентській посаді. В цьому відношенні семіпрезиденталізм в Україні є продуктом нинішньої політичної свідомості українського населення – бажання жити за демократичного устрою з умовою, що усі суспільні проблеми вирішуватимуться політичним керівництвом.

За соціологічними показниками, нинішнє фактично президентське правління ніби відповідає уявленням більшості населення

---

[123] Малкіна Г. М. Інститут відповідальності Президента України. *Інститут Президента України в системі державної влади України :* матеріали наукової конференції. Київ, 17 січня 2014 р. Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2014. С. 69–74.

[124] Кресіна І. О., Коваленко А. А., Балан С. В. Інститут імпічменту: політико-правовий аналіз. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2004. С. 113–142.

[125] «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» : Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39-20#Text

про стиль політичного правління, потрібний Україні: від 1992 р. до 2021 р. частка людей, яка вважає, що декілька сильних керівників можуть зробити для нашої країни більше, ніж усі закони та дискусії, навіть дещо збільшилася – відповідно, 52,3% і 56,9%. При цьому довіра президентам увесь цей час була за п'ятибальною шкалою лише на середньому рівні – 2,3 і у 1994 р., і у 2021 р. Приблизно такою ж самою була довіра до Верховної Ради (відповідно, 2,3 і 2,0 бали) та Уряду (також 2,3 та 2,0)[126].

У ситуації війни, коли суспільство змушене погоджуватися на концентрацію влади в руках воєнного керівництва, яке уособлене президентським постом, виникає вірогідність розбещення правлячого «режиму-структури» повнотою влади і спроби консервації ним воєнно-політичної форми правління з перетворенням семі-президенталізму на президенталізм у його повному вигляді якщо не юридично, то фактично. Загалом президенталізм може бути ефективною формою правління не тільки у воєнний і відбудовний, а й у мирний періоди, але запобіжником його перетворенню на авторитаризм або на диктатуру має бути глибока і усталена демократична традиція, якій населення віддане більше, ніж владі. Особливість української ситуації в тому, що тут демократична традиція поки що тільки утверджується у національній свідомості і має захищатися не тільки від зовнішньої загрози, а й від авторитарних спокус у середині країни.

[126] Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. 30 років незалежності. Вип. 8 (22). Київ : Інститут соціології НАН України, 2020. С. 636, 644.

РОЗДІЛ 2

Функціональна спроможність українського парламенту

Суть парламентаризму полягає у тому, що парламент є своєрідною моделлю суспільства, яка в ідеалі відображає його (суспільства) різноманіття і багатогранність. Парламентаризм є інструментом, завдяки якому різні соціальні групи мають вплив на процеси творення суспільних інститутів. Завдяки інклюзивності цього процесу інститути набувають найвищої міри легітимності, адже вони формуються в процесі суспільних консенсусів чи компромісів.

Ключовою умовою нормального функціонування такої системи є чітка політична структуризація суспільства. Для того, щоб урівноважувати інтереси суспільних груп у парламенті необхідно, щоб ці групи були оформленими і усвідомлювали спільність власних інтересів. Саме так зароджувався парламентаризм, коли в суспільному організмі, окрім аристократії, з'являється нова суспільна сила, яка готова була жорстко відстоювати власні інтереси – буржуазія. Згодом усе нові і нові групи виявлялися готовими доєднатися до процесу формування суспільних правил гри, щоб зафіксувати у них власний інтерес.

Класичні західні демократії кількастолітнім шляхом еволюційного розвитку досягли рівноваги демократичних інститутів. При цьому лише обраним з них за всю їх історію вдалося не зірватися у той чи інший момент історії у прірву тоталітаризму або авторитаризму. Країни молодих європейських демократій після майже півстолітнього провалу швидко пройшли шляхом демократизації, використовуючи не лише власну історичну пам'ять, а й чіткі моделі і фінансову допомогу європейських інституцій. Коли ця підтримка перестала бути критичною, окремі з них почали все більше виявляти свою фрондистську позицію щодо окремих постулатів ліберальної демократії, які різко контрастують з цінностями, що поділяє значна, якщо не переважна, частина суспільства і

які формують їх ідентичність. Парадокс ситуації полягає в тому, що нові норми західноєвропейських ліберальних свобод торпедуються легітимними інструментами. Їх основними опонентами стають політичні лідери, обрані абсолютно демократичним способом, а в окремих східноєвропейських державах політичні сили, що посідають схожі позиції, становлять більшість і формують уряди.

Ця коротка передмова мала на меті показати, що становлення основоположних демократичних інститутів у 50-ти мільйонній країні, яка утворилася на уламках радянської імперії, спадок якої (економічний, політичний, культурний) годився лише на глибоку утилізацію, а будь-якого досвіду демократії за винятком кількох історичних спалахів, по суті, не мала, зате, як видавалося, сповнена одвічними перспективами животіння у «сірій зоні» між «цивілізованим світом» і «сучасним варварством», апріорі не могло бути простим і цілковито успішним.

Романтичний період українського парламентаризму (1991–1998 рр. I і II скликання)

Кінець 80-х – початок 90-х XX століття стали періодом бурхливої демократизації в головних адміністративно-політичних центрах СРСР. Процеси, запущені Михайлом Горбачовим, вийшли з-під контролю і привели до різкого сплеску політичної активності пасіонарної частини суспільства. На порядок денний суспільного життя було винесено глобальні за своїми масштабами питання. Напочатку вони стосувалися лише змісту політичних змін, реформ, яким піддавалася комуністична радянська система, однак поступово все більшої ваги набули голоси тих політичних сил (здебільшого республіканських еліт), які вважали недоцільним збереження не лише комуністичної системи, але й радянської держави. Ці процеси супроводжувалися небаченим до цього рівнем свободи слова, або у горбачовській інтерпретації «гласності», яка не просто звільнила інформаційний простір від тотального диктату компартії, а прорвала інформаційний шлюз, зняла пелену з очей мільйонів людей, яким одномоментно відкрилася правда про ту дійсність, у якій вони жили десятиліттями. Правда про закатованих НКВД і

заморених голодом рідних, страшні і часто невиправдані жертви війни, зрештою, про злочинне замовчування масштабів Чорнобильської трагедії сформувала значну суспільну силу, що мала яскраво антикомуністичні настрої.

Ослабленість комуністів привела до формальної інституціоналізації українського дисидентського руху. Утворилася альтернативна політична сила, яка у дусі часу дістала назву «Народний рух України за перебудову». З'явилися перші українські політичні партії націонал-демократичного спрямування.

На цьому тлі навесні 1990 р. відбулися чергові вибори до Верховної Ради УРСР XII скликання. Їх часто називають першими конкурентними виборами українського парламенту зважаючи на те, що українські виборці, насправді, вперше за багато десятиліть дістали можливість доручити представляти свої інтереси не лише представникам компартії.

Очевидно, що структура цього парламенту відображала той напружений політичний процес, який відбувався у період розпаду Радянського Союзу. Як уже зазначалося вище, процеси демократизації з ентузіазмом зустріла пасіонарна частина суспільства. Одночасно велика частка українців була не готовою безоглядно рвати з радянським минулим. Складність ситуації для них полягала у тому, що у цей час Москва, яка для багатьох з них була справжньою столицею, активно рвала зі своїм комуністичним минулим. Жителі російських столиць перебували у стані демократичної ейфорії. Демократичні свободи, у тому числі свобода слова, досягли своїх пікових значень за всю російську історію. Комуністичний реванш здавався неможливим. Однак багатьох українців, у яких прямо на очах руйнувався світ, у якому вони виросли і до якого були пристосованими, кардинальні зміни лякали, тим більше, що супроводжувалися вони масовою зупинкою підприємств, зростанням безробіття, невиплатами заробітних плат, а там, де вони збереглися, то вимірювалися мізерними величинами.

За цих умов вибори мали надзвичайно високий рівень ідеологізації, адже мільйони громадян постали перед складним вибором, який мав визначити перспективи цілих поколінь. Це був вибір не

тільки між формою – суверенною національною компактною державою, з одного боку, і гігантським полінаціональним державним утворенням, з іншого, а й змістом – невідомою і непередбачуваною демократією з ризиками адаптації до умов ринкової економіки, чи добре відомим застійним соціалізмом, не суспільством достатку, звісно, але в 1990-му, коли система була у стані гострої кризи, маси людей мріяли про її стабілізацію і реанімацію планової економіки, яка забезпечувала їх стабільною роботою і заробітною платою.

Саме ця суспільна амбівалентність визначила конфігурацію новообраного парламенту. Незважаючи на те, що вибори відбувалися за мажоритарною системою, а кожен з депутатів обирався як окрема суб'єктна одиниця, формально не залежачи від волі партійного керівництва, у Верховній Раді України сформувалися потужні фракційно-партійні об'єднання, які були, по-суті, виразниками основних суспільних трендів. У парламенті першого скликання діяло лише три потужні фракційні групи: «За суверенну радянську Україну» (група 239), «Народна Рада» (125 народних депутатів входили до депутатських об'єднань Народного Руху України, Демократичної партії України, Української селянської демократичної партії, Партії зелених України та інших) і Демократична платформа КПУ (41 депутат).

Таким чином, вибори стали віддзеркаленням двох дуже чітких ідеологічних трендів, що пронизували політичне життя суспільства: лівого і націонал-демократичного. Причому ідеологічна диференціація мала чіткі регіональні ознаки. Показовим, до прикладу, є те, що у 24 виборчих округах Львівської області було обрано 23 депутати, що пізніше увійшли до складу «Народної Ради», членами цієї ж опозиційної фракції стали 17 (з 22) представників Києва, 11 (з 13) Івано-Франківщини, 7 (з 10) Тернопільщини), 6 (з 9) Волині, 5 (з 10) Рівненщини. Попри стереотипні уявлення про Західну Україну як центр українського відродження, не у всіх західних областях націонал-демократи займали такі стійкі позиції, як у галицько-волинському регіоні. Лише кожен четвертий депутат із Закарпаття (3 з 12) влився до лав «Народної Ради», а Чернівецька область

взагалі не делегувала своїх представників до опозиції. При цьому кожен третій (10 з 30) депутат Харківщини належав до націонал-демократичного табору [127].

Верховна Рада I скликання залишила в історії контраверсійний слід. З одного боку, саме вона ухвалила Акт проголошення незалежності України. З іншого, для більшості депутатів він був не стільки вінцем їх прагнень, скільки тактичним ходом, прагненням зберегти залишки того світу, який щезав на їхніх очах. Вони були схожі на людей, котрі змушені були терміново пересісти на човен, не бажаючи йти на дно разом з кораблем, який зазнав катастрофи, а саме такий вигляд мала КПРС після провалу серпневого путчу 1991 р. З одного боку, парламент став основоположним інститутом, який дозволив Україні відносно безболісно подолати масштабну політичну кризу (до речі, цю роль український парламент успішно виконає ще двічі у 2004 і 2014 роках, не давши країні поринути у хаос), з іншого – голосуючи за проголошення незалежності, українські комуністичні ортодокси, прагнучи самозберегтися, відгородилися від незрозумілої їм нової демократичної реальності, яка високим валом насувалася на Росію[128]. Україна ж ще на довгі роки залишалася у путах комуністичного минулого, яким на ментальному рівні була вражена значна частина її населення і що виражалося не так у стримуванні політичних трансформацій системи, як у прагненні загальмувати економічні реформи, швидкий перехід до ринкової економіки. Проблеми приватизації підприємств та впровадження повноцінного ринку землі залишаються актуальними донині.

Однозначно можна стверджувати, що парламент цього скликання величезною мірою був відображенням українського суспільства тієї пори. Тобто він справді був представницьким

[127] Верховна Рада України I скликання. URL: https://uk.wikipedia. org/wiki Верховна_Рада_України_ I_ скликання

[128] Той день. 24 серпня 1991 р. Україна проголосила Незалежність. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3301601-toj-den-24-serpna-1991-roku-ukraina-progolosila-nezaleznist. html

органом влади. І всі труднощі зростання української державності були проєкцією складної еволюції українського суспільства.

З іншого боку, цей парламент став одним зі символів гострої соціально-економічної кризи, яка, зрештою, й стала основною причиною, що штовхнула владні еліти до надзвичайно зрілого навіть за мірками сталих демократій кроку, – добровільної відставки президента і саморозпуску парламенту.

Нові парламентські вибори, перші вибори доби незалежності, були призначені на березень 1994 р.

Сприймаючи буквально постулати класичної демократії, українська політична еліта запропонувала суспільству увесь можливий спектр ідеологічних партій. Участь у виборах взяли 28 партій і блоків. Якщо поглянути на їх представництво у парламенті за результатами цих виборів, то за назвами вони повинні були задовільнити будь-який запит виборця – від крайньо-лівої до крайньо-правої межі спектра. До Верховної Ради увійшли представники Комуністичної партії України (98 мандатів), Народного Руху України (21 мандат), Селянської партії України (19 мандатів), Соціалістичної партії України (14 мандатів), Української республіканської партії (12 мандатів), Конгресу українських націоналістів (5 мандатів), Партії праці (5 мандатів), Партії демократичного відродження України (4 мандати), Громадянського конгресу України (2 мандати), Демократичної партії України (2 мандати), Соціал-демократичної партії України (2 мандати), Української консервативної республіканської партії (2 мандати), УНА-УНСО (1 мандат), Християнсько-демократичної партії України (1 мандат), Партії економічного відродження Криму (1 мандат), Прогресивної соціалістичної партії України (1 мандат)[129].

Однак український виборець значною мірою проігнорував можливість скористатися послугами політичних партій для представництва власних інтересів у парламенті країни. 241 місце у Верховній Раді зайняли депутати-самовисуванці і тільки 191 –

[129] Бабич В. Вибори до ВР України 1994 по областях. URL: // https://uk.wikipedia.org/wiki Вибори до ВР України 1994 по областях.png

представники політичних партій (18 місць залишилися вакантними до кінця повноважень парламенту цього скликання)[130].

При цьому понад половину партійного представництва отримали комуністи, яким на хвилі шахтарських страйків червня 1993 р. вдалося реанімувати Комуністичну партію України, довівши її непричетність (як новоутвореної партії) до заколоту ГКЧП. Центром відродження КПУ стали Донецька і Луганська області. В цілому, з 98 депутатів-комуністів 38 були обрані у цих двох областях, ще 33 – в Одеській, Миколаївській, Херсонській, Запорізькій областях і Республіці Крим. Тобто, у 156 округах цього регіону було обрано 71 депутата-комуніста, у той час коли в решті 276 – 27 (співвідношення 0,45 до 0,098). В областях Сходу і Півдня (окрім Одеської) України завдяки обранцям від КПУ кількість партійних депутатів сягала понад 50%[131]. Цей факт дає підстави говорити про український «червоний пояс», що простягався вздовж південного кордону України. Однією з ознак цих виборців була чітка політична ідентичність, яка міцно прив'язувала їх не лише до комуністичної ідеології, але й до політичної партії, яка була її носієм. Ті ж хитання, що відбулися в період «перебудови», відсіяли від партії нестійкі елементи, які були перерозподілені між іншими політичними проєктами, у першу чергу, лівого спрямування, які у парламенті цього скликання були представлені Соціалістичною партією України Олександра Мороза, Селянською партією України та Прогресивною соціалістичною партією України (з 1996 р.) Наталії Вітренко, яка була дообраною до Верховної Ради у грудні 1994 р.

Український парламент II скликання був ровесником зародження одного з основних трендів української економічної і політичної

---

[130] Любовець О. Політичні партії у парламентських фракціях і групах Верховної Ради України II скликання (1994–1998 рр.). *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2011. Вип. 53. С. 148–161.

[131] Верховна Рада України I скликання. URL: https://uk.wikipedia. org/wiki Верховна_Рада_України_ I_ скликання

еволюції, який величезною мірою надовго визначав вектор розвитку країни: протистояння донецького і дніпропетровського кланів.

Уже у 1993 р., після шахтарських страйків у Донецьку, внаслідок яких відбулося повне переформатування української влади, місцева еліта зрозуміла, яким потужним інструментом вона володіє. КПУ могла стати її політичним інструментом, легітимізувати владні апетити під цілком шляхетним приводом відстоювання інтересів простого робітничого люду. Депутатами від партії в Донецькій області стали менеджери і службовці середньої ланки (рівня начальника цеху, директора школи, викладача вузу), кілька керівників підприємств і простих робітників. Така сама тенденція спостерігалася у Луганській області, однак з дещо більш означеними «пролетарськими мотивами».

Перші особи зі складу центральної та регіональної адміністративної еліти, керівники великих підприємств, за поодинокими винятками (як, наприклад, начальник Донецької залізниці), від КПУ не балотувалися. Вони влилися у такі «ділові» депутатські об'єднання, як «Соціально-ринковий вибір» (СРВ) (7 донеччан і 2 луганчанина) або «Міжрегіональна депутатська група» (МДГ).

Перше з них стало продуктом діяльності місцевих «нових українців», зокрема, їх неформального лідера – засновника Ліберальної партії України Євгена Щербаня. Саме він – один із перших, хто почав відстоювати ідею політичної консолідації Донбаського регіону з метою недопущення до адміністративного і економічного впливів у ньому чужинців.

Як зазначає «Українська правда», у листопаді 1995 року Євген Щербань, виступаючи у Донецькій обладміністрації, наголосив: «Стає очевидним, що під лозунгом боротьби з мафією і корупцією йде планомірне ослаблення провідних комерційних структур, усунення політичних й економічних лідерів у Донецькому регіоні з метою оволодіння ринком збуту газу, електроенергії, нафтопродуктів… Мине зовсім небагато часу, і всі ключові посади в області (у силових структурах і держадміністрації) будуть зайняті представниками інших регіонів, а головними постачальниками

енергоносіїв й імпортерами високоліквідних товарів будуть, природно, фірми, що виражають їх інтереси…" Щоб не допустити цього, Є. Щербань закликав представників регіону згуртуватися, щоб привести до парламенту свою більшість. Розуміючи, що політичних ресурсів Донбасу наразі недостатньо, щоб протистояти організованому дніпропетровському угрупованню, він залучив до складу СВР таких знакових київських політиків, як Леонід Кравчук, Євген Марчук та Олександра Кужель, що не сприяло консолідації групи, зважаючи на різноспрямовані інтереси її учасників. Одночасно відбувалася розбудова у регіоні структур Ліберальної партії України з прицілом на майбутні вибори. Партію очолив голова Донецької облдержадміністрації – друг і однофамілець Євгена Щербаня Володимир Щербань. Як зазначає «Українська правда», двома Щербанями була створена перша в Україні машина адмінресурсу спрямована на досягнення результату під час наступних виборів[132].

Однак перша спроба «донецьких» «захопити країну» зазнала невдачі. У липні 1996-го президент Л. Кучма звільнив з посади голову Донецької ОДА Володимира Щербаня за недоліки у роботі, після чого область очолив ставленик Лазаренка Сергій Поляков, а у листопаді цього ж року іншого Щербаня – Євгена було убито в донецькому аеропорту. Одночасно відбувся конфлікт між головою ЛПУ В. Щербанем і головою фракції СРВ у парламенті Є. Марчуком, який очолив це депутатське об'єднання з подачі Є. Щербаня. Це протистояння завершилося, з одного боку, невдачею групи Марчука, а з іншого – припиненням існування СРВ. Ще раз цитуючи «Українську правду»: «Область втратила не тільки політичні, але й економічні позиції. Настав час гегемонії Дніпропетровська, час Лазаренка. Донбас затаївся політично і почав накопичувати економічні сили. Зараз можна говорити, що ті сумні уроки не минули для нього задарма»[133].

---

[132] Донецькі апетити. *Українська правда*. 19 грудня 2001 р. URL: https://www.pravda.com.ua/news/2001/12/19/2985902/

[133] Донецькі апетити. *Українська правда*. 19 грудня 2001 р. URL: https://www.pravda.com.ua/news/2001/12/19/2985902/

Основною причиною невдачі донецької еліти на цьому етапі, на нашу думку, було незадіяння нею усього електорального потенціалу регіону, у першу чергу, комуністів та широкого загалу їх виборців у боротьбі з дніпропетровськими конкурентами. Як побачимо пізніше, нові лідери регіону будуть активно використовувати робітничий шахтарський рух, формуючи особливу регіональну політичну ідентичність, що дасть їм можливість зайняти пануючі позиції на українському владному олімпі.

Зазвичай вважають, що «донецькі» не змогли протистояти більш організованим «дніпропетровським». Під час поверхового аналізу результатів виборів у Дніпропетровській області перше, що впадає у вічі, – це те, що КПУ, по суті, тут зазнала краху, і це при тому, що стверджувати про суттєві структурні економічні і ментальні особистісні відмінності двох найбільших областей України немає підстав. Тим не менше, у регіоні було обрано лише одного представника КПУ – А. Короленка, який, утім, не довго був членом фракції комуністів, перейшовши до парламентської групи «Єдність», створеної дніпропетровськими депутатами для відстоювання інтересів місцевих еліт. У різний період до складу цієї фракції входили 19 депутатів області. Пік розвитку фракції припав на початок VI сесії Верховної Ради II скликання, коли після прийняття Конституції вона налічувала 37 депутатів, однак із 78 представників Донецької і Луганської областей до неї тільки на останньому році роботи парламенту приєднався лише один колишній комуніст.

На цьому історичному етапі ідея жорстокої боротьби між двома регіональними кланами за місце під сонцем хоча й мала під собою певний ґрунт, але, на нашу думку, є перебільшеною. Як нам видається, ця гра відбувалася під прискіпливим наглядом «гросмейстера», Леоніда Кучми, який рухав політичні фігури по умовній шахівниці, маючи на меті власні інтереси. Регіональні лідери справді вели жорстоку боротьбу між собою, але лише за його милість, а він тасував їх як хотів: усував зі скандалом Звягільського, призначав Лазаренка, після чого піддавав його опалі, посилаючи позитивні сигнали новому донецькому лідеру Януковичу.

Вони начебто намагалися грати свою гру, але ще не мали того політичного ресурсу, щоб диктувати свою волю.

У демократичному таборі, як це й заведено, панував хаос і роздроблення. Народний Рух спромігся провести до парламенту 21 депутата, які, до того ж, представляли усього 7 областей: Київську (7), Львівську (5), Рівненську (4), Тернопільську (2), Чернівецьку (1), Сумську (1) і Кіровоградську (1). Криза націонал-демократичного руху відобразилася у тому, що виборці значною мірою відмовилися голосувати за висуванців політичних партій і віддали перевагу позапартійним депутатам. Недовіра до політичних партій вразила навіть західні області України, у яких, за винятком Тернопільщини, левова частина обраних депутатів була самовисуванцями: Івано-Франківську (де на двох представників КУНу і одного УРП було обрано 10 позапартійних кандидатів) та Волинську (на одного депутата СелПУ і одного УРП 7 позапартійних); 9 з 11 та 5 з 8 позапартійних депутатів представляли, відповідно, Закарпатську та Чернівецьку області. Винятком у цьому списку стала Тернопільська область, у якій 8 з 10 депутатів були висуванцями партій: 3 від УРП, 2 – НРУ та по 1 від УНА, УКРП та КУН. У Львівські області завдяки обранню 5 членів НРУ кількість партійних депутатів ледь переважила позапартійних (12 з 22)[134].

З огляду на значну частину позапартійних депутатів, з одного боку, і на слабку представленість більшості партій, з другого, процес структурування парламенту був перманентним і дуже складним. Власні фракції вдалося сформувати лише комуністам, рухівцям і соціалістам, які об'єдналися із більшою частиною представників селянської партії. Можна відзначати чітку ідеологічну спрямованість представників депутатської групи «Державність», до якої увійшли депутати з УРП, ДемПУ, КУН, а близько половини членів групи були безпартійними. Таким чином, усі більш-менш чисельні (ті що мали більше ніж двоє депутатів) партії перебували у складі цих 4 фракцій і груп. Решта депутатів

[134] Верховна Рада України I скликання. URL: https://uk.wikipedia. org/wiki Верховна_Рада_України_ I_ скликання

об'єдналися у депутатські групи: «Соціально Ринковий Вибір», «Міжрегіональна депутатська група» («Регіони»), «Центр», «Аграрники», «Реформи» та «Єдність». Від 26 до 45 депутатів протягом усієї каденції цього парламенту залишалися позафракційними. Зрештою стійкої більшості, як і означеної опозиції, ця Верховна Рада так і не здобула. На лівому фланзі ідеологічного спектру узгоджено діяли комуністи, соціалісти і аграрники, на правому – «Реформи», «Рух» і «Державність». Урівноважували цю парламентську конструкцію «МДГ», «Центр» і «Єдність».

Особливістю цих виборів, на нашу думку, була мінімізація у виборчому процесі адміністративного ресурсу центральної влади. Необхідно нагадати, що вибори були дочасними і стали наслідком гострої політичної кризи, вихід з якої було знайдено шляхом одночасних перевиборів Президента і Парламенту України[135]. Президент Л. Кравчук, якого комуністи вважали відступником, був у надто слабкій позиції, щоб перейматися формуванням політичної сили, яка б стала його опорою, а Леонід Кучма користався підтримкою не стільки політичної, як господарської еліти і її формальними і неформальними впливами на маси виборців. На момент президентських виборів Верховна Рада не повноцінно (на той час обрано було усього 335 депутатів), але уже функціонувала і, природно, мала вплив на вибори глави держави.

Прикметно, що парламентські фракції КПУ і СПУ (108 депутатів) підтримали Олександра Мороза, але він не потрапив навіть у другий тур виборів. Те саме сталося і з Володимиром Лановим, якого підтримав «Рух» та «Реформи» (54 депутати). У президентський виборчий фінал вийшли кандидати, які заручилися підтримкою груп, сформованих в основному з позапартійних депутатів: Леоніда Кравчука підтримали групи «Центр», «Аграрії» та «Державність» (89 депутатів), а Леоніда Кучму – «Міжрегіональна депутатська група» та «Єдність» (51 депутат). Потужна фракційно-

[135] Про дострокові вибори Верховної Ради України і Президента України : Закон України. 24.09.1993. URL: https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3470-12#Text

партійна парламентська підтримка О. Мороза, що була конвертована у його обрання Головою Верховної Ради, не мала значного впливу на українських виборців.

Після приходу до влади Леоніда Кучми президентська адміністрація стала чи не найпотужнішим чинником, який спрямовував роботу Верховної Ради у «конструктивне русло». Одночасно вона прагнула сформувати в парламенті депутатське ядро, яке б стало його опорою під час наступних президентських виборів.

Якби хтось задався метою прищепити недовіру народу до парламенту, то він, напевне б, навмисне сформував цю Верховну Раду. По-перше, у всіх наявних базах даних так і немає чіткої інформації про кількісний склад ВРУ. Пов'язано це з постійними перевиборами і довиборами, які тривали фактично усю каденцію парламенту. Складний виборчий закон, який мав на меті справедливо відобразити волю виборців у виборчому процесі, призвів до перетворення виборів у дворічний марафон, за результатами якого так і не було заповнено усі депутатські вакансії. По-друге, мажоритарна система виборів привела до парламенту настільки різношерсту і конформістську публіку, що постійне перетікання її з однієї фракції в іншу не дає можливості встановити ні точну кількість партій, ні кількісний склад фракцій та груп. Найвищим виявом хаосу, який панував у парламенті, став процес ухвалення Конституції 1996 року, коли лише під загрозою Президента Л. Кучми винести власну її редакцію на затвердження загальнонародним референдумом Верховна Рада прийняла Основний Закон держави.

Так закінчувався романтичний період українського парламентаризму, що знаменувався масовим ентузіазмом у творенні політичних партій і блоків, їх відносною фінансовою незаангажованістю та ідейністю. Започатковувався процес творення адміністративних та олігархічних політичних сил, функцією яких було не відстоювання якихось абстрактних політичних ідей, а збереження старих або приведення до влади нових потрібних людей і груп.

Представницька структура українського парламенту змінювалася паралельно зі зміною економічної і соціальної структури українського суспільства. Верховна Рада I і II скликань складалася із представників комуністичної партійної та господарської

номенклатури (нехай не вводить в оману соціальна строкатість цієї публіки, адже партія завжди переймалася квотуванням місць у «радянських» органах, наперед визначаючи відсотки робітників, селян чи інтелігенції), з одного боку, і висуванців української національної, часто дисидентської інтелігенції, з іншого. Звідси значний відсоток «червоних директорів» і директорів колгоспів, які, будучи стривоженими, що у новій економіці їм не знайдеться місця, прикриваючись інтересами робітників і селян, які працювали на їх підприємствах, стали основним гальмом ринкових реформ. Ситуація змінилася внаслідок приватизації. «Директорат» зрозумів, що нова економічна реальність не тільки не загрожує йому, а, навпаки, часто розв'язує руки. Старі директори ставали власниками або співвласниками підприємств, ще частіше – їх менеджерами. Особливо добре справи йшли у самодостатніх підприємств, яким не потрібна була бюджетна підтримка (у цю категорію здебільшого потрапили підприємства ВПК, чия продукція була незатребуваною на ринку). Колгоспи перетворилися у фермерські господарства, які вже не мусили звітувати перед райкомом про «врожаї та надої». І, що найважливіше, вся радянська господарська еліта зуміла легалізувати свої статки і повною мірою скористатися благами «суспільства споживання».

Але така вдала для неї трансформація відбулася не сама по собі, а внаслідок титанічних зусиль, докладених нею ж, спрямованих на творення таких правил гри (інститутів), які б, у першу чергу, враховували її інтереси. Саме усвідомлення необхідності участі у формуванні цих правил було основним мотивом походу «директорату» за депутатськими мандатами.

І він повною мірою використав свій шанс, створивши такі правила, які максимально обмежили доступу до приватизації чужинцям. Жоден серйозний іноземний агент, який торгував активами на біржах, не став би грати у «ваучерну приватизацію», де, щоб здобути контроль над підприємством, необхідно було створювати схеми виманювання у нещасних збіднілих людей за безцінь їх сертифікатів. Легальний доступ до земельних ресурсів для чесних іноземців закритий до цих пір. Єдині, крім місцевих,

кому такі правила гри були до вподоби, – росіяни, активно включилися у гру і заволоділи масою цінних українських активів.

Треба бути відвертим, «більшість червоних директорів» були продуктом радянської системи і самостійно, без допомоги ділків, майже завжди із кримінальним андеграундом, навряд чи зуміли здійснити настільки швидкий світоглядний перехід. Саме цей сплав радянської господарської еліти та криміналітету став основним рушієм тієї моделі «реформ», яку обрала Україна.

Таким чином зароджувалася олігархічна система, в якій економічні агенти задля формування вигідних їм правил гри конвертували свої економічні капітали в політичні, щоб потім здійснити зворотну конвертацію. Основним профітом стало витіснення конкурентів і, як наслідок, формування монополістичної економіки. Як наслідок, Україна отримала замість державної, олігархічну монополістичну економіку.

Комуністична партія та інші «ліві», які володіли колосальним електоральним ресурсом, що конвертувався у депутатські мандати, у цій системі виконували функцію гальма, яке не давало здійснювати швидкі шокові ринкові реформи, як у Польщі, Чехії та інших постсоціалістичних країнах, а, навпаки, забезпечувало час місцевим елітам для адаптації. Пізніше вона буде служити іншим, менш важливим її забаганкам і поступово втрачатиме вплив.

Парламентаризм періоду «розвиненого кучмізму» (1998–2006 рр. III і IV скликання).

На момент чергових парламентських виборів 1998 р. політичний режим Л. Кучми повністю сформувався, чітко вимальовувалися контури олігархічної системи. Як зазначалося вище, президент уміло добирав і переставляв політичні фігури на українській шахівниці. Більшість з них визначатимуть українську політику наступних двох десятиліть.

Парламентські вибори 1998 р. були першими, які Л. Кучма зустрічав у ролі президента, і він розумів власну вразливість без контролю над Верховною Радою. Досягати контролю над парламентом було вирішено двома шляхами. По-перше, зміною виборчої системи з мажоритарної на змішану, по-друге, формуванням

президентської політичної сили не лише у парламенті, а й на усіх щаблях політичної системи. Як побачимо згодом, саме ця комплексність підходу забезпечила Л. Кучмі контроль над Верховною Радою ІІІ скликання.

Не всі групи з оточення президента були у захваті від ідеї зміни виборчого законодавства. Активними противниками запровадження елементів пропорційної системи виступили «донецькі» на чолі з В. Януковичем. Л. Кучмі довелося тиснути, щоб отримати їх згоду. Насправді, спостерігаючи за творенням «дніпропетровськими» на чолі з П. Лазаренком їхньої «Громади», до «донецьких» прийшло усвідомлення, що цієї гри уникнути не вдасться. Почалося творення Партії регіонів. У цей же час з'являється СДПУ (о) як політико-бізнесовий проєкт найсильнішого з київських кланів.

Творення президентської Народно-демократичної партії розпочалося ще у лютому 1996 р. на базі Партії демократичного відродження України, Трудового конгресу України та низки менших партій і груп. Її першим очільником став Анатолій Матвієнко, а членом політвиконкому – В. Пустовойтенко, який у червні 1997 р. змінив на посаді Прем'єр-міністра України П. Лазаренка.

У виборчих перегонах 1998 р. взяли участь 30 партій і блоків, однак 4% прохідний бар'єр здолало лише 8.

Беззаперечними переможцями в одномандатному окрузі, набравши 24,65% голосів виборців, стали комуністи, що разом з обраними у мажоритарних округах 39 депутатами дало їм можливість сформувати фракцію у 120 «багнетів»[136]. І їх успіх мав під собою реальний грунт. Під завісу 1990-х рр. економічна криза в Україні досягла піку. У 1998–1999 рр. ВВП за усіма можливими показниками сягнув свого дна. Реальний внутрішній валовий продукт у 1998 р. становив 80 млрд доларів – у 2,5 рази менше показника 1990 р., що в перерахунку на душу населення становило усього 1700 американських доларів, (у 1990 р. – майже 4 000 $), навіть формальний рівень безробіття сягнув небачених 12%. Лише

[136] Парламентські вибори 1998. Результати голосування у багатомандатному окрузі. URL: https://datatowel.in.ua/elections/parliamentary1998

після впровадження гривні у 1996 р. вдалося стабілізувати інфляцію на рівні 10% (у 1993 р. вона сягнула понад 10 000%, у 1994 – 400%, а у 1995 – 180%), що відразу відобразилося на стрімкому зростанні середньої заробітної плати з 30-40 доларів у 1992–1995 рр. до 70-80 доларів у 1996–1997 рр., але у 1998 р. інфляція прискорилася до 20%, знов опустивши заробітні плати до показників 40–60 $. (Вдала грошова реформа асоціювалася в очах населення з молодим головою Національного банку Віктором Ющенком, що посилило його соціальний капітал і відобразилося на успішній політичній кар'єрі у майбутньому)[137].

В умовах мирного часу, за відсутності війни чи природних катаклізмів при грандіозних очікуваннях матеріального раю, який мав би настати після розпаду радянської імперії і позбавлення Україною вікових, у тому числі економічних, пут, такий розвиток подій для маси українців виявився шоком. Багато з них мріяли повернутися у недалеке минуле. Саме тому парламентські вибори 1998 р. стали зірковим часом комуністів. Причому, на відміну від попередніх виборів, де вони представляли переважно Південь України і особливо Донбас, цього разу їм вдалося здобули перемогу у 18 з 27 регіонів (включаючи Київ, де вони з 14,4% перемогли НРУ з його 10,86%), досягнувши майже 46% у Луганській області, близько 39% – у Криму і Миколаївській області, 35% – Донецькій, Харківській і Херсонській. У Хмельницькій і Черкаській областях комуністи незначно поступилися першістю теж лівим з блоку СПУ-СелПУ. У сумі в цих регіонах дві ліві сили набирали 42,5% (21,26+21,21) і 44,9% (25,95+18,94) голосів виборців відповідно[138].

Відносно попередніх виборів, завдяки новій системі вибори 1998 р. стали успішними для Народного Руху України, який здобув підтримку 9,4% виборців в одномандатному округу і зумів провести ще 14 депутатів у мажоритарних округах. На початок

---

[137] Як змінилася економіка за 30 років незалежності. *Економічна правда.* 23 серпня 2023 р. URL: https://www.epravda.com.ua/publications/2021/08/23/677115/.

[138] Ляшенко О. О. Електоральна історія незалежної України. *Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми*. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. С. 368–421.

роботи парламенту фракція Руху нараховувала 47 депутатів. НРУ здобув перемогу у Галицько-Волинському регіоні (5 областях), причому його показники значно відставали від тих, що показали комуністи у своїх «базових» областях і коливалися від 28 до 32%, при тому, що щільність населення у «рухівських» регіонах значно нижча, ніж у «комуністичних» (співвідношення виборців у топ-5 областях цих двох політичних сил становило 5,52 млн до 10,56 млн.). Знов неприємно здивували рухівців буковинці, які віддали КПУ 20%, а Руху 15% голосів, та закарпатці, які з величезною перевагою (31,17%) голосували за місцевих лідерів, які гуртувалися навколо СДПУ(о), не удостоївши значною увагою ні Рух (7,19%), ні КПУ (6,64%)[139].

Третім у партійному виборчому змаганні став блок СПУ-СелПУ «За правду, за народ, за Україну!», який здобув 8,55% голосів виборців. Електоральною базою політичної сили, окрім згаданих Хмельницької і Черкаської областей, були інші сільськогосподарські регіони центральної України. У 8 областях блок здобув понад 15%, подолати 4% бар'єр йому не вдалося також у 8 регіонах: трьох галицьких, Донецькій і Дніпропетровській областях, Закарпатті, Севастополі і Криму. Разом із мажоритарними висуванцями блок провів до парламенту 35 депутатів, сформувавши таку саму за чисельністю фракцію[140].

Феноменального результату на цих виборах досягла «Партія зелених України»: здобувши усього 5,43% голосів виборців, вона не подолала 4% бар'єр лише у Львівській і Чернівецькій областях. Цей факт свідчить про універсальність екологічних ідей для всього населення країни, яке гостро відчувало проблему низької якості середовища, в якому доводиться жити українцям, особливо в контексті жахливих наслідків чорнобильської катастрофи та страшних екологічних проблем промислових регіонів країни. Хоча дивовижність

---

[139] Ляшенко О. О. Електоральна історія незалежної України. *Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми.* Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. С. 368–421.

[140] Ляшенко О. О. Електоральна історія незалежної України. *Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми.* Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. С. 368–421.

результату «зелених» за деякими версіями пояснювалася родинними зв'язками між лідером партії і дружиною діючого президента, що дало можливість у легких формах задіяти адміністративний ресурс. Підтвердити цю версію наразі неможливо, але характер голосувань «зелених» у парламенті показував, що політсила дуже лояльно ставилася до президентських ініціатив. Як зазначає С. Рахманін, «протягом чотирьох років законотворчої діяльності вона (фракція ПЗУ – *В. П.*) сумлінно відпрацьовувала лінію Банкової. Але робила це тихо та скромно, без надмірної запопадливості…»[141]. Поступово популярність «зелених» ідей у політичному полі України звелася нанівець, а Верховна Рада III скликання так і залишилася єдиним українським парламентом, де екоактивісти були представлені самостійною силою.

По суті провальними вибори стали для кучмівської НДП, яка, використовуючи всю потугу адміністративного ресурсу (подейкують, що над В. Януковичем, який не зумів організувати хоча б 4% підтримку партії у Донецькій області, тоді нависли чорні хмари і він шукав «запасний аеродром», балотуючись у депутати облради, щоб знайти прихисток на посаді її голови), зуміла набрати усього 5,01% голосів виборців в одномандатному окрузі, ще 17 членів НДП вибороли перемогу у мажоритарних округах.

Не подолала бар'єр НДП і у Дніпропетровській області, однак тут Лазаренко не просто не справився, а навмисно протиставившись Кучмі, використав увесь адмінресурс на підтримку власної «Громади», яка завдяки феноменальному результату у своєму базовому регіоні (35,34%) зуміла здобути парламентський статус із загальним результатом 4,67%[142].

Окрім цих двох областей, НДП зазнала поразки у Луганській, Одеській, Сумській, Полтавській, Рівненській областях та Києві. В інших регіонах, окрім Вінницької (12,4%) і Миколаївської (10,5%),

---

[141] Рахманін С. Україна партійна. Частина І Партія Зелених. *Дзеркало тижня.* 8 лютого 2001 р. URL: https://zn.ua/ukr/article/print/internal/ukrayina_partiyna_chastina_i_partiya_zelenih. html

[142] Ляшенко О. О. Електоральна історія незалежної України. *Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми.* Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. С. 368–421.

НДП набрала 4-6% голосів виборців. Таким чином партія, яка тісно асоціювалася з діючим президентом і мала власного прем'єра, показала більш ніж скромний результат. Припускаємо, що найбільше розчарування Кучма відчув від результатів виборів у ключових регіонах. І якщо Київ «закривали» віддані йому «об'єднані соціал-демократи» (які в основному за рахунок столиці (8,5%) і Закарпаття (31,2%) зуміли подолати виборчий бар'єр), а в Донецьку сидів, хоч і відданий, але недолугий Янукович, то Дніпропетровськ явно зайняв фрондистську позицію. Наслідків чекати довелося недовго: у вересні 1998 р. Генпрокуратура України порушила проти П. Лазаренка кримінальну справу за розкрадання державного майна в особливо великих розмірах. «Громада», провівши до Верховної Ради 18 депутатів і зумівши створити фракцію з 40 членів, стрімко втрачала вплив, а її депутати в основному переміщувалися у новостворену фракцію «Батьківщина», формальним лідером якої став О. Турчинов, а реальним – колишній бізнес-партнер П. Лазаренка Ю. Тимошенко. Поступово регіон електорально перестане гостро виділятися з масиву областей Сходу і Півдня України. Це був переломний момент у поділі владного пирога. «Дніпропетровські» були зламані, а «донецькі» дедалі набиратимуть обертів аж до того, що у 2004 р. Л. Кучма буде вимушений оголосити В. Януковича своїм наступником.

Принизлива поразка НДП у партійному змаганні не стала фатальною для президента, адже запровадження змішаної системи виборів мало на меті не стільки структурувати український парламент, зробити його більш організованим та ефективним, як підстрахувати владу на випадок провалу у пропорційній частині виборів. Величезна кількість мажоритарників відразу примкнула до тих, у чиїх руках були фінансові і адміністративні ресурси – фракції Народно-демократичної партії, яка моментально зросла до 91 депутата і стала другою після КПУ за кількісним складом парламентським об'єднанням. При цьому для Л. Кучми НДП виявилася не лише неефективною, але й норовливою іграшкою, зберігши ознаки демократичного романтизму: у ній відразу почалася боротьба різних груп впливу і навіть утворилася опозиційна президенту фронда на чолі з головою партії А. Матвієнком.

Подальші політичні події, пов'язані з касетним скандалом, убивством Гонгадзе, економічна криза і т. ін. вели до розколів, відходів депутатів і, зрештою, припинення існування фракції у лютому 2000 р. (на цей момент до неї входило всього 14 депутатів).

Період з 2000 до 2004 рр. кучмівської епохи визначався значною взаємозалежністю між президентом і «донецькими». Президент після низки внутрішньо і зовнішньополітичних провалів ставав усе більш залежним від фінансових і електоральних ресурсів Донецька. В. Янукович, пам'ятаючи долю П. Лазаренка, віддавав належне силі президентської влади і не наважувався на самостійну гру, крім того, сподіваючись у вдячність за вірну службу стати основним її спадкоємцем. Незважаючи на невдалий досвід формування провладної політичної сили, на виборах 2002 р. Л. Кучма застосував ту саму модель – тільки з іншими виконавцями. Тепер основною силою пропрезидентського блоку «За єдину Україну» стає «Партія регіонів», і цього разу, на відміну від попереднього періоду, Донецьк Кучму не підведе.

Парламентські вибори 2002 р. знову підтверджували міф «двох Україн». За невеликими винятками спостерігалася та сама електоральна карта, до якої усі звикли, за винятком Полтавщини, де перемогли соціалісти, і Кіровоградщини, яка цього разу примкнула «не до тієї половинки». Усі інші «автохтонні» території опинилися в зоні домінування «Нашої України» В. Ющенка, все, що на схід, – належало комуністам. І лише у Донецькій області тріумфувала президентська політсила, здобувши там небачених для інших регіонів 36,8%, і провела у 25 мажоритарних округах 19 депутатів, висунутих блоком, ще вони зуміли здобути перемогу у 7 (з 12) округах Луганщини, хоча у партійному змаганні тут беззаперечно перемогла КПУ (39,6% проти 14,3% «За Єдину Україну»). За результатами пропорційної частини виборів до парламенту увійшло шість політичних сил: «Наша Україна» (23,57%), КПУ (19,98%), «За єдину Україну» (11,77%), БЮТ (7,26%), СПУ (6,87%) і СДПУ(о) (6,27%)[143].

[143] Бевз Т. Політична структуризація та діяльність парламентських фракцій у Верховній раді України четвертого скликання. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2010. Вип. 48. С. 168–190.

Незважаючи на чергову поразку пропрезидентського блоку у багатомандатному окрузі, провладним силам вдалося сформувати потужну фракцію «За єдину Україну», до якої, за рахунок самовисуванців, увійшло 175 депутатів. За умови централізації фінансів і потужних механізмів перерозподілу коштів між центром і регіонами депутат, який представляв територіальний округ, був зацікавлений перебувати у колі тих, хто орудує цими процесами, враховуючи не тільки власні особистісні, але й інтереси округу. Щоправда вже через два місяці фракція припинила своє існування і розсипалася на безліч дрібніших фракцій, найбільшою з яких стала фракція Партії регіонів. Взагалі парламент цього скликання став рекордсменом за кількістю переходів депутатів із фракції у фракцію (усього 846), що зумовлювалося як відсутністю інституту імперативного мандата, з одного боку, так і політичними трансформаціями, що відбувалися в країні, з іншого[144].

Політичні процеси, що відбувалися у цей час у країні, були віддзеркаленням великих соціально-економічних зрушень. Вдалий досвід монополізації економіки надихнув олігархат на монополізацію політичного поля. Олігархи, будучи найбільшими працедавцями країни, почали відчувати смак до того, щоб перехопити у комуністів їхні впливи на робітничі маси.

Треба бути відвертими, з поступовим відновленням економіки зростав рівень життя працюючих, щезало безробіття, вдихалося нове життя у знекровлені у 1990-х міста, розвивалася соціальна сфера. Олігархи не просто купували політиків, а здійснювали складний процес конвертації економічного капіталу у соціальний, з подальшою трансформацією його у політичний, який на виході сторицею повертався в економічний. Вони докладали масу зусиль для формування власного позитивного іміджу в очах електорату, інвестували у медіаресурси, спортивні (у першу, чергу футбольні) клуби, організовували концерти попвиконавців тощо, повністю

[144] Крименюк О. Як депутати між фракціями ходили: аналіз переходів між фракціями з третього по восьме скликання. *Вокс Україна*. 4 листопада 2019 р. URL: https://voxukraine.org/yak-deputati-mizh-fraktsiyami-hodili-analiz-perehodiv-mizh-fraktsiyami-z-tretogo-po-vosme-sklikannya/

відтворюючи класичний принцип забезпечення плебсу «хлібом і видовищами». Жорстка вертикальна ієрархічна економічна модель у регіонах домінування олігархату сприяла творенню там симбіозу радянської та мафіозної патерналістської соціальної структури. Місцеве населення, що пережило жахливі 90-ті відчувало одночасно повну залежність і вдячність своїм патронам, розуміючи, що його благополуччя тісно пов'язане з успішністю хазяїна. Можна навіть певним чином говорити про зачатки корпоративної свідомості, коли успіхи чи провали корпорації одночасно є успіхами чи провалами її членів. Тому воля корпорації, у тому числі політична, є для них беззастережною.

Бізнес-імперія донецьких виплеснеться за межі Донбасу і пожиратиме всі найласіші шматки української економіки, а Партія регіонів захопить домінуючий вплив у всій Східній і Південній Україні, з одного боку, використовуючи той колосальний людський ресурс, що був задіяний у її економіці, з іншого – вдало таргетуючи українське суспільство і створюючи міф двох Україн. Лідери регіоналів розуміли, що ресурсу лише Донбасу і тих провінцій, куди проник донецький бізнес, буде недостатньо, щоб встановити контроль над усією країною. Тому ще наприкінці 1990-х з їх вуст зазвучали примирливі слова, адресовані Дніпропетровську. Їхні політтехнологи почали витворювати специфічну політичну ідентичність, яка мала стати прийнятною для російськомовних українців і яка базувалася на неприйнятті базових цінностей населення автохтонних українських земель. Ця ідентичність трималася за такі фундаментальні якорі, як російська мова, російське православ'я, пострадянська історична пам'ять, в якій західним українцям відводилася роль пособників нацизму (звідси абсурдне, як тоді здавалося, започаткування «антифашистського руху»), антизахідництво (ворожість до НАТО, США, меншою мірою ЄС) та інтеграція пострадянського простору. Всі, хто не поділяв ці ідентитети, були чужими, а хто мав інші – протилежні, тим самим протистоячи і заперечуючи їх, – ворогами.

З іншого боку, ця гра стала цікавою протилежному табору, який усі 90-ті роки тільки тим і займався, що розбірками між

собою. Нарешті на Сході з'явився великий потужний ворог, протистояти якому одноосібно було нереально.

Саме непримиренне протистояння Сходу і Заходу мало забезпечити їх сталим численним електоратом, який гарантував більшу або меншу, але абсолютно достатню для відстоювання власних інтересів присутність у владі.

Економічною базою тих політичних сил, які проголосили себе демократичними і європейськими і які прагнули протистояти невідворотному захопленню країни олігархатом, були не лише малі і середні підприємці, як часто прийнято вважати, але й великий бізнес, який відчував смертельну загрозу бути поглиненим монополіями.

Донецькій ієрархічній політико-бізнесовій структурі з чітким організованим менеджментом, постійним достатнім фінансуванням, конкретною постановкою цілей і завдань протистояла мережева структура, що формувалася із високомотивованих суб'єктів, здатних одномоментно «гори звернути», які, однак, не мали чіткої організації, а поза досягненням глобальної спільної мети схилялися не просто до втрати інтересу співпрацювати надалі, але швидше були схильними протистояти один одному, конкурувати між собою за владні й економічні ресурси.

Головним активом націонал-демократичного табору став новий лідер – молодий успішний банкір, з яким асоціювалася вдала грошова реформа, який вчасно став прем'єр-міністром – у той час коли економіка стрімко почала підійматися зі самого дна – Віктор Ющенко.

Переломним моментом в історії цього парламенту стали президентські вибори 2004 р. Виконуючи свої зобов'язання, у тому числі за організацію парламентської підтримки перед донецьким кланом, Леонід Кучма не просто відкрито підтримав, але й дозволив використати адміністративні можливості державного апарату для фальсифікації результатів президентських виборів на користь Віктора Януковича. У відповідь на це розгорнулися масові народні протести, що дістали назву Помаранчева революція. Треба віддати належне Верховній Раді України, яка в момент гострої політичної кризи зуміла стабілізувати політичну ситуацію шляхом запровадження конституційних змін, які кардинально змінили систему

влади в країні. Відповідно до політичної реформи Україна перетворювалася із де-факто президентської у парламентсько-президентську республіку із значно урізаними повноваженнями президента.

Постмайданний парламентаризм (2006–2012 рр. V і VI скликання)

Вибори 2006 і 2007 рр. наразі є унікальною можливістю детального аналізу представницької функції українського парламенту за всі роки незалежності. По-перше, це єдині дві виборчі кампанії, які відбувалися за чистою пропорційною системою, і цей етап історії українського парламентаризму дає нам унікальний досвід, який необхідно використати у процесі подальшої інституціоналізації законодавчого органу влади. По-друге, вибори відбувалися у дуже стисненому часовому проміжку і їх аналіз дає можливість прослідкувати динаміку суспільних реакцій на надзвичайно активний політичний процес, що тривав в умовах постреволюційного переформатування політичного поля.

Чергові вибори до Верховної Ради відбулися у березні 2006 р. і знаменувалися глибоким постреволюційним розчаруванням, з одного боку, і прагненням реваншу – з іншого. Реванш насправді відбувся, але у жорстко таргетованому суспільстві здобути остаточну перемогу не могла жодна з протиборчих сторін. В результаті виборів, які вперше відбувалися за пропорційною системою, до парламенту пройшли Партія регіонів (32,14%), Блок Юлії Тимошенко (22,29%), Блок «Наша Україна» (13,95%), Соціалістична партія України (5,69%) і Комуністична партія України (3,66%), отримавши, відповідно, 186, 129, 81, 33 і 21 депутатських мандатів[145].

Нова виборча система була покликана сформувати чітко структурований парламент, який міг би взяти на себе відповідальність за ті процеси, що відбувалися у країні. Задля забезпечення стійкості парламентських партій і фракцій уперше запроваджувався імпера-

[145] Вибори народних депутатів України 26 березня 2006 року. *Протокол центральної виборчої комісії про результати виборів народних депутатів України*. URL: https://cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/protokol_cvk_2006.pdf

тивний мандат, що кардинально змінило ситуацію з депутатськими міжфракційними переходами[146]. Але, з іншого боку, парламент став менш еластичним, здатним змінювати форми, пристосовуватися до ситуації, наслідком чого й була його передчасна смерть.

Цілий рік роботи цієї Верховної Ради супроводжувався перманентним процесом формування коаліцій, а коли вона, зрештою, утворилася – гострим протистоянням парламенту і президента. Якщо у попередніх скликаннях золота акція належала мажоритарникам, то у цьому скликанні – соціалістам, які примудрилися побувати в обох антагоністичних коаліціях: спочатку з БЮТ і НУ (яка проіснувала, щоправда, лише з 22 червня до 7 липня 2006 р.), а потім з ПР і КПУ. Ще більш дивовижним, особливо для пересічного виборця, були намагання В. Ющенка доєднати до «антикризової коаліції» «Нашу Україну», об'єднавши її учасників на принципах розробленого за його ініціативою «Універсалу національної єдності»[147]. Прагнення президента досягти загальнонаціонального консенсусу на основі чітко окреслених принципів, які б мали стати вектором руху країни і які великою мірою актуальні донині, було сприйнято за його слабкість і недолугість. В. Януковичу (від ПР) підписання Універсалу давало прем'єрське крісло, О. Морозу (від СПУ) – спікерське, а Ю. Тимошенко його непідписання – більшу частку того електорального ресурсу, який ще 2 роки тому зійшов на революційні барикади. П. Симоненку, який підписував документ із застереженнями, в умовах перманентної втрати виборців зайвий раз вдалося продемонструвати свою незламність у питаннях мови, віри, НАТО, адміністративної реформи, приватної власності на землю та податкової реформи. І лише «Наша Україна» змушена була понад 2 місяці безуспішно домовлятися про свою участь у широкій коаліції з В. Януковичем, комуністами і соціалістами, що ніяк не сприяло зростанню її рейтингів. В. Янукович із союзниками, отримавши повноту влади, спробували остаточно

[146] Кременюк О. Як депутати між фракціями ходили: аналіз переходів між фракціями з третього по восьме скликання. *Вокс Україна*. 4 листопада 2019 р. URL: https://voxukraine.org/yak-deputati-mizh-fraktsiyami-hodili-analiz-perehodiv-mizh-fraktsiyami-z-tretogo-po-vosme-sklikannya/

[147] Універсал національної єдності. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0010100-06#Text

відсторонити президента від управління країною шляхом прийняття Закону «Про Кабінет Міністрів». Наприкінці березня 2007 р. 5 депутатів БЮТ і 6 – НУ, порушивши принцип імперативного мандата, перейшли до складу коаліції, що стало приводом для розпуску Верховної Ради. Юридичні повноваження здійснити це президент В. Ющенко отримав після того, як 162 депутати БЮТ і НУ склали свої повноваження, а партійні списки блоків були обнулені. У парламенті залишилося 288 депутатів, що було менше 2/3 його складу.

В. Янукович не став жорстко опиратися розпуску Верховної Ради, вважаючи, що його політична сила не програє наступні вибори.

І справді, Партія регіонів виборола першість під час парламентських виборів, що відбулися 30 вересня 2007 р., здобувши 34,37% голосів виборців, що було на понад 2% більше, ніж на попередніх виборах. Однак це не тільки не збільшило, але й значно – на 11 місць – зменшило її представництво у Верховній Раді. Замість 186, мандатів тепер регіонали мали усього 175. Цей казус пояснюється високим рівнем консолідації виборців партій-суперників, які вже значно менше голосували за аутсайдерів. Крім того, у виборах 2007 р. взяло участь у два рази менше партій і блоків, ніж у 2006 р. (20 проти 45). Усі політичні сили, що були представлені у попередньому і пройшли у цей парламент, збільшили своє представництво. Особливо це стосувалося БЮТ, який зумів здобути 30,71% голосів проти 22,29% у 2006 р., «Наша Україна» (тепер НУНС) набрала 14,15% проти 13,95%, а комуністи 5,39% проти 3,66%. Соціалістів у новому парламенті замінив Блок Литвина, що здобув 3,96% голосів. Сумарно партії, що подолали обмежувальний бар'єр у 2007 р., заручилися аж 88,58% електоральної підтримки, що було майже на 11% більше, ніж у 2006 р. Саме різке зменшення «пропащих» голосів й зіграло злий жарт з регіоналами. Ледь не половина (4,84% з 11,42%) голосів, що «не зіграли», належала трьом у різні часи популярним політичним силам: СПУ (2,86), ПСПУ (1,32) і «Свободі» (0,76). Для двох перших ці вибори стали «лебединою піснею», третя матиме фракцію у наступному парламенті, а пізніше навіть без парламентського статусу зберігатиме значний суспільний вплив. У цілому парламентський розклад мав

такий вигляд: ПР – 175 депутатів, БЮТ – 156, НУНС – 72, КПУ – 27, Блок Литвина – 20[148].

Уразі поверхневого погляду на електоральну карту 2007 р. явно видно дуалістичний поділ, розкол країни на дві практично рівні і чітко відокремлені одна від одної частини, одна з яких у бютівських, інша – регіональних кольорах, і лише на крайньому Заході – маленький клаптик помаранчевого, що стійко асоціюється з «Нашою Україною». Закарпатська – єдина область, у якій завдяки персональному ресурсу голови президентської адміністрації (тоді секретаріату) Віктора Балоги перемогу не здобула жодна з двох домінантних політсил.

Під час детальнішого (а деталізувати можна як завгодно глибоко, аж до дільниць) аналізу бачимо, що ці два масиви всередині не такі вже й однорідні.

Електоральний вибір зумовлюється як об'єктивними так і суб'єктивними факторами. До об'єктивних факторів, у першу чергу, належить усвідомлення виборцями власних інтересів і можливості їх відстоювання політичними методами. Специфіка електоральних уподобань у цьому разі може визначатися соціальним, релігійним, мовним чи етнічним складом населення виборчого округу. Суб'єктивні фактори, як правило, обумовлюються наявністю агентів, які, маючи на меті власні інтереси, впливають на процес ухвалення електорального рішення. При детальному аналізі результатів виборів в округах майже завжди нестандартність, значна відмінність результатів окремого округу від сусідніх може бути зумовлена як першим, так і другим.

Зокрема, в окремих регіонах з вираженою ідентичнісною окремішністю населення політичні рішення можуть кардинально відрізнятися від сусідніх округів. Так, зокрема, результати виборів в окрузі № 2 значно відрізнялися від решти кримських округів. За «Нашу Україну» тут у 2006 р. проголосувало 13,5% виборців, а в 2007 р. – 15,16% (відповідно, 16661 і 16576 виборців), тоді як загалом у Криму показник підтримки цієї політсили становив 7,6% у

[148] Позачергові вибори народних депутатів України 30 вересня 2007 року. *Протокол центральної виборчої комісії про результати виборів народних депутатів України*. URL: https://cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/ protokol_cvk_2007.pdf

2006 р. і 8,2% у 2007 р. З одним із кримських (Керчинським) округів ці показники були у понад 4 рази вищими під час обох виборчих кампаній. Пояснення цього «феномену» просте – до округу № 2 входили Сімферопольський і Бахчисарайський райони з найвищою в Україні питомою вагою кримськотатарського населення.

Надзвичайно електорально строкатими у 2006 і 2007 рр. були 4 округи на Буковині, одним з пояснень чому є складна етнічна мозаїка регіону. Особливо впадає у вічі у п'ятеро вища, ніж в інших округах області, підтримка соціалістів у 209-му (Новоселицькому) окрузі (10,98%), 2/3 населення якого становлять молдовани і румуни, також значно частіше тут голосували за Партію регіонів (25,27%). У «гуцульському» 208-му (Вижниця) окрузі підтримка цих політсил становила 1,57% і 9,34%, відповідно. При цьому БЮТ у Вижниці здобув на 20% голосів більше, ніж у Новоселиці (55,1% проти 34,63%). Також вищими там були показники НУНС (23,46% проти 16,38%). Регіональна політична ідентичність населення за таких умов – поняття дуже умовне.

До об'єктивних факторів електорального вибору відносимо специфіку політичної ідентичності мешканців обласних центрів Західної України, що часто мала значні відхилення порівняно з жителями сіл і містечок в одному регіоні. Насамперед це пов'язано зі строкатішою соціальною структурою цих міст, яка формувалася в процесі стрімкої урбанізації і майже ніколи не мала сталого автохтонного ядра, а, навпаки, постійно змінювалася «прийшлим елементом». До того ж великі міста – адміністративні центри з високою концентрацією бюрократичної еліти, інкорпорованої у владну вертикаль і відповідальної за легітимізацію існуючого режиму, що визначає їх і особисту, і опосередковану активність у електоральному процесі. Особливо показовим у цьому смислі є Львів, адміністративна, економічна і силова еліта якого ще за радянських часів була сформована значною мірою з немісцевих кадрів. Після розпаду СРСР вони, звісно, були усунені від владних повноважень, але шлейф тягнеться й донині і виражається не лише у високій питомій вазі російськомовного населення, але й у специфіці його електоральних уподобань. Під час виборів 2006 і 2007 рр. львів'яни, на відміну від мешканців області, удвічі частіше голосували за Партію регіонів і КПУ, на третину – за СПУ і менше за БЮТ і

НУ-НУНС, які разом не добрали у місті, порівняно з областю, близько 9% і у 2006, і у 2007 рр.

Таблиця 2.1.

Окремі результати парламентських виборів на Львівщині

Локація	ПР		БЮТ		НУ-НУНС		СПУ		КПУ	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Львів	6,5	8,4	27,7	43,6	34,4	34,1	3,0	0,9	1,5	2,4
Область	3,0	4,2	33,0	50,4	38,0	36,0	2,2	0,6	0,7	1,0

В абсолютних числах за комуністів у 2007 р. проголосувало 10 134 виборці 112-го і 113-го округів (місто Львів). Приблизно така сама тенденція спостерігалася у Тернопільській області. Традиційно для галицьких областей в обласному центрі КПУ у процентному відношенні злобула значно (у цьому випадку у 2 рази) більше голосів, ніж у цілому по області (без врахування 165-го і 167-го округів). Також тернополяни у 1, 5-2 рази частіше голосували за «регіоналів», значно менше за НУ-НС, виявивши значний інтерес до таких у 2006 р. альтернативних політсил, як «Блок Костенка і Плюща» (залишки РУХУ) (12,38%), «Свобода» (4,97%) і «Пора» (4,7%), які зуміли заволодіти у місті понад 35 тис. голосів виборців.

Ще більш специфічним стосовно інших округів області виявився 167-й – Кременецький, який здебільшого охоплював південноволинські території області, які історично мають особливу культурно-релігійну і політичну ідентичність. Це відобразилося в електоральному виборі місцевого населення, який майже зі всіх наведених позицій значно відрізнявся від середніх показників Тернопільщини і більш органічно бачився би на тлі результатів суміжної Волинської області.

Таблиця 2.2.

Окремі результати парламентських виборів на Тернопільщині

Локація	ПР		БЮТ		НУ-НУНС		СПУ		КПУ	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Тернопіль	2,96	3,74	35,22	52,03	25,10	29,08	4. 16	0,95	0,75	1,06
Область	1,43	2,43	33,09	51,22	38,14	37,87	3,11	1,04	0,30	0,52
Кременець	4,18	5,98	43,98	52,34	25,10	29,64	6,87	2,52	0,59	0,95

Ще більшою диспропорція між підтримкою КПУ і ПР в області і обласному центрі спостерігалася в Івано-Франківську (щоправда 79-й округ охоплював окрім Івано-Франківська ще й Калуський

район з його райцентром). І у 2006, і у 2007 рр. у цьому окрузі показники голосування за комуністів були учетверо вищі, ніж у середньому в області (без врахування обласного центру). Обласний центр намагалася наздогнати Коломия (округ 84) – друге за кількістю населення місто області, яка дала комуністам «лише» удвічі нижчу відсоткову підтримку. У 2-3 рази частіше франківчани і калушани голосували за «регіоналів» у 2006 і у 2007 рр. І знову Коломия – найближчий переслідувач Івано-Франківська. Якщо ж подивитися на «гру великих чисел», а саме – протистояння блоків Ю. Тимошенко і В. Ющенка, то й тут різниця очевидна, причому Коломия, хоча й була більш-менш у тренді з Івано-Франківськом, але з рештою області контрастувала ще яскравіше. У 2007 р. тут НУНС здобув удвічі меншу підтримку, ніж БЮТ, в обласному центрі – в 1,6 раза, в інших округах – лише в 1,2 раза. І хоча протистояння БЮТ і НУ в області бачилося дуже масштабним, усе ж, на нашу думку, воно не таке промовисте, як диференційоване ставлення різних груп населення до таких, на перший погляд, маргінальних в області політсил, як КПУ і ПР. Річ у тім, що перше було ситуативним і відображало неузгодженість між людьми із загалом близькою громадянською ідентичністю. Що стало причиною такого розладу, потребує більш глибокого аналізу. Але можна стверджувати, що він не був зумовлений світоглядними суперечностями. А от за комуністів і регіоналів у тій ситуації могли голосувати лише ті, хто не вписувався у загальну картину регіональної політичної ідентичності. І, природно, що таких людей у рази більше було у містах, де традиційна культура завжди підважувалася плюралістичною свідомістю.

Таблиця 2.3.

Окремі результати парламентських виборів на Івано-Франківщині

Округ	ПР		БЮТ		НУ-НУНС		СПУ		КПУ	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
79	3,89	5,19	35,75	51,14	34,96	31,22	2,88	0,83	1,34	1,86
80-83,85	1,06	1,99	26,72	49,59	50,95	40,01	3,06	0. 78	0,28	0,35
84	2,66	3,88	40,15	56,91	33,63	28,42	2,08	0,75	0,64	0,88

(79-й округ – Івано Франківськ і Калуський район, 84-й округ – Коломия, 80-83, 85 – решта округів області)

Основним суб'єктивним фактором електорального вибору, на нашу думку, є персональний вплив представників політичної, господарської або кримінальної еліти на населення того чи іншого округу. Так, зокрема, аналізуючи результати парламентських виборів, помічаємо, що у 2007 р. НУНС став переможцем у Закарпатській області із результатом 31,1%, однак при цьому, якщо у трьох округах цей показник приблизно підтверджувався (29,9%, 32,42% і 33,03%), то в інших двох кардинально відрізнявся – 22,31% і 38,9%. У разі уточнення виявляється, що це – досить «непрості» округи: перший – Ужгородський, а другий – Мукачівський. Повернувшись на півтора року назад, побачимо, що й у 2006 р. ситуація була аналогічною. За середніх показників по Закарпаттю 25,8% «Наша Україна» отримала в Ужгороді 19,47%, а в Мукачевому 34,18%. Ці результати засвідчували неоднозначність впливу голови Секретаріату президента в області. Сторонній спостерігач гадатиме про наявність внутрішньоелітного протистояння в регіоні, адже об'єктивних причин, зумовлених ідентичністними характеристиками виборців для такого значного розходження, не було.

Ще одним кейсом з дослідження персонального впливу на хід виборчої кампанії можуть стати «дивні» результати, які показали 48-й (Маріупольський) і певною мірою сусідні 49-й (теж Маріупольський), 54-й і 55-й виборчі округи під час виборів 2007 р. Надзвичайні вони – з огляду на результати Соціалістичної партії України, які тут становили 50,02%; 37,81%; 23,56% та 30,42%, відповідно. У цей час у цілому в Україні партія набрала 2,86%, а у Донецькій області – 8% лише завдяки цим 4 округам, бо без них у решті 13 округах області партія отримала усього 1,13% підтримки. Порівняно з 48-м у деяких округах області (зокрема 46-му Макіївському) підтримка соціалістів була у 100 разів нижча, у більшості – близько у 50 разів. Усього у Маріупольських і сусідніх округах у 2007 р. СПУ зуміла набрати майже 170 тис. голосів, що становило чверть від усіх здобутих нею в межах країни голосів (668 тис.). 48-й округ єдиний в області, де не перемогла Партія регіонів (її результат тут 36,71%), він дав щонайменше удвічі меншу відсоткову підтримку «регіоналам», ніж усі інші (за винятком трьох вищезгаданих) округи області. Більш того, в усьому «синьому поясі» вияви-

лося лише два округи 135-й (Ананьївський – 33,94%) і 185-й (Бериславський – 34,68%), в яких ПР здобула менше голосів, ніж у 48-му, в усіх інших вона набирала щонайменше 40%. Розгадка цього феномену – проста: у 2007 р. (як і в 2006 р.) найвпливовіша людина Маріуполя – В. Бойко, генеральний директор одного з гігантів української металургії Маріупольського металургійного комбінату імені Ілліча, на якому станом на 2010 р. працювало близько 50 тисяч робітників, балотувався до парламенту за списком СПУ. Це був неправильний вибір, бо, на відміну від 2006 р., у 2007 р. політсилі не вдалося подолати виборчий бар'єр. У 2012 р. В. Бойко стане народним депутатом за списком Партії регіонів. Однак усупереч очікуванням (як автора цього тексту, так значно більшою мірою, як видається, босів-регіоналів) жителі Приазов'я не виявилися еластичним матеріалом у руках свого «патрона». Вони, звісно, не проголосували знову за соціалістів (цього разу партія Олександра Мороза в Маріуполі здобула менше піввідсотка підтримки, тобто у понад 100 разів менше, ніж у 2007 р.), однак й за «регіоналів» дали усього 47-48% голосів, що було на 17% менше, ніж у середньому по Донецькій області. Ця різниця була розподілена в основному між комуністами, БЮТ та УДАРОМ Віталія Кличка. Таким чином, можна стверджувати про факт наявності своєрідного мікрорегіону у складі Донецької області, який мав свою специфічну політичну ідентичність, за якою був ближчим до умовних Запоріжжя і Дніпра, ніж до Донецька і Макіївки. Символічно, що вже через два роки між Донецьком і Маріуполем проходитиме лінія фронту, а ще через вісім «нові донецькі», звільняючи Маріуполь від «нацистів Азову», фактично повністю знищать це приморське місто.

У випадках «кейсів Балоги і Бойка» сучасний політологічний дискурс оперує поняттями патерналістської свідомості, непатримоніальних патрон-клієнтських зв'язків, неофеодальної економіки, ієрархічної соціальної структури і таке інше. Безумовно, ці кейси можна вмістити у кожну з означених теорій. Однак достеменно існують підстави стверджувати, що ні у випадку з Віктором Балогою, ані з Володимиром Бойком електоральний вибір не був

пов'язаний ні з ідеологією, ні з програмою дій репрезентованих ними партій.

Верховна Рада VI скликання діяла усю відведену законом каденцію. Однак мала два чітко окреслених періоди, розділених президентськими виборами 2010 р. Здобувши мінімальну більшість, «помаранчеві» до березня 2010 р. сформували дві коаліції: спочатку самостійно (227 депутатів БЮТ та НУНС), а з грудня 2008 р., поступившись кріслом спікера (яке на той час посідав А. Яценюк) на користь В. Литвина, разом із його іменним блоком. Увесь цей час Прем'єр-міністром України була Ю. Тимошенко. І увесь цей час прем'єр і президент вели нещадну війну за владу. Після втрати «помаранчевого» президента уся ця хитка конструкція розсипалася. І у тій ситуації вражала не стільки меркантильність «литвинівців», які без вагань перейшли на бік переможця, як зрада у лавах «помаранчевих». Серед тих, хто голосував за відставку Кабінету Ю. Тимошенко 3 березня 2010 р., були 7 депутатів БЮТу і 15 НУНСу. Саме вони стали тими «тушками», яких не вистачало регіоналам, щоб ще у 2007 р. сформувати коаліцію[149]. Цього разу, 11 березня 2010 р., коаліція ПР, КПУ і Блоку Литвина, поповнена перебіжчиками, зібрала 235 «штиків». Починається період концентрації влади і ресурсів кланом В. Януковича. Парламент у цьому процесі відіграв свою ключову роль, скасувавши конституційну реформу 2004 р., повернувши Україну до моделі президентсько-парламентської республіки. Пізніше (17 листопада 2011 р.) буде ухвалено новий Закон «Про вибори народних депутатів України», який відновлював змішану виборчу систему, встановлював 5% прохідний бар'єр для політичних партій, не передбачав участі у виборах виборчих блоків і скасовував імперативний мандат. Відбувся демонтаж тих інституційних інструментів, які не дали В. Януковичу встановити контроль над Верховною Радою, а відповідно, й усією країною ще у 2007 р. [150].

---

[149] Лісничук О. Неформальні аспекти інституційних трансформацій українського парламентаризму. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН УКраїни*. 2016. Випуск 74. С. 164–176.

[150] Про вибори народних депутатів України : Закон України. 17 листопада 2011 року. № 4061-VI. URL: https://zakon. rada.gov.ua/laws/show/4061-17#Text

Спроба авторитарного парламентаризму (2012–2014 рр. VII скликання)

На 2012 р. Україна поступово скочувалася у прірву авторитаризму. «Сім'я» зосереджувала надзусилля для концентрації економічних ресурсів і політичного впливу. Партія регіонів проникала у найбільш ворожі для себе куточки країни. Вибудовувався неформальний інститут «смотрящих» за цілими регіонами. Балотуватися у мажоритарному окрузі висуванцю від влади означало не так здобути персональний мандат, як підтвердити власну спроможність забезпечити контрольованість увіреного округу зараз, а ще важливіше у 2015 р. – під час наступних президентських виборів. Аналізуючи електоральні настрої, політтехнологи «регіоналів» розуміли, що не варто докладати надзусиль для боротьби за симпатії жителів Західної України. Навпаки, у цій грі «западенці» прекрасно і надалі виконували давно накинуту їм роль ворогів, «бандерівців» і «нацистів», ненависників російської мови і культури, віровідступників і фанатів «Гейропи». У 2012 р. ці наративи, які глибоко засіли у «синьому поясі», мали активно поширюватися в електоральному пограниччі, розширивши межі цього поясу на області Центральної і Північно-Східної України. Ці регіони стали справжнім полем битви під час виборчої кампанії 2012 р., на нашу думку, найбруднішої і найжорстокішої виборчої кампанії в історії України.

Вибори у багатомандатному окрузі підтвердили вірність рішення режиму про необхідність зміни виборчої моделі. Адже за пропорційної системи йому б не вдалося сформувати парламентської більшості. Партія регіонів здобула 30% голосів виборців, що конвертувалося у 72 депутатські мандати, і навіть з лояльними комуністами (13,18% – 32) не змогла б протистояти опонентам: «Батьківщині» (25,55% – 62), УДАРу (13,97% – 34) і «Свободі» (10,45% – 25).

Необхідно відзначити надзвичайну ефективність голосування у тому розумінні, що партії, які пройшли до парламенту, зібрали 93,15% голосів виборців, що на 4,5% перевищувало показник 2007 і на 15,5% – 2006 рр. Розрахунок на те, що дрібні опозиційні партії, не подолавши високий бар'єр, відтягнуть на себе значну частину голосів, провалився. Найближчими до групи лідерів виявилися

партії, позбавлені шансів здолати будь-який з існуючих за всі виборчі кампанії в Україні прохідних бар'єрів, причому далеко не усі з них відбирали голоси в опозиції, – Партія Наталії Королевської «Україна – вперед!» (1,58%), «Наша Україна» (1,11%) і Радикальна партія Олега Ляшка (1,08%). Решта 16 учасників виборів здобули на усіх трохи більше 3% електоральної підтримки[151].

У регіональному вимірі країна знов виявилася розділеною по старій електоральній межі, за винятком Закарпаття, де цього разу гору взяла ПР. Перемога у Львівські області «Свободи» не мала принципового значення, адже ця політична сила відповідала ідеологічному антивладному тренду[152].

Ці вибори у черговий раз підтверджували концепт «двох Україн», однак за глибшого аналізу вкотре бачимо, що все доволі неоднозначно, а «синій пояс» виявився досить строкатим. Трійка областей лідерів у голосуванні за ПР віддала їй понад 50% голосів: Донецька – 65%, Луганська – 57% і Крим – 52%, результати Харківської, Одеської, Запорізької і Миколаївської областей коливалися в межах 41%. Трійкою аутсайдерів з тих регіонів, де перемогли «регіонали», виявилися Дніпропетровська, Херсонська і Закарпатська області. Причому остання, незважаючи на свою відірваність від «поясу», дала їм навіть більший відсоток голосів, ніж Херсонщина (30,9% проти 29,3%). Дніпропетровськ знов здійснив спробу протиставитися Донецьку, ледь не удвічі слабше проголосувавши за партію влади (35,8%).

Пропорційна система виборів давала певне поле для маневру: поступаючись опоненту у «своїх» округах частиною голосів, ти так само можеш розраховувати на часткову підтримку у «чужих» регіонах, яка конвертується у загальний результат. Зокрема, у 2012 р.

---

[151] Вибори народних депутатів України 28 жовтня 2012 року. *Протокол Центральної виборчої комісії про результати виборів народних депутатів України у загальнодержавному багатомандатному виборчому округі.* URL: https://cvk.gov. ua/wp-content/uploads/2018/10/zbvo_2012.pdf

[152] Перевезій В. Система артикуляції політичних інтересів в Україні: аналіз суб`єктів, ролей та форм. *Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації. Аналітична доповідь* / за ред. д. політ. н., проф. Г. І. Зеленько. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2014. С. 58-59

«регіонали» віддавши «тимошенківцям» в 11 регіонах, де вони здобули перемогу, 14,5%, взяли у їхніх областях 16,6% голосів виборців. «Мажоритарка» не передбачає таких компромісних варіантів, для неї характерний принцип «усе або нічого».

Зважаючи на це, основні зусилля виборчої кампанії 2012 р. політтехнологи Партії регіонів спрямували в одномандатні округи, у половині з яких (113) «регіонали» здобули перемогу, ще 50 дісталися «самовисуванцям» (43) і партіям-аутсайдерам (7) і лише в 57 перемогли представники опозиційних партій.

У цій електоральній війні області, які перебували у сфері домінуючого впливу ПР, показали надзвичайну ефективність. Партія забрала усі мажоритарні округи у Донецькій (20) і Харківській (14) областях та м. Севастополі (2), у Дніпропетровській області здобула перемогу у 16, а в Запорізькій – у восьми округах, і там, і там віддавши лише по одному округу позапартійним, які, втім, все одно опинилися у фракції Партії регіонів. Така сама ситуація була у Криму, тільки на 9 мандатів «регіоналів» один дістався представнику проросійського «Союзу». З 11 округів Луганської області регіонали взяли гору у дев'яти, у двох перемогли «самовисуванці», один з яких влився у фракцію ПР, а інший залишився «позафракційним» і згодом голосував за «диктаторські закони». В Одеській області в 11 округах перемогли сім висуванців ПР, один представник Народної партії (В. Гриновецький), троє «самовисуванців», у тому числі один з колишніх лідерів «помаранчевих» Давид Жванія. Усі вони увійшли до складу фракції ПР. В інших південних областях – Миколаївській і Херсонській «регіонали» також перемогли у більшості округів (4 з 6 і 3 з 5, відповідно), але тут вони вже відчули спротив, віддавши по одному мандату представникам опозиції з «Батьківщини» і УДАРу.

Особливим випадком у цій виборчій кампанії стала Кіровоградська область, яка перебувала поза синьо-білим електоральним поясом (що підтвердили результати в одномандатному окрузі, за якими перемогу тут здобула «Батьківщина» (32,17%), а ПР вдовольнилася другим місцем (26,25%). Однак це не завадило кандидатам, висунутим Партією регіонів, здобути перемогу в чотирьох багатомандатних округах, а переможець п'ятого (№ 99)

Андрій Табалов, будучи висуванцем «Батьківщини», отримавши депутатський мандат, став членом фракції ПР. Таку саму «комбінацію» здійснив його батько Олександр, який був обраний депутатом за списком «Батьківщини» (№ 47). Цей вчинок породив новий термін в українському політичному лексиконі – «тушки».

У Центральних і Північно-Східних областях, у яких ПР не мала переважаючої підтримки, нею була зроблена ставка на комбінацію партійних представників і «самовисуванців», які не мали б демонструвати свою близькість до партії влади. У Вінницькій, Житомирській, Черкаській, Полтавській, Сумській, Київській, Чернігівській і Хмельницькій областях висуванці ПР перемогли в 11 із 45 округів, причому у двох останніх не здобувши жодного мандата. Проте три чверті з 21 депутата-самовисуванця, що долучився до фракції ПР, представляли саме ці регіони: Чернігівщину (3), Полтавщину (3), Хмельниччину (3), Сумщину (2), Черкащину (2), Вінниччину (1) і Житомирщину (1).

У багатьох округах центральної України вибори перетворилися зі звичайного змагання за право представляти інтереси виборців у справжні бандитські розбірки. Створювалося враження, що ціною програшу у цьому тривіальному для демократичної країни процесі були долі, якщо не життя, претендентів. Правдивість цього враження підтверджує, зокрема, історія Ірпінського округу (Мельник). Справжня кримінальна драма коїлася в Обухівському окрузі (Засуха). Скандальність цих округів зумовлювалася тим, що у них знайшлися сили, готові і здатні протистояти засиллю провладних кандидатів. У більшості «спокійних» місць вони здобували своє без опору.

У 34 галицько-волинських мажоритарних округах перемогу здобув лише один висуванець ПР – ректор Національного університету водного господарства (м. Рівне) М. Сорока. Цей результат відповідав загальному тренду непопулярності регіоналів у регіоні. Однак партія влади навіть за таких умов використовувала мажоритарників у власних цілях, що засвідчує поведінка обраних у багатомандатних округах Волині депутатів з пулу І. Єремєєва.

Специфічними, як завжди, в електоральних симпатіях виявилися Закарпатська і Чернівецька області, які не просто обрали

4 висуванців ПР у 9 округах, але й віддали за них якусь неймовірну кількість голосів. За двох «регіоналів» буковинці у середньому голосували з результатом 54,6%, а закарпатці – 44,1% голосів. Вищими за чернівчан ці показники у ПР були лише у Донецькій області (68,6%) і Сумах (єдиний «відкритий регіонал» області Андрій Деркач зумів оформити результат у 63,2%), а підтримка регіоналів у Закарпатті відповідала середнім показникам синьо-білого поясу. Тим часом троє висуванців ПР Херсонщини, яку до цього поясу весь час приписували, у середньому набрали 27,7%, голосів, щоправда, це число значно «постраждало» через одного з них, який зумів перемогти у виборах, здобувши усього 19,97% підтримки. Схожими вибори 2012 р. для двох областей були ще й у тому, що, окрім висуванців Партії регіонів, перемогу у мажоритарних округах здобували представники однієї політичної сили – «Єдиного центру» в Закарпатті і «Батьківщини» на Буковині.

Варто враховувати, що у Верховній Раді цього скликання діяла група позафракційних депутатів, до якої на початок 2014 р. входило 43 депутати. Значна частина з них були своєрідним резервом «регіоналів» у разі необхідності ухвалення складних рішень. Так, під час ухвалення сумнозвісних «диктаторських законів» 16 січня 2014 р. вони дали владному режиму 18 голосів у той час, коли навіть серед членів фракції ПР 12 депутатів не голосувало, а ще 3 були відсутні. Це були критичні голоси, адже за прийняття цих «законодавчих актів» проголосувало усього 239 народних обранців. Серед цих 18 виявилося троє колишніх списочників і два мажоритарники «Батьківщини», троє членів групи І. Єремєєва – багатомандатники з Волині, знамениті політичні діячі: В. Литвин, М. Поплавський і В. Пилипишин (які були обрані у мажоритарних округах на Житомирщині, Черкащині і Києві, а двоє останніх, до того ж стали депутатами за день до цього голосування) та ін. [153].

[153] Результати поіменного голосування № 4 від 16.01.2014 (диктаторські закони). Поіменне голосування про проект Закону про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян (№ 3879) – за основу та в цілому. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_arh_golos?g_id=361107&n_skl=7

Майже усі вони представляли тих виборців, яких важко запідозрити у симпатіях до режиму В. Януковича і які точно не були прихильниками того, щоб надати йому законні інструменти для кривавого придушення Революції гідності.

Постмайданний парламентаризм II (2014–2022 рр. VIII і IX скликання)

Грубе втручання кліки В. Януковича у процес волевиявлення у 2012 р., а згодом політична розправа над лідером парламентської опозиції Ю. Тимошенко були одними з великої маси причин критичного несприйняття суспільством діючого політичного режиму. Зрештою, це призвело до його силової деконструкції і кардинального переформатування політичного поля країни.

26 жовтня 2014 р. відбулися позачергові вибори Верховної Ради України. Незважаючи на попередні домовленості ключових політичних сил про внесення змін до виборчого закону, провести їх здебільшого не вдалося. Єдиною суттєвою відмінністю у правилах гри став допуск до участі в електоральному процесі виборчих блоків. Ключові принципи залишалися тими самими – змішана виборча система з рівним розподілом депутатських мандатів між одномандатним і багатомандатними округами, 5-відсотковий прохідний бар'єр для партій і блоків.

На відміну від попередніх виборів, ці пройшли у спокійній, демократичній атмосфері. Громадянська мережа ОПОРА у проміжному звіті про хід виборів заявила, що голосування відбулося в штатному режимі без інцидентів, які б могли поставити під сумнів легітимність виборчого процесу в цілому. Абсолютна більшість кандидатів була у рівних умовах, хоча ведення виборчої агітації в окремих районах Донецької та Луганської областей значно ускладнилося виступами незаконних збройних формувань за підтримки регулярної армії Російської Федерації. Відповідно, кампанію не можна називати цілком вільною в межах країни. Організація вказувала на низку організаційних і політико правових проблем в ОВО №№ 45, 52, 53, 59, 60 (Донецька обл.) 106, 107, 112 (Луганська обл.), які

частково перебували під контролем незаконних збройних формувань або перебували у так званій «прифронтовій зоні»[154].

У 27 одномандатних мажоритарних виборчих округах (10 – Республіка Крим, 9 – Донецька, 6 – Луганська область, 2 – Севастополь), які перебували під контролем російських військ, вибори не відбулися. Це означає, що були позбавлені можливості взяти участь у виборах 1 млн 825 тис. жителів Криму і Севастополя, 1 млн 384 тис. – Донецької і 1млн 15 тис. – Луганської областей (за даними ЦВК про кількість виборців, що були внесені у списки для голосування у 2012 р. у тих округах, у яких вибори 2014 р. не відбулися). Сумарно це становило 4 млн 224 тис. виборців, або 11,8% від усіх виборців України. Варто враховувати, що у прифронтових округах також можливості для голосування були значно обмежені, що значно скоротило кількість голосуючих у підконтрольних Україні районах Донецької і Луганської областей (за середньої явки в країні близько 52%, у цих двох областях вона становила трохи більше 32%). Прикметно, що в усіх областях, де у 2012 р. Партія регіонів здобула перемогу, у 2014 р. явка виборців була нижчою, ніж у середньому в країні, що можна розцінювати як ознаку апатії і розчарування.

Ці вибори вчергове засвідчили надзвичайну мінливість українських виборців. З двох політичних сил, які, по-суті, ділили країну на минулих виборах, одна (Партія регіонів) взагалі щезла, а інша («Батьківщина») з великими труднощами подолала прохідний бар'єр, здобувши 5,68% електоральної підтримки і 2 мажоритарні мандати (усього 19 місць, замість 101 у 2012 р.). І якщо навіть вважати «Опозиційний блок» реінкарнацією ПР, то порівняння їх представництва у парламенті, м'яко кажучи, не на користь першого (29 проти 185). Не менш сумною виявилася доля комуністів і свободівців, які отримали підтримку усього 3,8 і 4,7 відсотків виборців, тим самим не подолавши прохідного бар'єра.

---

[154] Проміжні підсумки результатів спостереження Громадянської мережі ОПОРА щодо перебігу дня голосування. URL: http://oporaua.org/news/7249-promizhni-pidsumky-rezultativ-sposterezhennja-gromadjanskoji-merezhi-opora-shchodo-perebigu-dnja-golosuvannja

Із шести політичних сил, що здобули парламентський статус у 2014 р., п'ять зробили це вперше: «Народний фронт» з 22,14% підтримки у багатомандатному окрузі і 18 переможцями мажоритарних округів отримав 82 мандати, Блок Петра Порошенка – 132 (21,81% і 69), Об'єднання «Самопоміч» – 33 (10,07% і 1) «Опозиційний блок» – 29 (9,43% і 2), Радикальна партія Олега Ляшка – 22 (6,36%)[155].

Поява нових політичних проєктів і занепад старих був викликаний не стільки кардинальною зміною політичних еліт (хоча на хвилі Євромайдану і АТО до складу парламенту потрапила суттєва кількість репрезентантів цих подій), скільки броунівським рухом у їх середовищі. З одного боку, ці процеси були викликані перспективою трансформації опозиційних партій у владні та занепадом основного опонента – Партії регіонів, який змушував консолідуватися колишніх опозиціонерів, з іншого – змінами у виборчому законодавстві, які знімали обмеження щодо участі у виборах партій і блоків. Під час цих виборів не могло бути й мови про узгоджених опозиційних кандидатів і прагнення «не розпорошувати сили». Розпочалася звична конкурентна боротьба у демократичному таборі. Перемога неофіта «Народного фронту» перестає здаватися дивовижною, коли при ретельнішому аналізі виявляється, що значну частину прохідної частини його списку (23 з 64) становлять колишні члени «Батьківщини» – одного з двох гігантів попереднього парламенту. Прохідна частина списку іншого новачка цього парламенту Блоку Петра Порошенка також майже на половину наповнена «списочниками» 7-го скликання – окрім членів УДАРУ (21), який став учасником блоку, його також поповнили колишні депутати «Батьківщини» (9).

Список «Опозиційного блоку» так само був щедро наповнений депутатами 7-го (10) або попередніх скликань, які асоціювалися з Партією регіонів і були активно задіяні у владних

[155] Позачергові вибори народних депутатів України 26 жовтня 2014 року. *Протокол Центральної виборчої комісії про результати виборів народних депутатів України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі.* URL: https://cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/protokol_bmvo_ndu_26102014.pdf

структурах режиму В. Януковича (Ю. Бойко, О. Вілкул, Д. Добкін, С. Ларін, Н. Королевська, М. Папієв та ін.).

«Батьківщина», віддавши іншим фракціям 32 свої депутати попереднього скликання, не залучила жодного «легіонера». Серед 17 депутатів, що пройшли за її списком, 11 представляли партію у попередньому парламенті, а п'ятеро були новачками. До їх числа долучилася лідерка партії, яка майже всю попередню парламентську каденцію провела за гратами.

Усі депутати Радикальної партії, окрім її лідера Олега Ляшка, як і «Самопомочі», здобули мандат уперше. Остання була новаторською не лише за рахунок нових обличь, але й за своєю суттю, вперше в історії новітнього українського парламентаризму ставши уособленням і виразником інтересів дрібного і середнього бізнесу. Не випадково, що походила ця політична сила зі Львова – регіону, економіка якого тримається не на великих промислових підприємствах і масштабних земельних латифундіях, а на масі невеликих компаній широкого спектра дії: від ІТ до кав'ярень.

В одномандатних округах перемогу здобули 92 представники партій-переможців виборів, 10 – партій-аутсайдерів і 96 самовисуванців, більшість з яких (53) становили члени фракції ПР попереднього скликання. 15 самовисуванців поповнили фракцію «Опозиційного блоку», 22 утворили депутатську групу партії «Відродження» і ще 17 – групу «Воля народу». Сумарна кількість самовисуванців у цих трьох депутатських об'єднаннях майже збігалася з числом ексрегіоналів-самовисуванців, і саме вони у переважній більшості стали їх членами. 19 самовисуванців влилися до складу БПП, 2 – НФ, 1 – «Самопомочі», решта стали позафракційними. 84 мажоритарники попереднього скликання зуміли повторно обратися у 2014 р. З них, як уже зазначалося, 53 від ПР, 14 позафракційних, 8 – висуванці Батьківщини, 5 – УДАРу і 4 – «Свободи».

Показовими є окремі дані щодо голосування у регіонах. Так, наприклад, у Харківській області у 13 мажоритарних округах обралося 12 «ексрегіоналів». Здивувала Хмельницька область, де в 7 округах обрано 3 колишніх членів фракції ПР і один позафракційний, який, утім, голосував за «диктаторські закони». Тим часом в 11 округах Миколаївської і Херсонської областей було обрано

усього одного «ексрегіонала». На Львівщині та Волині і навіть у Чернівецькій областях вони також не отримали шансів, щоправда, навіть події Євромайдану не змогли похитнути становище трійки мажоритарників з групи І. Єрємєєва, які підтримали «диктаторські закони». На Закарпатті, порівняно з попередніми виборами, було утворено додатковий округ, у якому переміг ще один з братів Балог. Таким чином, 4 з 6 округів регіону в українському парламенті цього разу представляли три рідні і один двоюрідний брати. Останній (В. Петьовка), щоправда, несанкціоновано вступив до групи «Відродження», за що був виключений з родинного «Єдиного центру».

Таким чином, унаслідок подій Революції гідності і наступної окупації українських територій Росією відбувся злам традиційної структури електорального поля України, було порушено той баланс, який забезпечував приблизну рівновагу підтримки проросійського та проєвропейського вектора розвитку країни. Це сталося не лише внаслідок фізичної втрати територій, левова частина населення яких була прибічником пріоритетності східного вектора, але й унаслідок ідентичністних трансформацій свідомості значної частини не так симпатиків «русского мира», як нейтральних російськомовних українців.

Навіть у тих регіонах, де зберігався високий рівень підтримки проросійських політичних сил (окрім «Опозиційного блоку» не варто легковажити КПУ і «Сильну Україну», які, незважаючи на те, що не змогли перетнути 5-відсотковий бар'єр у масштабах усієї країни, з великим запасом долали його у східних і південних областях), баланс між ними і проєвропейськими партіями майже завжди був на користь других. Причому у 17 з 25 регіонів співвідношення підтримки проєвропейських і проросійських сил становило понад 80% і менше 12%, відповідно. У Дніпропетровській, Миколаївській і Херсонській областях проросійські партії підтримало від чверті до третини, а проєвропейські у середньому дві третини виборців, в Одеській, Запорізькій і Харківській прихильники західної орієнтації теж становили більшість, щоправда, у перших двох – переконливу (52 проти 38%), а в останній – хитку (47 проти 45%) і лише у двох регіонах – Донецькій і

Луганській областях – й надалі домінували проросійські партії, причому з однаковим результатом 57% проти 37% на користь здебільшого колишніх «регіоналів» і комуністів[156].

Унаслідок цього вперше в історії українського парламентаризму проросійські політичні сили у Верховній Раді були виведені у маргінес. Вони зберігали достатнє представництво, щоб створювати шум, але легальний інструментарій їх участі в ухваленні політичних рішень був зведений до мінімуму.

З одного боку, це значно зменшувало можливості держави-агресора впливати на українську політику, однак, з іншого – загаляло вглиб проблему представництва інтересів значної частини російськомовних громадян України. Суть цієї проблеми криється у тому, що партії, які заявляли себе репрезентантами їхніх інтересів, насправді були представництвами або ворожих спецслужб, або кримінально-олігархічних синдикатів.

Саме цим, на нашу думку, пояснюється той надзвичайний феномен, яким в українській політиці став Володимир Зеленський.

Вибори 2019 р., спочатку президентські, а згодом парламентські, були черговим етапом еволюції українського соціуму, виплеском накопичених за п'ять років змін у суспільній свідомості. Основною характеристикою цих трансформацій, на наш погляд, стало небажання більшості українців піддаватися мобілізаційній риториці. Революція і п'ять років спочатку страшної, а потім «тихої» і безперервної війни, кінця-краю якої не було видно, виснажили народ і, що ще важливіше – позбавляли його візії майбутніх перспектив. Прості люди перестали сприймати ті химерні ідеї, якими їх десятиліттями годували політики: розвіюється комуністична химера, сильно постраждала химера «русского міра», і навіть євроінтеграційна химера поступово почала здавати свої позиції. Ці химерні ідеї, які дозволяли політикам таргетувати суспільство, змінюються прагненням миру і не стільки з Росією, скільки внутрішнього. Саме у цьому ґрунті дали пишні сходи

[156] Парламентські вибори в Україні 2014 р. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Парламентські_вибори_в_Україні_2014

навіть не ідеї (їх він протягом двох виборчих кампаній так і не сформулював), а швидше інтуїтивні сигнали В. Зеленського, які сам він пізніше виразить двома словами: «какая разница?». «Какая разница?», якою мовою ви говорите. Важливо, що ви хочете сказати. «Какая разница?», до якої церкви ви ходите. Важливо, щоб Бог був у вашому серці. «Какая разница?», як називається вулиця, на якій ви живете. Важливо чи асфальтована вона.

Президентська партія «Слуга народу», у списку якої не було жодного депутата попереднього скликання, здобула не просто феноменальну, не бачену до цього в Україні перемогу, набравши 43,16% підтримки в одномандатному і виборовши 130 (зі 199) місць у багатомандатних округах, а фактично «зшила» майже усю країну. Символічно, що осторонь такої специфічної консолідації залишилося лише 18 виборчих округів у підконтрольних Україні округах Донецької і Луганської областей та 1 на крайньому півдні Одещини, де перемогла «Опозиційна платформа – за життя», та 3 округи Львова, у двох з яких переміг «Голос», а в одному – «Європейська солідарність». У всіх інших 179 тріумфувала президентська сила. Їй не піддалися справді лише крайні полюси. Міф «двох Україн» виявився адекватним лише для цих двох «анклавів».

Окрім «Слуги народу», здолати 5-відсотковий бар'єр вдалося ОПЗЖ (13,05%), «Батьківщині» (8,18%), «Європейській солідарності» (8.1%) і «Голосу» (5,82%)[157]. Незважаючи на те, що три з чотирьох цих політсил за назвою були новачками, по-справжньому неофітом можна вважати лише останніх, та й то з певними умовностями: надто вже сутнісно вони нагадували «Самопоміч». «Голос», як і остання у 2014 р., привів до парламенту молодих, діяльних успішних і освічених людей, надто амбітних, щоб грати у командні ігри. Саме це стало вироком для «Самопомочі», й на нашу думку, «Голос» повторить її долю. Історія цих двох

[157] Позачергові вибори народних депутатів України 21 липня 2019 року. *Протокол Центральної виборчої комісії про результати виборів народних депутатів України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі.* URL: https://cvk. gov. ua/wp-content/uploads/2019/09/protokol_zbvo_03082019. pdf

політичних сил, з одного боку, засвідчила прагнення креативного класу впливати на політичні процеси в країні і достатній рівень його електоральної підтримки, а з іншого – технологічну хибність тих методів, якими він намагався досягти цієї мети. Для досягнення стабільного тривалого результату недостатньо проявити одномоментну активність, покладаючись виключно на мережеві технології, а варто створювати вертикальну ієрархічну організаційну структуру класичного партійного типу.

У цьому контексті протилежністю «Голосу» стала «Батьківщина», яка, маючи колосальний досвід парламентської діяльності, а разом із ним – підступних зрад своїх колишніх членів, цього разу встановила жорстку вертикаль і вела до парламенту лише перевірених бійців. Лише четверо її «списочників» обралися до Верховної Ради вперше, а решта 20 за своїми плечима в сумі мали 81 скликання, тобто були депутатами в середньому понад 4 рази кожен. Несподівано багато (рівно половина із 36) новачків, зважаючи на практично безкінечну «лавку запасних» із колишніх впливових регіоналів, виявилася у прохідному списку ОПЗЖ. Також колосальними можливостями підбору гідних кандидатур, «обкатаних» у реальній політиці часів президентства П. Порошенка, володіла «Європейська солідарність», щоправда, багато соратників колишнього президента (зокрема, його прем'єр В. Гройсман) «побили з ним горшки» і більше не пов'язували себе з його політичною силою. З новачків до списку ЄС увійшли дійсно знакові особистості, репутація яких лише підвищувала соціальний капітал партії – генерал М. Забродський, лікар-волонтер Я. Зінкевич, один з кримсько-татарських лідерів А. Чийгоз тощо[158].

Таким чином український парламент 9-го скликання став дивним симбіозом, поєднуючи, з одного боку, політичних зубрів на кшталт І. Кириленка (8 скликань), Ю. Іоффе (7), Ю. Тимошенко (7), С. Соболєва (7), О. Абдуліна (7), М. Джемілєва (7) і абсолютних новачків, яких привели «Слуга народу» і «Голос». Причому

[158] Парламентські вибори в Україні 2014 р. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/ Парламентські_вибори_в_Україні_2014

ротація цього парламенту була колосальна: із попереднього скликання залишився усього 81 депутат, ще кілька десятків мали досвід роботи під час інших скликань. Середній вік депутатів становив 41 рік, старшими за 60 років були усього троє, зате молодшими 30 – 17 обранців народу.

З точки зору представницької демократії, Верховна Рада 9-го скликання була повним фріком. Парламентську більшість становили не просто у своєму загалі абсолютно випадкові люди, які, окрім того, що не мали елементарного поняття про те, куди вплуталися (не випадково для окремих з них було організовано короткострокові курси лікбезу у Трускавці), ще й уперше чули про існування один одного. Вони не були ні командою, ні народними представниками, бо й не уявляли, кого, які соціальні групи та інтереси вони представляли. Про ідеологію, підозрюємо, їм узагалі було заборонено навіть розмірковувати, адже навіть їх «вождь» не дуже орієнтувався у цих хащах, обираючи між лібертаріанством і … невідомо чим.

Однак, як не дивно, увесь цей абсурд зіграв на руку Україні. По-суті, вперше за кілька десятиліть рівень патріотизму українців не корелював з тим, чия партія при владі. Цей феномен спостерігався кілька виборчих циклів, коли на Сході і Заході рівень патріотизму різносторонньо зростав і падав залежно від того, хто був при владі. Уперше усі українці могли вважати цю дивну владу, у кращому разі, своєю, у гіршому – не зрозумілою, але навряд чи ворожою. І це сталося саме у найвідповідальний момент української не лише новітньої, але й усієї історії.

Висновки і рекомендації

Отже, детальний аналіз процесу парламентських виборів в Україні дає підстави стверджувати, що парламентаризм в Україні формально виконує свою основоположну функцію основного інституту представницької демократії. На відміну від інституту президента, який забезпечує реалізацію волі більшості громадян держави, парламент, знову ж таки, формально представляє інтереси основних суспільних груп і територіальних громад, забезпечуючи

артикуляцію їх інтересів у політичному полі. Протягом 30 років української незалежності громадянам було формально нібито забезпечене основоположне право обирати і обиратися, і вони цим активно користувалися. За винятком окремих електоральних циклів, вибори відбувалися у конкурентній і відкритій боротьбі за, в цілому, функціональних основоположних демократичних інститутів: свободи слова, свободи об'єднань, зібрань і мирних протестів.

Однак, чи достатньо цього, щоб стверджувати про інституційну спроможність українського парламенту. На наше переконання – ні. Свідченням цього є вкрай низький рівень довіри до Верховної Ради, що залишався незмінним майже усі 30 років. Факт інституційної неспроможності парламентаризму в Україні як представницького інституту підтверджується також тим, що протягом нетривалої доби незалежності в країні, незважаючи на наявність легальних інструментів реалізації права народу на владу (народовладдя), український народ регулярно вдавався до інструментів прямої демократії, що, як правило, мало форму вуличних протестів. Він завжди мав вагомий голос в українській політиці – від Революції на граніті і шахтарських протестів 1990-х, за результатами яких ішли у відставку прем'єр-міністри, зрікалися влади президенти і саморозпускалися парламенти, до двох Майданів, що виплеснули гнів людей, які вважали себе нахабно обманутими. Народні протести як основоположний фактор політичних трансформацій стали свідченням інституційної неспроможності українського парламентаризму. Адже представницька роль парламенту й полягає у тому, щоб не допустити творення політики на вулицях.

У чому ж криються причини цієї дивної дихотомії, коли суспільство, маючи усі можливості обирати кращих з-поміж себе, щоб довірити їм право представляти свої інтереси у складному процесі творення загальнонаціональних правил гри, не просто моментально втрачає довіру до них, але здатне виходити на вулиці, щоб позбутися їх.

На нашу думку, основна причина недієздатності інституту парламентаризму в Україні полягає у тому, що він не підпертий цілою низкою пов'язаних зі собою формальних і неформальних політичних інститутів.

Складно говорити про спроможність будь-яких формальних інститутів, якщо вони не базуються на основоположному неформальному інституті, яким, без усяких сумнівів, є культура.

Незаперечним є той факт, що ми живемо у важко травмованому в культурному плані суспільстві, яке має складну історичну пам'ять, причому як у віддаленій, так і в цілком свіжій перспективах. Соціальна атомізація, брак довіри і солідарності, слабкість інститутів політичної відповідальності та репутації – усе це лежить у площині політичної культури і, зрештою, призводить до прийняття дефектних політичних рішень унаслідок дилетантського неусвідомлення власних інтересів і під впливом шахрайських маніпуляцій зацікавлених агентів. Звідси – засилля у вищому представницькому органі влади політичних клоунів, криміналітету та різношерстих шахраїв.

Переважна більшість українців не володіє цілісним політичним світоглядом, вони не усвідомлюють себе членами певних соціальних груп, інтереси яких можна відстоювати політичними методами, причому, як свідчать результати парламентських виборів, ідеологізація суспільства з кожним виборчим циклом падала. Якщо у 1990-х точилася жорстка політична боротьба між лівокомуністичними і національно-демократичними силами, то вже у XXI столітті вона поступово зійшла на нуль[159]. З поступовою адаптацією населення до нових економічних умов, зі зміною економічно активних поколінь радянська економічна модель усе більше відходила у забуття, а паралельно із цим процесом щораз більше згасав вплив партій, які ностальгували за нею. Українські комуністи, як й інші прорадянські політичні проєкти, не зуміли трансформуватися у сучасні ліві політичні сили, хоча вибори 2012 р. засвідчили потенціал лівої ідеології за умови її модернізації. Україна наразі далека від світових політичних трендів протиборства

[159] Перевезій В. Система артикуляції політичних інтересів в Україні: аналіз суб`єктів, ролей та форм. *Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації :* аналітична доповідь / За ред. д. політ. н., проф. Г. І. Зеленько. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2014. С.58-59.

нового консерватизму і лівого лібералізму, а діючий парламент фактично позбавлений ідеологічного забарвлення.

Тим часом протягом останніх двох десятків років політичні актори виключно у власних інтересах конструювали суспільні розколи, спотворюючи політичні ідентичності українців, вип'ячуючи далекі від повсякденного життя мовні, релігійні та зовнішньополітичні ідентитети, як основні аргументи електорального вибору. Темою гострих суспільних дискусій протягом трьох десятиліть були не питання бюджетування, які взагалі проходили мимо суспільного порядку денного, а проблеми зовнішньополітичних орієнтацій та національної ідентичності. Ще рік тому з погляду раціональної логіки це видавалося абсолютним абсурдом, однак сьогодні, коли ми повністю усвідомили, що у цей час відбувалося на тому боці східного і північного кордонів, стає очевидним, що першочерговим завданням, яке стояло перед українським суспільством, була проблема цивілізаційного вибору. Без її розв'язання будь-які матеріальні здобутки не мають жодного значення, адже вони легко руйнуються ворожими бомбами.

Політична культура як інститут, як правило, трансформується еволюційним шляхом. Щоправда, значно пришвидшити цю еволюцію можуть «правильні» формальні інститути.

Одним з таких є інститут політичних партій, який, на наше переконання, перебуває у підпорядкованому становищі відносно інституту парламентаризму, адже місце партій у політичному полі здебільшого визначається їх роллю у парламентській грі: від процесу виборів до позицій партій у парламентських розкладах, перебуванням у складі коаліції чи опозиції тощо.

У випадку з інститутом політичних партій виникає дилема «курки і яйця», або причинно-наслідкових зав'язків. Якою має бути послідовність? Де причина, а де наслідок? Домінуючі у суспільстві ідеї, що зростають на основі природних інтересів соціальних груп, породжують політичні організації, чи навпаки – еліти, об'єднанні у політичні партії, запліднюють суспільство своїми ідеями?

В українському випадку, як на нашу думку, ні те, ні інше. Суспільство не вирує ідеями, які конче потребують партійного оформлення, а серед еліти бракує пасіонаріїв, готових жертвувати усім задля встановлення ідеального царства справедливості.

Партії, роль яких вписана у виборче законодавство, виникають як технологічні проєкти, інструмент реалізації владних амбіцій, які мають різну мету: від звичайного *его* засновників до прагнення зацікавлених агентів взяти участь у формуванні правил гри з абсолютно опортуністичними цілями.

Детальний аналіз процесу парламентських виборів показує, що в Україні не сформувалося стійкої системи політичних партій. За 9 парламентських скликань у Верховній Раді були представлені: КПУ – 7 разів, Батьківщина – 6, СПУ і Партія регіонів по 4 рази (в тому числі у складі блоку «За єдину Україну») НРУ і «Наша Україна» по 3, БПП – «Європейська Солідарність» і СДПУ (о) по 2. З цих політичних партій лише «Батьківщина» і ЄС на сьогодні зберігають відносно дієздатні структури.

Практично кожна виборча кампанія повністю змінювала політичний розклад у Верховній Раді. Партії тріумфатори одних виборів легко ставали аутсайдерами вже під час наступних, що засвідчує факт відсутності у них сталої електоральної бази. Партійна система, замість того, щоб поступово стабілізуватися, навпаки, йде у повний рознос[160]. Під час останніх виборів абсолютним переможцем стає не просто щойно створена партія, але політична сила без означеної ідеології, структури і навіть членства.

Це все є свідченням того, що ліберальний закон про політичні партії, який відкрив «усі шлюзи» для їх творення й існування (животіння) і який формував умови для еволюційного розвитку партійної системи, не виконав свою функцію. Партійна система як дієздатний інститут в Україні не працює.

Іншим політичним інститутом, який й сам виконує представницьку функцію і має можливість позитивно впливати на інститут парламентаризму, є місцеве самоврядування. Зважаючи на те, що партійні структури в Україні слабко виконують функцію рекрутування політичного класу, значно зростає потенціал місцевих еліт та їх можливостей трансформування в загальнонаціональну. Свідченням цього є та популярність, яку здобувають успішні місцеві

[160] Кармазіна М. Тридцять років української багатопартійності. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2020. 88 с.

лідери в масштабах усієї країни: від В. Гройсмана і А. Садового до В. Кличка. Така модель, на нашу думку, є досить перспективною: ті, кому вдалося досягти успіху на локальному рівні, дістають можливість спроєктувати його на всю країну. Прикладом її реалізації став прихід до Верховної Ради таких політичних сил з місцевим корінням як УДАР і «Самопоміч».

Окрім іншого, ті позитивні тенденції, які заклала реформа місцевого самоврядування, мають вплив на формування політичної свідомості громадян. Вони бачать, що успіх чи неуспіх їх громад (завжди є можливість визначити це, порівнюючи з іншими) значною мірою залежить від якості їхнього вибору. Сподіваємося, що це усвідомлення спроєктується на усіх інших рівнях електоральної поведінки.

Зважаючи на те, що інститут представницької демократії в цілому і парламент як стрижнева основа цього інституту, зокрема, передбачають участь двох основних суб'єктів – виборців і обранців, їх удосконалення, у першу чергу, повинно розглядатися саме у цих двох площинах.

У першій з них держава має здійснювати цілісну політику, спрямовану на формування громадянської і політичної культури суспільства засобами громадянської освіти, сприянням громадським ініціативам, формуванням демократичного інформаційного поля тощо.

В іншій – встановлення значимого «бар'єра входу» (за термінологією П'єра Бурдьє) агентів у політичне поле. Ситуація, коли в політичному полі «діє» близько 350 партій, є не просто абсурдною, але, як показують останні події, подекуди злочинною. Лише за 8 місяців війни були позбавлені реєстрації 20 партій, діяльність яких визнана антидержавною. Повинні бути значно підняті вимоги щодо кількісних і якісних параметрів членства, регіонального представництва, фінансування партійних структур, політичної і громадської участі, наявності інформаційних ресурсів тощо. Ухвалення нового Закону «Про політичні партії», окрім іншого, продиктоване ухваленням Виборчого кодексу України.

І, нарешті, сам процес інституціоналізації влади гостро потребує серйозних підходів. Правила повинні встановлюватися

виважено і надовго. Сім з дев'яти виборчих кампаній до Верховної Ради України відбувалися за виборчими правилами, що більшою чи меншою мірою відрізнялися від попередніх. Усе це вносило елементи хаосу і у сам процес виборів, і в функціонування інституту політичних партій.

Новий Виборчий кодекс упроваджує досить складну систему виборів до Верховної Ради України, до якої доведеться адаптуватися не лише пересічному виборцю, але й політичним партіям. Більшості з них не вдасться впоратися із цим завданням. З іншого боку, зміни правил гри у цьому полі можуть стати черговим поштовхом до формування ефективної партійної системи в Україні.

РОЗДІЛ 3

Динаміка структури й сфер компетенції виконавчої влади в Україні

Синонімом поняття «влада» є англійський термін «*power*» (у перекладі «сила»), що включає в себе взаємопов'язані поняття: переконання (прямі, непрямі, підсвідомі), закон, примус, насильство, військова міць, покірність, харизма тощо. Влада є, передусім, категорією соціальною, а тому розглядається через стосунки між людьми. Зауважимо, що як політологи, так і вчені-правознавці трактують поняття «влада» здебільшого як здатність одного суб'єкта нав'язувати свою волю іншим у контексті їх політичного підпорядкування[161].

Важливим є виокремлення поняття «виконавча влада» із загального розуміння та детермінізму цього політико-правового явища. Етимологія терміна «виконавча влада» вказує на її основне призначення в державі – виконання Конституції, законів та правових актів Верховної Ради України (далі ВРУ). Натомість, сферою діяльності та відповідальності виконавчої влади є також економічна, господарська, соціальна, культурна (духовна), інформаційна, екологічна, інноваційна й інші сфери суспільного та державного життя. За способами діяльності органи виконавчої влади в Україні здійснюють цілу систему функцій: виконавчу, програмну, управлінську, правотворчу, бюджетно-фінансову, матеріально-технічну, контрольну, правоохоронну тощо.

Щодо визначення поняття «органи виконавчої влади», то на законодавчому рівні це поняття визначено як самостійний вид органів державної влади, які, згідно з конституційним принципом поділу державної влади, мають своїм головним призначенням здійснення однієї гілки державної влади – виконавчої[162].

---

[161]Теорія держави і права: навч. посіб. / за заг. ред. С. Лисенкова, В. Копєйчикова. Київ : Юрінком Інтер, 2004. С. 41.

[162]Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22. 07. 1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. С. 32.

Інститут виконавчої влади в інституційній підсистемі політичної системи. Виконавча влади – найчисельніша в Україні за кількістю інституцій складова державної влади, а тому організація виконавчої влади має забезпечувати баланс інтересів держави, народу та особистості (рис. 3.1). Наступник кроком у функціонуванні органів виконавчої влади є формування відповідальності у межах визначених сфер їх діяльності, а також ефективності діяльності.

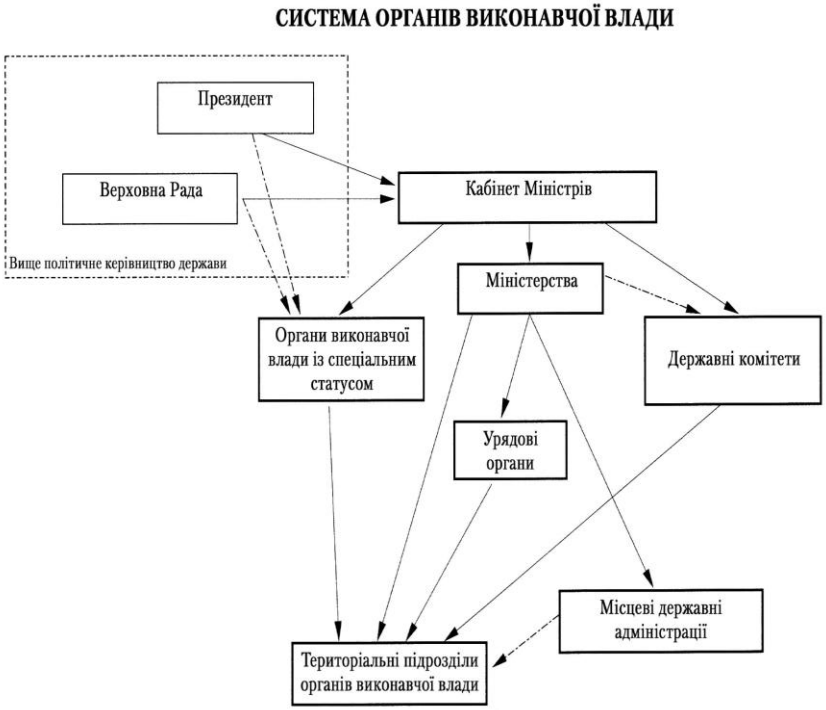

Рис. 3.1. **Система органів виконавчої влади**[163].

[163]Ярема В. Президент України та Кабінет Міністрів України в системі формування політичних рішень. *Інституційні зміни політичної системи України : оцінка стану, тенденції розвитку :* наукова доповідь за ред. Г. Зеленько. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2014. С. 91.

Отже, поняття «виконавча влада» виокремлюється із загального розуміння влади як такої, що спонукає до примусу та підпорядкування. Виконавча влада є складним політичним механізмом, через який здійснюється реалізація державної політики щодо забезпечення управлінських процесів на різних напрямах та рівнях і включає в себе сукупність державних органів та ієрархію посадових осіб, які забезпечують реалізацію відповідних завдань на політичному, економічному та адміністративному рівнях.

Кабінет Міністрів України очолює систему органів виконавчої влади, є Урядом України, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства й інші центральні органи виконавчої влади (державні комітети, центральні органи виконавчої влади зі спецстатусом), Раду тимчасово окупованої Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Він відповідальний перед Президентом України і ВРУ, підконтрольний і підзвітний ВРУ у межах, передбачених Конституцією України (ст. 113 Конституції України)[164].

У спрощеному варіанті прийнято вважати, що сферою відповідальності КМУ є внутрішня політика, а Президента – політика зовнішня. Однак в Україні простежується накладання повноважень президента та прем'єр-міністра, що, власне, є нормою для напівпрезидентських систем. Конституція 1996 р. та в новій редакції 2004 р. встановлює, що КМУ (на чолі з прем'єр-міністром) несе відповідальність за реалізацію внутрішньої та зовнішньої політики, «оборонний потенціал та нацбезпеку» та «зовнішньоекономічну діяльність»[165].

КМУ у своїй діяльності керується Конституцією, законами України, указами президента та постановами ВРУ[166]. Очільником

[164]Конституція України із змінами, внесеними Законами України (від 8 грудня 2004 року No 2222-IV). URL: https://www.president.gov.ua/documents/constitution.

[165]Конституція України із змінами, внесеними Законами України (від 8 грудня 2004 року № 2222-IV). URL: https://www.president.gov.ua/documents/ constitution.

[166]Борисочева Н. Теоретичні підходи до розуміння системи органів виконавчої влади. *Підприємство, господарство і право*. 2021. № 6. С. 113–114.

КМУ є Прем'єр-міністр України, який керує роботою КМУ, а також спрямовує її на виконання Програми діяльності КМУ, схваленої ВРУ[167]. Згідно з Конституцією України, Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою ВРУ[168].

У Законі «Про Кабінет Міністрів України» від 2006 р. міститься положення про те, що у разі несхвалення Програми діяльності КМУ Верховна Рада може розглянути питання про недовіру КМУ (висловити вотум недовіри) наслідком якої, згідно зі статтею 115 Конституції України, має стати відставка КМУ. В той же час до 2004 р. президент, перед яким є відповідальний КМУ, мав повноваження щодо припинення діяльності КМУ – його розпуску. Більше того, президент мав право припиняти повноваження як усього КМУ, так і окремих його членів. Отже, це видавалося радше як узурпація всієї гілки виконавчої влади. Тому наразі повноваження щодо припинення діяльності КМУ має виключно ВРУ – і то лише своєю більшістю.

Уряд, згідно з Конституцією 1996 р., формувався із незначною участю прем'єр-міністра, який наділений повноваженнями вносити подання щодо призначення міністрів і голів місцевих держадміністрацій та звільнення останніх. Також глава держави мав право скасовувати акти КМУ. Відтоді ставилося питання щорічної підзвітності КМУ, передусім щодо програми реалізації Програми уряду, що сприяло б об'єктивній оцінці роботи уряду. Запровадження такого механізму забезпечувало б об'єктивність парламентського контролю над діяльністю виконавчої влади. Тож у разі негативної оцінки діяльності уряду доцільно автоматично ставити питання про відповідальність КМУ. Президент володіє правом розпуску парламенту, якщо протягом 30 днів чергової сесії не можуть розпочатись засідання. Власне, таке повноваження прези-

[167]Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

[168]Конституція України із змінами, внесеними Законами України (від 8 грудня 2004 року № 2222-IV). URL: https://www.president.gov.ua/documents/constitution.

дента є віддзеркаленням права парламенту на усунення від влади глави держави шляхом імпічменту, закон про який було ухвалено лише у вересні 2019 р. [169;170].

Слабкість позиції КМУ була зумовлена відсутністю чіткого визначення конституційно-правового статусу Уряду, що ускладнювало його взаємодію з президентом. У 1999 р. відбулися суттєві зміни у системі центральних органів виконавчої влади. Адже указами Президента України визначені види центральних органів виконавчої влади, їх правове положення, зменшена їх кількість і уточнена субординація. Центральні органи зосередилися відтоді на плануванні і організації соціально-економічного розвитку[171]. Було також утворено інститут Секретаріату КМУ та державних секретарів міністерств (рис. 3.2)[172].

Відповідною постановою КМУ від 17 лютого 2000 р. було створено урядові комітети. Ці органи виконавчої влади необхідні для координації роботи членів уряду, узгодження та підготовки питань для розгляду на засіданні уряду, усунення розбіжностей між позиціями членів уряду щодо проєктів урядових рішень, забезпечення послідовності в роботі уряду та забезпечення належного спілкування між членами уряду. Вважалося, що запровадження таких комітетів забезпечить покращення якості ефективності роботи уряду, так само як це має місце в парламенті (рис. 3.2).

---

[169]Ярема В. Президент України та Кабінет Міністрів України в системі політичних рішень. *Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації :* аналітична доповідь / За ред. Г. Зеленько. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2014. С. 103.

[170]Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент) : Закон України від 10 вересня 2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39-20#Text.

[171]Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572/99/. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99/print.

[172]Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573/99. *Урядовий кур'єр.* 1999. 17 грудня.

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ ТА СЕКРЕТАРІАТ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

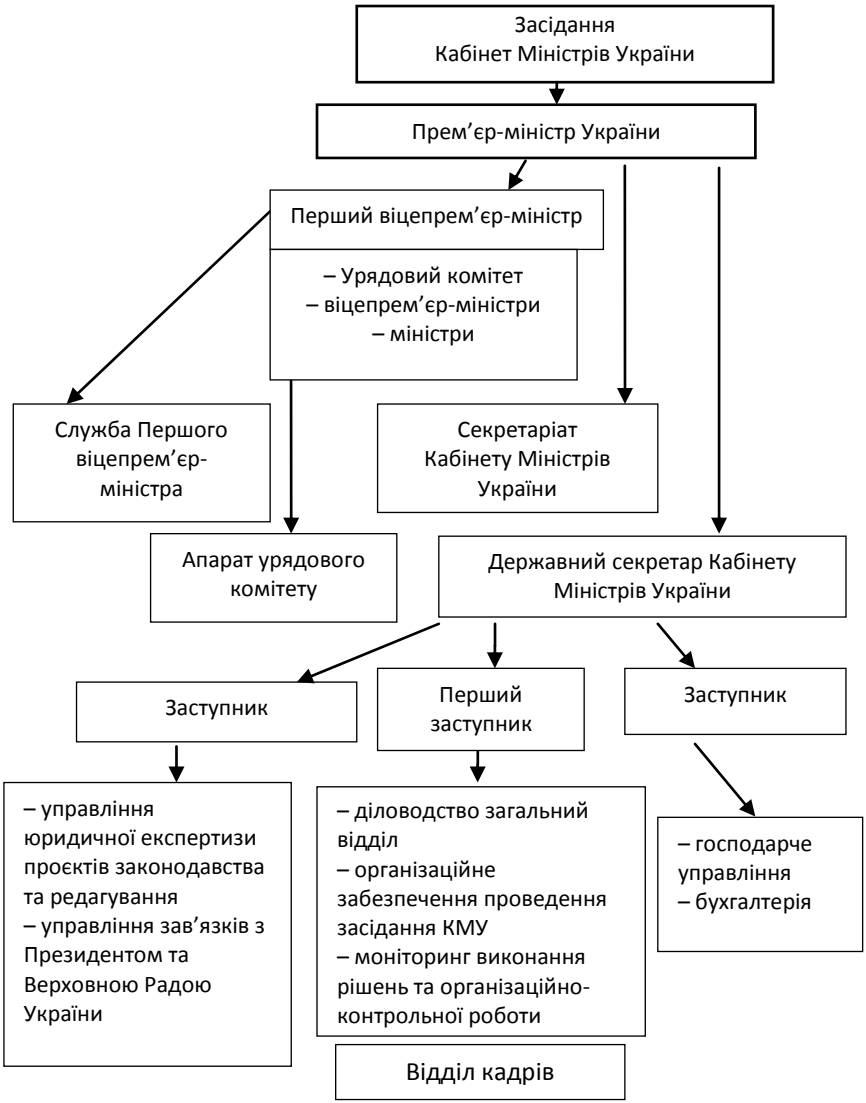

Рис. 3.2. Організаційна структура Кабінету Міністрів і Секретаріату Кабінету Міністрів України

Цією постановою КМУ було утворено чотири урядових комітети: економічного розвитку; соціального та гуманітарного розвитку; з реформування паливно-енергетичного комплексу; з реформування аграрного сектору та з питань екології. У листопаді 2000 р. до цих чотирьох комітетів додався ще один – з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності[173]. Було також встановлено, що до складу урядових комітетів входять члени КМУ, а також керівники інших центральних органів виконавчої влади та їх заступники. Проте збільшення кількості персонального складу урядових комітетів лише збільшило вплив державних службовців на ухвалення рішень КМУ. Іншими словами, відбулася різка бюрократизація урядових комітетів за рахунок не членів уряду.

Також ще у 1999 р. згідно з указами президента відбувалося не стільки загальне скорочення кількості центральних органів виконавчої влади, скільки повне впорядкування їх статусів. Згідно з указом Президента України від 15 грудня 1999 р. з 91 органу виконавчої влади залишилося 46: 15 міністерств, 20 державних комітетів, 11 центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Тоді як станом на 2002 р. було вже 16 міністерств, 25 державних комітетів та прирівняних до них, 15 органів виконавчої влади зі спеціальним статусом[174]. Загалом кількість центральних органів виконавчої влади, після відповідних указів президента, скоротилася у 1999–2002 р. з 91 до 85[175]. Проте ці зміни були радше косметичними, натомість як функціонально у системі взаємодії «уряд – президент» нічого не змінювалося.

Більше того, на інституційну спроможність уряду дедалі більше впливав суб'єктивний фактор. Зокрема, тодішній Президент України Л. Кучма був надто зацікавлений у збереженні ситуації щодо невизначеності конституційного статусу КМУ, адже президентські

[173]Про урядові комітети Постанова Кабінету Міністрів України: від 17 лютого 2000 року № 339. URL: https://zakon. rada.gov.ua/laws/show/1723-2000-%D0%BF#Text.

[174]Коліушко І. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ : Факт, 2002. С. 44.

[175]Реформа десяти министерств завершится до середины 2018 года. URL: https://ua.censor.net.ua/n3043436.

повноваження давали тоді йому можливість бути фактичним керівником КМУ та забезпечувати цілковитий контроль над його діями, у тому числі й через провадження часто волюнтаристської кадрової політики та скасування урядових актів. Така ситуація перетворювала уряд на цілком залежний від президента орган.

Слід також відзначити й правове нівелювання статусу КМУ, адже спроби ухвалити Закон «Про Кабінет Міністрів України» робилися з 1998 р., однак він ветувався Президентом України, що вкотре підкреслювало наростання конфлікту між главою держави та урядом. Саме надмірні сподівання на роль ВРУ у законодавчому оформленні роботи КМУ спровокували тоді тривалий політичний конфлікт між Президентом України Л. Кучмою та ВРУ. Більше того, у пропозиціях Президента України від 13 лютого 2002 р. до законопроєкту «Про Кабінет Міністрів України» пропонувалося додати положення, щоб Програма діяльності КМУ була спрямована на реалізацію передвиборчої програми президента, що не входило у обв'язки ключової ланки виконавчої влади та й взагалі було неприйнятним у її діяльності[176].

Такі дії президента варто розцінювати радше як зловживання своїми владними повноваженнями, адже вони свідчать про втручання однієї по суті окремої гілки влади в роботу іншої. Загалом глава держави був зацікавлений у збереженні статус-кво «слабкий КМУ – сильний президент». Як зазначає українська дослідниця інституту президентства Л. Галаган – «…була закладена така конституційна модель організації виконавчої влади, за якої Президент був не просто функціонально поєднаний з виконавчою владою, а інтегрований до неї, причому з чітко вираженою адміністративною підпорядкованістю йому органів виконавчої влади»[177].

Тобто, не будучи формально главою виконавчої влади, Л. Кучма як глава держави був наділений значними владними повноваженнями у сфері організації діяльності виконавчої влади. Іншими

[176]Коліушко І. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ : Факт, 2002. С. 19.

[177]Галаган Л. Конституційне закріплення повноважень вищих органів державної влади. URL: http://nbuviap.gov.ua/asambleya/konst_zakrip_povnov_organiv_derg_vlad_galagan. php.

словами, інститут президентства жодним чином не набував ознак «органу» виконавчої влади, адже його статус не відповідав критеріям жодної з гілок влади, натомість набував статусу глави держави зі значними компетенційними перевагами – передусім кадровими щодо виконавчої влади. Отже, президент мав компетенції виконавчої влади, передовсім через обсяг наданих йому повноважень.

При цьому простежувалася певна колізія у дуумвіраті «уряд – президент», адже КМУ став вищим органом у системі виконавчої влади з широкими повноваженнями прем'єр-міністра, який тепер поширював вплив на рішення президента та координував їх виконання. Такий стан речей лише поглиблював конфлікт між двома центрами влади – Президентом України та Прем'єр-міністром України[178]. Тож Конституція 1996 р. закріпила «подвійну залежність» Уряду, який став підзвітним перед Президентом та підконтрольним ВРУ[179]. З іншого боку, президент, будучи формально інтегрованим до системи виконавчої влади, активно втручався у діяльність органів виконавчої влади[180].

Отже, згідно з Конституцією України 1996 р. глава держави керував відбором кандидатів на урядові посади, хоча де-юре й не був очільником виконавчої влади, оскільки таким був виключно КМУ. Саме президент мав тоді вирішальний голос у призначенні прем'єр-міністра, натомість для формування уряду вимагалася згода як президента, так і парламенту. За таких обставин президент був наділений правом як призначати прем'єр-міністра за згодою парламенту, так і відправляти його у відставку за власним рішенням. Разом з тим, президент мав право призначити або відправити у відставку за поданням прем'єр-міністра інших членів уряду, керів-

[178]Дахова І. Поняття виконавчої влади та її місце в державному механізмі України (конституційний аспект). *Право України*. 2002. № 12. С. 37.

[179]Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до ухвалення Конституції України. *Відомості Верхової Ради.* 1995. № 8. С. 133.

[180]Конституція України : Закон України від 28. 06. 1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254 к/96-вр.

ників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів обласних державних адміністрацій (Ст. 106. Ч. 10)[181].

Власне, якщо до всіх тодішні повноважень президента (згідно з Конституцією 1996 р.) додати право скасовувати урядові акти, то формально саме президент був главою виконавчої влади, а тому КМУ у тодішньому форматі Конституції можна вважати суто президентським Кабінетом[182]. Таким чином було надано перевагу персоналізму над парламентаризмом – функціональністю представництва, що характерна для парламентаризму.

Персоналізація ж влади президента відбувалася за рахунок: 1) *його ролі як одночасно церемоніального глави держави*, *так і керівника виконавчої влади*; 2) *сильного демократичного мандату*, *на який президент претендує через прямі загальні вибори*. Недостатність інституційних механізмів забезпечення компромісу між двома інститутами виконавчої влади (президентом та прем'єр-міністром), а також між трьома гілками державної влади зумовило радше посилення та централізацію президентського інституту виконавчої влади. Відтак, якщо прем'єр-міністр, маючи хитку більшість на виборах, змушений був вдаватися до компромісів, то президент був більш схильний до зловживання владою з метою знищення політичної опозиції, спрямування конституційних змін у бажаному для себе напрямі, а також усунення інституційних перешкод для виконавчої влади та поступової консолідації влади в Офісі президента[183].

Як відзначає знаний політолог Університету Торонто Л. Вей: «Основна підтримка президента Л. Кучми була побудована радше на таких практиках, як неприхована корупція, клієнтелізм та

[181]Конституція України : Закон України від 28. 06. 1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254 к/96-вр.

[182]Ярема В. Президент України та Кабінет Міністрів України в системі політичних рішень. *Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації : аналітична доповідь* за ред. Г. Зеленько. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2014. С. 104–105.

[183]Чоудрі С., Седеліус Т., Кириченко Ю. Напівпрезиденціалізм та інклюзивне врядування в Україні: пропозиції для конституційної реформи. Київ : Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам, 2018. С. 22.

патронаж, ніж на міцній політичній базі»[184]. За часів Л. Кучми стрімко зріс рівень «вертикальної» (владної) корупції (табл. 3.1). Адже за індексом корупції Україна в рейтингу перебувала поряд з африканськими країнами на кшталт Свазіленду чи Замбії[185].

Таблиця 3.1.

Україна в оцінці рейтингу та індексу корупції компанії «Transparency International» у 1998–2004 рр. *

Рік моніторингу	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Індекс корупції	2,8	2,6	1,5	2,1	2,4	2,3	2,2
Місце країни в рейтингу	69	75	87	83	85	106	122

*Індекс корупції у 1995–2011 рр. оцінювався компанією «*Transparency International*» за зростаючою десятибальною шкалою від 1 до 10 балів (де 0 – максимальний рівень корупції; 10 – відсутність корупції).

Джерело: Складено автором на онові аналізу доповідей компанії «*Transparency International*».

Піком кризи напівпрезиденталістського режиму стали скандали – Л. Кучми так званий касетний (2000 р.) та кольчужний скандали (2002 р.), пов'язані з підозрою глави держави у причетності до вбивства журналіста Г. Ґонгадзе та з нелегальним нібито постачанням Україною радіолокаційних систем «Кольчуга» до Іраку. Тоді навіть не виключалося оголошення імпічменту президенту. Однак закону про імпічмент на той час не було, а тому були відсутні механізми припинення його повноважень.

Саме такий стан речей призводив до поширення сумнівних, з точки зору законності, політичних практик – маніпуляції під час виборів, а також швидкого процесу централізації та концентрації влади в Адміністрації Президента України. Така ситуація лише

[184]Way L. Rapacious Individualism and Political Competition in Ukraine, 1992 – 2004. *Communist and Post-Communist Studies*. 2005. Jun. Vol. 38. Issue 2. P. 194.

[185]Transparency International: Corruptions Perceptions Index 2020. URL: https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/ukr.

сприяла утвердженню та посиленню потужного президентського впливу на користь послаблення парламентаризму та і так слабкого громадянського суспільства. На владному рівні це зумовило перегляд відносин між центральною владою та регіональними і місцевими адміністраціями, сприяло підтримці прямого контролю над ЗМІ, маніпуляції під час виборів, витісненню активної політичної опозиції, президентському втручанню в компетенцію уряду, посяганню на незалежність судової влади та конституційного судочинства тощо[186].

Власне Л. Кучма упродовж своїх двох каденцій перебування на посаді президента (1993–2004 рр.) відзначився постійними конфліктами як всередині гілки виконавчої влади, так і між президентом та парламентом, що, врешті, призвело до патової ситуації[187]. Адже постійна спроба узурпації влади президентом призвела до численних соціальних протестів.

Саме остання стала фатальною для системи влади, вибудованої Л. Кучмою. Відбулася Помаранчева революція, однією з причини якої стала боротьба за компетенції між парламентом, за яким, по суті, стояли вже тоді сформовані фінансово-промислові групи, та президентом, який був іншим полюсом політичного впливу.

Тому зміни до Конституції України від 8 грудня 2004 р. кардинально змінили ситуацію, оскільки за формою державного правління країна перетворилася на парламентсько-президентську республіку зі суттєво обмеженими повноваженнями президента. Президент, згідно з новою редакцією Конституції 2004 р. (зміни набули чинності у 2006 р.), втратив право скасовувати акти КМУ. Відтак він міг лише зупиняти їх дію з мотивів невідповідності цій Конституції 2004 р. (Ст. 106, Ч. І, п. 15), звернувшись до Конституційного Суду України. Також президент втратив право призначати прем'єр-міністра, натомість він повинен був пропонувати

[186]Чоудрі С., Седеліус Т., Кириченко Ю. Напівпрезиденціалізм та інклюзивне врядування в Україні: пропозиції для конституційної реформи. Київ : Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам, 2018. С. 22–23.

[187]Чоудрі С., Седеліус Т., Кириченко Ю. Напівпрезиденціалізм та інклюзивне врядування в Україні: пропозиції для конституційної реформи. Київ : Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам, 2018. С. 20.

парламенту кандидатуру на цю посаду і лише після схвалення її парламентом міг її затверджувати (Ст. 114). Водночас президент втратив право відправляти прем'єр-міністра у відставку (Ст. 87)[188]. Разом з тим, президенту було заборонено застосовувати право вето, вносячи зміни до Конституції та уточнено право оприлюднювати закони для спікера парламенту у разі непідписання у 10-денний термін закону. Нового значення набула й контрасигнатура, яка за умов розділеного правління ускладнює або й унеможливлює здійснення главою держави свого повноваження видавати укази[189].

Довгоочікуваний Закон «Про Кабінет Міністрів України», ухвалений 21 грудня 2006 р., передбачав основані завдання Уряду України, які стосувалися, передусім, забезпечення державного суверенітету[190]. Водночас закон розширив повноваження членів уряду, котрим було дозволено повертати акти президента у триденний термін, якщо вони «вважають неможливим скріплення підписами», не вказуючи при цьому жодних підстав такої відмови. Також прем'єр-міністр отримав право визначати міністрів, відповідальних за укази, що вводить в дію рішення РНБО України. Більше того, КМУ дістав спроможність скасовувати акти будь-якого міністерства, зокрема й оборони, і закордонних справ[191].

У подальшій редакції Закону «Про Кабінет Міністрів України» 2006 р. вже було зафіксовано чітке визначення контрасигнатури, яка тепер поширювалася на зміни до раніше ухвалених указів і розпоряджень президента, їх скасування чи визнання такими, що

---

[188]Конституція України із змінами, внесеними Законами України (від 8 грудня 2004 року № 2222-IV). URL: https://www.president.gov.ua/documents/constitution.

[189]Зеленько Г. Траєкторія трансформації політичного режиму в Україні за роки незалежності: демократія vs олігархічна клановість. *Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми*. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. С. 141.

[190] Про Кабінет Міністрів України : Закон України. № 514-V від 21 грудня 2006 року. URL: https://zakon. rada. gov. ua/laws/show/514-16#Text.

[191]Ярема В. Президент України та Кабінет Міністрів України в системі політичних рішень. *Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації :* аналітична доповідь за ред. Г. Зеленько. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2014. С. 99.

втратили чинність[192] (хоча у редакціях Закону «Про Кабінет Міністрів України» 2008 та 2014 рр. зазначених положень вже не містилось[193;194]). Указом президента від 9 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», окрім скорочення міністерств (із 20 до 16) відбулося поєднання посад віцепрем'єр-міністрів із посадами міністрів – віцепрем'єр-міністри, кількість яких скоротилася до 4, очолили профільні міністерства; реорганізація інших центральних органів виконавчої влади; визначення центральних органів виконавчої влади трьох типів (служби, агентства, інспекції); доручення уряду ліквідувати урядові органи; доручення скоротити чисельність державних службовців не менш ніж на 30%[195]. Попри нібито доволі ефективні інституційні зміни у трикутнику «парламент – президент - уряд» в Україні і надалі відігравав чи не найбільшу роль персоналістський фактор. Так, прем'єр-президенталістська форма правління часів каденції В. Ющенка (2005–2010 рр.) не відзначилася своєю політичною безхмарністю. За умов неспроможності збалансувати повноваження між президентом та прем'єр-міністром як двома ключовими інститутами виконавчої влади така форма правління дала збій про, що свідчить перманентне протистояння між главою держави – В. Ющенком та очільницею уряду – Ю. Тимошенко. До всього слід додати зловживання у призначенні суддів, розпуск парламенту указами президента, блокування ним роботи уряду, використання силових структур у політичних цілях, відсутність прогресу в соціально-економічних реформах тощо. Також за часів президентства В. Ющенка простежувалися оспорювання призначень та контроль над «президентськими» міністрами – міністрами оборони та закордонних справ. Тут слід навести відомий

[192]Про Кабінет Міністрів України : Закон України № 514-V від 21 грудня 2006 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=514-16&p=1227636020835019.

[193]Про Кабінет Міністрів України : Закон України № 279-VI від 16 травня 2008 року. URL: http://zakon1. rada.gov.ua/laws/show/279-17/print 1409665957203859.

[194]Про Кабінет Міністрів України : Закон України № 794-VII від 27 лютого 2014 року. URL: http://zakon1. rada. gov.ua/laws/show/794-18/print 1409665957203859.

[195]Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента № 1085/2020. URL: https://zakon. rada.gov.ua/laws/show/1085/2010.

прецедент 2006 р. про недопускання до власного кабінету міністра закордонних справ Б. Тарасюка після оскарження його відставки та рішення на користь міністра одного з районних судів, який призупинив дію постанови парламенту[196].

Характерно, що міжнародні оцінки показників корупції в Україні за президентства В. Ющенка (2004–2009 рр.) пішли на спад. Досягнувши максимуму у 2006 р., індекс сприйняття корупції почав знижуватись і в 2009 р. повернуся до рівня 2004 р. – 2,2. Причиною такого стрибка показників корупції були корупційні зв'язки між бізнесом і політикумом, що в нових, хоча й більш демократичних, умовах були поступово відновлені[197].

У 2010–2014 рр. під час президентства В. Януковича патрон-клієнтські відносини за участю глави держави досягли свого апогею в умовах остаточного утвердження кланово-олігархічного політичного режиму. Повернення до президентсько-парламентської (по суті, президентської) форми державного правління через так званий «конституційний переворот» через скасування у жовтні 2010 р. Конституційної реформи 2004 р., персоніфікація влади В. Януковича призвели до зростання впливу його вузького привілейованого оточення. У публічний дискурс було введено термін «сім'я», яким іменувалося найближче оточення президента, котрому надавався доступ до ресурсів шляхом монополізації економічного й політичного ринку. До цієї обмеженої ФПГ входили найближчі родичі та найбільш віддані політичні соратники Президента України, котрі за свою лояльність отримали найвищі посади в державі, а разом з тим і доступ до фінансових потоків. Вибудовування президентом авторитарного режиму на онові особистих зав'язків зумовило формування та зміцнення негативних настроїв в українському суспільстві. Повернення до Конституції 1996 р. у 2010 р. призвели до неформальних практик, які вибудовувалися на довірі та минулих

[196]Чоудрі С., Седеліус Т., Кириченко Ю. Напівпрезиденціалізм та інклюзивне врядування в Україні: пропозиції для конституційної реформи. Київ : Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам, 2018. С. 22.

[197]Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії. *Національна безпека і оборона*. 2009. № 7 (111). С. 40.

зв'язках[198]. Логічно, що за часів режиму В. Януковича рівень та індекс корупції в Україні залишався доволі високим (табл. 3.2).

Таблиця 3.2.

Україна в оцінці рейтингу та індексу корупції компанії «Transparency International» у 2010–2014 рр. *

Рік моніторингу	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Індекс корупції	2,4	2,3	26**	25	26
Місце в рейтингу	146	152	144	144	142

**Починаючи з 2012 р. у дослідженні індексу корупції компанія використовувала зростаючу стобальну шкалу – від 0 (максимальний рівень корупції) до 100 (відсутність корупції).

Джерело: Складено автором на онові аналізу доповідей компанії «*Transparency International*».

Отже, в Україні виконавча влада донедавна більшою або меншою мірою була підпорядкована як інституційно (формально), так і неформально главі держави, а також украй залежною від ФПГ. Домінування інституту президентства в Україні було причиною тяжіння, з одного боку, до авторитарних тенденцій, з іншого, не давало можливості розвиватися таким базовим для демократії явищам, як повноцінна політична конкуренція, політичне структурування політичних інтересів суспільства, які нібито й були, але партії через те, що вони не виконували повноцінно свою функцію представництва, фактично множили ці потуги громадян на нуль. Країна рухалася ніби від однієї пастки до іншої. Повторюваний (перманентний) конфлікт між президентом, парламентом та урядом заганяв у глухий кут усю політичну систему України та унеможливлював ефективне функціонування ключових інституцій виконавчої влади.

[198]Зеленько Г. Траєкторія трансформації політичного режиму в Україні за роки незалежності: демократія vs олігархічна клановість. *Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми*. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. С. 162.

Спроби змінити ситуацію на інституційному рівні робилися періодично, про що вже було сказано вище. Ще у 2011–2012 рр. ставилося завдання інвентаризації функцій міністерств і відомств. Однак воно не було доведено до логічного завершення. Спроба узурпації влади, але вже не ФПГ, як за часів Л. Кучми та В. Ющенка, а так званою «сім'єю» – кращим із кращих з-поміж ФПГ, призвели до так званої Революції гідності, або Євромайдану, оскільки формальним приводом до її початку стала відмова тодішнім Президентом України В. Януковичем підписувати Угоду про асоціацію з ЄС у листопаді 2013 р.

Після Революції гідності процес інституційних змін виконавчої влади продовжився. Кроком до цього стало ухвалення у 2014 р. ВРУ Закону «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», внаслідок чого Україна перетворилася на парламентсько-президентську республіку, повернувшись до Конституції в редакції 2004 р., адже повноваження президента як виконавчої гілки влади знову обмежувалося парламентом. Так, за президентом залишалися повноваження подання до ВРУ кандидатури прем'єр-міністра, яка визначалася коаліцією депутатських фракцій. Призначення членів глави уряду (окрім міністра оборони, а також міністра закордонних справ) та керівників інших центральних органів влади перейшли до компетенції ВРУ, однак після подання керівника уряду. Водночас до компанії ВРУ переходила функція поточного коригування складу уряду і керівників зазначених органів центральних органів влади. Вона також дістала право відправляти у відставку всіх зазначених посадових осіб[199].

Разом з тим, президент позбавлявся права зупиняти дію актів КМУ, адже він міг це зробити лише у разі їх невідповідності Конституції з паралельним зверненням до Конституційного Суду України. Водночас КМУ, порівняно з Президентом України, отримав менше від розподілу повноважень з прийняттям нової редакції Конституції 2004 р., оскільки він не мав права ухвалювати рішення

[199]Зеленько Г. Система державного управління в Україні: траєкторія змін 2014–2016 рр. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2016. Вип. 5–6. С. 9–10.

про призначення чи звільнення керівників виконавчої влади, лише пропонував парламенту кандидатури міністрів та керівників трьох відомств зі спеціальним статусом – Фонду державного майна, Державного комітету телебачення і радіомовлення та Антимонопольного комітету. Також прем'єр-міністр не брав участі у прийнятті рішень щодо призначення/звільнення Генпрокурора, голів Нацбанку і Служби безпеки України, а також міністрів оборони і закордонних справ, що залишилося у рамках повноважень Президента України[200].

Згідно з Законом «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. виконавчу владу КМУ здійснює безпосередньо через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів[201]. Посади членів КМУ належать до політичних посад, а центральним елементом конституційно-правового статусу КМУ є його компетенція щодо забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, забезпечення прав і свобод громадянина, економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку України[202]. У 2014 р. у складі центральних органів виконавчої влади були утворені урядові органи державного управління – департаменти, служби, інспекції. Їх завдання полягало в реалізації державної політики у відповідній сфері діяльності центрального органу виконавчої влади, які здійснювали управління відповідною сферою або підгалуззю. Водночас були затверджені центральні органи виконавчої влади, що відповідають за реалізацію стратегії інтеграції України до ЄС[203;204].

---

[200]Зеленько Г. Система державного управління в Україні: траєкторія змін 2014–2016 рр. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2016. Вип. 5–6. С. 9–10.

[201]Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. URL: https://zakon. rada. gov. ua/laws/show/3166-17#Text.

[202]Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

[203]Про перелік центральних органів виконавчої влади, відповідальних за здійснення завдань, визначених Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу : Розпорядження Президента України від 27 червня 1999 р № 151/99-рп. *Офіційний вісник України*. 1999. № 27. Ст. 1323.

Після переформування у парламентській коаліції депутатських фракцій «Європейська Україна» за участю Блоку Петра Порошенка і Народного Фронту у квітні 2016 р. після того, як з коаліції вийшли Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», Радикальна партія Олега Ляшка і «Самопоміч», владу у фракції фактично було узурповано президентом П. Порошенком. Глава держави, маючи адміністративний ресурс та користуючись законними повноваженнями, нівелював роль парламенту до ролі органу легітимації рішень Адміністрації Президента України. Тобто відбулася концентрація влади через повернення до неформального домінування президента у системі органів влади за умов згортання політичної конкуренції[205].

Проте після підписання Угоди про асоціацію з ЄС у 2014 р. великий вплив на процеси інституціоналізації демократії в Україні справив екзогенний фактор. Його зміст полягав у необхідності адаптації вітчизняних політико-правових інститутів до норм і стандартів ЄС. Власне завдяки цьому в Україні було ухвалено низку вкрай важливих реформ, без яких Україна не мала можливостей на кардинальні зміни.

24 червня 2016 р. було ухвалено Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 рр. [206]. Ця стратегія, як зазначають Д. Йосипович та В. Андрусишин, створила рамки задля «…здійснення заходів, спрямованих на посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування й координації державної політики та позбавлення їх невластивих повноважень»[207].

У 2017 р. розпочалася реформа міністерств так званої «першої хвилі» (10 міністерств) з метою їх перетворення на потужні

---

[204]Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

[205]Зеленько Г. Система державного управління в Україні: траєкторія змін 2014–2016 рр. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2016. Вип. 5–6. С. 13.

[206]Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів від 24 червня 2016 р. № 474. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-koncepciyi-optimiz.

[207]Йосипович Д., Андрусишин Р. Проблеми реформування органів виконавчої влади в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2018. № 4. С. 149.

аналітичні центри з формування політики в конкретній галузі. Такі заходи здійснювалися з метою посилення інституційної спроможності міністерств щодо здійснення державної політики у визначених КМУ сферах, реалізацію якої покладалося на той же КМУ Конституцією та законами України[208]. Такі інструменти давали значно більше шансів до остаточного подолання патрон-клієнтелізму, що склався за часів президенства Л. Кучми та консолідувався у 2010-х рр. Наразі інтеракції у трикутнику відносин «президент – парламент – уряд» підпорядковані викликам, пов'язаним з повномасштабним російським вторгненням. Уряд у цілому адекватно реагує на наявні виклики, водночас форс-мажор, в умовах якого вже більше року живе країна, не дає можливості оцінювати (вимірювати) ці взаємодії мірками мирного часу.

Місцеві органи виконавчої влади. Відповідно до ст. 118 Конституції України «виконавчу владу в областях і районах здійснюють місцеві державні адміністрації», а про органи виконавчої влади, що діють на місцях, не згадується взагалі[209]. Також згідно з Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі[210]. Від 1991 р. й станом натепер адміністративний поділ України як унітарної держави включає 27 регіонів: 24 області, 1 Автономну Республіку (АР Крим) і 2 міста зі спеціальним статусом: Київ і Севастополь. Відповідності до ст. 2 Конституції України суверенітет Української держави поширюється на всю її територію[211].

Слід наголосити, що місцеві державні адміністрації є системою обласних і районних державних адміністрацій, які згідно з чинним законодавством України здійснюють виконавчу владу у

[208]Йосипович Д., Андрусишин Р. Проблеми реформування органів виконавчої влади в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2018. № 4. С. 150.

[209]Конституція України : Закон України від 28. 06. 1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254 к/96-вр.

[210]Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: https://zakon. rada. gov. ua/laws/show/586-14.

[211]Конституція України : Закон України від 28. 06. 1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254 к/96-вр.

відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Так само, як і решта інституцій виконавчої влади місцеві адміністративні органи відповідальні перед Президентом України і КМУ, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Зокрема, Президент України ухвалює рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації. Також у межах своїх повноважень місцеві органи держадміністрацій здійснюють виконавчу владу на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць та реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Одним із ключових завдань у системі держуправління, зокрема, й діяльності місцевих органів виконавчої влади є надання адміністративних послуг. Адже саме надання якісних послуг є індикатором орієнтації державної політики на реалізацію прав і свобод людини й громадянина[212].

Тривалий час ведеться дискурс про доцільність здійснювати органами місцевого самоврядування власних повноважень у плані одночасного виконання загальнодержавних функцій і завдань у поєднанні з вирішенням питань місцевого значення. 20 вересня 1995 р. постійна Комісія ВРУ з питань правової політики і судово-правової реформи ухвалила рішення про створення робочої групи для підготовки Концепції адміністративної реформи[213]. Тобто вже у перші роки незалежності України було взято курс на реформування системи регіонального адміністрування. Головною метою такої стратегії була модернізація державно-управлінських взаємин, а також створення дієвої системи державного забезпечення конституційних прав і свобод.

Відповідно до ст. 118 Конституції України «виконавчу владу в областях і районах здійснюють місцеві державні адміністрації», однак про органи виконавчої влади, які діють на місцях узагалі не згадується[214].

---

[212]Міхровська М. Центральні органи виконавчої влади: питання оптимізації на сучасному етапі. *Право і громадянське суспільство*. 2013. № 4. С. 80.

[213]Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упоряд. В. П. Тимощук. Київ : Факт, 2002. С. 8–10.

[214]Конституція України : Закон України від 28. 06. 1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254 к/96-вр.

Реформування КМУ має здійснюватися паралельно з реформуванням системи територіальних органів центральних органів влади, що здійснюють свої повноваження на всій території України як безпосередньо, так і через утворені ними територіальні (регіональні) підрозділи[215]. З питань здійснення повноважень місцевих держадміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні головам відповідних державних адміністрацій. У той же час голови місцевих державних адміністрацій координують роботу територіальних державних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, сприяючи їм у виконанні покладених на ці органи завдань. Так, зберігається право глави місцевої держадміністрації щодо порушення перед міністерствами та іншими органами виконавчої влади вмотивовані питання про відповідність займаній посаді керівників їх територіальних органів, на підставі чого міністерство, інший центральний орган виконавчої влади має прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь[216].

Особливістю правового статусу місцевих держадміністрацій є те, що в ньому, певним чином, поєднуються повноваження загальної та спеціальної компетенцій. Скажімо, повноваження спеціальної компетенції здійснюють структурні підрозділи місцевих держадміністрацій, до повноважень яких належить питання галузевого чи функціонального управління на відповідній території. Голови місцевих державних адміністрацій співпрацюють з міністерствами та іншими центральними органами в процесі управління структурними підрозділами цих адміністрацій, що перебувають у сфері відповідних центральних органів. Тож управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні й підконтрольні відповідним органам державної виконавчої влади.

Управління та інші структурні підрозділи місцевих адміністрацій здійснюють керівництво галузями управління, несуть відповідальність за їх розвиток. За горизонталлю вони підпорядковані

---

[215]Концепція адміністративної реформи в Україні. Київ, 1998. 62 с.

[216]Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14.

й підзвітні голові відповідної державної адміністрації, а по вертикалі – органам виконавчої влади вищого рівня – відповідним управлінням, відділам та іншим структурним підрозділам обласної державної адміністрації. Відносини місцевих держадміністрацій з центральними органами, які мають територіальні органи в областях і районах, що не входять до складу держадміністрацій, мають менш взаємозалежний характер. Працівники цих територіальних органів підзвітні й підконтрольні головам місцевих державних адміністрацій лише з питань здійснення повноважень цих адміністрацій[217].

«Конституція України (ст. 140) передбачає застосування місцевого самоврядування лише на низовому територіальному рівні – рівні населеного пункту (села, селища, міста), на регіональному рівні і далі існує система прямого державного управління, що виключає можливість існування регіонального самоврядування. Це, певною мірою, суперечить принципу, який закріплений у статті 3 Європейської хартії, і передбачає, що місцеве самоврядування означає «право і спроможність місцевої влади, у межах закону, здійснювати регулювання й управління значною часткою публічних справ…»[218].

20 вересня 1995 р. постійна Комісія ВРУ з питань правової політики і судово-правової реформи ухвалила рішення щодо створення робочої групи для підготовки Концепції адміністративної реформи[219]. Під такою реформою розумівся комплекс політико-правових заходів, котрі полягають у структурних, функціональних та державно-службових змінах у сфері виконавчої влади для перетворення її з владно-репресивного механізму на організацію, що служить суспільству, та створення на цій основі ефективної

[217]Окопник О. Проблемні питання взаємодії центральних органів з регіональними органами виконавчої влади та порівняльний аналіз із зарубіжними країнами. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2019. Вип. 1(85). С. 183.

[218]Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / за заг. ред. М. Пухтинського. Київ : Атіка, 2002. С. 74.

[219]Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упоряд. В. Тимощук. Київ : Факт, 2002. С. 8–9.

системи державного управління[220]. У 2005 р. було прийнято проєкт Концепції децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування. Передбачалося залишити місцеві державні адміністрації на рівні областей, змінивши їх статус шляхом передачі повноважень відповідним виконавчим комітетам обласних рад; наділенні їх виключно контрольно-наглядовими повноваженнями та повноваженнями щодо координації управлінської діяльності з реалізації функцій виконавчої влади, що не можуть бути передані органам місцевого самоврядування; підпорядкування їх уряду та встановлення порядку призначення голів Урядом України[221]. Відповідно до указу Президента України від 10 вересня 2014 р. № 442 з метою уникнення дублювання повноважень центральних органів виконавчої влади та забезпечення скорочення центрального апарату й витрат на його утримання було розпочато перший етап адміністративної реформи. У реалізації цього було запропоновано поєднати галузевий і територіальний принцип управління та затверджено «схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади»[222]. Концепція адмінреформи пропонувала законодавчо закріпити визначення понять функціонального призначення та загальних субординаційних зв'язків центральних органів виконавчої влади.

Тож адміністративна реформа в Україні, яка назріла вже на початку 1990-х рр., була втілена з величезним запізненням – лише після Революції гідності 2014 р. Говорячи про контекст адміністративної реформи, український науковець О. Западничук відзначав, що оптимізація центральних органів управління – це процес приведення їх до стану, який давав би їм можливість найбільш

[220]Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис / за заг. редакцією І. Коліушко. Центр політико-правових реформ. Київ, 2001. С. 4.

[221]Хомич Л. Правове регулювання процесу адміністративного реформування місцевих органів державної виконавчої влади. Демократичне врядування. 2013. Вип. 12. URL: file:///C:/Users/Oleg/Downloads/DeVr_2013_12_12-2. pdf.

[222]Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 10 вересня 2014 року № 442. *Офіційний вісник України.* 2014. №74. Ст. 2105.

ефективно виконувати свої завдання та функції[223]. Отже, Україна майже 25 років існувала за територіально-адміністративною організацією та, багато в чому, за системою виконавчої влади УРСР. У цей час простежувалася відсутність генеруючого центру реформ та слабкість виконавчої влади на місцях задля забезпечення їх реалізації. Дедалі актуальнішим стало питання оптимізації діяльності периферійних служб у контексті питання підпорядкування їх профільному міністерству чи керівникові місцевого департаменту – префекту. Розв'язання проблеми підпорядкування місцевих органів та створення владної вертикалі є ключовим завданням оптимізації діяльності органів виконавчої влади, у тому числі й місцевих.

Оптимізація забезпечення адміністрування на місцях органічно пов'язана з процесом децентралізації й деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади задля розмежування, збалансування та уникнення їх дублювання між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Деконцентрація передбачає передачу повноважень центральних органів виконавчої влади до місцевих державних адміністрацій, тоді як децентралізація передбачає делегування виконання державних повноважень органами місцевого самоврядування. Ці процеси значною мірою підвищують відповідальність місцевих державних адміністрацій за виконання таких повноважень, а також за координацію діяльності територіальних органів виконавчої влади на місцях з метою збільшення ефективності державного управління соціально-економічними процесами[224].

Події 2014 р. поставили питання децентралізації на перше місце серед інших управлінських питань. Новий уряд, створений після парламентських виборів 2014 р., визначив децентралізацію одним зі своїх головних пріоритетів. Єдиним офіційно прийнятим документом стала Концепція реформи місцевого самоврядування

[223]Западинчук О. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи. URL: http: //www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Zapadynchyk.pdf.

[224]Preparing Public Administration for the European Administrative Space. SIGMA Papers #23. URL: www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E/pdf.

та територіальної організації влади в Україні, затверджена урядом у квітні 2014 р. Прийняті наприкінці 2014 р. та на початку 2015 р., закони передали повноваження місцевому рівню та надали місцевим виборам у жовтні 2015 р. більшої ваги, які хоч і були визнані конкурентними, утім відбулися з порушеннями через фінансування політичних партій олігархами та представниками ФПГ. Перші реальні кроки до децентралізації державних фінансів були зроблені через державний бюджет 2015 р. Затверджені Конституційним Судом України та прийняті парламентом у першому читанні у 2015 р., конституційні поправки щодо децентралізації були тісно пов'язані з імплементацією непопулярних Мінських домовленостей та містили пункти, що передають особливий статус та більшу автономію окупованим територіям Донбасу.

Дослідження сучасних правників взаємозв'язку між органами виконавчої влади різних рівнів дало їм підставу для висновку, що одним із завдань реформи децентралізації є розширення та оптимізація повноважень органів місцевого самоврядування. Як зазначає українська дослідниця О. Антонюк, унаслідок здійснення реформи децентралізації влади в Україні протягом 2015–2021 рр. «…було суттєво розширено повноваження органів місцевого самоврядування шляхом передачі значної частини таких повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування»[225]. Водночас, процес децентралізації влади, до певної міри, послабили впливи ФПГ за рахунок посилення місцевих фінансових та політичних кланів.

Отже, реформування системи виконавчої влади в Україні у напрямі її деконцентрації й децентралізації було викликане необхідністю підвищити ефективність державного управління, передусім на місцевому рівні, а також задля забезпечення належного соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Необхідність реформування територіальної

[225]Антонюк О. Взаємодія органів виконавчої влади на базовому рівні у процесі оптимізації повноважень органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. № 71. С. 214–215.

організації влади не засадах децентралізації як складової нової регіональної політики в Україні та її стратегічні завдання викладені в низці документів – Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. та у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Разом з тим, 14 квітня 2016 р. була ухвалена Програма діяльності КМУ, де серед основних завдань визначено децентралізацію та реформу публічної адміністрації, підтвердивши незворотність курсу на продовження реалізації цієї реформи. Тобто проведення адміністративної реформи задля побудови ефективної моделі врядування на загальнодержавному та регіональному рівнях стало одним із пріоритетних завдань держави. Саме такі реформи покликані оптимізувати систему органів виконавчої влади як процесу приведення її до стану найефективнішого використання[226].

Загалом, унаслідок фіскальної децентралізації новоутворені громади збільшили свої доходи і тепер могли інвестувати в інфраструктуру. Це істотно знизило функціональне навантаження на місцеві органи виконавчої влади. І, що головне, перерозподіл функцій від місцевих державних адміністрацій на користь органів місцевого самоврядування відповідає менталітету українців. Звісно, в Україні дуже великий відсоток патерналістів, однак ставка на місцеві ініціативи є інструментом, який дозволяє включатися у суспільні процеси громадянам. Так, у міру розвитку децентралізації суб'єкти місцевого самоврядування отримали більше повноважень завдяки управлінню державними послугами, включаючи освіту, культуру, охорону здоров'я тощо. Таким чином, громади вирішують завдання оптимізації своїх витрат та забезпечення високоякісних послуг[227]. На 2017 р. було створено майже 700 об'єднаних територіальних громад, що складалися з 3264 населених пунктів. Водночас місцеві

[226]Йосипович Д., Андрусишин Р. Проблеми реформування органів виконавчої влади в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2018. № 4. С. 146.

[227]Коліушко І. Адміністративно-територіальну реформу громад можна провести на основі закону про добровільне об'єднання. *Український тиждень* 2016. 23 червня. URL: https://tyzhden.ua/News/168087.

бюджети збільшили свої доходи на 31%, а доходи об'єднаних громад – на 187%.

Як зазначає українська правознавиця Н. Мішина, необхідність розширення повноважень органів місцевого самоврядування (села, селища, міста) та наділення їх відповідними фінансовими й матеріальними ресурсами є вкрай важливим і економічно доцільним. Адже органи місцевого самоврядування повинні отримати низку додаткових повноважень щодо організації належного вирішення питань місцевого значення, які можуть бути вирішеними найбільш ефективно саме на відповідному рівні. За її словами, з точки зору політичної та соціальної доцільності органи місцевого самоврядування мають отримати належні правові механізми їх реалізації, а також необхідне матеріально-фінансове забезпечення[228].

Реформа місцевого самоврядування й децентралізації передбачала реформу адміністративно-територіального устрою, зміну всієї системи територіальних органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування тощо.

Світова практика доводить, що зміцнення центральної державної влади неможлива без ефективної одночасної децентралізації функцій та завдань на рівні територіальних органів, обраних громадами на основі загального, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Саме злагоджене місцеве самоврядування є важливою ознакою демократії більшості розвинених країн світу. З цього приводу слушно зазначає українська дослідниця права Н. Костюк, що в Україні проведення реформ органів виконавчої влади і місцевого самоврядування слід здійснювати у процесі проведення децентралізації, запозичивши при цьому позитивний досвід Польщі, котра змогла подолати економічну кризу (йдеться, зокрема, й про пакет реформ, відомих як «шокова терапія») та побудувати ефективну систему органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

[228]Мішина Н. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2014. Т. 14. С. 231.

Йдеться, передусім, про різке скорочення місцевих громад – з 12063 до 1172 шляхом їх укрупнення[229].

Урешті, на 2019 р. було створено вже 1002 об'єднані громади, фінансування яких здійснювалося в рамках реформи податкової децентралізації. Це сприяло зростанню доходів місцевих бюджетів на 14%. Маючи абсолютну більшість у парламенті, команда В. Зеленського поставила за мету завершити процес децентралізації державного управління й об'єднання громад найближчим часом через завершення внесення змін до Конституції України. Це означало б завершення реформування адміністративно-територіального устрою України. Станом на 12 червня 2020 р. структура місцевого урядування охоплювала 1470 громад. Після місцевих виборів 25 жовтня 2020 р. та фактичного завершення об'єднання більшості територіальних громад було зафіксовано новий адміністративно-територіальний поділ України через укрупнення районів, яких, замість 490, стало 136. Новий поділ на райони був необхідний задля уникнення дублювання повноважень і отримання однакових функцій новими об'єднаними громадами й старими районами внаслідок проведення місцевих виборів. З внесенням змін до бюджетного кодексу 17 вересня 2020 р. громади отримали гарантії фінансової незалежності як на районному, так і обласному рівнях. Завдяки закону від 6 грудня 2020 р. щодо місцевого самоврядування новостворені громади отримали матеріальні ресурси й повноваження для надання державних послуг[230].

Оптимальним варіантом повноважень районних та місцевих рад можуть бути лише ті, які торкаються інтересів жителів усього району чи області та/або не можуть бути вирішені на рівні громади. Водночас розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів має максимально поєднувати процес прийняття рішень в інтересах громадянина з достатнім володінням матеріальними та фінансовими ресурсами задля забезпечення

[229]Костюк Н. Правове регулювання діяльності органів виконавчої влади в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2022. Вип. 1(97). С. 63.

[230]Freedom House: Nations in Transit 2021 – Ukraine. URL: https://freedomhouse.org/uk/country/ukraine/nations-transit/2021.

достатнього обсягу та якості соціальних послуг для населення. Тож постає необхідність поєднання надання повноважень органам виконавчої влади на місцях з відповідною передачею бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними (місцевими) бюджетами загальнодержавних податків та зборів, а також трансфертів з українського державного бюджету[231].

В Україні до початку повномасштабної агресії РФ у лютому 2022 р. простежувалася значна кількість центрів управління реформами (при президентові, КМУ, ВРУ) у сфері децентралізації. Однак простежувався брак координації та узгодженості як центральних, так і регіональних органів виконавчої влади за відсутності єдиного центру управління на національному рівні, що значно ускладнювало процес реформування.

* * *

Отже, підсумовуючи, відзначимо, що постійні коливання України між різними варіантами напівпрезиденталізму оберталися навколо балансу сил між президентом та прем'єр-міністром. Це робилося через послаблення політичної ролі парламенту або ж президента за відносної сталості повноважень КМУ. Адже Кабмін як за посилення повноважень/амбіцій президента, так і посилення ролі парламенту періодично стикався якщо не з загрозою припинення своєї діяльності, то зі штучно створеними політичними кризами. В державі має місце безперервний конфлікт стосовно ролі й меж відповідальності президента та прем'єр-міністра, що породжує посилення закликів до подальшої конституційної реформи. Хоча інституційні конфлікти були найбільшими в періоди президентсько-парламентської форми правління, вони також мали місце і протягом періоду парламентсько-прем'єр-президенталістської моделі, як-от у часи президентства В. Ющенка (2005–2010), а також після 2014 р.

У 1996–2004 рр. превалювала президентсько-парламентська модель правління, а упродовж 2004–2010 рр. парламентсько- чи

[231]Конституції України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

прем'єр-президенталістська модель. У 2010–2014 рр. знову відбулося повернення до президентсько-парламентської та/або президентсько-прем'єрської моделі республіки. Потім, починаючи з 2014 р., після знаменних подій, відомих як Революція гідності, відбулася чергова реставрація парламентсько-прем'єр-президенталістської республіки. Отже, Україна вже понад тридцять років балансує між авторитарною й гібридною моделлю організації влади та політичної системи. Зважаючи на казус таких політичних маятниково-коливальних змін форми та змісту повноважень інституту виконавчої влади, слід відзначити, що все ж гібридна модель політичного режиму є більш демократичною за своєю сутністю, аніж авторитарна. При цьому є всі підстави сподіватися, що з остаточним переходом до парламентсько-президентської моделі організації влади та звершенням процесу децентралізації у контексті адміністративно-територіальної реформи Україна, врешті, завершить транзит демократизації політичного свого режиму. Адже прискорення соціально-економічних трансформацій в умовах вибороювання Україною міжнародної правосуб'єктності у протистоянні відкритій агресії Росії зупинить цей маятник у точці усталеної (повноцінної) демократії.

Подальша конституційна реформа в Україні потребує консенсусу у розумінні ролі президента та його функцій. Можливим є посилення політичного дискурсу щодо повного виключення ролі президента у процесі призначення прем'єр-міністра. Тобто, теоретично політична роль президента, як і роль інституту виконавчої влади може знижуватися. Можливо, що у віддаленому майбутньому інститут президента транзитує до номінальних повноважень – гаранта конституції чи представника держави у міжнародних справах, або ж до ролі федерального президента – подібно тій, яку відіграє президентський формат у Німеччині, чи й взагалі до рівня церемоніального глави держави.

РОЗДІЛ 4

Проблема структурної когерентності у політичній системі України

Україна після відновлення своєї державної незалежності успадкувала і більшою мірою зберегла систему державного управління, основи якої були закладені ще в часи існування УРСР/СРСР з її вадами централізації як державної, так і місцевої влади[232]. Власне, йшлося про пристосування окремих традиційних формальних і неформальних інститутів до нових потреб, про подвійну інституціоналізацію. Крім того, мала місце інституційна невизначеність через що функціональні компетенції органів державної влади були невпорядковані, а країна переживала перманентну кризу легітимності влади[233]. Розглядаючи політичну систему як набір формальних правових інститутів у більш широкому значенні, цей термін охоплює фактичні, а також встановлені форми політичної поведінки, не лише правову організацію держави, але й реальне функціонування держави.

В Україні одним з обов'язкових структурних елементів модернізації політичної системи мала стати адміністративно-територіальна реформа, яка передбачала усунення неефективної державної системи управління та відмінностей між областями України, що обумовлювало нерівномірність процесу інтеграції регіонів України. Управління соціально-економічним розвитком територій повинно засновуватися на принципах субсидіарності, партнерства, фінансової автономії.

Питання дублювання функцій в центральних виконавчих органах влади, між центральними органами виконавчої влади та

---

[232] Сущенко В. Реформування державного управління – пріоритетне завдання в процесі європейської інтеграції України. 05.07.2022. URL: https://razumkov.org.ua/statti/reformuvannia-derzhavnogo-upravlinnia-priorytetne-zavdannia-v-protsesi-ievropeiskoi-integratsii-ukrainy

[233] Див. дет. напр.: Кризи політичного розвитку в Україні: причини, зміст і способи нівелювання. Київ, ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2022. 352 с.

органами місцевого самоврядування, а також модернізація усіх органів державної влади упродовж усіх років відновлення незалежності перебувало у центрі уваги. Перешкодою реформам державного управління неодноразово ставали велика кількість та надмірна багатофункціональність центральних органів виконавчої влади (про це йшлося у попередньому розділі). Ключовими були проблеми пов'язані з недостатністю системного розподілу функцій між органами виконавчої влади та законодавчо закладеного внутрішнього конфлікту інтересів у діяльності кожного органу, а також невідповідність державних функцій потребам суспільства.

Зазначимо, що коло проблем актуальних для нашої теми дослідження, зокрема, особливості трансформації політичної системи України (1991–2011 рр.)[234] та регіональні аспекти функціонування політичного режиму в Україні[235] висвітлено у попередніх авторських працях. Акцент у цьому дослідженні натомість зробимо на аналізі вертикальних (взаємодія органів державного управління відповідно до їх ієрархії) та горизонтальних (організація влади у межах однієї території) зв'язках усередині політичної системи. Адже органи державної влади і органи місцевого самоврядування забезпечують інтегративну властивість соціальної системи – цілісність, координацію спільних колективних цілей з інтересами окремих елементів, а також задовольняють функціональну взаємозалежність підсистем суспільства на основі консенсусу громадян та легітимації політичної системи[236].

Регіональні особливості політичної системи України пов'язані з закономірностями становлення і розвитку політичної влади в

---

[234] Бевз Т. А. Особливості трансформації політичної системи України (1991–2021 рр.). *Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми.* Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2022. С. 139–213.

[235] Бевз Т. А. Регіональні особливості функціонування політичного режиму в Україні. *Зміни політичних режимів і перспективи зміцнення демократії в Україні:* монографія / авт. кол. : Г. І. Зеленько (керівник, наук. ред.), Т. А. Бевз, С. Г. Брехаря, М. С. Кармазіна та ін. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. С. 87–135.

[236] Батанов О. С. Муніципальна влада в Україні: Проблеми теорії та практики : монографія, відп. ред. М. О. Баймуратов. Київ : Юридична думка, 2010. С. 185–187.

регіонах, прагненням регіонів до більшої самостійності, врахування регіональних інтересів у публічній політиці, взаємовпливом державної політики на регіон і регіональної політики на державу в цілому, співвідношення центральних і регіональних інтересів. Вивчення регіонального чинника розглядалося у контексті розвитку теорії просторових систем, а також теорії суверенітету і поділу влад. Децентралізацію визначаємо як один з ключових принципів розвитку регіональної політики.

Серед усього комплексу проблем політики регіонального розвитку України найбільш актуальними та нагальними були питання інституційного забезпечення регіональної політики та практичного впровадження сучасних інструментів місцевого та регіонального розвитку.

Унаслідок дії різноманітних економічних, політичних, природно-географічних факторів, а також відмінностей у темпах проведення реформ та кардинальних змін у політичній системі в регіонах України значно збільшилася територіальна диференціація за рівнем економічного розвитку та можливостей соціального забезпечення громадян, що призвело до суттєвих негативних наслідків. Ці процеси значною мірою зумовлені відсутністю сучасних механізмів стримування та пом'якшення їх дії, ефективного стимулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та громадських організацій щодо прискорення розвитку регіонів за рахунок повнішого використання їх економічного, трудового та природного потенціалу. Несистемність та непослідовність державної політики та діяльності в цій сфері стала однією з основних причин стримування комплексного соціально-економічного розвитку, погіршення умов для зміцнення позицій України у міжнародному економічному співробітництві, повільного здійснення економічних перетворень на місцях, виникнення та загострення цілої низки соціально-економічних та політичних проблем.

Нормативно-правова база організації влади на місцях почала формуватися з 1990 р. і постійно еволюціонувала. Ще в умовах радянської дійсності 7 грудня 1990 р. було ухвалено Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве

самоврядування», який задекларував такі принципи місцевого самоврядування, як: народовладдя, законність, самостійність і незалежність рад народних депутатів у межах своїх повноважень, захист прав, свобод і законних інтересів громадян, соціальна справедливість; виборність рад народних депутатів, органів територіальної самоорганізації громадян, їх підконтрольність, підзвітність і відповідальність перед населенням, колегіальність тощо. А також відмову від принципу демократичного централізму у відносинах між радами різних рівнів[237].

Нові риси системи державного управління в Україні поєднувалися з елементами радянської системи, що яскраво позначалося на організації публічної влади на місцях. Фактично поділ влади відбувся на рівні вищих та центральних органів держави, а на місцях усе ще діяла система рад з їх виконавчими комітетами. Потребою посилення координації влади на місцях і створення органів влади взамін компартійним органам, які були ліквідовані після заборони КПУ у 1991 р. обумовлено появу місцевих державних адміністрацій. 5 березня 1992 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про Представника Президента України», яким започатковувалася нова система місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції. Згідно із Законом Представник Президента визнавався найвищою посадовою особою державної виконавчої влади – главою місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районах м. Києва.

На виконання означеного акта упродовж березня–квітня 1992 р. указами Президента України були призначені представники в областях та районах, а 14 квітня 1992 р. було затверджено Положення про місцеві державні адміністрації. Усі Представники Президента призначалися, звільнялися з посади Президентом України і лише йому підпорядковувалися. Була зроблена спроба створити єдину «виконавчу вертикаль» на чолі з главою держави. Місцеві органи виконавчої влади, засновані на базі виконавчо-розпорядчих органів районних та обласних рад, відокремлювалися

[237] Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування : Закон. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text

від органів місцевого та регіонального самоврядування насамперед в особі представницьких органів. Тим самим місцеве самоврядування юридично визнавалося самостійною формою публічної влади, а виконавча влада піддавалася суттєвій децентралізації.

Законом України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» було передбачено передачу частини повноважень від обласних та районних рад Представникам Президента. Тобто на районному і обласному рівнях ради народних депутатів позбавлялися власних виконавчих органів і мали характер виключно представницьких органів. Недоліком такої структури влади стала відсутність належної взаємодії між місцевими державними адміністраціями та Урядом. Закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» змінював інституційну модель докорінно, оскільки відбулася передача виконавчої влади в областях і районах відповідним виконкомам рад на чолі з їхніми головами. Скасовувався інститут місцевої державної адміністрації, у районах і областях знову відновлювалися виконкоми. Голови рад усіх рівнів обиралися населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць. При цьому кадрові зміни в регіональних владних структурах залишалися незначними, оскільки головами обласних та районних рад обирали чинних голів обласних та районних адміністрацій.

Важливі зміни були започатковані у системі місцевого самоврядування. Було ухвалено Закони України «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» (1990 р.) та «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (1992 р.). Перший закон запроваджував нові принципи самоврядування, другий – започаткував формальне роздержавлення місцевих рад. Реальне розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади (адміністраціями) було здійснено на основі Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Неефективною виявилася вертикаль виконавчої гілки влади. Уряд практично втратив контроль за регіонами. У цих умовах державний апарат працював з перебоями, влада на місцях виявилася недієздатною. Тому було здійснено реформування діяльності місцевих

Рад, обмеживши їх обов'язками місцевого та регіонального самоврядування. Варто наголосити, що у політичній системі України спостерігалися суперечності – між президентом і урядом, президентом і парламентом, держадміністраціями та радами тощо.

Реформування системи публічної влади на місцях вимагало міцної наукової бази. З метою наукової розробки теоретичних проблем державного управління і самоврядування, підготовки та перепідготовки кадрів для органів державної виконавчої влади і місцевого та регіонального самоврядування Указом Президента України від 4 березня 1992 р. № 126 при Кабінеті Міністрів було створено Інститут державного управління і самоврядування, який проіснував до травня 1995 р. Крім того, Указом від 17 квітня 1992 р. № 257 була підтримана ініціатива групи народних депутатів України і створений Фонд сприяння становленню і розвитку місцевого та регіонального самоврядування України. Основними завданнями Фонду стали: надання науково-методичної допомоги у становленні і розвитку місцевого та регіонального самоврядування; сприяння органам місцевого та регіонального самоврядування у розвитку демократичних форм і методів їх роботи; сприяння утвердженню правових засад у діяльності місцевого та регіонального самоврядування; вироблення на основі вітчизняного і міжнародного досвіду пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення організації та діяльності органів місцевого і регіонального самоврядування.

У грудні 1993 р. був ухвалений Закон України «Про державну службу в Україні», який регулював діяльність державних службовців країни. Державна служба була визнана надзвичайно важливим інститутом держави. Службовці державних органів були покликані забезпечувати ефективне функціонування економіки, закладів народної освіти, охорони здоров'я, науки.

Упродовж жовтня 1993 р. – травня 1994 р. на перший план вийшов конфлікт президент – парламент. Найбільш чітко це проявилося у питанні щодо організації виконавчої влади на місцях. Практика запровадження місцевих державних адміністрацій у 1992–1993 рр. спричинила проблеми, пов'язані з «двовладдям», коли главі місцевої державної адміністрації активно протистояв

голова відповідної місцевої ради. Після «роздержавлення» місцевих рад прихильники радянської влади вимагали скасування інституту Представників Президента та відновлення старої системи місцевої влади. Під їх тиском Верховна Рада України ухвалила у лютому 1994 р. закон, згідно з яким після місцевих виборів у червні 1994 р. цей інститут скасовувався, а місцеві державні адміністрації мали трансформуватися у виконкоми місцевих рад.

Президент Л. Кучма (липень 1994 р.) розпочав свою діяльність з розбудови вертикалі виконавчої влади. Верховна Рада України 8 липня 1994 р. у першому читанні ухвалила Закон «Про місцеві Ради народних депутатів», який передбачав позбавлення президента й уряду впливу на регіональну політику, підпорядкування системи рад Верховній Раді України на принципах демократичного централізму. Передбачалося скасувати інститут місцевої державної адміністрації. Натомість, Президент України видав указ про визначення голів рад відповідальними за здійснення делегованих повноважень виконавчої влади. З цих питань голови обласних рад, їх виконкоми були підзвітні та підконтрольні президентові, а голови районних рад – головам обласних і через них – президентові. Тобто, була відновлена вертикаль виконавчої влади шляхом підпорядкування президентові голів обласних, районних, Київської і Севастопольської міських рад та їх виконкомів. Але така система була нестабільною. Вертикаль органів влади, яка діяла на підставі указів, суперечила чинній Конституції. Протистояння Президента України і Верховної Ради відбувалося навколо визначення конституційних повноважень гілок державної влади.

22 грудня 1994 р. Президент України подав до Верховної Ради законопроєкт «Про державну владу та місцеве самоврядування», у якому визначив бачення організації влади в Україні і запропонував підпорядкувати уряд безпосередньо Президентові. Упродовж 1995 р. з'явилася низка нормативних документів щодо реформування системи державного управління. Так, Постанова Верховної Ради України від 13 червня 1995 р. «Про розробку проекту Закону України щодо структури виконавчої влади» у п. 2 містила доручення Комісії Верховної Ради України з питань правової політики і

судово-правової реформи розробити проєкт Концепції адміністративної реформи.

Проєкт Президента України «Про державну владу та місцеве самоврядування» не набрав кваліфікованої більшості у парламенті, проте багато його положень було покладено в основу Конституційного Договору, укладеного між Президентом України і Верховною Радою України 8 червня 1995 р. про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до ухвалення нової Конституції України. Це був своєрідний механізм імплементації Закону України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким встановлювалася нова система органів державної виконавчої влади на місцях у вигляді місцевих державних адміністрацій. Очільники областей не обиралися, а призначалися Президентом України, який отримав контроль над регіонами – найважливіший інструмент управління країною.

Таким чином, можна констатувати, що Президент України домігся у Конституційному договорі відновлення інституту місцевих державних адміністрацій, які очолили голови відповідних місцевих рад за сумісництвом. Еволюція виконавчої влади, одностайність президентів Л. Кравчука і Л. Кучми у запровадженні інституту місцевих державних адміністрацій була свідченням того, що цей процес був реальним.

Конституція України (1996) затвердила напівпрезидентську форму державного правління. Вертикаль виконавчої влади формувалася від Кабінету Міністрів України до областей і районів, а через механізм делегування повноважень – до міст, селищ і сіл, із розгалуженими структурними підрозділами, до компетенції яких входили питання галузевого та функціонального управління на відповідних територіях. Відповідно до Конституції України прем'єра, як і Генерального прокурора, голів Служби безпеки України, Фонду державного майна України та інших затверджував Президент України за згодою Верховної Ради, а звільнити їх Президент міг без згоди парламенту. Членів Кабінету Міністрів України також призначав глава держави, але за поданням прем'єра. Схожою була й процедура призначення голів місцевих державних адміністрацій.

Інструментом впливу президента було право накладати вето на закони. Подолати його можна було лише 300 голосами, що було досить складно[238].

Ключові підходи до визначення засад державної регіональної політики знайшли втілення у статтях Конституції України, яка закріпила модель організації виконавчої влади, що здійснювалася системою спеціально створених органів різних рівнів, наділених виконавчо-розпорядчою компетенцією, що не властива законодавчій і судовій владам[239]. Державне управління було кадрово відмежоване від місцевого самоврядування. Територіальний устрій України ґрунтувався на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій[240].

Президент Л. Кучма своїми указами почав перепризначати обраних посадовців в областях і районах. Тим самим слабкий баланс між гілками влади був порушений[241]. Уже влітку 1997 р. протистояння між гілками влади досягло апогею. Парламент намагався ухвалити зміни до Конституції України з метою обмеження повноважень Президента. Відбувалися конфлікти навколо ухвалення законів, які б мали регулювати повноваження органів влади як у центрі, так і на місцях, тривала боротьба за призначення посадових осіб. Згідно із Законом від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» дія Закону від 16 грудня 1993 р. «Про державну службу» була поширена на посадових осіб органів місцевого самоврядування. У квітні 1999 р. було ухвалено Закон

---

[238] Конституція України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

[239] Конституція України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

[240] Конституція України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

[241] Думки голів Парламенту попередніх скликань. *Національна безпека й оборона*. 2003. № 2 (38). С. 30–35.

України «Про місцеві держадміністрації». На практиці держадміністрації взяли гору над радами, оскільки здійснювали контроль над фінансовими та матеріальними потоками. У органах влади посилювалися неформальні практики, а влада зосереджувалася у Президента, політичний режим набував гібридних форм, а політична система не була реформована, не набула нової якості у перше десятиліття відновленої незалежності.

Здійснення певних заходів щодо обґрунтування засад адміністративно-територіальної реформи розпочалося з 2000 р. Метою такого реформування було проголошено «поліпшення управління територіями», а також створення фінансової рівноправності між регіонами. При Президентові України у 2000 р. було утворено консультативно-дорадчий орган – Комісію з питань адміністративно-територіального устрою, яка мала розробити рекомендації щодо упорядкування системи рад у населених пунктах, вивчити можливості укрупнення сільських територіальних громад та залучення до цього іноземного досвіду. Всеукраїнський референдум за народною ініціативою у 2000 р. та проголошення у 2002 р. Президентом України Л. Кучмою намірів реформувати політичну систему України передбачали суттєві зміни Основного закону.

У 2001 р. указом Президента України були визначені основні засади державної регіональної політики на довготривалий період. Цим закладено підґрунтя для якісних змін у формуванні ефективної державної регіональної політики, головна мета якої – створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, підвищення рівня життя населення, демократизації суспільного життя.

Важливим кроком у формуванні територіальної організації влади була «Концепція державної регіональної політики» (2001), яка визначила державну регіональну політику як складову частину національної стратегії соціально-економічного розвитку України, тісно пов'язану зі здійсненням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою і яка реалізовується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним

розвитком України та її регіонів – Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя[242].

Складовою адміністративної реформи мала стати реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Вона передбачала розподіл компетенцій та сфер відповідальності між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування. Метою реформування місцевих органів виконавчої влади було сприяння розвиткові місцевого самоврядування на основі чіткого функціонального розмежування повноважень зазначених органів та органів виконавчої влади[243]. Ініціювання державних програм повинно було здійснюватися з рівня місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади та громадських об'єднань.

«Концепція державної регіональної політики» передбачала не лише суттєве підвищення ролі та відповідальності місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, територіальних громад за розвиток регіонів, але і запровадження нових, сучасних інститутів сприяння регіональному розвитку – агенцій регіонального розвитку[244]. У «Концепції державної регіональної політики», яка, на думку як вітчизняних, так і зарубіжних регіоналістів, була на той час одним з найбільш прогресивних документів у цій сфері, зазначено, що державна регіональна політика є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку країни, тісно пов'язаною із здійсненням адміністративної реформи та впорядкування адміністративно-територіального устрою, і реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та

---

[242] Концепція державної регіональної політики. Затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 року. № 341/2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001#Text

[243] Концепція державної регіональної політики. Затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 року. № 341/2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001#Text

[244] Концепція державної регіональної політики. Затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 року. № 341/2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001#Text

соціальним розвитком України та її регіонів[245]. Уже на початковому етапі реалізації Концепції передбачалося створення в Україні мережі агентств регіонального розвитку. Це цілком закономірний підхід, який був наслідком узагальнення кращого європейського досвіду та свідчив про визнання вагомої ролі неурядових організацій у становленні громадянського суспільства та бажання влади використати їх досвід та потенціал для розв'язання комплексу проблем, що стояли перед українськими регіонами[246].

16 квітня 2003 р. відбулися парламентські слухання, на яких обговорювалися питання стану та перспектив законодавчого розв'язання нагальних проблем місцевого та регіонального розвитку у контексті державної регіональної політики, проведення адміністративної, адміністративно-територіальної, бюджетної, податкової та муніципальної реформ. Було зазначено, що за роки незалежності України сталися кардинальні зміни у всій системі територіальної організації влади. Відповідно до цих слухань Верховна Рада України ухвалила Постанову «Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування», в якій зазначалося, що основними причинами проблем був «дефіцит законодавчого регулювання щодо місцевого самоврядування, особливо в частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, великої кількості так званих "делегованих повноважень", що позбавляє суб'єкти місцевого самоврядування організаційно-правової самостійності, недосконалість статусу органів місцевого самоврядування регіонального рівня, які фактично позбавлені власних виконавчих органів, недосконалості правової бази, невизначеності з питань фінансово-економічних основ розвитку місцевого самоврядування»[247]. На

[245] Концепція державної регіональної політики. Затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001#Text

[246] Концепція державної регіональної політики. Затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 року. № 341/2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001#Text

[247] Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування : Постанова Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/939-IV#Text

необхідності проведення реформи адміністративно-територіального устрою наголошувалося і у Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 р.»[248].

В умовах Помаранчевої революції Верховна Рада України у грудні 2004 р. ухвалила Закон «Про внесення змін до Конституції України», який передбачав перехід від напівпрезидентської до напівпарламентської форми правління, формування уряду коаліцією депутатських фракцій, подовження терміну повноважень Верховної Ради України до 5 років. Передбачався перерозподіл повноважень Президента України і Кабінету Міністрів. Питання реформування адміністративно-територіального устрою також було винесено на порядок денний. 14 лютого 2005 р. за дорученням Прем'єр-міністра України було створено робочу групу з адміністративно-територіальної реформи, яку очолив віцепрем'єр-міністр Р. Безсмертний. За основу зазначеного проєкту побудови системи влади було взято польську модель. Було підготовлено системний законопроєкт реформи, який широко обговорювався громадськістю. Проєкт містив концептуальні засади реформи та питання її практичної реалізації. Головною метою реформи проголошувалося формування ефективної системи надання населенню комплексу послуг – адміністративних, соціально-побутових, соціально-культурних тощо. Сутність реформи полягала у максимальному делегуванні повноважень органам місцевого самоврядування. Територіальну реформу пропонувалося здійснювати за принципом «знизу догори», розпочинаючи із формування громад.

Водночас проєкт не враховував цілого комплексу проблем. Насамперед, потрібно було пам'ятати, що система адміністративно-територіального устрою мала стати базою формування всієї територіальної організації суспільства та його окремих систем, основою створення системи територіальної організації влади, забезпечувати стійкість держави в умовах виникнення зовнішніх і внутрішніх загроз її територіальній цілісності тощо. Реалізація цих функцій потребувала проведення реформи адміністративно-територіального устрою у тісному взаємозв'язку із реформуванням

[248] Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році : Послання Президента України до Верховної Ради України Київ, 2004. С. 137.

бюджетним (у частині формування місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин), податковим, муніципальним (комунальним), а також реформуванням усього комплексу галузей сфери послуг. Крім того, потрібно було створити нормативно-правове, кадрове та фінансове забезпечення. Також у законопроєкті надто вузько було сформульовано мету реформи, яка впливала на вибір критеріїв та механізмів реформування. Натомість, реформу необхідно здійснювати поетапно, однак у досить стислий проміжок часу.

Законопроєкт з самого початку не міг бути успішно реалізований, оскільки не враховував окреслених питань. Також не було визначено вартості реформи, нереально були визначені і темпи реформування – півтора року. Власне, був відсутній комплексний підхід до реформи. Внаслідок цього підготовлений робочою групою проєкт не знайшов підтримки та схвалення. Одразу ж після його оприлюднення розпочалися протести проти нього. Адже проєкт передбачав ліквідацію низки адміністративних районів. Особливо багато виступів було у Чернівецькій, Львівській, Івано-Франківській, Тернопільській областях. Відставка уряду у серпні 2005 р. призупинила діяльність щодо реформи адміністративно-територіального устрою.

У 2005 р. набув чинності Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», який визначив правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій і встановлював базу для політики регіонального розвитку, включаючи прийняття Національної стратегії та регіональних стратегій у кожному регіоні, визначалися загальні інструменти, процедури для імплементації політики регіонального розвитку, зокрема, підписання угод регіонального розвитку між центральними та регіональними органами влади[249].

Набули гостроти інституційні проблеми взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевих рад, пов'язані з недосконалістю інституту делегованих повноважень. Спостерігалося протистояння між обласними (районними) радами та обласними (районними)

[249] Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15#Text

державними адміністраціями з приводу делегування повноважень. Без згоди з центральною владою рішення про повернення делегованих повноважень від обласних державних адміністрацій у 2006 р. ухвалювали Київська, Одеська та Харківська обласні ради.

У червні 2006 р. Президент В. Ющенко знову порушив питання адміністративно-територіальної реформи і наголосив на невідкладності її проведення. Передбачалося проведення фіскальної реформи, забезпечення бюджетної самодостатності регіонів і раціональний розподіл повноважень між органами місцевої ради. «Кожен квадратний метр території повинен давати прибуток – це питання до місцевих органів влади»[250]. Президент відзначив, що Україні необхідно кардинально змінити модель бюджетного планування, узявши за основу формування місцевих бюджетів, а не центрального: «Необхідно, щоб бюджет територій не йшов за центральним бюджетом, а навпаки»[251]. На думку Президента, проведення ефективної адміністративно-територіальної реформи могло стати об'єднуючим фактором для всіх регіонів країни[252]. На необхідності проведення реформи адміністративно-територіального устрою наголошувалося і у Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України» у 2005[253] та Експертній доповіді 2006 рр. [254].

Однак адміністративна реформа не знайшла належної підтримки ані у суспільстві, ані у парламенті. Напевно тому, що штучна прив'язка до українських реалій того, що, власне, у сусідів склалося природно, – мало для українців не кращі наслідки. За відсутності інших продуктивних ідей команда Президента після нетривалих дискусій залишила стару радянську модель адміністративно-територіального устрою.

---

[250] Василевська О. Метрологія реформи. URL: http://dialogs.org.ua/print.php?part=issue&m_id=7276

[251] Василевська О. Метрологія реформи. URL: http://dialogs.org.ua/print.php?part=issue&m_id=7276

[252] Василевська О. Метрологія реформи. URL: http://dialogs.org.ua/print.php?part=issue&m_id=7276

[253] Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році : Послання Президента України до Верховної Ради України Київ, 2006. С. 134.

[254] Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2006 році : Експертна доповідь (Проект). Київ, 2006. С. 180.

21 липня 2006 р. постановою Кабінету Міністрів України було затверджено «Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р.», яка визначила ключові проблеми регіонального розвитку, сформувала пріоритети державної регіональної політики з погляду загально-національних потреб на період до 2015 р. Мета цієї Стратегії полягала у визначенні ключових проблем регіонального розвитку, пріоритетів державної регіональної політики з погляду загальнонаціональних потреб та інтересів на період до 2015 року[255]. Реалізація Стратегії передбачала запровадження нових форм взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими виконавчими органами та органами місцевого самоврядування, подальше впровадження адміністративно-територіальної, бюджетної й податкової реформ із метою зміцнення фінансово-економічної основи розвитку територіальних громад[256].

З прийняттям «Концепції державної регіональної політики» (2001) та проєкту «Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 рр.» (2006) закінчився умовний етап вивчення проблем регіональної політики, що мали переважно теоретичний характер. Наступними після розробки концептуальних засад мали стати кроки з впровадження у практику місцевого та регіонального розвитку сучасних, більш ефективних інструментів, а також інституційного забезпечення реалізації регіональних проєктів та програм розвитку.

3 серпня 2006 р., після тривалих переговорів між лідерами держави та парламентських фракцій був підписаний документ, ініційований Президентом України та покликаний започаткувати процес політичної консолідації в Україні – «Універсал національної єдності». Завдяки цьому 4 серпня лідер Партії регіонів В. Янукович був призначений прем'єр-міністром України.

В «Універсалі національної єдності» наголошено на таких пріоритетних завданнях: реформування структур виконавчої влади

[255] Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text

[256] Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text

та унеможливлення політизації державної служби через першочергове ухвалення Законів «Про Кабінет Міністрів України» та «Про державну службу» (нова редакція), підготовлених для внесення Президентом України до Верховної Ради; стимулювання розвитку місцевого самоврядування, підвищення його ролі і статусу шляхом забезпечення фінансово-економічної спроможності та реформування адміністративно-територіального устрою[257]. Проте Універсал не став документом, яким би влада і політичні сили керувалися у своїх діях. Він не мав жодного правового статусу, тому гарантією його дотримання могла бути лише політична воля підписантів, а її не було від самого початку. Лідерка парламентської партії ВО «Батьківщина», колишня прем'єр-міністр України Ю. Тимошенко не підписала документа, більше того, наполягаючи при цьому на розпуску парламенту і призначенні нових виборів.

16 січня 2008 р. уряд затвердив Програму діяльності Кабміну [258]. Про деякі конкретні зміни до Конституції України йшлося у розділах Програми, присвячених реформуванню публічної адміністрації, адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, судової та правоохоронної системи. Міністерство юстиції України, Міністерство економіки та Міністерство регіонального будівництва розпочали роботу з розробки нової Концепції адміністративної реформи. Певні кроки у напрямі адміністративної реформи здійснював і президент. Указом від 21 лютого 2008 р. створено Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування та ліквідовано Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування[259].

---

[257] Текст Універсалу національної єдності від 3 серпня 2006 р. URL: http://www.ukraine3000.org.ua

[258] Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків» : Постанова Кабінету Міністрів України № 14 від 16 січня 2008 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-08#Text

[259] Про Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Указ Президента України № 149 від 21 лютого 2008 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/149/2008#Text

У «Посланні Президента України В. Ющенка до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2008 р.» зазначалося, що системі органів виконавчої влади потрібно розширити принципи децентралізації та субсидіарності. У руслі європейської практики потрібно підійти до реалізації прав громад. Тут наріжним каменем президент вважав статут територіальної громади, який захищатиме потреби людей на місцях і, безперечно, відповідатиме Основному закону держави. Належним чином треба визначити повноваження глав місцевих державних адміністрацій і чітко розподілити відповідальність між радами і адміністраціями[260].

Кабінет Міністрів України у 2008 р. ініціював проведення адміністративної реформи. Для реалізації положень Програми уряду 30 січня 2008 р. було утворено робочу групу з розробки проєкту Концепції державної регіональної політики[261]. Нею напрацьована значна правова база з питання адміністративної реформи. Видано понад півтора десятки указів Президента України, які регулювали різні аспекти реформи. Натомість, були відсутні акти, закони чи постанови Верховної Ради України. Їх відсутністю можна пояснити протистояння влади президента і парламенту, яке проявлялося у несприйнятті пропозицій президента щодо проведення адміністративної реформи. Верховна Рада України відсторонилася від проведення адміністративної реформи: за час, що минув від прийняття Конституції України, у цьому напрямі не ухвалено, практично, жодного закону. Замість цього, у колах Верховної Ради України виникали питання про зміну форми правління і політичного режиму в Україні. Основною метою реформування було формування ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає

[260] Послання Президента України Віктора Ющенка до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2008 р. URL: http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1082.6887.0

[261] Про утворення робочої групи з розроблення проекту Концепції державної регіональної політики : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 164 від 30 січня 2008 р. URL: https://minjust.gov.ua/news/ministry/rozporyadjennya-predstavnikiv-minyustu-vklyucheno-do-robochoi-grupi-z-rozroblennya-proektu-kontseptsii-derjavnoi-regionalnoi-politiki-7943

європейським стандартам, забезпечуватиме оптимальне використання публічних коштів та буде здатна вчасно й адекватно реагувати на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики.

Розглядаючи суть регіональної політики, як сферу діяльності державних органів з управління суспільним розвитком відповідної території, тобто реалізацію системи організаційно-правових, економічних, соціальних, культурно-освітніх, політичних та економічних цілей, завдань і практичних заходів, спрямованих на оптимізацію процесу життєдіяльності населення регіону, логічно наголосити, що саме органи влади були відповідальними за регіональний розвиток. Вітчизняне законодавство визначало статус цих органів, повноваження в сфері розробки державної регіональної політики, можливості використання сили державного примусу для її практичної реалізації.

Обрання нового Президента України (25 лютого 2010 р.) суттєво вплинуло як на політичну систему, так і на вертикаль влади і, звичайно ж, на вертикальні і горизонтальні зв'язки усередині політичної системи та на реалізацію державної регіональної політики. Уже в квітні 2010 р., через два місяці після обрання В. Януковича президентом, колишня співдоповідачка Парламентської асамблеї Ради Європи по Україні Ханне Северінсен (1995–2007 рр.) була вражена швидкістю згортання демократії в Україні: «Я завжди знала, що в Україні вразлива демократія. Але я навіть не уявляла, що за два місяці, відколи працює новий Президент, – він використав їх для того, щоб підібрати під себе уряд, скасувати результати виборів 2007 р. (йдеться про вибори до парламенту і формування коаліції за їх результатами фракціями партій, що пройшли до Верховної Ради України – *Т. Б.*), повністю підкорити собі Вищу раду юстиції, Верховний Суд, СБУ і навіть парламент»[262]. Ханне Северінсен акцентувала увагу й на тому, що було скасовано місцеві вибори, і висловила думку, що це, можливо, було зроблено для того, щоб спочатку призначити «своїх» голів обласних державних адміністрацій. Побоювання виявилися слушними – і призна-

[262] Швидкість згортання демократії в Україні просто вражає. 30.04.2010. URL: https://www.unian.ua/politics/353717-shvidkist-zgortannya-demokratiji-v-ukrajini-prosto-vrajae.html

чали «своїх» не лише голів обласних державних адміністрацій, а й голів районних державних адміністрацій.

1 жовтня 2010 р. Конституційний Суд України, який перебував під цілковитим контролем партії влади – Партії регіонів, скасував конституційну реформу 2004 р. Цим рішенням Конституційний Суд поставив під сумнів не лише законодавчі акти, а взагалі легітимність української влади, причому всіх її гілок. Протистояння гілок влади призвело до подальшого зниження ефективності політичної системи, її функціональної деградації та неспроможності реалізувати необхідні реформи. Йшлося про переформатування влади та навіть про перехід України до «квазімонархії»[263].

Попри усі ці оцінки, в країні відбувалася імітація реформ. Так, у січні–березні 2011 р. задля забезпечення належного виконання Указів Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 та «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2010 р. № 1199/2010 у Головній державній службі України були створені робочі групи, які підготували рекомендації щодо розподілу функцій та оптимізації повноважень міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, зокрема рекомендації щодо підготовки положень про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади[264].

Упродовж 2011 р. усі центральні органи виконавчої влади зазнали структурної реорганізації. Як наслідок, загалом оптимізовано систему виконавчої влади і усунено конфлікт функцій та дублювання. Запроваджено європейський підхід до типології центральних органів виконавчої влади та чітко визначено зони відповідальності: міністерство (формування державної політики і функції з нормативно-правового регулювання); державна служба

---

[263] Лігостова О. «Перехід в Україні до квазі-монархії»: експерти про рішення КСУ. 01.10.2010. URL: https://ukrainian.voanews.com/a/ukraine-constitution-10-01-2010-104159433/232729.html

[264] Функціональне обстеження. URL: https://www.center.gov.ua/protsentr/proekti/funktsionalni-obstezhennya

(надання державних послуг і контрольно-наглядові функції); державна інспекція (контроль та нагляд у сферах, у яких відсутні державні послуги); державне агентство (функції з управління майном і функції з надання бюджетних послуг населенню та юридичним особам); національні комісії з регулювання (функції зі встановлення регульованих цін і тарифів на окремі види послуг і товарів)[265]. Кількість центральних органів виконавчої влади зменшено з 111 до 74; затверджено нові положення про центральні органи виконавчої влади; ліквідовано 46 урядових органів у системі центральних органів виконавчої влади. Реформовано також систему ухвалення урядових рішень: внесено зміни до Закону «Про Кабінет Міністрів України»; зменшено кількість членів Кабінету Міністрів з 36 до 19; скорочено кількість працівників Секретаріату Кабінету Міністрів на 50%; ліквідовано урядові комітети; скорочено кількість заступників міністрів та керівників центральних органів виконавчої влади з 5–10 до 2–3; запроваджено в міністерствах посаду заступника міністра – керівника апарату (зі статусом державного службовця). Кількість контролюючих органів скорочено з 69 до 11; розпочато реформу системи технічного регулювання[266]. У процесі реалізації другого етапу адміністративної реформи передбачалося удосконалення системи місцевих адміністрацій та територіальних органів, ліквідація надлишкових функцій місцевих органів виконавчої влади, реструктуризація або приватизація державних підприємств, усунення дублювання між місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Для уникнення дублювання функцій світовою практикою запропоновано інструмент аналізу функцій та оцінки ефективності управлінської діяльності органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів. Ця аналітична методика оцінки ефективності

---

[265] Нагребецька І. Виконавча вертикаль: модель та підпорядкування стали іншими. 13.03.2012. URL: https://ukurier.gov.ua/uk/articles/vikonavcha-vertikal-model-ta-pidporyadkuvannya-sta/

[266] Нагребецька І. Виконавча вертикаль: модель та підпорядкування стали іншими. 13.03.2012. URL: https://ukurier.gov.ua/uk/articles/vikonavcha-vertikal-model-ta-pidporyadkuvannya-sta/

діяльності органів виконавчої влади дістала назву «функціональне обстеження», яке розуміють як інструмент постійного аналізу відповідності завдань і функцій органів виконавчої влади чинному законодавству, а також відповідності внутрішньої структури органів виконавчої влади покладеним на них завданням і функціям з метою усунення з практики їх діяльності внутрішніх суперечностей, дублюючих функцій та функцій, що не належать до сфери їх повноважень[267]. Зауважимо, що в Україні створена платформа ефективного регулювання, яка погоджує проєкти положень про центральні органи виконавчої влади в частині функціонального обстеження задля недопущення дублювання повноважень.

Найбільш резонансний приклад дублювання функцій – це АРК. У Криму в 2010 р. діяло близько 50 територіальних органів державної виконавчої влади, з яких більше 20 дублювали республіканські органи влади або взагалі не виконували жодних функцій. При цьому ані парламент автономії, ані Рада Міністрів АРК впливати на їх роботу не могли. Дублювання повноважень республіканської влади органами державної влади Криму призвело до невиправданого збільшення чиновницького апарату. Станом на 31 грудня 2010 р. в АРК налічувалося близько 15 тисяч державних службовців[268].

Проведене у 2012 р. функціональне обстеження органів державної влади, як механізм отримання інформації про завдання та функції цих органів та спосіб оптимізації їх функціональної та організаційної структури, було спрямоване на виявлення поєднання в одному органі контрольно-наглядових (інспекційних) функцій та функцій з надання адміністративних послуг, а також виявлення функцій, які можливо було б передати на виконання стороннім організаціям та відбувалось у два етапи: на місцевому рівні (обласні та районні державні адміністрації) та на центральному рівні (центральні органи виконавчої влади).

---

[267] Функціональне обстеження. URL: http://www.center.gov.ua/pro-tsentr/proekti/funktsionalni-obstezhennya

[268] Сулема К. У Криму відбувається дублювання функцій органів влади – глава ВР АРК. 28.02.2011. URL: https://www.unn.com.ua/uk/news/228942-u-krimu-vidbuvaetsya-dublyuvannya-funktsiy-organiv-vladi--glava-vr-ark

Завданнями функціонального обстеження стало здійснення аналізу конституційно й законодавчо закріплених функцій діяльності органів державної влади, проведення класифікації нормативно визначених функцій органів державної влади за типологічними групами та підготовка пропозицій щодо уточнення функцій органів державної влади за результатами функціонального обстеження. На регіональному (місцевому) рівні об'єктами функціонального обстеження стали 24 обласні державні адміністрації, 490 районних державних адміністрацій, Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь. На центральному рівні досліджувалися 16 міністерств, 55 центральних органів виконавчої влади та 5 центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом[269]. За результатами функціонального обстеження було здійснено оцінку інституційної спроможності держави і виявлено, що в окремих державних органах залишалося неврегульованим питання усунення поєднання в одному органі інспекційних функцій та функцій з надання адміністративних послуг. Власне, ці тенденції зберігалися у наступні роки.

Попри імітацію реформ, функціональне обстеження органів влади ситуація в країні загострювалася, судове переслідування лідерів опозиції, роботу в уряді надавали за родинним принципом або давали фінансові преференції залежно від наявних зв'язків, відзначили порушення у сфері виборів, а ще – централізація влади в руках однієї сім'ї – відмічала Ю. Мостова[270]. Міжнародна неурядова правозахисна організація Freedom House у 2012 р. констатувала, що влада централізована в руках однієї сім'ї, а В. Янукович проводить в Україні «путінізацію»[271]. Президент Freedom House Дейвід Креймер зазначив, що Президент України Віктор Янукович під приводом нібито реформ послідовно порушував критичну

[269] Функціональне обстеження. URL: https://www.center.gov.ua/protsentr/proekti/funktsionalni-obstezhennya

[270] Мостова Ю. Perpetuum-peredelum. 20 січня – 27 січня 2012. URL: https://zn.ua/ukr/internal/perpetuum-peredelum.html

[271] Швидкість згортання демократії в Україні просто вражає. 30.04.2010. URL: https://www.unian.ua/politics/353717-shvidkist-zgortannya-demokratiji-v-ukrajini-prosto-vrajae. html

систему стримувань і противаг. Україна, яка пережила короткий період демократичного сплеску після Помаранчевої революції, зазнала суттєвого погіршення ситуації в п'яти категоріях із семи. Найбільше падіння – в судовій системі і незалежності судів та в оцінці загального стану розвитку демократії, яка швидкими темпами наближалася до рівня, що передував «помаранчевій революції»[272]. За висновками Freedom House, Україна у 2011 р. була серед лідерів за згортанням демократії. Ключові недоліки в політичній системі призвели до утвердження надзвичайно централізованої держави, де регіональні еліти обмінювали лояльність на вищі субсидії з центру. Усе це було каталізатором інституційним змін. А відмова від євроінтеграційного курсу змусила суспільство виступити проти влади.

Євромайдан, Революція Гідності, окупація Росією Криму та частин Донецької та Луганської областей підштовхнули до інституційних змін вертикалі та горизонталі влади. 21 лютого 2014 р. в криваві дні Революції Гідності Верховна Рада України абсолютною більшістю голосів (386) схвалила у цілому Закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України 2004 року». Модернізація політичної системи України передбачала проведення адміністративно-територіальної реформи; розробку ефективної і прозорої виборчої формули обрання депутатів усіх рівнів; запровадження двопалатного парламенту; перехід від президентської моделі до змішаної політичної моделі із наявністю трьох впливових політичних центрів – президент, уряд, парламент[273].

Радикальні зміни у системі територіальної організації влади відбулися 1 квітня 2014 р., коли Кабінетом Міністрів України було затверджено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади», а 18 червня 2014 р. Кабінет Міністрів України ухвалив розпорядження №591-р «Про затвер-

---

[272] Янукович проводить в Україні «путінізацію» – Freedom House. 05.06.2012. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2012/06/120605_ freedom_ house_ukraine

[273] Щодо трансформації політичної системи в контексті європейської інтеграції : аналітична записка. 15.01.2014. URL: https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/schodo-transformacii-politichnoi-sistemi-v-konteksti-evropeyskoi-integracii

дження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». 6 серпня 2014 р. було прийнято «Державну стратегію регіонального розвитку України на період до 2020 року». Верховна Рада України восьмого скликання затвердила текст Коаліційної угоди, яка містила розділ «Децентралізація та реформа публічної адміністрації», який складався із 72 пунктів. Зазначимо, що децентралізація є своєрідною системою управління, за якою частина функцій центральної влади переходить до органів місцевого самоврядування. Децентралізація надавала місцевій владі більше фінансової автономії та більше відповідальності за щоденні проблеми своїх громад.

У контексті законодавчого забезпечення процесів децентралізації на початку 2015 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про засади державної регіональної політики», в якому визначила мету, основні принципи та пріоритети державної регіональної політики; засади координації органів влади щодо розвитку регіональної політики тощо. У цьому Законі зазначалося, що законодавство з питань державної регіональної політики складається з Конституції України, Законів України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про транскордонне співробітництво», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про Генеральну схему планування території України», зазначеного закону та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, а також міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України[274]. Закон України «Про засади державної регіональної політики» визначав терміни (оскільки у попередніх нормативно-законодавчих актах не було єдиного визначення):

[274] Про засади державної регіональної політики: Закон України. URL: 05.02.2015. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19

«державна регіональна політика», «макрорегіон», «мікрорегіон», «моніторинг та оцінка результативності реалізації державної регіональної політики», «програма регіонального розвитку», «проєкт регіонального розвитку», «регіон», «регіональний розвиток».

Згідно з Законом України «Про засади державної регіональної політики» реалізація державної регіональної політики здійснювалася на основі системи взаємопов'язаних документів, що ґрунтувалися на «Стратегії розвитку України», «Генеральній схемі планування території України», схемах планування територій на регіональному та місцевому рівнях[275]. До документів, що визначали державну регіональну політику, належали: Державна стратегія регіонального розвитку України; План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України; регіональні стратегії розвитку; плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку; інвестиційні програми (проєкти), спрямовані на розвиток регіонів[276].

Згідно зі «Стратегією сталого розвитку «Україна–2020», затвердженою 12 січня 2015 р., – метою політики у сфері децентралізації було визначено відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування[277].

Аналітики стверджували, що «реформування політичної системи України повинно привести до появи стабільних, збалансованих і ефективних сучасних державних інститутів із чітко визначеною сферою компетенції та формалізованими політичними практиками»[278].

---

[275] Про засади державної регіональної політики : Закон України. URL: 05.02.2015. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19

[276] Про засади державної регіональної політики : Закон України. URL: 05.02.2015. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19

[277] Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». 12.01.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015

[278] Щодо трансформації політичної системи в контексті європейської інтеграції : аналітична записка. 15.01.2014. URL: https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/schodo-transformacii-politichnoi-sistemi-v-konteksti-evropeyskoi-integracii

Інституційним забезпеченням реформи місцевого самоврядування став Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (№ 157–VIII), ухвалений Верховною Радою України 5 лютого 2015 р. За час дії до тексту 11 разів вносилися зміни: тричі у 2015 р., один раз у 2016 р., тричі у 2017 р., двічі у 2018 р. по одному разу у 2019 та 2020 рр. (на сьогодні закон чинний у редакції від 14.05.2020)[279]. Упродовж кінця листопада 2014 р. – початку вересня 2016 р. у рамках реформи децентралізації Верховна Рада України восьмого скликання ухвалила 12 законів. Ще 5 законопроєктів було прийнято у першому читанні.

Реформування територіальної організації влади на рівні районів та областей потребувало внесення змін до Конституції України та цілої низки законів України, зокрема, Законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві органи виконавчої влади», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інших. За оцінкою Кабінету Міністрів України, щоб остаточно розмежувати повноваження між місцевими громадами і центральною владою, необхідно внести зміни в понад 100 чинних законів[280]. Зазначимо, що ще 31 серпня 2015 р. Верховна Рада України взяла в першому читанні за основу проєкт Закону України № 2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)».

Кабінет Міністрів України у березні 2018 р. затвердив новий проєкт реформування адміністративно-територіальних одиниць у країні, який був останнім з 17 законопроєктів блоку законів про децентралізацію, що формують «маршрут децентралізації» країни[281]. До порядку денного дев'ятої сесії Верховної Ради України восьмого скликання у вересні 2018 р. внесено, ініційований Президентом України проєкт Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо

---

[279] Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України. URL: http://zakon. rada. gov. ua/laws/show/157-19

[280] Забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою України : аналітична записка. URL: http://www.niss.gov.ua/articles/1822/

[281] Децентралізація в Україні – райони, що зникають, нові області і мегаполіси. 12.03.2018. URL: https://agropolit.com/spetsproekty/416-detsentralizatsiya-v-ukrayini-rayoni-scho-znikayut-novi-oblasti-i-megapolisi

децентралізації влади)»[282]. Однак уже через два місяці, 12 листопада 2018 р., виступаючи на щорічному засіданні Ради регіонального розвитку, Президент України П. Порошенко запропонував подумати над підготовкою нових змін до Конституції в частині децентралізації[283].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України (23 січня 2019 р.) затверджено «План заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки». Серед завдань – затвердити нову територіальну основу країни – 100 спроможних районів[284].

21 вересня 2019 р. було оприлюднено Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції», в якому визначалася необхідність внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» в частині підвищення спроможності агенцій регіонального розвитку та до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» щодо посилення конкурентоспроможності регіонів. Указом передбачалося також «забезпечення розроблення та затвердження державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки»[285].

Стратегія регіонального розвитку областей на період до 2027 р. розроблена на підставі Закону України «Про засади державної регіональної політики»; з урахуванням Указу Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019 «Про цілі сталого розвитку України на період до 2030 року», Постанови Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2019 р. № 849 «Про затвердження

---

[282] Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону URL: http://w1.c1.rada. gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1? pf3511=55812

[283] Децентралізація: Президент пропонує підготувати нові зміни до Конституції. 12.11.2018. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2577842-decentralizacia-prezident-proponue-pidgotuvati-novi-zmini-do-konstitucii. html

[284] Децентралізація: новий етап. Основні завдання на період до 2020 року. URL: https://decentralization.gov.ua/news/10246#gallery-1

[285] Бевз Т. А. Специфіка здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в регіонах України: здобутки і прорахунки. *Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні* : зб. наук. праць / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. С. 187–232.

Програми діяльності Кабінету Міністрів України», Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року; відповідно до вимог Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932 (зі змінами) та Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, затвердженої наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31.03.2016 № 79 (із змінами).

Пріоритетними кроками на перспективу було досягнення двох стратегічних цілей нового курсу регіональної політики: ціль 1 – підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів та територій; ціль 2 – підвищення спроможності органів влади та інституцій до розвитку регіонів і територій[286]. На виконання цих цілей Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України було розроблено план заходів. Зокрема, на виконання цілі першої 5 серпня 2020 р. було затверджено «Державну стратегію регіонального розвитку до 2027 року» та «План заходів з її реалізації на 2021–2023 роки»; подано до Верховної Ради України законопроєкти «Про стимулювання розвитку регіонів» (нова редакція), «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо стимулювання інвестиційної діяльності та створення нових робочих місць на проблемних територіях)»; затверджено «Державну програму транскордонного співробітництва на 2021–2027 роки»; забезпечено реалізацію «Державної програми розвитку регіону Українських Карпат на 2020–2022 роки»; проведено відбір та затверджено перелік інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у

[286] У Мінрегіоні обговорили проект Концепції та план реалізації державної регіональної політики. 14.02.2020. URL: https://www.minregion.gov.ua/press/news/u-minregioni-obgovorili-proekt-kontseptsiyi-ta-plan-realizatsiyi-derzhavnoyi-regionalnoyi-politiki/

2020 р. за рахунок коштів ДФРР та коштів, отриманих від ЄС у рамках Угоди про секторальну бюджетну підтримку[287]. При цьому не було сформовано дієвих інструментів координації секторальних політик міністерств у регіонах, а реалізація Державної стратегії регіонального розвитку і регіональних стратегій розвитку мали надто обмежені фінансові ресурси.

У грудні 2019 р. Президент В. Зеленський подав до Верховної Ради України проєкт закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). У січні 2020 р. після дискусій в експертному середовищі, у місцевому самоврядуванні і у суспільстві запропоновані зміни були відкликані з парламенту для доопрацювання[288]. 17 липня 2020 р. було затверджено Постанову Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів», згідно якої в Автономній Республіці Крим та областях України утворено 136 (замість 490) районів[289].

У фокусі широкомасштабної реформи державного управління, яка є важливою умовою євроінтеграційного курсу України та активно впроваджується в Україні з 2016 р. (саме тоді уряд розробив та затвердив «Стратегію реформування державного управління до 2020 року» та План заходів з реалізації «Стратегії реформування державного управління до 2020 року», які відповідали європейським стандартам), відбувалася зміна підходів у трьох ключових елементах виконавчої влади – структури, процедури та люди. Зауважимо, що згідно зі світовими показниками ефективності врядування Україна посідала доволі низькі місця у рейтингах конкурентоспроможності. Уряд схвалив єдині вимоги до структури міністерств, де чітко розділив внутрішні функції та запровадив директорати формування політики і стратегічного планування в

[287] У Мінрегіоні обговорили проект Концепції та план реалізації державної регіональної політики. 14.02.2020. URL: https://www.minregion.gov.ua/press/news/u-minregioni-obgovorili-proekt-kontseptsiyi-ta-plan-realizatsiyi-derzhavnoyi-regionalnoyi-politiki/

[288] Конституційне забезпечення децентралізації в Україні – 2020. URL: https://decentralization.gov.ua/constitution/pytannia-dlia-obhovorennia

[289] Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text

усіх міністерствах. Передбачалася зміна фокусу у діяльності міністерств, а також те, що робота міністерств концентруватиметься на постійному аналізі проблем і пошуку можливих варіантів їхнього вирішення, виробленні відповідних політик і оцінці ймовірних чи наявних наслідків реалізації цих політик[290]. Задля удосконалення організації та порядку функціонування Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади були внесенні зміни до законопроєктів «Про внесення змін до Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про Кабінет Міністрів України». Важливим етапом реформування державного управління стало ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру», який передбачав єдині, чіткі та зрозумілі правила взаємодії держави, громадян і бізнесу. Одним із завдань затвердженої 21 липня 2021 р. «Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки» було удосконалення організації та порядку діяльності центральних органів виконавчої влади, включаючи вдосконалення механізмів спрямування і координації, організаційної структури, чітке визначення та розподіл функцій і повноважень, зокрема, усунення їх дублювання, запровадження і підзвітності щодо результатів їхньої діяльності з урахуванням принципів управлінської підзвітності, визначених Програмою SIGMA[291].

Не втрачала актуальності в нових умовах проблема дублювання функцій. Не випадково порушувалося питання про те, що «дублювання повноважень/функцій прокуратури іншими державними органами може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади» (Рішення КСУ № 4-р(II)/2019)[292]. Інший приклад: Кабінет Міністрів України підтримав законопроект, яким

---

[290] Реформа державного управління. URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnogo-upravlinnya

[291] Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text

[292] «Дублювання повноважень/функцій прокуратури іншими державними органами може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади», – Рішення КСУ № 4-р(II)/2019. URL: https://ccu.gov.ua/novyna/dublyuvannya-povnovazhenfunkciy-prokuratury-inshymy-derzhavnymy-organamy-mozhe-pryzvesty-do-0

передбачалося внесення змін до 40 законодавчих актів України щодо розмежування функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань соціального захисту населення та захисту прав дітей у зв'язку з утворенням Національної соціальної сервісної служби та її територіальних органів[293]. Ще приклад: чинне законодавство у сфері надрокористування передбачало дублювання функцій органів державної влади під час видачі спеціальних дозволів. І таких прикладів можна наводити щодо кожного міністерства, державної служби, агентства чи інспекції.

Станом на середину 2021 р. скорочення функцій державних органів відбувалося у рамках політики цифровізації. Указами Президента України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції» та «Про невідкладні заходи щодо проведення реформ і зміцнення держави» уряду поставили завдання щодо дерегуляції господарської діяльності, зокрема, передбачення можливості отримувати більше дозвільних документів в електронній формі.

Важливим досягненням щодо скорочення функцій органів держави було ухвалення Закону «Про особливості надання електронних публічних послуг». Він вводить такі терміни, як «електронна публічна послуга», «автоматичний режим надання електронної публічної послуги», «комплексна електронна публічна послуга», «система електронної взаємодії електронних ресурсів»[294].

Зміни, які відбувалися в країні, були визнані і у світі. За підсумками 2020 р., за індексом демократії, який розробив британський центр The Economist Intelligence Unit, Україна посіла 79-те місце (індекс демократії в Україні оцінили з показником у 5,81, що все ще залишає її серед країн з «гібридним режимом», але є

[293] Підтримано законопроект щодо розмежування функцій та підвищення ефективності діяльності соцзахисту населення як місцевих органів влади, так і органів Нацсоцслужби. 11.08.2021. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/pidtrimano-zakonoproekt-shchodo-rozmezhuvannya-funkcij-ta-pidvishchennya-efektivnosti-diyalnosti-soczahistu-naselennya-yak-miscevih-organiv-vladi-tak-i-organiv-nacsocsluzhbi

[294] Аналізуємо виконання президентської програми: скорочення функцій держави. 21.09.2021. URL: https://www.slovoidilo.ua/2021/09/23/stattja/polityka/analizuyemo-vykonannya-prezydentskoyi-prohramy-skorochennya-funkczij-derzhavy

найкращими показниками з 2010 р.) зі 167 країн[295]. Певні зрушення відбувалися у бік демократизації і упродовж 2021 р.

Однак 24 лютого 2022 р. розпочалася повномасштабна війна РФ проти України. У цей же день Законом України «Про правовий режим воєнного стану» було введено особливий правовий режим, що передбачав надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та гарантування національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень[296]. У сфері реалізації публічно-владних управлінських функцій це означає запровадження особливостей, передбачених Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Згідно зі статтею 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в умовах воєнного стану Президент України та Верховна Рада України діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією та законами України. Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, військове командування, військові адміністрації, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України.

Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» було утворено 24 обласні та Київську міську, а також районні військові адміністрації для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку. Водночас це не означало припинення діяльності, визначених Конституцією та законами України, органів

---

[295] Як Революція Гідності змінила Україну: 10 здобутків. 20.11.2021. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-antifake/3354127-ak-revolucia-gidnosti-zminila-ukrainu-10-zdobutkiv.html

[296] Про правовий режим воєнного стану : Закон України. № 389-VIII від 12 травня 2015 року. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

державної влади і органів місцевого самоврядування. На виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку були утворені тимчасові державні органи – обласні та районні військові адміністрації. Вже існуючі органи державної влади наділялися новими повноваженнями, набуваючи іншого статусу. За 100 днів повномасштабної війни багато представників місцевої влади показали себе справжніми лідерами в організації оборони своїх громад (95% керівників Чернігівської міської адміністрації залишалися на місцях в умовах окупації), тоді як інші – гостинними та справжніми господарями, приймаючи тисячі переселенців та забезпечуючи надійний тил.

За нашими підрахунками, в Україні станом на початок лютого 2022 р. діяло 77 органів виконавчої влади, включаючи 20 міністерств, 25 державних і національних служб, 17 державних агентств, 6 державних інспекцій, а також 9 інших центральних органів влади. У багатьох структурних підрозділах державних органів змінилися функції або навантаження, деякі з них втратили актуальність.

Закономірно, що в органах влади був відсутній досвід чітких алгоритмів дій в умовах воєнного стану, а необхідно було вирішувати велику кількість проблем, не характерних для мирного часу. Щоб зрозуміти складність усієї ситуації, зазначимо, що через 100 днів російської агресії в країні не працювало 35% економіки, прогнозувалося, що падіння ВВП у 2022 р. становитиме 30–50%, а в держбюджеті щомісяця утворюватиметься «діра» у $ 5 млрд[297]. Понад те, станом на 2 червня 2022 р. під контролем Росії перебувало близько 20% території України – майже 125 тисяч квадратних кілометрів, це райони семи регіонів України[298]. І в цих умовах повинні були функціонувати органи державної влади.

---

[297] Якщо війна – це надовго. Як звичайним українцям, держдіячам та політикам подолати втому і витримати довгі, складні місяці бойових дій. 01.06.2022. URL: https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/yak-ukrajini-vistoyati-u-dovgiy-viyni-z-rosiyeyu-eksperti-opituvannya-nv-50246651.html

[298] 100 днів, що перевершили роки інших воєн. Десять цифр, які розкривають наслідки перших місяців російського вторгнення в Україну. 03.06.2022. URL: https://nv.ua/ukr/ukraine/events/100-dniv-viyni-u-10-cifrah-zbitki-ukrajini-vtrati-rosiji-okupovani-teritoriji-novini-ukrajini-50247112.html

З перших днів війни центр влади у державі перемістився до Офісу Президента. Кабінет Міністрів України називали технічним придатком до президентської адміністрації, до мінімуму зведено і роль Верховної Ради України[299]. Попри те, зазначимо, що понад 70% громадян – немислимий для довоєнної України показник – вважають, що події в країні розвиваються у правильному напрямі, і це незважаючи на щоденні бомбардування українських міст та посилення економічних проблем[300]. В умовах війни змінилися алгоритми роботи державних органів центрального і місцевого рівнів. Центральна та місцева влада працювали як одне ціле – система управління країною була збережена. Позивними інструментом оптимізації у діяльності органів влади було те, що багато опцій, пов'язаних з регуляторною політикою та ліцензуванням уряд скасував на початку масової агресії, також сформував пакет рішень, які мають підтримати український бізнес під час війни. Крім того, багато функцій, що пов'язані безпосередньо з контактом з умовним чиновником, було переведено у цифровий формат.

Зміни в українській системі влади безпосередньо обумовлені специфікою воєнного часу, оскільки в умовах війни «повинна бути єдина мобілізована вертикаль виконавчої влади»[301]. Під час спілкування зі спільнотою Стенфордського університету у травні 2022 р. Президент Володимир Зеленський наголосив, що «в Україні не потрібно посилювати повноваження органів влади, однак треба створити жорстку систему безпеки»[302].

---

[299] Хоменко С. «Єдина мобілізована вертикаль». Як виглядає українська політика за пів року від початку війни. 01.09.2022. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/features-62755736

[300] Хоменко С. «Єдина мобілізована вертикаль». Як виглядає українська політика за пів року від початку війни. 01.09.2022. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/features-62755736

[301] Хоменко С. «Єдина мобілізована вертикаль». Як виглядає українська політика за пів року від початку війни. 01.09.2022. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/features-62755736

[302] В Україні не потрібно посилювати повноваження органів влади, однак треба створити жорстку систему безпеки – Президент. 27.05.2022. URL: https://www.president.gov.ua/news/v-ukrayini-ne-potribno-posilyuvati-povnovazhennya-organiv-vl-75429

Верховна Рада України діяла у «турборежимі» і реально працювала «оборонна коаліція» на принципах консенсусу, що означало прийняття важливих та визначених на спеціальній погоджувальній раді рішень з мінімальними дискусіями у сесійній залі. За 100 днів парламент провів 11 пленарних засідань і ухвалив 158 законів і постанов. 24 лютого 2022 р. Верховна Рада України затвердила указ Президента України Володимира Зеленського про запровадження воєнного стану на всій території України. Наприкінці травня 2022 р. Верховна Рада України втретє продовжила дію воєнного стану, цього разу уже на три місяці. Це було свідченням того, що війна може затягнутися. У цих умовах, щоб вистояти і перемогти, Україні потрібна була єдність фронту і тилу, влади і суспільства.

Верховною Радою України 4 березня 2022 р. ухвалено в першому читанні проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (№ 4298), який передбачав усунення дублювання і завершення децентралізації повноважень місцевих держадміністрацій та органів місцевого самоврядування, виключення повноважень Кабміну щодо здійснення нагляду. Проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо позбавлення Кабінету Міністрів України невластивих повноважень» (№ 5052) очікував розгляду. Передбачено також, що будуть внесені зміни в 31 законодавчий акт і уряд позбавлять 55 повноважень. Зокрема, уряд хотіли позбавити деяких повноважень у сфері охорони здоров'я, культури, туризму та освіти.

24 березня 2022 р. Верховна Рада України внесла зміни у три основні Закони: «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України» та «Про правовий режим воєнного стану». З 18 травня набув чинності Закон України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану.

Оптимізації потребували і міністерства. Адже в міністерствах були цілі департаменти і відділи, які роками не працювали. Відсутній був функціональний аналіз міністерств, назріла гостра

необхідність модернізувати функції департаментів, відділів і держслужбовців. За відгуками окремих міністрів, з їх загальної чисельності лише 10% людей працювали та створювали додану вартість. Інші або «зникли», або були розгублені[303]. За результатами аналізу в МВС від 50 до 60% апарату міністерства можна було б вивільнити[304]. Кожен ЦООВ має позбутися невластивих функцій, зокрема – управління майном та державними підприємствами. Інші функції варто було делегувати службам, інспекціям, агентствам. Новим явищем у діяльності міністерств стали простої. Так, у секретаріаті КМУ до третини персоналу перебували на простої. Приблизно третина працювала віддалено, ще третина – очно.

Важливо наголосити, що за час війни в Україні покращилися оцінки ефективності Української держави, громадяни стали краще ставитися до влади. У перші дні війни дії Президента України підтримували 91% громадян, тоді як перед початком повномасштабного вторгнення главі держави довіряли близько 41% українців[305]. Якщо наприкінці 2021 р. лише 5% вважали, що центральні органи влади справлялися майже зі всіма своїми обов'язками, то у травні 2022 р. їх кількість зросла до 54%[306]. Симетрично зменшилася кількість тих, хто вважав, що органи влади майже не справляються зі своїми обов'язками – з 44% до 4%[307].

---

[303] Державне управління та війна. URL: https://par.in.ua/information/publications/94

[304] Державне управління та війна. URL: https://par.in.ua/information/publications/94

[305] Дванадцяте загальнонаціональне опитування: Динаміка оцінки образу держави (18–19 травня 2022) URL: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/dvenadcatyy_obschenacionalnyy_opros_dinamika_ocenki_obraza_gosudarstva_18-19_maya_2022. html?fbclid=IwAR2TzsFwjCXz5Q6ORqKv_o425jXRek3TwgCVv_zBWuaPLfx6wtzgs X6LdLg

[306] Дванадцяте загальнонаціональне опитування: Динаміка оцінки образу держави (18–19 травня 2022) URL: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/dvenadcatyy_obschenacionalnyy_opros_dinamika_ocenki_obraza_gosudarstva_18-19_maya_2022. html?fbclid=IwAR2TzsFwjCXz5Q6ORqKv_o425jXRek3TwgCVv_zBWuaPLfx6wtzgsX6LdLg

[307] Дванадцяте загальнонаціональне опитування: Динаміка оцінки образу держави (18–19 травня 2022). URL: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/dvenadcatyy_obschenacionalnyy_opros_dinamika_ocenki_obraza_gosudarstva_18-19_maya_2022. html?fbclid=IwAR2TzsFwjCXz5Q6ORqKv_o425jXRek3TwgCVv_ zBWuaPLfx6wtzgsX6LdLg

Значну підтримку Україні зброєю, санкціями та фінансами надають європейські країни та європейські інституції, США та інші країни. Зокрема, Європейська комісія ухвалила рішення про переорієнтування усіх спільних програм на забезпечення стійкості України і передала грант на 330 млн євро на підтримку України. Проєкт EU4PAR надавав допомогу уряду щодо державного управління та комунікаційної підтримки. Європейський Союз перерахував до державного бюджету України понад 12 млн євро на підтримку стійкості державного управління в умовах війни. Європейські прагнення дозволили в найжахливіший день – 24 лютого 2022 р. – від'єднатися від російської енергетичної системи та швидко інтегруватися в ENTSO–E. Реформа банківського сектору дозволила нам зберегти фінансову стабільність. Діджиталізація стала основою спроможності влади та контрольованості ситуації[308].

Реформа децентралізації та незалежне місцеве самоврядування дали змогу на місцях дивовижно відстоювати кожне місто, кожну громаду. Незважаючи на постійне протистояння центру і окремих міських голів (особливо яскраво це проявилося під час боротьби з COVID-19), міські голови чітко організували життєзабезпечення міст в умовах війни, координуючи свої дії з головами військових адміністрацій у своїх регіонах[309]. Однак були й інші приклади – зрад, колабораціонізму, самоусунення від координації допомоги членам громад, корупція. Усі ці дії потребували покарання і відповідної нормативної бази.

В умовах війни не прининяли працювати над законодавчою базою щодо антикорупційної політики. Серед п'яти основних принципів антикорупційної політики на 2021–2025 роки, які зафіксовані в ухваленому у червні 2022 р. Законі України «Про засади

[308] Конференція з питань відновлення України: Шмигаль роз'яснив деталі післявоєнного відновлення країни. 04.07.2022. URL: https://sud.ua/ru/news/ukraine/243051-konferentsiya-z-pitan-vidnovlennya-ukrayini-shmigal-rozyasniv-detali-pislyavoyennogo-vidnovlennya-krayini

[309] Захаров Д. Замість вертикалі – горизонталь: Як показала себе на війні місцева влада. 27.04.2022. URL: https://apostrophe.ua/ua/article/politics/2022-04-27/sila---v-gorizontalnyih-svyazyah-kak-pokazala-sebya-na-voyne-mestnaya-vlast/45494

державної антикорупційної політики» № 4135, визначено: 1) оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування, реалізація чого, передусім, передбачає: усунення дублювання повноважень різними органами; тимчасове припинення реалізації малоефективних повноважень, що супроводжуються високим рівнем корупції, до запровадження належних процедур, які мінімізуватимуть відповідні корупційні ризики; усунення випадків реалізації одним і тим самим органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики; 2) цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних як основа для мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності[310]. Тобто є підстави стверджувати, що влада докладала зусиль для уникнення дублювання функцій і тим самим прагнула удосконалити та реформувати органи державного управління.

Згідно з Загальним планом трансформації виконавчої влади, в Україні кількість міністерств має скоротитися майже вдвічі – з нинішніх 20 до 12, а центральних органів виконавчої влади – на 30%[311] шляхом об'єднання та ліквідації. Зокрема, Міністерство розвитку громад і територій, Міністерство з реінтеграції тимчасово окупованих територій та Міністерство інфраструктури об'єднають в одне – Міністерство розвитку громад, інфраструктури, територій і реінтеграції. До Мінекономіки та Мінагрополітики приєднають Міністерство стратегічних галузей економіки і створять нове – Міністерство інновацій та економічного розвитку. Об'єднають Міненергетики та Мінекології і створять Міністерство енергетики, сталого розвитку та природних ресурсів. Міністерство освіти, Міністерство молоді та спорту і Міністерство культури об'єднають у Міністерство розвитку людського капіталу. Міністерство у справах ветеранів ліквідують. Міністерство соціальної політики може стати Міністерством добробуту та розвитку продуктивних

---

[310] Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Antykoruptsijna-strategiya-na-2021-2025-rr.pdf

[311] Кравченко В. «Кульгава качка»: як збираються оптимізувати Кабмін. 27.06.2022. URL: https://mind.ua/publications/20243639-kulgava-kachka-yak-zbirayutsya-optimizuvati-kabmin

сил. МЗС може перетворитися на Міністерство закордонних справ та євроінтеграції.

За даними четвертого кварталу 2021 р. кількість державних службовців становила 171 400. Станом на 1 травня 2022 р. їхня кількість зменшилася до 168 тисяч. Варто зазначити, що із них 83,4% держслужбовців перебувають на тих самих територіях, що й до війни[312]. Оптимізація державницького апарату має стати одним із вимушених кроків задля збереження коштів державного бюджету з подальшим перерозподілом збереженої суми на потреби армії чи об'єктів критичної інфраструктури. Іншим кроком має стати скорочення кількості органів із повноваженнями, які часто дублюються. Україні не потрібно стільки регуляторів та фіскалів для ефективного функціонування усієї регуляторної та фіскальної системи.

9 липня 2022 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій». Відповідно до цього закону систематизовано трирівневу модель системи документів державної регіональної політики: державна стратегія – регіональна стратегія – стратегія розвитку територіальної громади; запроваджено чотири функціональні типи територій – території відновлення, регіональні полюси зростання, території з особливими умовами для розвитку, території сталого розвитку; перезавантажено діяльність агенцій регіонального розвитку, зокрема, до числа засновників АРР можуть входити регіональні відділення асоціацій органів місцевого самоврядування, що мають у своєму складі 100% громад регіону; для територій, що постраждали від російської агресії, вводиться новий документ стратегічного планування – план відновлення та розвитку; органи місцевого самоврядування упродовж 18 місяців з дня набрання чинності законом повинні забезпечити затвердження стратегій розвитку територіальних громад[313].

---

[312] Про плюси і мінуси скорочення державного апарату – коментує Наталія Алюшина. 07.07.2022. URL: http://www.nrcu.gov.ua/news.html?newsID=99083

[313] Про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» : Проект Закону URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71562

В умовах жорсткої війни та невизначеності держава приймає стратегічні рішення. Одним з них стало рішення про відновлення країни після війни. Уже на 15 день війни (10 березня) Президент України закцентував на цьому увагу. Уряд розпочав роботу над формуванням низки спеціалізованих фондів для відновлення країни. Виступаючи у понад 30 парламентах світу, Президент України постійно закликав про допомогу кожної конкретної країни у відновленні України. 21 квітня Президент України підписав указ про створення Національної ради з відновлення України від наслідків війни як консультативно-дорадчого органу при Президентові України. Зміцнення «інституційної спроможності» є важливою передумовою для реалізації Плану відновлення. План відновлення країни можна розглядати як інструмент для просування сумісності України із членством у Європейському Союзі.

Підсумовуючи, зазначимо, що функціонування політичної системи України упродовж років незалежності виявило основні проблеми у сфері розвитку місцевого самоврядування та забезпеченні взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Водночас відзначимо, що розпочався процес творення нової системи розподілу владних повноважень між центральними та місцевими органами влади в Україні.

Упродовж десятиліть спостерігалася низька ефективність процесів трансформації політичної системи України та практики інституційних перетворень, розбалансованість наявної вертикалі влади, незбалансованість політичної системи, яка, коливаючись між циклічним посиленням і послабленням інституту президентства, призводила до неможливості впровадження стійких демократичних політичних практик, формування чіткої практики політичної взаємодії владних гілок та реформування системи взаємовідносин між гілками влади.

Адміністративно-територіальна реформа почалася і здійснювалася в Україні за відсутності єдиної, продуманої, чіткої концепції модернізації держави. Крім того, були відсутні чіткі критерії і уявлення про кінцеву мету перетворень. Перші кроки з реформування системи державного управління виявили загальну непідготовленість реформ і спонтанність здійснюваних дій. Замість

розробки стратегії реформування державного апарату з орієнтацією його на майбутні потреби Української держави, був обраний шлях поступового усунення недоліків, вирішення різного роду тактичних, а не стратегічних завдань.

Не ставлячи за мету проаналізувати усі законодавчі акти щодо територіальної організації влади в Україні та реформування місцевого самоврядування, зазначимо, що сформувалася цілком достатня нормативно-правова база, яка регламентувала державне регулювання, здійснення державної регіональної політики та забезпечення регіонального розвитку. Однак без удосконалення нормативно-правового забезпечення реформи та внесення відповідних змін до Конституції України не йдеться про повноцінну децентралізацію. Децентралізація потребує не лише зміни Конституції України, удосконалення законодавчої бази здійснення реформи, врахування європейського досвіду, а й тісного взаємозв'язку з іншими реформами.

В умовах децентралізації, запровадження нового адміністративно-територіального устрою і реформування територіальної організації влади значно розширюються горизонтальні зв'язки на регіональному і місцевому рівнях, охоплюючи функціонування не лише органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а й інститутів громадянського суспільства.

Механізмами оптимізації діяльності органів влади мають стати: оптимізація державної служби, яка є одним із нагальних кроків для реанімації української економіки; оптимізація функцій, тобто усунення зайвих функцій; скорочення дублюючих та раціоналізація у розподілі функцій, що дозволить скоротити чисельність державних службовців; скоротити кількість органів державної влади та чиновників.

Кризові ситуації випробовують стабільність політичних систем надзвичайно показовим способом, оскільки вони висувають надто великі вимоги до системи, структури та політичного лідерства. Повномасштабна війна Росії проти України повністю змінила життя країни і українців, політичний ландшафт держави, політичну систему. Запроваджено воєнний режим, формується нова типологія територій, ключовим фактором якої стала безпека і

віддаленість від збройних можливостей агресора, введено новий підхід до податкового регулювання та стратегій громад, відбулися зміни в адміністративно-територіальному устрої. Нинішня ситуація пов'язана з окупацією українських територій, вимушеною міграцією, руйнуванням інфраструктури, втратою транзитного потенціалу, деіндустріалізацією промислових міст та регіонів. Війна стала тестом на спроможність державних інститутів. Із введенням воєнного стану в Україні виникла міцна вертикаль влади. І відбулося зміцнення держави у кілька разів. Зміцнення «інституційної спроможності» держави є фундаментальною передумовою для реалізації Плану відновлення країни.

РОЗДІЛ 5

Українська багатопартійність: проблеми ідеологічної строкатості та інституційної спроможності

Неоголошена війна Росії проти України, що 24 лютого 2022 р. вступила у нову фазу – повномасштабного вторгнення російської армії на територію Української держави – і, відповідно, змінила усе суспільно-політичне життя у країні, зумовила кардинальні зміни й у функціонуванні політичних партій. За даними Міністерства юстиції України, на 1 січня 2022 р. у державі діяло 376 партій[314] із 464 (за моїми підрахунками), що були зареєстровані Мін'юстом у період з листопада 1990 р. до 1 січня 2022 р. (динаміку реєстрації та кількість діючих на початок поточного року партій відображено в табл. 3.1).

Політичні партії – один з формальних політико-правових інститутів, що (разом з іншими інститутами) формують політичну систему суспільства (ПСС) і демонструють у багаторівневих формальних, як і неформальних процесах взаємодії з політичними і неполітичними підсистемами соціальної системи не лише встановлені (правом, Конституцією) форми політичної поведінки, але й, як свідчить емпіричний аналіз політичної практики (у тому числі – в Україні), інші, фактично неправові форми останньої.

Творення та функціонування політичних партій в Україні мало (і має нині) свої особливості і відбувалося як на основі норм Конституції України (1996) та Закону України «Про політичні партії в Україні» (2001), правових норм, закріплених у мінливому виборчому законодавстві кінця XX – перших десятиліть XXI століття, у «Виборчому кодексі України» (2019), інших законодавчих актах, що з'являлися у наступний час (зокрема – Закону України «Про заборону пропаганди російського неонацистського тоталітарного режиму, акту агресії проти України з боку РФ як держави-терориста, символіки, яка використовується збройними та іншими

[314]Відомості щодо зареєстрованих у встановленому законом порядку політичних партій. URL: https://minjust.gov.ua/ddr/services/legalisation-zmi

воєнними формуваннями РФ у війні проти України», 2022; Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», 2015; Постанови Верховної Ради України «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором», 2015; Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», 2019, інших), так і з прямим ігноруванням низкою політичних сил законодавства України.

Таблиця 5.1.

Кількість партій, зареєстрованих Міністерством юстиції України у період з кінця 1991 – 1 січня 2022 рр. та нині діючих (на 1 січня 2022 р.)*

Рік реєстрації партій Мін'юстом України	*Кількість партій зареєстрованих / діючих*	***Рік реєстрації партій Мін'юстом України***	*Кількість партій зареєстрованих / діючих*	***Рік реєстрації партій Мін'юстом України***	*Кількість партій зареєстрованих / діючих*
1990	*1 / 1*	**2001**	*22 / 6*	**2012**	*8 / 6*
1991	*9 / 4*	**2002**	*2 / 2*	**2013**	*6 / 5*
1992	*7 / 4*	**2003**	*2 / 2*	**2014**	*39 / 36*
1993	*16 / 8*	**2004**	*8 / 6*	**2015**	*79 / 77*
1994	*7 / 2*	**2005**	*24 / 23*	**2016**	*42 / 42*
1995	*4 / 1*	**2006**	*12 / 11*	**2017**	*3 / 3*
1996	*5 / 5*	**2007**	*4 / 3*	**2018**	*1 / 1*
1997	*12 / 9*	**2008**	*20 / 18*	**2019**	*3 / 3*
1998	*13 / 6*	**2009**	*12 / 11*	**2020**	*16 / 16*
1999	*25 / 17*	**2010**	*14 / 12*	**2021**	*12 / 12*
2000	*19 / 11*	**2011**	*17 / 13*	**Всього на 01.01.2022**	*464 / 376*

* Обраховано на 01.01.2022 р. з врахуванням даних архіву авторки та даних, розміщених на сайті Мін'юсту України до початку січня 2022 р. URL: https://minjust.gov.ua

Показово, що свою діяльність (на початку 2022 р.) провадили як «старі» (зареєстровані на ранніх етапах партогенезу в Україні[*], тобто у період з кінця 1988 р. до зламу XX–XXI століття) політсили, так і «молоді». Використання таких – не політологічних – категорій для класифікації політичних партій може видатися не виправданим у їх дослідженні як інститутів політичної системи суспільства. Утім, враховуючи те, що однією з особливостей цілої низки політичних партій в Україні є певна оманливість їх історії, яка, формально розпочавшись ще наприкінці минулого століття (з моменту реєстрації Мін'юстом України), фактично не стала і, отже, не є історією нині функціонуючої тієї чи іншої хронологічно «старої» партії: велика кількість політсил, переходячи «з одних рук до інших» (досить непрозорим способом), неодноразово перейменовувалася, змінювала (іноді кардинально) як програмні документи, так і ідеологічні пріоритети. Тож стверджувати, що, приміром, партія, яка за понад тридцять років пережила низку перейменувань і нині (на 1 січня 2022 р.) продовжила функціонування з п'ятою назвою (як, наприклад, формально «найстаріша» Політична партія «Республіканська платформа»[**], що була зареєстрована першою – у листопаді 1990 р. – як Українська Республіканська партія, а свою нинішню назву здобула лише у 2019 р.) чи навіть з шостою (як Політична Партія «ПАРТІЯ СЕРГІЯ СУХАНОВА», юридична легалізація якої відбулася у грудні 1999 р. з назвою Партія «Нова генерація України», а нинішня назва

[*] Про періодизацію партогенезу в Україні та критерії для виділення кожного з періодів див. дет.: Кармазіна М. Українська багатопартійність: становлення і розвиток. Українська багатопартійність: політичні партії, виборчі блоки, лідери (кінець 1980-х – початок 2012 рр.). *Енциклопедичний довідник* / за ред. М. Кармазіної. Київ : ІПіЕнД ім. І Ф. Кураса НАН України, 2012. С. 4–60. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/bagatopartiynist_site_146.pdf, а також: Кармазіна М. Тридцять років української багатопартійності (кінець 1990 – початок 2020 рр.). Київ : ІПіЕнД ім. І Ф. Кураса НАН України, 2020. С. 5–6. URL:https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2020/11/trydziat_rokiv.pdf

[**] Написання назв партій – згідно з «Єдиним реєстром громадських формувань» Міністерства юстиції України або документів органів державної влади (зокрема, Верховної Ради України, РНБО, Восьмого апеляційного адміністративного суду у м. Львові тощо).

з'явилася у 2020 р.) назвою, підстав – немає. Як нема підстав рефлексувати про «вагу і роль» цих партій у ПСС чи над питанням ідеологічних платформ подібних «політсил».

Таким чином, для утворень, які держава реєструвала (а отже, визнавала) як «політичні партії» в Україні, характерною ознакою є невідповідність між процесом юридичної та політичної інституціоналізації, оскільки:

– у юридичній площині таке мінливе утворення, як «партія», що було неодноразово перейменоване та змінювало свої програмні та ідеологічні орієнтири, як і керівництво, фактично сприймалося як «незмінне» з моменту своєї реєстрації Міністерством юстиції України;

– юридична інституціоналізація не забезпечувала (автоматично) політичної (інституціоналізації): постійна політико-ідеологічна мімікрія тієї чи іншої партії, її ребрендинг зумовлювали, як свідчить аналіз політичної практики, сприйняття її виборцем як «молодої», «новоутвореної», тієї, що не мала вагомого політичного бекграунду (участі у виборах з належною підтримкою виборців і відповідним електоральним успіхом на загальнодержавному чи місцевому рівнях). У ПСС такі «новоутворені», чи «молоді» партії не могли розраховувати на впізнаваність електоратом своєї назви, ідеології, на обізнаність зі своєю політичною діяльністю і, відповідно, історією. Вони уособлювали нестабільний сегмент багатопартійного спектра в державі. Утім, у ПСС деякі з них (очолювані тим чи іншим відомим політиком) могли відігравати значиму роль: цінності, артикульовані доволі відомим політиком-партійним лідером, сприяли досягненню успіху «новоутвореної» партії на виборах.

Загалом, варто звернути увагу на те, що на 1 січня 2022 р. із 376 діючих партій не перейменовувалася лише 171 політсила (45,5%), а 205 (54,5%) – змінювали свої назви від двох до шести разів. Якщо вважати «старими» партіями ті, які були зареєстровані у період до 2000 р. включно і які ніколи не перейменовувалися, то таких партій на початок 2022 р. виявилося 29. Ці політсили викликають інтерес, насамперед, як автентичні самі собі.

Утім, ця частина партійного спектра, що сформувався у 90-ті роки XX століття, мала свої особливості. Так, до неї, зокрема, на початок 2022 р. належали:

– *по-перше*, три хронологічно найстаріші партії (усі три – зареєстровані у 1991 р.), які ніколи не перейменовувалися – Партія Зелених України (ПЗУ), Демократична партія України (ДемПУ) та Ліберальна партія України (ЛПУ);

– *по-друге*, лише одна з політсил, а саме – партія Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» (зареєстрована у вересні 1999 р.), зі статусом парламентської політсили;

– *по-третє*, перша та друга «партії влади» – Народно-демократична партія (зареєстрована у травні 1996) та Соціал-демократична партія України (об'єднана) (липень, 1996);

– *по-четверте*, свого часу політично активні та такі впливові політсили, як Селянська партія України (березень, 1992), Конгрес Українських Націоналістів (січень, 1993), Політична партія Всеукраїнське об'єднання «Громада» (березень, 1994), Партія промисловців і підприємців України (квітень, 2000);

– *по-п'яте*, партії, які у різний час мали своїх представників у парламенті (у складі виборчих блоків), як, приміром, Партія захисників Вітчизни (липень, 1997);

– *по-шосте*, консультативний член Соцінтерну з 2003 р. Соціал-демократична партія України (березень, 1993);

– *по-сьоме*, член-спостерігач в Європейській народній партії (з 2008 р.) Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»;

– *по-восьме*, партії, які, попри тривалу історію, так ніколи і не здобули популярності серед виборців, як, приміром, Політична партія «Молода Україна» (липень, 1999) чи Партія пенсіонерів України (листопад, 1999);

– *по-дев'яте*, політичні утворення, які, вичерпавши свій ресурс, знаходилися у «стані припинення» – Всеукраїнська партія «Нова Сила» (грудень, 1999), Політична партія «Трудова Україна» (червень, 2000);

– *по-десяте*, дві партії, які декларували свої соціалістичні орієнтири – Соціалістична партія України (листопад, 1991) та Прогресивна соціалістична партія України (липень, 1996) – та

згодом (на початку літа 2022 р.) були заборонені у судовому порядку (про що детальніше йтиметься нижче).

Спільною рисою для більшості зі згаданих 29 партій стало те, що їх по-своєму можна вважати «приватизованими»: лідер залишався незмінним (як у ВО «Батьківщина», ПСПУ та ін.) або керівництво партією здійснювалося почергово двома-трьома особами (як це мало місце, приміром, у випадку ПЗУ чи СДПУ).

Іншою особливістю спектра партій, що зберігали своє місце в українському багатопартійному середовищі упродовж 20–30 років, є та, що вони, як свідчать їхні незмінні назви, залишалися відданими певній ідеології – ліберальній, демократичній, соціалістичній, соціал-демократичній, націоналістичній (як, зокрема, КУН, ЛПУ, ДемПУ, СПУ чи ПСПУ) чи конкретним ідеологічним пріоритетам (на зразок Партії «Союз»), що, з одного боку, відбивало тогочасне уявлення суспільства, як і фундаторів політсил, про те, якою (в ідеологічному дискурсі кінця ХХ століття в Україні, що досягла політичної незалежності) має бути політична партія, з іншого – віддзеркалювало ступінь припустимості тих чи інших ідейних пріоритетів для осіб, що створювали партію, відображало безпосередньо їхню мету.

Крім партій, що декларували свою ідеологічність безпосередньо у назві, були й ті, найменування яких свідчили про претензії політсил на вираження і, зрозуміло, представництво інтересів певних (у тому числі – нових) суспільних прошарків. Тож, приміром, поряд зі Селянською партією України (з 1992 р.) функціонувала Політична партія малого і середнього бізнесу України (1999), Партія «Жінки України» (1997), Партія пенсіонерів України (1999) тощо.

Серед цих 29 партій були й ті, які створювалися «людьми влади» і, відповідно, насамперед, представляли інтереси безпосередньо їх самих (чи очолюваних ними клік, кланів тощо), як це мало місце у випадку з Всеукраїнським об’єднанням «Громада», керівником якої був і залишився на початок 2022 р., як свідчать дані Мін’юсту України, П. Лазаренко, котрий упродовж багатьох років перебував за кордоном; або партії, які створювалися за

активної участі влади для маніпуляцій виборцем, як, наприклад, Народний Рух України за єдність, що постав у грудні 2000 р.

Загалом, аналіз партійних ідеологічних практик дозволяє твердити, що ідеологічний спектр політсил, створених у 1990-ті роки, був у цілій низці випадків вкрай невиразним. Деякі з партій боролися за поширення своїх ідеологічних пріоритетів на практиці (як, приміром, Конгрес Українських Націоналістів). Ідеї, обстоювані іншими політсилами (зокрема, ВО «Батьківщина»), дуже часто залежали від політичної ситуації у державі і, відповідно, варіювалися від лівих до центристських. Зрештою, ті партії, які самою своєю назвою наголошували прихильність лівим ідеологіям, на практиці часто виявляли свою проросійську сутність[315]. Такі обставини, *по-перше*, перешкоджали чіткій структуризації партійного спектра в державі і в ПСС за ідеологічним критерієм; *по-друге*, в українському парламенті персони, що ховалися під машкарою лівизни, на практиці оберталися на своєрідних артикулянтів та провідників ідей російського націоналізму, шовінізму, імперіалізму; *по-третє*, «розмитість» ідеологічних «обличь» партій по-своєму зумовлювала неструктурованість та нестабільність політичної системи України.

Оцінюючи перспективи цих, автентичних самих собі (фактично, «законсервованих власниками»), партій, можна твердити, що якісь з них згодом перейдуть до «інших рук» і, можливо, будуть перейменовані, або ж залишаться хоч зі своєю первинною назвою, однак – з новою ресурсною базою вже нового (харизматичного) лідера і зможуть знову нагадати про себе на чергових виборах: нові партійні ресурси – нові політичні можливості. Утім, у політичній системі вони, скоріш за все, поставатимуть в іпостасі «прислужника влади», «п'ятої колони»та ін., але не самодостатньої політичної потуги.

Серед інших 39 партій, створених у дев'яності роки попереднього століття і які пережили ребрендинг, зверну окрему увагу

---

[315] Кармазіна М. Партійний вимір російського націоналізму в Україні. *Між історією та політикою*. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України. С. 291–309. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/miz_istorieu_188.pdf

на дві політсили. Перша з них хоч і зазнала зміни назви, але ця зміна була незначною, сказати б, уточнюючою. Йдеться про Народний Рух України, зареєстрований як партія у лютому 1993 р. і який з 2018 р. зветься Політична партія «Народний Рух України». Друга політсила функціонує з четвертою назвою, варіюючи в ній терміни «регіон», «регіональний». Йдеться про зареєстровану у 1997 р. Партію регіонального відродження України, що функціонує нині як ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ПАРТІЯ РЕГІОНІВ». Її ребрендинг спочатку зумовлювався спробою об'єднання з іншими політсилами, а перед парламентськими виборами 2002 р. партія набула назви, з якою увійшла у владу і поступово перетворилася на чергову «партію влади» (принаймні – до початку російської агресії проти України у 2014 р.)

Кількаразовий ребрендинг партій свідчив не лише про спроби об'єднання (як правило – перед виборами) політсил, але й про низку інших моментів:

а) розкол у партії (зокрема – через невдалі об'єднання);

б) нездатність партії стати повноцінною політичною силою – спромогтися на політичну інституціоналізацію в очах і за допомогою виборців в умовах кількаразової трансформації у державі виборчої системи: після виборів найчастіше і відбувалася кардинальна зміна керівництва, перенесення штаб-квартири політсили в інше місце (чи й місто), ребрендинг, зміна програмних документів тощо;

в) зміна політиками особистих пріоритетів унаслідок зміни політичної ситуації у країні, як це сталося, приміром, із зареєстрованою у 1992 р. Християнсько-демократичною партією України, керівництво якої і, відповідно, назва у 2015 р. зазнали суттєвих змін, відтак партія стала іменуватися Всеукраїнське об'єднання «ЧЕРКАЩАНИ». (Завважмо: попри заявку на «всеукраїнськість», назва дає підстави для твердження про те, що в основі членства цієї партії – принцип земляцтва).

Дослідження маніпулятивного (в українських політичних реаліях) інструменту «ребрендинг партії» свідчить, щонайменше, про кілька моментів:

– «вилущення» (за його допомогою) із пам'яті виборців попередніх «історій неуспіху» політичної сили;

– відмежування політсили від проголошуваних у попередній час ціннісних (ідеологічних) орієнтирів;

– убезпечення лідера і партії, насамперед, від політичної відповідальності (за діяльність, що не відповідала заявленим пріоритетам, програмі, практичним діям).

Прикметний факт: у 2019 р. до чинної Верховної Ради України зі списку партій, неодноразово перейменованих новими «власниками», за результатами виборів увійшли дві – створена у 1999 р. та вчетверте перейменована новим керівництвом (у 2019 р.) партія з назвою ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ОПОЗИЦІЙНА ПЛАТФОРМА – ЗА ЖИТТЯ» та ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ЄВРОПЕЙСЬКА СОЛІДАРНІСТЬ», зареєстрована у 2000 р., з часом перейменована і, зрештою, після зацікавлення нею президентом П. Порошенком, ще двічі (у 2014 та 2019 рр.) переформатована ним «під себе»: політсила стала черговою і досить штучною, але результативною спробою «відродження» у партійному спектрі, у пам'яті виборця та в політичній біографії П. Порошенка специфічного зв'язку з партіями, які припинили діяльність, але у назві яких містився термін «солідарність» і які П. Порошенко колись короткочасно очолював: Партії солідарності України (діяла у 1997–2001 рр.) та Партії «Солідарність» (2001–2013 рр.).

Таким чином, можна твердити, що «старі» партії, тобто створені наприкінці минулого століття, слугували своєрідним резервуаром для амбітних та впливових політиків, резервуаром («стара» партія – іміджева річ в українській політичній практиці), у якому можна приглядіти (підібрати) собі партію і після низки процедур стати її очільником/власником. На скільки ці «процедури» були законні і чи відповідали демократичним стандартам – питання для виборців, що тривалий час ще залишається без відповіді з боку відповідних державних органів.

Якщо проаналізувати особливості тих політичних партій, які були зареєстровані у наступні майже півтора десятиліття – у період з 2001 р. і до початку 2014 р. (з початку століття та з моменту появи в державі Закону України «Про політичні партії в Україні», що був

ухвалений Верховною Радою України у квітні 2001 р., і до початку російської агресії проти України) – і які з незмінною назвою продовжили функціонування на початку 2022 р., то виявимо, що таких політсил було 54.

Аналізуючи цю, донині функціонуючу частину партійного спектра, звернемо увагу на деякі їх особливості (54 політсил), серед яких були:

– перші в Україні етнічні партії, створені у 2005 р. українськими угорцями – «КМКС» Партія угорців України та Демократична партія угорців України;

– партії, які (традиційно) демонстрували своїми назвами відданість певній ідеології (Політична партія «Союз анархістів України», 2002; Республіканська партія України, 2005; Політична партія «Союз Лівих Сил», 2008) чи Україні (Політична партія «Всеукраїнський патріотичний союз», 2005; Українська партія, 2006);

– після Помаранчевої революції – партії, зорієнтовані на умовне «минуле» чи «майбутнє» (Політична партія «Соціал-Патріотична Асамблея Слов'ян», 2006; Партія «Київська Русь», 2007; Всеукраїнська козацька партія, 2008; Політична партія «Європейська партія України», 2006; Політична партія «Об'єднання «САМОПОМІЧ», 2012).

Крім того, своєрідною новацією стала поява в партійному спектрі політсил, так би мовити, «одного/двох питань», серед яких, наприклад, були «Всеукраїнська Політична партія – Екологія та соціальний захист» (2003) та Українська партія честі, боротьби з корупцією та організованою злочинністю (2005) чи Політична партія «Парія захисту прав людини», 2008) та інші.

Серед цих, автентичних (з першою і єдиною назвою за час свого існування) партій, створених у 2001 – початку 2014 рр. і функціонуючих на початку 2022 р., були політсили, сама поява яких по-своєму засвідчила розходження інтересів фундаторів партії, згодом – розкол та створення, зрештою, «нової» партії як своєрідного повернення до «первинного задуму». Наприклад – представлення інтересів «аграріїв», про що дозволяє говорити реєстрація у 2006 р. нині функціонуючої Аграрної партії України, що стала символом «відродження» АПУ, зареєстрованої ще у

грудні 1996 р., але трансформованої новим лідером (тодішнім Головою Верховної Ради України В. Литвином) спочатку у Народну аграрну партію України, а потім – у Народну партію. Очільником «автентичної АПУ», як і в 1996 р., так і в 2006 р., був обраний М. Зубець.

Чинник «політичної ваги» лідера (а не, приміром, відданості ідеології) часто спрацьовував у процесі переходу партії (шляхом «переобрання лідера» чи перейменування») «з рук в руки»: перемагав той, хто був «у владі» чи був «ближчим до влади», тобто мав більше важелів впливу на подальшу долю партії.

Як результат незгод у середовищі політичної еліти, можна розглядати реєстрацію у 2006 р. Української республіканської партії Лук'яненка (УРП Лук'яненка). Але не тільки як результат незгод і конфліктів. Візьмемо до уваги ще три важливі моменти щодо УРП Лук'яненка. *Перший*. Назва партії була суголосною назві першої зареєстрованої (про яку вже згадувалося вище) Мін'юстом України наприкінці 1990 р. партії – Української республіканської партії. *Другий*. Обидві партії були тісно пов'язані з іменем Левка Лук'яненка: перша ним і очолювалася, а друга, у якій він став почесним головою (у віці майже 77 років), у своїй назві містила його прізвище. Таким чином, саме УРП Лук'яненка стала у 2006 р. першою іменною партією в Україні, засвідчивши, таким чином, появу нового тренду у партійному будівництві. *Третій*. Виступаючи на початку XXI століття фундатором нової партії, Левко Лук'яненко з болем зауважував, що в державі «панують сили строго матеріалістичного виховання», яким «не властивий ідеалізм з любов'ю до української мови, культури, наших пісень, нашої національної мрії», які «не відчувають» заповітів «великих батьків української нації, і кров борців за волю України не викликає дзвону в їхніх жилах», а «їхні серця наповнені не любов'ю до України, а прагненням до особистого збагачення»[316].

[316] Цит. за: Марія Кармазіна. Українська республіканська партія. Українська багатопартійність: політичні партії, виборчі блоки, лідери (кінець 1980-х – початок 2012 рр.). *Енциклопедичний довідник* / за ред М. Кармазіної. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2012. С. 532. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/bagatopartiynist_site_146.pdf

Ці висловлювання Левка Лук'яненка дають нам підстави для твердження про те, що на початку (принаймні до 2014 р.) XXI століття:

– класичні ідеології, ідеологічні переконання політичної еліти переставали бути основою для творення партій в Україні;

– партія ставала інструментом для реалізації приватних цілей (зокрема – інструментом, що міг забезпечувати особисте збагачення, якусь «політичну вигоду», що трансформувалася у щось конкретно матеріальне);

– нова політична еліта, що перебирала до рук керівництво «старими» партіями, була різко відмінною від інтелектуально-політичної еліти дев'яностих років XX століття: на зміну совєцьким політв'язням Л. Лук'яненку (26 років був в ув'язненні), С. Хмарі, братам М. та Б. Гориням, О. Шевченку, як батькам-засновникам (у 1996 р.) УРП та інших партій (наприклад, Всеукраїнського політичного об'єднання «Державна самостійність України», що було зареєстроване у 1993 р. та до створення якого доклали зусилля голова проводу ОУН (бандерівців) в Україні З. Красівський, багатолітні політв'язні І. Кандиба, П. Дужий та ін.; серед засновників УНП – двічі судимий совєцькою владою за «протиправну діяльність» Г. Приходько, що 10 років відбував покарання та роки заслання; фундатором УХДП був П. Січко, який перебував в ув'язненні 17 років, а Ю. Бадзьо, що виживав 7 років в ув'язненні і 5 років на засланні, доклав зусиль до постання ДемПУ) приходили «комсомольці з комуністами» (на зразок А. Матвієнка, П. Жебрівського, В. Литвина, С. Тігіпка та ін.)

Таким чином, у 2001 – на поч. 2014 рр. відбувалася своєрідна «втрата» суспільством українських (державницьких) ідеологічних партій, як і політиків-ідеологів самостійності та державності України. Крім того, мало місце швидке формування і таке ж швидке «знесилення» ідеології «партій Майдану», у тому числі – Народного союзу «Наша Україна», Політичної партії «ПОРА» (зареєстрованих у 2005 р.), що виявилося у зміні в них керівництва, перейменуваннях політсил, конфліктах між членами партій, нездатності самостійно перемагати на парламентських виборах (зокрема, у 2006 та 2007 рр, після зміни виборчої системи в Україні зі змішаної на пропорційну), а лише у складі блоків. Таке «знесилення» відбува-

лося на тлі посилення КПУ, СПУ та ПАРТІЇ РЕГІОНІВ, яка з 2006 р. до початку 2014 р. фактично монополізувала владу (у країні, у парламенті) разом з партіями-сателітами.

Загалом можна твердити, що саме у період з початку століття і до початку російської агресії проти України, яка розпочалася у 2014 р., сформувалася неформальна політична система суспільства (поряд з формальною – «фасадною», закріпленою у Конституції та законах). Її творцями стали не лише партії, яким вдалося самостійно входити до парламенту під час парламентських виборів 2002 р. (КПУ, СПУ, СДПУ(о)), 2006 р. (КПУ, ПАРТІЇ РЕГІОНІВ, СПУ), 2007 р. (КПУ, ПАРТІЇ РЕГІОНІВ), 2012 р. (ПАРТІЇ РЕГІОНІВ, ВО «Батьківщина», Політичній партії «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка», КПУ, ВО «Свобода»), але й партіям, які спромоглися проводити до парламенту своїх представників у складі виборчих блоків: у 2002 р. – Виборчого блоку політичних партій «За Єдину Україну!», Виборчого блоку політичних партій «Виборчий блок Юлії Тимошенко», Виборчого блоку політичних партій «Блок Віктора Ющенка «Наша Україна»; у 2006 р. – «Блок Юлії Тимошенко», Блок «НАША УКРАЇНА»; у 2007 р. – Блок «НАША Україна – НАРОДНА САМООБОРОНА», «Блок Литвина», «Блок Юлії Тимошенко».

Аналізуючи якісні показники партій, що функціонували, за даними Мін'юсту, на початок 2022 р., відзначу ще одну особливість, яка набула розвитку у 2001 – на початку 2014 рр. у партійному середовищі – зростання кількості партій з виразно проросійською ідеологією, які, мімікруючи (постійно зазнаючи перейменувань), або й ні (як КПУ, ПСПУ) діяли у наступний час в Україні: одні – до 2014 р., інші – аж до 2022 р. Загалом – понад 25 років. Тож, на 1 січня 2022 р., за даними Мін'юсту України, функціонувала, приміром, Політична партія України «Русь єдина». Саме таку назву внаслідок перейменування (у 2008 р.) здобула Політична партія України «Партія політики Путіна» (у момент реєстрації – у 2003 р. – називалася Політична партія «Слов'янський народно-патріотичний союз»). Крім неї – Політична партія «Союз Лівих Сил», зареєстрована також у 2008 р.

Інший новий для партійного середовища тренд, що набув значного поширення у 2001–на початок 2014 р., – поява «партій однієї людини», іменних, що поставали внаслідок перейменування партійних утворень. Тобто УРП Лук'яненка 2006 р. була, так би мовити, лише першою ластівкою. До того ж – у 2009 р. вона вже втратила іменну ознаку і на початок 2022 р. функціонувала як Українська республіканська партія. Відтак на 1 січня поточного року в Україні із 376 партій 36 (9,57%) політсил були іменними, тобто становили вагомий політичний сегмент. З них 2 партії, у назвах яких свої імена закріпили (за допомогою поширеного інструменту – перейменування діючих на той момент партій) такі політики, як В. Кличко та О. Ляшко, постали, відповідно, у 2010 та 2011 рр. Інші 34 – в наступне десятиліття.

Ідея «людини-партії» була сприйнята політичною елітою, законодавцем, контролюючими органами, суспільством, про що свідчив, приміром, той факт, що уже у 2012 р. Політична партія «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка» стала парламентською. Це дозволяє твердити, що не лише партійна система України зазнала вагомих змін, але й політична система суспільства.

Після 2014 р. іменні партії стрімко набирали популярності в середовищі політичної еліти (динаміку реєстрації/перейменування та кількість діючих на початок поточного – 2022 – року іменних партій відображено в таблиці 2).

Таблиця 5.2.

Іменні політичні партії в Україні
(функціонуючі на 1 січня 2022 р.)*

№ п/п	*Рік реєст-рації*	*Попередні назви партій та рік попереднього їх перейменування (для партій, які зазнали кількаразового ребрендингу)*	*Рік перейменування та нова (чинна) назва іменної політичної партії (або назва під час першої реєстрації)*
1.	1999	Єдиний Центр (2008), Партія Приватної Власності	2020; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «КОМАНДА АНДРІЯ БАЛОГИ»

Продовження таблиці 5.2.

2.	1999	Партія «РОДИНА» (2008), ПРОГРЕСИВНО-ДЕМОКРАТИЧНА ПАРТІЯ, Партія «РОДИНА», Прогресивно-Демократична партія України, Партія «Нова генерація України»	2020; Політична Партія «ПАРТІЯ СЕРГІЯ СУХАНОВА»
3.	2001	Українська морська партія	2014; Українська морська партія Сергія Ківалова
4.	2005	НАРОДНА ЕКОЛОГІЧНА ПАРТІЯ	2020; Політична партія «ЕКО ПАРТІЯ БЕРЕЗИ»
5.	2005	Політична партія «Нова країна» (2009), Політична партія «Європейська столиця»	2010; Політична партія «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка»
6.	2005	Партія «СЕЛЯНСЬКИЙ БЛОК АГРАРНА УКРАЇНА» (2007), Політична партія «НАРОДНА ПАРТІЯ НОВА Україна»	2019; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «НАРОДНА ПРОГРАМА ВАДИМА ЧОРНОГО»
7.	2010	Радикальна партія Олега Ляшка (2011), Політична партія «Українська Радикально-Демократична Партія»	2020; Політична партія «Радикальна Партія Олега Ляшка»
8.	2010	Політична партія «Козацька Народна Партія»	2020; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «КОМАНДА СЕРГІЯ МІНЬКА»
9.	2011	Політична партія «Робітнича партія України»	2020; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ПАРТІЯ ПРОСТИХ ЛЮДЕЙ СЕРГІЯ КАПЛІНА»
10.	2012	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ЄДНІСТЬ ТА РОЗВИТОК» (2019), Політична партія «За краще життя»	2020; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «БЛОК ЕДУАРДА ГУРВІЦА»
11.	2014	Політична партія «Інноваційна Україна»	2015; Політична партія «Народні ініціативи Олександра Фельдмана»
12.	2014	Політична партія «Сильна Держава»	2020; Політична партія «Команда Ігоря Сапожка – «ЄДНІСТЬ»

Продовження таблиці 5.2.

13.	2014	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ПЕРСПЕКТИВА» (2019), ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК», ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «УКРАЇНСЬКА ПЕРСПЕКТИВА»	2020; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «БЛОК ВІЛКУЛА «УКРАЇНСЬКА ПЕРСПЕКТИВА»
14.	2014	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «КОМАНДА АНДРІЯ МАТКОВСЬКОГО» (поч. 2020), ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «КОНТРОЛЬ. ПОРЯДОК. СПРАВЕДЛИВІСТЬ»	2020; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ПРОСТИХ ЛЮДЕЙ СЕРГІЯ КАПЛІНА»
15.	2014	Політична партія «Час змін»	2020; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «КОМАНДА СЕРГІЯ РУДИКА ЧАС ЗМІН!»
16.	2014	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «СОБОРНІСТЬ»	2020; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «БЛОК ВАДИМА БОЙЧЕНКА»
17.	2014	Політична партія «Всеукраїнське об’єднання "Відродження України"»	2020; Політична партія «Партія Ігоря Колихаєва «НАМ ТУТ ЖИТИ!»
18.	2015	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «УКРАЇНСЬКА СТРАТЕГІЯ» (2016), ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ВІННИЦЬКА ЄВРОПЕЙСЬКА СТРАТЕГІЯ», Політична партія «Народна трибуна»	2019; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «УКРАЇНСЬКА СТРАТЕГІЯ ГРОЙСМАНА»
19.	2015	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ПАРТІЯ ГАРМОНІЙНОГО РОЗВИТКУ»	2017; Політична партія «РУХ НОВИХ СИЛ МИХАЙЛА СААКАШВІЛІ»

Продовження таблиці 5.2.

20.	2015	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ОБ'ЄДНАНА Україна»	2019; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ПАРТІЯ ШАРІЯ»
21.	2015	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «АНТОНА ЯЦЕНКА» (2019), ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ОБ'ЄДНАННЯ «СИЛА ГРОМАД», ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «СИЛА ГРОМАД»	2020; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ПАРТІЯ АНТОНА ЯЦЕНКА»
22.	2015	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ПРОГРЕС» (2015), ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «НАРОДНА ІНІЦІАТИВА»	2015; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ГРОМАДСЬКО_ПОЛІТИЧНИЙ РУХ ВАЛЕНТИНА НАЛИВАЙЧЕНКА «СПРАВЕДЛИВІСТЬ»
23.	2015	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «СТУДЕНТСЬКА ПАРТІЯ УКРАЇНИ»	2015; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «БЛОК ДАРТА ВЕЙДЕРА»
24.	2015	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «НАЦІОНАЛЬНИЙ РУХ»	2016; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ГРОМАДСЬКИЙ РУХ МИКОЛИ ТОМЕНКА «РІДНА КРАЇНА»
25.	2015	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «БЛОК ВОЛОДИМИРА МИКОЛАЄНКО» (2015), ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ЛЮСТРАЦІЯ, ПРАВО, САМОВРЯДНІСТЬ»	2020; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «БЛОК ІГОРЯ СЕМЕНЧЕВА»
26.	2015	Політична партія «Україна завтра»	2020; Політична партія «Перемога Пальчевського»
27.	2015	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ЄДИНА СИЛА»	2020; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «БЛОК СВІТЛИЧНОЇ РАЗОМ!»
28.	2015	Політична партія «Миру і розквіту»	2020; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «КОМАНДА СЕМЧИШИНА»
29.	2015	Політична партія «Єднання»	2020; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ПАРТІЯ ВОЛОДИМИРА БУРЯКА «ЄДНАННЯ»

Продовження таблиці 5.2.

30.	2015	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ОЛЕКСАНДРА МОРОЗА "ЗА ПРАВДУ І СПРАВЕДЛИВІСТЬ"» (2017), ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ПРАВДА І СПРАВЕДЛИВІСТЬ», ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «УКРАЇНСЬКА СОЦІАЛ-ДЕМОКРАТИЧНА ПАРТІЯ "СВОЇ"», ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «СВОЇ»	2018; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «СОЦІАЛІСТИЧНА ПАРТІЯ ОЛЕКСАНДРА МОРОЗА»
31.	2016	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ГРУЗИНСЬКА ПАРТІЯ УКРАЇНИ»	2017; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «БЛОК МІХЕІЛА СААКАШВІЛІ»
32.	2016	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «УНІТАРНА ЄВРОПЕЙСЬКА Україна»	2019; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «БЛОК КЕРНЕСА – УСПІШНИЙ ХАРКІВ!»
33.	2016	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ОДЕСЬКА ПАРТІЯ ДМИТРА ГОЛУБОВА» (2017), ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ОДЕСЬКА ПАРТІЯ»	2018; ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «БЛОК ДМИТРА ГОЛУБОВА»
34.	2019	---	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «БЛОК ВОЛОДИМИРА САЛЬДО»
35.	2020	---	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «КОМАНДА МАКСИМА ЄФІМОВА «НАШ КРАМАТОРСЬК»
36.	2020	---	ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «КОМАНДА МИХАЙЛИШИНА»

* Складено на основі даних з архіву авторки та інформації, розміщеної на сайті Мін'юсту України на 1 січня 2022 р. URL: https://minjust.gov.ua

Аналіз даних таблиці свідчить про таке:

– по одній партії стали іменними (після ребрендингу) у 2010, 2011, 2014, 2016 рр.; по дві – у 2017 та 2018 рр.; три – у 2015 р., чотири – у 2019 р., вісімнадцять партій – у 2020 р. У 2020 р.

відбулося своєрідне корегування назви партії Олега Ляшка (що стала іменною ще у 2011 р.);

– своєрідний ажіотажний попит 2020 р. на іменні партії пояснювався підготовкою до виборів, що проходили на місцях у жовтні 2020 р.;

– у 2020 р. в Україні вперше з'явилися іменні партії не внаслідок перейменування, а які були зареєстровані Мін'юстом України відразу як іменні. Їх назви унаочнювали зв'язок із В. Сальдо, М. Єфімовим та В. Михайлишиним;

– намітилася нова тенденція: перейменування (і переходу) іменної партії в іншу іменну (в «інші руки»), як це було з ПОЛІТИЧНОЮ ПАРТІЄЮ «БЛОК ВОЛОДИМИРА МИКОЛАЄНКО», що була перейменована на ПОЛІТИЧНУ ПАРТІЮ «БЛОК ІГОРЯ СЕМЕНЧЕВА», чи з ПОЛІТИЧНОЮ ПАРТІЄЮ «КОМАНДА АНДРІЯ МАТКОВСЬКОГО», що стала ПОЛІТИЧНОЮ ПАРТІЄЮ «ПРОСТИХ ЛЮДЕЙ СЕРГІЯ КАПЛІНА».

До вищесказаного варто додати і те, що на 1 січня 2022 р. штаб-квартири іменних політичних партій перебували у 13 містах України (див. *таблицю 3*).

Таблиця 5.3.

Місцезнаходження та кількість штаб-квартир іменних партій у містах України (на 1 січня 2022 р.)∗

Назва міста – місця знаходження штаб-квартири партії	***Кількість штаб-квартир***	***Назва міста – місця знаходження штаб-квартири партії***	***Кількість штаб-квартир***
Київ	19	*Запоріжжя*	1
Одеса	3	*Краматорськ*	1
Дніпро	2	*Маріуполь*	1
Харків	2	*Мелітополь*	1
Херсон	2	*Полтава*	1
Бровари	1	*Чернівці*	1
Вишгород	1	-----	-----

∗ Складено на основі інформації, розміщеної на сайті Мін'юсту України на 1 січня 2022 р. URL: https://minjust.gov.ua

Можна впевнено говорити про те, що наявність двох-трьох іменних партій в одному обласному центрі (Дніпрі, Одесі, Харкові, Херсоні) було свідченням боротьби представників місцевої еліти за виборця у регіонах (Д. Голубєва, Е. Гурвіца і С. Ківалова; І. Колихаєва і В. Сальдо; О. Фельдмана та Г. Кернеса; С. Суханова та О. Вілкула). Утім, партії могли розташовувати свої штаб-квартири хоч і в різних містах, але виявляти інтерес до одного і того ж регіону, як, приміром, партії С. М. Капліна та С. Г. Капліна, зареєстровані, відповідно, у Полтаві та Києві. Суголосні назви партій свідчили, найперше, про конфлікт інтересів[317] у регіоні чи місті.

Але візьмемо до уваги й інший момент. Після 2014 р. (після Революції Гідності, початку агресії Росії проти України та окупації українського Криму, створення фейкових республік на Сході України, а, крім того – посилення процесів децентралізації в Україні) орієнтація політиків на здобуття влади в конкретному регіоні посилилася. Свідченням стала поява партій з, так би мовити, місцевим акцентом: з'явилися (після ребрендингу), приміром, такі політсили, як партія Всеукраїнське об'єднання «ЧЕРКАЩАНИ» (2015), ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ПАТРІОТИ ВОЛИНІ» (2019), ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «РІДНЕ ЗАКАРПАТТЯ» (2020) тощо. Окрім цих, з конкретною прив'язкою до регіону, були й ті партії, назви яких жодним чином не вказували на подібний зв'язок, але їх штаб-квартири розміщувалися у тих чи інших регіонах (тобто поза мажами столиці). За моїми підрахунками, на початок 2022 р. таких партій із 376 було 103, або 27,4% (див. табл. 5.4.). Для порівняння: на 1 січня 2020 р. із 349 функціонуючих політсил місце реєстрації 81 партії (23,2%)[318] знаходилося не в м. Києві, а в регіонах. Процес збільшення кількості партій, що зазнали перейменування і змінили місце реєстрації, пожвавився перед місцевими виборами 2020 р.

---

[317] Пругло Я. Мін'юст зареєстрував дві партії простих людей Сергія Капліна: Миколайовича та Германовича. URL: https://poltava. to/news/57578/

[318] Кармазіна М. Тридцять років української багатопартійності (кінець 1990 – початок 2020 рр.) Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України. С. 37. URL: https://ipiend. gov. ua/wp-content/uploads/2020/11/trydziat_rokiv. pdf

Таблиця 5.4.

Політичні партії, зареєстровані Мін'юстом України в областях України (діючі на 1 січня 2022 р.)

№ п/п	***Область***	***Кількість***
1.	Вінницька	2
2.	Волинська	2
3.	Дніпропетровська	13
4.	Донецька	10
5.	Житомирська	5
6.	Закарпатська	4
7.	Запорізька	4
8.	Івано-Франківська	1
9.	Київська	15
10.	Кіровоградська	0
11.	Луганська	2
12.	Львівська	5
13.	Миколаївська	0
14.	Одеська	12
15.	Полтавська	4
16.	Рівненська	2
17.	Сумська	1
18.	Тернопільська	1
19.	Харківська	7
20.	Херсонська	2
21.	Хмельницька	3
22.	Черкаська	2
23.	Чернівецька	2
24.	Чернігівська	3
25.	АРК	1
Всього:		***103***

∗ Складено на основі інформації, розміщеної на сайті Мін'юсту України на 1 січня 2022 р. URL: https://minjust.gov.ua

Дані таблиці свідчать про те, що, якщо розглядати наявність штаб-квартири політсили в області як критерій рівня політизації області, то, *по-перше*, по-своєму найбільш політизованими областями були такі багаті на різноманітні ресурси області, як Дніпропетровська, Донецька, Київська, Одеська та Харківська. Про посилення орієнтації місцевих еліт на регіони (що яскраво проявлялося особливо у передвиборчий період) своїм чином свідчила не лише дислокація штаб-квартири партії, але й часто – передвиборчі програми політсил.

Орієнтація керівництва партії на роботу в конкретному регіоні дозволила твердити і про те, що:

– представники еліт, «обравши» регіон, намагалися бути «ближчими» до виборця – до власної електоральної бази, в яку вкладали ресурси (про що говорять численні факти «підкупу виборців») і від якої вимагали практичної підтримки на виборах;

– у стосунках з центральною владою регіональна еліта (здобувши перемогу в «закріпленому» за собою регіоні) обстоювала не лише своє право «контролю над регіоном» (іноді – тотального), але й право «самостійного» чи «першого» грабунку та використання у власних інтересах його ресурсів (сировинних, людських, матеріальних та ін.). Тож, можна стверджувати, що «володіння регіоном» зміцнювало позиції «власника регіону» у торгах з центральною владою.

По-друге, була ціла низка областей (Кіровоградська, Миколаївська), у яких еліта, на перший погляд, демонструвала або повну незацікавленість у створенні партій, або – мінімальну (Івано-Франківська, Сумська, Тернопільська). Утім, попри те, що, приміром, місцем реєстрації штаб-квартири Політичної партії «Миколаївці» (що постала внаслідок перейменування у 2020 р. Політичної партії «Блок Геннадія Чекіти»), було м. Одеса, інтереси керівництва партії концентрували на Миколаївщині. Тобто, саме в регіоні, вочевидь, знаходилися ресурси, які забезпечували або закріплення (постійне перебування) у структурах влади (центральної чи локальної), або відкривали перспективу входження до влади.

По-третє, певна кількість партій з орієнтацією на регіон (чи вихідців з області) функціонували, будучи зареєстрованими в

м. Києві, як, наприклад, згадане ВО «ЧЕРКАЩАНИ», а крім того – ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ПАРТІЯ ВІННИЧАН» (діє з 2019 р.), Політична Партія «Біла Церква разом» (2018), ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ХЕРСОНЦІ» (2015) тощо.

Якщо проаналізувати особливості обґрунтування партіями власної ідеологічної платформи, устремлінь і орієнтирів та способи донесення відповідної інформації до членів партії, виборців, суспільства в цілому, то можна сказати, що:

– значна частина партій взагалі не здійснює (тим чи іншим способом) публічної артикуляції своїх програмних засад, не презентує електорату своє ідеологічне обличчя; основоположні програмні партійні документи не доступні для ознайомлення широкому загалу виборців, тому тлумачити ідеологічні орієнтири партій – не є можливим. На вебсайтах партій пропонуються лише «передвиборчі програми» (як, наприклад, на сайті ВО «Батьківщина»[319]);

– проголошуване в партійних програмах часто дисонує з ідеями, які акцентуються для виборця у передвиборчих програмах партій;

– існують розбіжності між проголошуваним і здійснюваним (представниками партії на рівні політичної практики) у межах чи поза межами політичної системи України;

– «програма партії» – документ, який функціонально зазнає змін і вже виступає не лише як базовий у діяльності політсили: у низці випадків він декларується (приміром, ПЗУ) як своєрідна рамка, «взята за основу та відкрита для доповнень», і бажаючі запрошуються до удосконалення «програми партії»[320];

– після широкомасштабного російського військового вторгнення в Україну 24 лютого 2022 р. низка партійних програм (принаймні – у якійсь частині) не відповідають стану Української держави, потребам суспільства і вимагають оновлення;

– в основі програм (справді діючих) партій – ідеологія популізму. Тому твердження про те, що в Україні немає ідеологічних

---

[319] Передвиборна програма політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина». URL: https://ba. org. ua/programm/

[320] Програма партії Зелених України. URL: http://greenparty. ua/partiya/programma-partii/

партій[321] – не відповідають дійсності. Правомірними вони будуть тільки у тому разі, коли ми розумітимемо під «ідеологією» тільки, так би мовити, класичні їх зразки – лібералізм, демократизм, соціалізм, консерватизм, націоналізм тощо.

Якщо наприкінці минулого століття держава була помітною у процесі розбудови партій – якусь з них реєструвала, іншій вказувала на доцільність доопрацювання програми, статуту, уточнення назви, ще іншій – відмовляла в реєстрації або й припиняла її діяльність (наказом Мін'юсту України, як це було із Українською національною асамблеєю, яка була зареєстрована під номером № 245 і діяла у 1990–1993 рр.; вдруге – під № 617 та діяла у 1994–1995 рр.) у судовому порядку (як у випадку створеної у 1918 р. і забороненої у 2002 р. КПУ) і, зрештою, у 2003 р. ліквідувала кілька десятків партій (тих, яких просто не змогла відшукати в українському політичному просторі), то у наступні роки державна політика (політична дія, що завжди втілює певну стратегію і тактику, вдаючись чи ж уникаючи їх артикуляції тим чи іншим способом!) щодо управління та контролю за діяльністю такого важливого для суспільства і політичної системи інституту, як партії, зазнала, як видається, кардинальних змін: від принципу «реєструємо своїх – відмовляємо іншим» (у часи В. Януковича, на що проливає світло аналіз численних документів Поточного архіву Міністерства юстиції України, опрацьовані авторкою упродовж 2011 р.) до принципу «партію – кожному бажаючому. За гроші – можливо» (у часи П. Порошенка), про що, приміром, по-своєму свідчить:

– «вибуховий» характер партогенезу упродовж 2014–2016 рр., коли були зареєстровані, відповідно, 39, 79, 42 політичні партії (як свідчить вищенаведена табл. 5.1.);

– поява численних пропозицій від юридичних фірм про допомогу у реєстрації чи «придбанні» політичних партій, які «очікують на своїх лідерів»[322];

---

[321] Капсамун І. Чому в Україні немає ідеологічних партій? URL: https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/chomu-v-ukrayini-nemaye-ideologichnyh-partiy

[322] Кармазіна М. Політичні партії в Україні: 2014–2017 рр. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса, 2018. С. 39–47. URL:https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/11/political_parties_in_Ukraine.pdf

– набирання обертів механізмом «купівлі – продажу» партій, про що свідчила поява на численних сайтах в Інтернет-мережі[323] розцінок на такий «плітичний товар», як партія.

Крім того, специфічною ознакою часу стала зміна «власників» партії унаслідок її рейдерського захоплення[324] (як це було, приміром, із зареєстрованою у 2015 р. ПОЛІТИЧНОЮ ПАРТІЄЮ «ДРУЖБА», перейменованою на ПОЛІТИЧНУ ПАРТІЮ «РОЗУМНА СИЛА УКРАЇНИ». Нині (з 2017 р.) – ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ПОРЯДОК»).

Поява у політичній системі суспільства партій як продукту (і віддзеркалення) різнорівневої політичної корупції, процесу «купівлі – продажу» призводило до посилення маніпулятивних функцій самих партій, розбалансування ПСС та зниження її спроможності адекватного задоволення суспільних інтересів.

Ситуація почала змінюватися з початку 2020 р.: Мін'юст України, намагаючись очистити політичну систему від непрацюючих політичних утворень, на початку 2020 р. здійснило перевірку усіх зареєстрованих партій на предмет відповідності вимогам Закону України «Про політичні партії в Україні»та озвучило наміри[325] анулювати реєстраційні свідоцтва 48 політичних «партій-примар». На думку очільника міністерства, ліквідація «партій-примар» мала не лише захистити інтереси виборців, але й знищити тіньовий ринок політичних партій, забезпечити додержання політичними партіями чинного законодавства України та створити «рівні умови для всіх реально функціонуючих політичних сил»[326].

---

[323] Кармазіна М. Політичні партії в Україні: 2014–2017 рр. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса, 2018 С. 39–47. URL:https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/11/political_parties_in_Ukraine.pdf

[324] Кармазіна М. Політичні партії в Україні: 2014–2017 рр. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса, 2018 С. 39–47. URL:https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/11/political_parties_in_Ukraine.pdf

[325] Денис Малюська: Мін'юст планує через суд анулювати реєстрацію 48 «партій-примар». URL: https://minjust.gov.ua/news/ministry/denis-malyuska-minyust-planue-cherez-sud-anulyuvati-reestratsiyu-48-partiy-primar?fbclid=IwAR1FXGr3JoJZ-5mM9C98Gy7WnoaMY7M2tp3ABO9d1hJst7Oe8bRem8hzKvo

[326] Денис Малюська: Мін'юст планує через суд анулювати реєстрацію 48 «партій-примар». URL: https://minjust.gov.ua/news/ministry/denis-malyuska-minyust-planue-cherez-sud-anulyuvati-reestratsiyu-48-partiy-primar?fbclid=IwAR1FXGr3JoJZ-5mM9C98Gy7WnoaMY7M2tp3ABO9d1hJst7Oe8bRem8hzKvo

«Партії-примари» порушували закон, оскільки упродовж 10 років не висували своїх кандидатів на виборах Президента України, як і під час виборів народних депутатів. Ці партії, як свідчать дані нижченаведеної табл. 5, були зареєстровані у 1990-х – у перше десятиліття XX ст. Їхня історія – шлях деградації, про що свідчать дані другої та третьої колонок таблиці, які саме (по-своєму) і висвітлюють динаміку цієї деградації політсил: кількість зареєстрованих свого часу партій і кількість тих, що залишалися формально діючими на початок 2020 р. В останній колонці – кількість партій, яким Мін'юст вказав як на порушення законодавства, так і на їх перспективу – зникнути.

Таблиця 5.5.

Партії, реєстраційне свідоцтво яких має анулювати суд у зв'язку з порушенням ними чинного законодавства (лютий 2020 р.): кількісні показники*

Рік реєстрації партій Мін'юстом України	***Кількість партій зареєстрованих (всього за рік)***	***Кількість партій діючих (на 01.01.2020)***	***Кількість партій, реєстраційні свідоцтва яких мали бути анульовані через суд***
1993	*16*	*9*	*3*
1997	*12*	*9*	*3*
1998	*13*	*6*	*3*
1999	*25*	*18*	*2*
2000	*19*	*11*	*6*
2001	*22*	*6*	*1*
2003	*2*	*2*	*1*
2005	*24*	*23*	*10*
2006	*12*	*11*	*2*
2007	*4*	*3*	*2*
2008	*20*	*18*	*8*
2009	*12*	*11*	*7*

* Обраховано на початок лютого 2020 р. з врахуванням даних архіву авторки та даних, розміщених на сайті Мін'юсту України на початку 2020 р. URL: https://minjust.gov.ua

Зрештою, як свідчать дані таблиці, найбільше кандидатів на припинення діяльності нараховувалося серед партій, що постали у 2000 р. (період акцій «Україна без Кучми!», «справи Гонгадзе», підготовки до парламентських та місцевих виборів 2002 р.) та у 2005 і 2008 рр. – на хвилі ейфорії після Помаранчевої революції тощо.

30 з цих 48 «партій-примар» до початку 2020 р. не зазнавали ребрендингу. Їхні очільники були або зовсім незмінними, або змінювалися на короткий проміжок часу (яскравий приклад – Партії промисловців і підприємців України, яку у 2007–2011 рр. очолювали Л. Денисюк та, згодом, О. Коробчинський (убитий в Одесі у 2011 р.), а весь інший час її функціонування – А. Кінах.

Щодо інших 18 партій зі списку «партій-примар», то вони змінювали очільників, перейменовувалися і за час свого буття виступали на політичну арену з кількома різними назвами.

Утім, на 1 січня 2022 р., як свідчать дані Мін'юсту України, у стані припинення знаходилися тільки 9 партій – Всеукраїнська партія «Нова Сила» (зареєстрована у 1999 р.), Політична партія «Трудова Україна» (2010), Політична парія «Всеукраїнський патріотичний союз» (2005), Українська партія честі, боротьби з корупцією та організованою злочинністю» (2005), Партія «Київська Русь» (2007), Політична партія «Фронт змін» (2007), Політична партія «За справедливість та добробут» (2010), ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «УНІВЕРСАЛЬНА ПАРТІЯ УКРАЇНИ» (2015), ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «НОВА ДІЯ» (2015).

Інша спроба переформатування «надмірної партійності» в державі відбулася весною – літом 2022 р. Підставою стала проросійська діяльність низки партій. Проаналізувавши ситуацію, РНБО Україниу рішенні від 18 березня 2022 р. констатувала: «Ураховуючи пряму військову агресію з боку Російської Федерації, зважаючи на антиукраїнську політичну та організаційну діяльність, пропаганду війни, публічні заяви та заклики до зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, реальні загрози порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, а також дії, спрямовані на незаконне захоплення державної влади, демонстрацію проявів колабораціонізму, насильства, зважаючи на програмні та статутні цілі, що містять

антиукраїнську позицію, поширення відомостей про виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, з метою забезпечення національної безпеки та громадського порядку в період дії в Україні правового режиму воєнного стану, …ураховуючи вимоги Законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про політичні партії», відповідно до статті 107 Конституції України», Рада національної безпеки і оборони України ухвалила рішення «призупинити на період дії воєнного стану будь-яку діяльність в Україні політичних партій «ОПОЗИЦІЙНА ПЛАТФОРМА – ЗА ЖИТТЯ», «ПАРТІЯ ШАРІЯ», «ДЕРЖАВА», «ЛІВА ОПОЗИЦІЯ», «ПРОГРЕСИВНА СОЦІАЛІСТИЧНА ПАРТІЯ УКРАЇНИ», «СОЮЗ ЛІВИХ СИЛ», «СОЦІАЛІСТИЧНА ПАРТІЯ УКРАЇНИ», «СОЦІАЛІСТИ», «ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК», «НАШІ» та «БЛОК ВОЛОДИМИРА САЛЬДО»[327]. Мін'юсту України вказувалося на необхідність «невідкладно вжити в установленому порядку вичерпних заходів щодо заборони діяльності»[328] зазначених політичних партій. Рішення РНБО наступного дня було введено в дію Указом Президента України[329].

Загалом, упродовж червня–липня Восьмим апеляційним адміністративним судом у м. Львові була заборонена діяльність 16 політичних партій. Особливістю процесу очищення політсистеми і системи багатопартійності в Україні від проросійських партій було те, що:

– Восьмий апеляційний адміністративний суд у м Львові керувався настановами Європейського суду з прав людини[330] і,

---

[327] Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій. *РНБО*. Рішення від 18.03.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0005525-22/sp:max100#Text

[328] Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій. *РНБО*. Рішення від 18.03.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0005525-22/sp:max100#Text

[329] Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій» : Указ Президента України від 18.03.2022 № 153/2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/153/2022/sp:max100#Text

[330] Рішення про часткове задоволення адміністративного позову Міністерства юстиції України щодо заборони діяльності Політичної партії «ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК». Загальні суди; Рішення, Справа від 08.06.2022 № П/857/12/22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vc2_2705-22#Text

зокрема, визначеними ЄСПЛ умовами, дотримання яких (згідно з «Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод») надає захист політичним партіям:«...захист політичним партіям надається їм за дотримання двох умов: 1) засоби, що використовуються партіями з метою зміни законодавства чи конституційного ладу, є законними і демократичними з усіх точок зору і 2) пропоновані зміни мають узгоджуватися із фундаментальними демократичними принципами.

Отже, політичні партії, лідери та члени яких закликають до застосування насильства чи вимагають змін, котрі насправді не сумісні з однією чи декількома засадами демократії або мають на меті знищити демократію чи обмежити права інших, не можуть посилатися на ст. 11 Конвенції як засіб захисту прав на свободу об'єднання»;

– 6 із заборонених партій були зареєстрованими у 1990-х роках; ще 5 – у період 2003–2012 рр.; 4 партії – після Революції Гідності, початку російської агресії проти України – у 2014, 2015 і 2019 рр.;

– першою забороненою партією (8 червня) стала Політична партія «ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК», у виборчій програмі якої у 2019 р., попри те, що український парламент ще у 2015 р. визнав РФ державою-агресором, містилися тези про надання російській мові статусу офіційної, скасування законів про мову та декомунізацію, проведення референдуму з приводу позаблоковості та нейтралітету України, а лідер партії (В. Новинський) твердив у парламенті України про «громадянський конфлікт на Південному Сході» країни[331]. Члени партії (Г. Данильченко, м. Мелітополь; П. Філіпчук, м. Каховка) ставали колаборантами і закликали до співпраці з агресором[332].

---

[331] Рішення про часткове задоволення адміністративного позову Міністерства юстиції України щодо заборони діяльності Політичної партії «ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК». Загальні суди; Рішення, Справа від 08.06.2022 № П/857/12/22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vc2_2705-22#Text

[332] Рішення про часткове задоволення адміністративного позову Міністерства юстиції України щодо заборони діяльності Політичної партії «ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК». Загальні суди; Рішення, Справа від 08.06.2022 № П/857/12/22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vc2_2705-22#Text

Випадок партії викликає інтерес з огляду на, щонайменше, два моменти: історія політсили, по-перше – це історія трансформації маловідомої локальної партії з назвою «Троєщина» (Установчий з'їзд якої відбувся у 2008 р.), яка лише у 2010 р. (після зміни назви на Політична партія «Закон і Порядок») була офіційно зареєстрована Мін'юстом України, а назву (чинну на початок 2022 р.) здобула внаслідок ребрендингу у 2014 р., що перетворилася на антиукраїнську силу, члени якої були парламентарями. По-друге, історія партії – це і частина історії українського парламентаризму та місцевого самоврядування, судочинства: вперше за часи незалежності України суд заборонив діяльність партії, члени якої були представлені у Верховній Раді України та місцевих органах влади.

Ще однією партією, яка діяла під машкарою опозиційності і яка була заборонена (20 червня), стала Політична партія «Опозиційна платформа – За життя». Таким чином, вперше в політичній історії України була заборонена діяльність парламентської партії як такої, чиї члени (у тому числі – В. Медведчук, І. Кива, В. Рабінович, Ю. Бойко) здійснювали протиправну діяльність.

Зрештою, третьою забороненою (16 червня) «опозиційною» партією стала Політична партія «Ліва опозиція», створена «під керівництвом забороненої» КПУ на чолі із П. Симоненком;

– серед заборонених були три партії із маркером (у назві) «соціалістична», «соціалісти». Так, 13 червня суд заборонив діяльність ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ «СОЦІАЛІСТИ», вказавши, зокрема, що з 2019 р. її лідер (Є. Анопрієнко) здійснював «діяльність в інтересах функціонера антиукраїнського, так званого «Комітету спасіння України» (діяльність координується урядом Російської Федерації), екс-глави Адміністрації Президента України А. Клюєва (перебуває на території Російської Федерації)», і що партія – «підконтрольна А. Клюєву, а її інформаційний контент… спрямовувався на популяризацію партії та критику діючої української влади» і використовувалася А. Клюєвим «для проведення підривної діяльності в інтересах країни-агресора»[333].

---

[333] Рішення про часткове задоволення адміністративного позову Міністерства юстиції України щодо заборони діяльності Політичної партії «Соціалісти». Загальні суди; Ухвала, Справа від 13.06.2022 № П/857/3/22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va7_3705-22#Text

З політичної арени зійшла і ще одна «соціалістична» – одна з чотирьох не просто найстаріших (зареєстрованих у 1991 р.) партій, але партій, які ніколи не перейменовувалися, – СПУ. У позові до суду Мін'юст України звертав увагу на те, що тривалий час діяльність партії (і, зокрема, таких її членів, як І. Кива, С. Чередніченко, В. Заїка та інших) була спрямована, зокрема, «на порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їх символіки з одночасним поширенням відомостей, що містять виправдування, визнання правомірною збройної агресії Російської Федерації проти України»[334].

Зрештою, суд заборонив (23 червня) ПСПУ на чолі з Н. Вітренко та В. Марченком. Партія, як доводилося, зокрема, СБУ, отримували фінансування з Росії на свою сепаратистську діяльність, співпрацювала з агресором;

– серед заборонених (17 червня) політсил була партія, яка свою діяльність здійснювала під машкарою лівизни – Політична партія «Союз Лівих Сил» на чолі з М. Гольдарбом. У рішенні суду вказувалися факти антиукраїнської спрямованості представників партії (В. Волги, І. Боднарчука), щодо колабораціонізму (зокрема, у Запорізькій області), зради Батьківщини[335]. Після трьох спроб судом була заборонена (12 липня) і Робітнича партія України (марксистсько-ленінська)[336], очільником якої був О. Бондарчук;

---

[334] Рішення про задоволення адміністративного позову Міністерства юстиції України щодо заборони діяльності Політичної партії «Соціалістична партія України». Загальні суди; Ухвала, Справа від 15.06.2022 № П/857/10/22**.** URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb0_2705-22#Text

[335] Рішення про задоволення адміністративного позову Міністерства юстиції України щодо заборони діяльності Політичної партії «Союз Лівих сил». Загальні суди; Ухвала, Справа від 17.06.2022 № П/857/7/22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb7_2705-22#Text

[336] Карпінська В. Суд заборонив уже 16-тий проросійський проєкт. Що це за партія? URL: https://www.chesno.org/post/5256/

– у спектрі заборонених (24 червня) партій – «РУСЬ ЄДИНА» (очільники – О. Ременюк і О. Гичко), чия історія розпочалася у 2003 р. як Політичної партії «Слов'янський народно-патріотичний союз», яка з 2005 р. до 2008 р. функціонувала з назвою Політична партія України «Партія політики ПУТІНА». Небезінтересним є констатований судом факт, що «на території України до цього часу 443 структурні утворення Партії … здійснюють свою діяльність з використанням…найменування… «Слов'янський народно-патріотичний союз», а 183 – «Партія політики ПУТІНА»[337]. У зв'язку з цим варто акцентувати, що факт тривалого функціонування партії як провідниці «політики Путіна» в Україні є, з-поміж іншого, свідченням на користь твердження про ослаблення (з 2005 р.!) контролюючих функцій держави.

Ще одним фактом, вартим уваги, є той, що судом (14 червня) була заборонена Політична партія «Держава» (очільник – Д. Василець), у яку у 2003 р. трансформувалася зареєстрована у 1999 р. Політична партія «Русь Єдина». Таким чином, ця політсила здійснювала свою роботу в Україні упродовж тривалого часу – понад 20 років. Крім того, особливістю є те, що проросійські партії вдавалися до мімікрії – варіювали свої назви (одна відмовлялася від бренда, а інша – його підхоплювала), але незмінними залишалися ідеологічні засади діяльності – антиукраїнськість;

– випадок забороненої (однією з перших – 13 червня) ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ «СПРАВЕДЛИВОСТІ ТА РОЗВИТКУ» викликає зацікавленість тим, що, по-перше, її назви не було у згаданому вище рішенні РНБО; по-друге, попри факт формальної її реєстрації ще наприкінці XX століття (перша назва – Всеукраїнська Чорнобильська Народна партія «За добробут та соціальний захист народу») у іпостасі «справедливості та розвитку» вона постала у 2018 р. (тобто у ході кількарічної російської агресії проти України), що, по-своєму, свідчить про те, що російська агресія стала своєрідним тригером, що активізував антиукраїнські

[337] Рішення про задоволення адміністративного позову Міністерства юстиції України щодо заборони діяльності Політичної партії «Русь Єдина». Загальні суди; Ухвала, Справа від 24.06.2022 № 640/24270/21. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v40_2705-22#Text

сили: у рішенні суду відзначалася активна антиукраїнська діяльність одного зі співзасновників та фактичних керівників партії (М. Ісаєва), підтверджена як СБУ України, так і даними, що знаходяться у відкритому доступі в мережі Інтернет[338].

Про російську агресію як тригер для розгортання діяльності проросійських, пропутінських політсил дозволяє твердити і поява у 2018 р. ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ «НАШІ» (очільник – Є. Мураєв), що з'явилася після кількаразового реберендингу зареєстрованої у 2015 р. ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ «ПЕРЕМОГА» (заборонена14 червня); у 2019 р. – таких іменних партій (заборонених, відповідно, 16 та 14 червня), як ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ПАРТІЯ ШАРІЯ» (зареєстрована у 2015 р. як ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ОБ'ЄДНАНА УКРАЇНА») зі штаб-квартирою у Харкові та ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «БЛОК ВОЛОДИМИРА САЛЬДО», місцем реєстрації якої стало м. Херсон. У 2020 р. на Донеччині (зі штаб-квартирою у Дружківці) була зареєстрована (заборонена 5 липня) ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ «ЩАСЛИВА УКРАЇНА» на чолі з О. Соколовським, яка постала в часи В. Януковича, у 2011 р., як партія «Наш час» (у 2015–20202 рр. функціонувала як Політична партія «УСПІШНА КРАЇНА»), але перетворилася на політичний проєкт ексміністра доходів і зборів (в уряді В. Януквича) держзрадника О. Клименка[339].

У липні – на початку серпня 7 заборонених партій[340] подали апеляційні скарги до Верховного Суду України. Утім, уже упродовж вересня Верховний Суд України прийняв остаточне рішення щодо заборони кількох з них (зокрема, ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ «ПАРТІЯ ШАРІЯ»[341], Політичної партії «Опозиційна платформа –

---

[338] Рішення про часткове задоволення адміністративного позову Міністерства юстиції України щодо заборони діяльності політичної партії «Справедливості та розвитку». Загальні суди; Ухвала, Справа від 13.06.2022 № П/857/11/22**.** URL:https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb1_2705-22#Text

[339] Суд заборонив Комуністичну партію України. URL:https://www.dw.com/uk/sud-zaboronyv-komunistychnu-partiiu-ukrainy/a-62369110

[340] 7 проросійських партій оскаржують свою заборону у Верховному Суді. URL: https://www.chesno.org/post/5275/

[341] Постанова Верховного Суду про апеляційну скаргу Політичної партії «Партія Шарія» на рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 16 червня 2022 року. *Верховний Суд України*. Постанова, Справа від 06. 09. 2022 № П/857/1/22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vb1_2780-22/sp:max100:nav7:font2#Te

За життя»[342]. ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ «СОЦІАЛІСТИ»[343], ПСПУ, Політичної партії «Союз Лівих Сил»[344]).

Окремо варто звернути увагу на заборону (5 липня) КПУ (що вдалося здійснити лише за третьою спробою через колізії судочинства[345]). Показово, що, крім Мін'юсту України та Державної реєстраційної служби України, до Восьмого апеляційного адміністративного суду із адміністративним позовом до Комуністичної партії України звернулися і треті особи: Служба безпеки України, три політичні партії (Всеукраїнське об'єднання «Свобода» та Радикальна партія Олега Ляшка, Українська республіканська партія), громадська організація «Воля–Громада–Козацтво», В. Борківський за участю Офісу Генерального прокурора щодо заборони КПУ[346]. Заборонивши КПУ, суд вирішив (як і у випадках з усіма іншими вищезазначеними забороненими партіями) «передати майно, кошти та інші активи Комуністичної партії України, її обласних, міських, районних організацій, первинних осередків та інших структурних утворень у власність держави»[347].

---

[342] Постанова Верховного Суду про апеляційну скаргу Політичної партії «Опозиційна платформа – За життя» на рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 20 червня 2022 року. *Верховний Суд України*. Постанова, Справа від 15.09.2022 № П/857/8/22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vc8_2780-22/sp:max100:nav7:font2#Text

[343] Постанова Верховного Суду про апеляційну скаргу Політичної партії «Соціалісти» на рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 13 червня 2022 року. *Верховний Суд України*. Постанова, Справа від 23.09.2022 № П/857/3/22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vc3_2780-22/sp:max100:nav7:font2#Text

[344] Постанова Верховного Суду про апеляційну скаргу Політичної партії «Союз Лівих Сил» на рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 17 червня 2022 року. *Верховний Суд України*. Постанова, Справа від 29.09.2022 № П/857/7/22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vb7_2780-22#Text

[345] Суд заборонив Компартію України: пояснюємо, чому вона досі існує. URL: https://zn.ua/ukr/POLITICS/sud-zaboroniv-kompartiju-ukrajini.html

[346] Рішення про задоволення адміністративного позову Міністерства юстиції України щодо заборони діяльності Комуністичної партії України. Загальні суди; Ухвала, Справа від 05.07.2022 № 826/9751/14. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb751705-22#Text

[347] Рішення про задоволення адміністративного позову Міністерства юстиції України щодо заборони діяльності Комуністичної партії України. Загальні суди; Ухвала, Справа від 05.07.2022 № 826/9751/14. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb751705-22#Text

Нарешті, варто сказати і про реакцію громадськості на процеси посилення державою контролю за функціонуванням ворожих українським інтересам політичних сил. Так, зокрема, Рухом ЧЕСНО (у березні 2022 р.) був сформований і постійно доповнюється «Реєстр «ДержZрадники»[348], до якого (на основі розробленої Рухом методології) вносяться прізвища задля того, щоб «політики, медійники, судді та правоохоронці, які… шкодять державному суверенітету, територіальній цілісності та недоторканності, обороноздатності, державній, економічній чи інформаційній безпеці України, були притягнуті до відповідальності»[349]. До згаданого «Реєстру…» вже потрапили прізвища екскерівників та членів низки як функціонуючих, так і заборонених судом політичних партій (зокрема – М. Азарова, Є. Балицького, О. Бондаренко, Г. Герман, О. Голуба, К. Грищенка, А. Деркача та інших).

Проблемним питанням у діяльності політичних партій залишається питання їх фінансової діяльності. Особливістю контролю державних органів, як за майновим станом політичних партій, так і за їх фінансовою діяльністю впродовж останніх трьох років (в умовах виникнення та поширення коронавірусної хвороби, згодом – дії воєнного стану, стану війни) стало надання (наприкінці квітня 2022 р.) Національним агентством із запобігання корупції (НАЗК) роз'яснення стосовно строків подання звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за I, II, III та IV квартали 2020 р., за I, II, III та IV квартали 2021 р. та за I квартал 2022 р. [350], згідно з яким (після припинення карантину, воєнного стану та ін.) партії зобов'язані «подати Звіти у термін, встановлений пунктом 5 розділу VI «Заключні положення» Закону «Про політичні партії в Україні». Разом з тим, НАЗК (у серпні

[348] «ДержZрадники». URL: https://www.chesno.org/traitors/?n=&new=&category=&geoobject=&party=

[349] Методологія щодо формування Реєстру держZрадників. UTL: https://www.chesno.org/traitors-metodology/

[350] Надання роз'яснення стосовно строків подання звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. UTL: https://wiki.nazk.gov.ua/category/zapobigannya-politychnij-koruptsiyi/roz-yasnennya-stosovno-strokiv-podannya-zvitiv-politychnyh-partij-pro-majno-dohody-vytraty-i-zobov-yazannya-finansovogo-harakteru/

2022 р.) дозволило подавати партіям звітні документи за допомогою електронних сервісів Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (див. про це Постанову Центральної виборчої комісії[351]). Утім, як свідчить НАЗК, не всі партії поспішили скористатися такою можливістю. Тож, переконливо аргументувати непрозорість фінансової діяльності партій (про що неодноразово свідчили публікації в засобах масової інформації і, зокрема, стаття народного депутата Д. Маслова[352], аналітика Комітету виборців України[353], тощо) чи ж, навпаки, «вихід із тіні» партійних фінансів у вказаний час підстав немає. Таким чином, фінансова діяльність політичних партій як складової політичної системи і громадянського суспільства залишається непрозорою.

Зрештою, зверну увагу і на той факт, що, згідно з результатами соціологічного моніторингу, який проводили (починаючи з 1996 р.) фахівці Інституту соціології НАН України, рівень суспільної довіри до політичних партій (див. табл. 5.6.) залишався (традиційно) низьким, що свідчило про неефективність партій як політичного інституту і складову ПСС.

Опитування, проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з Центром Разумкова у період з 5 до 12 серпня поточного – 2022 – року, з новою силою засвідчило, що партії (у системі органів державної влади, як і в системі соціальних інститутів України), як і рік тому (тобто до повномасштабної російської агресії проти України), залишаються найбільшими аутсайдерами в площині довіри населення, демонструючи баланс довіри,

---

[351] Про деякі питання подання передбачених Виборчим кодексом України фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів політичних партій, їх місцевих організацій, кандидатів на загальнодержавних та місцевих виборах. *Центрвиборчком*. Постанова 12.08.2022 р. № 90. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0090359-22/sp:max50:nav7:font2#Text

[352] Маслов Д. Півтора роки фінансової непрозорості партій. Тепер цьому покладено край. URL: https://blog.liga.net/user/dmaslov/article/42138

[353] Значна частина партійних фінансів перебуває «в тіні» – КВУ. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3324543-znacna-castina-partijnih-finansiv-perebuvae-v-tini-kvu.html

визначений організаторами опитування як негативний (-55%)[354]. Що по-своєму проливає світло на незмінно низьку «вагу» і місце партій у політичній системі країни.

Таблиця 5.6.

Який рівень Вашої довіри політичним партіям?[355]

	Зовсім не довіряю	*Переважно не довіряю*	*Важко сказати довіряю, чи ні*	*Переважно довіряю*	*Цілком довіряю*	*Не відповіли*	*Середній бал**
1996	41,3	22,2	33,3	2,2	1,1	0,0	2,0
1998	34,8	27,1	34,0	2,4	0,8	0,9	2,1
2000	36,1	27. 0	32,7	3,1	0,7	0,5	2,1
2002	34,1	27,6	30,6	6,2	1,1	0,6	2,1
2004	28,0	31,9	31,2	76	0,9	0,4	2,2
2006	22,2	31,3	36,6	8,6	1,2	0,1	2,4
2008	28,0	32,9	29,4	8,8	0,7	0,1	2,2
2010	28,7	31,7	31,8	6,9	0,8	0,2	2,2
2012	32,8	36,9	24,2	5,1	0,7	0,3	2,0
2013	36,7	31,6	24,6	5,9	0,7	0,4	2,0
2014	40,1	31,8	24,2	3,2	0,6	0,2	1,9
2015	39,1	35,1	19,9	4,8	0,2	0.8	1,9
2016	36,2	39,2	19,7	4,2	0,5	0.2	1,9
2017	40,6	34,3	18,2	5,6	0,4	0.9	1,9
2018	38. 2	38,3	18,1	5,1	0,4	0.0	1,9
2019	23,8	34,7	30,1	10,2	1,2	0.0	2,3
2020	32,2	33,0	28,3	5,8	0,6	0.1	2,1

* Середній бал розраховувався для 5-и бальної шкали, де 1 – повна недовіра, а 5 – повна довіра. Відповідно, чим більший середній бал (чим ближче він до 5), тим більшим є рівень довіри. Середній бал розраховувався для тих респондентів, хто відповів на поставлене запитання.

Висновки. Вищевказане дозволяє твердити про те, що:

---

[354] Довіра до держави: як зберегти національну єдність заради перемоги. URL: https://dif.org.ua/article/dovira-do-derzhavi-yak-zberegti-natsionalnu-ednist-zaradi-peremogi?fbclid=IwAR3w6VYPYWk6n6Iy9Rowdr-vRM9ApV4zNp-hk7D622No4Kj196LxPF_QEaw

[355] Суспільна мораль, конфлікти й довіра. *Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. :* зб. наук. праць. Інститут соціології НАН України. Вип. 7 (21). Київ, 2020. С. 474.

1. За роки незалежності в Україні сформувалася багатопартійна система, що була досить несталою: із 464 партій (зареєстрованих Мін'юстом України у період з листопада 1990 р. до 1 січня 2022 р.) на початок поточного року зареєстрованими у встановленому законом порядку (а отже, функціонуючими) Мін'юстом України визнавалися 376 політсил. Про нестабільність багатопартійності дозволяє твердити постійне перейменування партій, серед яких – політсили, які за час свого існування виступали на політичній арені з двома–шістьма назвами, що було наслідком, з-поміж іншого, зміни керівництва партії, місця дислокації її штаб-квартири, трансформації ідейних пріоритетів, у низці випадків – перетворення партії на іменну чи на партію з виразним регіональним спрямуванням. Високий ступінь нестабільності в багатопартійності по-своєму привносив у політичну систему ризики, що були пов'язані із появою нових флуктуацій у ПСС, як і зумовлював появу в останній новітніх політичних аттракторів (часто – деструктивних).

2. Виразним ідеологічним обличчям вирізнялася низка легалізованих державою у 1990-х роках партій, які спиралися на ідеологію українського державотворення і які на зламі XX–XXI століття деградували, тобто припинили свою діяльність, насамперед, через смерть своїх очільників чи внаслідок втрати в очах виборців свого реформаторського потенціалу і, зрештою, ослаблення/втрати довіри електорату (як, приміром, НРУ та ін.).

З початком XXI століття багатопартійність розширювалася через перетворення партій у «товар», який почав створюватися, реєструватися і, зрештою, продаватися (охочим платоспроможним клієнтам). Особливо «прибутковим» став 2015 р., коли Мін'юстом України було зареєстровано 79 політсил.

Такі процеси свідчили про перетворення політичних партій у чинник дедемократизації політичного життя суспільства і, звісно, політичної системи.

За таких умов у партійному середовищі панівними ставали дві ідеології – *популізм* (не лише іменних чи регіонально-зорієнтованих, але й політсил, що позиціонували себе «всеукраїнськими») та *антиукраїнськість* (проросійськість) партій. Можна твердити, що

перетворивши партії на потужний інструмент дедемократизації суспільства і політичної системи, їх очільники (з початком – у 2014 р. – російської агресії проти України), зрештою, трансформували партії в потужний інструмент знищення Української держави шляхом майже демонстративної зради України та колабораціонізму з ворогом, що не завуальовано почав виявлятися після повномасштабного вторгнення російських військ на територію України (після 24 лютого 2022 р.).

Наслідком зрадництва і колабораціонізму (переважно – під машкарою «опозиційності», прихильності до соціалізму, комунізму, лівизни та інших ідей чи ідеологій) стала заборона судом 15 політсил. Логічним завершенням триваючих упродовж кінця літа – початку осені 2022 р. судових процесів (через подання низкою партій апеляційних позовів) стала остаточна заборона партій Верховним Судом України.

Вочевидь, що ситуація, у якій політичні партії перетворилися не лише на дестабілізуючий політичну систему чинник, але й на загрозу національній безпеці держави, стала можливою, з-поміж іншого, через:

– несвоєчасність перегляду (удосконалення) законодавчих норм щодо діяльності політичних партій (див. детальніше про особливості зміни державою правового поля, приміром, у 2014–2017 рр., розділ у монографії авторки[356]);

– неякісність запроваджених (зокрема, у 2015 р.) законодавцем норм, найперше – щодо фінансової діяльності партій (про що, приміром, дозволяє твердити чільна увага законодавця після 2019 р. до Закону України «Про політичні партії в Україні» та постійне оновлення редакції таких його статей, як 14, 15, 17, 17^1–17^7 розділів IV та IV^1);

– відсутність системного підходу до організації діяльності інститутів політичної системи (найперше, інститутів та органів держави, у тому числі – органів судової гілки влади), які так чи

[356] Кармазіна М. Політичні партії в Україні: 2014–2017 рр. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2018. С. 21–38. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/11/political_parties_in_Ukraine.pdf

інакше взаємодіють між собою, здійснюючи регуляторні, контролюючі функції за діяльністю політичних партій (приклад такої неузгодженості – функціонування забороненої у 2015 р. Компартії України аж до 2022 р., про що говорилося вище);

– перетворення активно діючих партій на інструмент представництва політичних інтересів лише певних суспільних прошарків (криміналітету, «людей влади», політиків-олігархів тощо; див. про це статтю авторки[357]);

– брак належного рівня не лише політичної, але й кримінальної відповідальності керівників партій за протиправну (фактично – антиукраїнську) діяльність;

3. Партії не відповідали очікуванням електорату, були інституційно слабкими: юридична інституціоналізація не забезпечувала якість політичної (інституціоналізації), сприяла, але не забезпечувала останню автоматично, тож лише кілька партій (за всю історію українського парламентаризму) виявили спроможність самостійно здобути належний рівень підтримки виборців і увійти до Верховної Ради України як самодостатні політичні сили (а не в складі виборчих блоків).

4. Діяльність партій поза межами правового поля призводила як до слабкості партійної системи, до перебування її в стані «перманентної незрілості», так і до нестабільності всієї політичної системи суспільства в цілому, в якій політичні партії не виконували функцій «центрів» артикуляції суспільних очікувань та сподівань, як і не виступали своєрідними центрами прийняття політичних рішень в інтересах держави та громадян. Натомість партії представляли інтереси сегментів елітарного прошарку (низки кланів, що боролися за владу на центральному чи регіональному рівнях). Зрадництво частини партійної еліти сприяло російській агресії проти України і підтвердило антиукраїнську, антидержавну сутність

[357] Кармазіна М. С. Політичні партії та бізнес-структури в Україні: підсумки діяльності. *Відповідальна політика в сучасній Україні: ілюзії та реалії* / за ред. О. М. Майбороди. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. С. 74–111. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2022/02/Vidpovidalna-polityka-v-suchasnii-Ukraini.pdf

низки політсил, як і деструктивну роль у політичній системі Української держави.

5. Держава впродовж тривалого часу демонструвала і слабкий інтерес до процесу партійного будівництва в країні, і слабкість контролю за останнім, і несвоєчасність реакцій на діяльність політичних сил поза правовим полем. Навіть російська агресія проти України, що розпочалася у 2014 р., не сприяла належному посиленню дії правових запобіжників, які б унеможливили посилення в Україні партій антиукраїнської (проросійської) спрямованості. Лише повномасштабне вторгнення російської армії на територію України підштовхнуло державні органи до посиленого контролю за діяльністю партій та заборону низки з них, у тому числі – найстаріших антидержавницьких сил – КПУ, СПУ, ПСПУ та інших. Утім, чи стане така політична дія запорукою очищення партійного спектра і, відповідно, посилення стабільності та ефективності політичної системи, – для суспільства і держави з'ясується згодом.

РОЗДІЛ 6

Правлячий клас як продуцент змін у політичній системі

Сьогодні все більше політологів, соціологів, політтехнологів та істориків приділяють велику увагу вивченню політичного класу, правлячих еліт та способу їх рекрутування, оскільки сучасний політичний розвиток відбувається під знаком поширення популізму. «Політичний клас» та «політична еліта» – ці два поняття допомагають ідентифікувати та аналізувати діяльність тих, хто відіграє центральну роль у процесі формування політики країни. В Україні політика є надто персоніфікована, політичні процеси часто обумовлені особистістю політиків, а якість політичної системи залежить від тих чи інших політичних рішень, оскільки однією з важливих особливостей нашої країни є вкрай погана якість політичних інститутів. Тому для України, де після останніх виборів депутатський склад оновився майже на 70%, в контексті цієї теми дослідження нагальним є аналіз формування, професійної спроможності та перспектив розвитку політичного класу.

Належність до політичного класу, насамперед, визначається місцем, яке його члени займають у політичній системі, та функціями, які вони виконують. До цих функцій належать ухвалення стратегічних рішень, розподіл суспільних ресурсів, представництво соціальних інтересів, підтримання громадського порядку, забезпечення стабільності розвитку суспільства[358]. Говорячи про політичний клас, варто розглядати три його складових, що в сукупності створюють єдиний наратив – політичну еліту, професіоналізм у політиці та політичний кар'єризм. Наприклад, Г. Моска описує правлячий або політичний клас, який «виконує всі політичні функції, монополізує владу та користується перевагами, які приносить влада»[359].

---

[358] Політичний клас в сучасній Україні: специфіка формування, тенденції розвитку / за заг. ред. Ф. Рудича. Київ : Парламентське вид-во, 2010.

[359] Моска Г. Правящий класс. *Социс*. 1994. № 10. С. 187–197.

Узагальнюючи, визначимо, що до політичного класу входить соціальний прошарок, наділений атрибутами впливу, який має реальну політичну, економічну або ідеологічну владу або прагне до неї. Це члени парламенту, вища ланка державних управлінців, судової влади, дипломатична та військова еліта, лідери політичних партій, громадських рухів, провідні політологи та політтехнологи, а також впливові представники засобів масової інформації.

Багато дослідників вважають термін «політична еліта» тотожним визначенню «політичний клас»: «Термін «політична еліта» має різні конотації, наприклад: «владна еліта», «правляча еліта», «правлячий клас», «політичний клас», «керівний клас», «лідерство», «контролююча група», «істеблішмент», тощо»[360]. Загальне значення поняття еліти, включаючи політичну еліту, таке: група лідерів, обраних із суспільства, хоча і не обов'язково формально, яка є зразком для наслідування для решти суспільства, впливає на його життя та визначає напрямки його розвитку; вона може бути розташована в різних сегментах соціальної структури і не обов'язково оформлена офіційно; особливу роль зазвичай має політична та інтелектуальна еліта.

Політична еліта має особливі, притаманні лише їй риси: статус у політичній структурі суспільства, публічна демонстрація можливостей ухвалення рішень, «певну дистанцію еліт до маси і навпаки, типовий вид «ритуальної» поведінки, що складається з почуття групової відмінності та використання власної політичної мови та символіки»[361]. Отже, політична еліта – це група людей, які впливають та безпосередньо беруть участь у процесі прийняття рішень у державі, а також, у ширшому контексті, всі особи які займають важливі посади в системі влади та виконують важливі ролі та функції.

Говорячи про політичний клас, мається на увазі насамперед виконання певний політичних, державних функцій – професійних

[360] Dobek-Ostrowska B. Elity polityczne, *Studia z teorii polityki*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego : Wrocław, 1997. P. 133–134.

[361] Dutkiewicz G. Processes of Recruitment and Selection of Political Elites as a Theoretical Concept. *Colloquium wydziału nauk humanistycznych i społecznych kwartalnik*. 3/2014. № 3(15). 2014. P. 99–110.

обов'язків. Поняття «еліта» асоціюється з набором чеснот, моральних якостей, авторитетом, неформальним лідерством. Тобто провідна, бажано найкраща, частина політичного класу є політичною елітою. На жаль, у сучасному політикумі ці два терміни – «політичний клас» та «політична еліта» збігаються не часто, Україна не є винятком.

Рекрутування та відбір політичних еліт – надзвичайно важливий процес, від успіху якого залежить увесь подальший розвиток держави. Як зазначає Д. Коротков, «характер, склад та орієнтації правлячої еліти – найважливіший елемент політичної системи, що визначає її якість. У цілому якість еліти залежить від способів її рекрутування. Питання відбору еліт є, по суті, одним з ключових у процесі трансформації політичної системи. Від цього залежить здібність країни до реформ»[362].

Багато теоретиків присвятили свої дослідження процесам рекрутування та відбору політичної еліти, наприклад: Вільфредо Парето, Гаетано Моска чи Карл Мангейм. Їхні ідеї справляють важливий вплив на аналіз аспектів вербування та відбору політичних еліт. В. Парето зосереджувався переважно на правилі циркуляції еліт, досліджуючи процеси вербування та відбору політичної еліти[363]. Згідно з теорією В. Парето, циркуляція еліт відбувається у двох основних формах: як заміна одної еліти на іншу і як просування нееліти в еліту. Будь яка форма циркуляції еліт є демократичним механізмом. Друга форма елітної трансформації зумовлена змінами в балансі владних сил завдяки формуванню нових організацій (що ми могли спостерігати під час виборів 2014 р., коли до Верховної Ради прийшли бійці та волонтери, та, напевно, будемо спостерігати на найближчих виборах до українського парламенту). В. Парето також вважав, що кожна політична еліта зазнає постійних трансформацій через виключення слабких індивідів і через їхню заміну новими представниками ззовні, такими,

[362] Коротков Д. С. Політична еліта України : становлення та розвиток у виборчому процесі. Харків : Вид-во ХНЕУ, 2012. С. 28.

[363] Парето В. Компедиум по общей социологии. Москва : Издательский дом ГУ ВШЭ, 2008. 512 с.

які володіють необхідними для еліти здібностями. Крім того, на думку дослідника, переміщення з нееліти в еліту, а також процес вичерпання політичних еліт приводять до більшої їхньої стабільності та ексклюзивності.

Г. Моска виділяв два напрями селекції політичної еліти: аристократичний і демократичний. У першому еліта замкнена і рекрутується лише шляхом відтворення, що передається з покоління в покоління. Другий – відкритий, при якому еліта рекрутується зі суспільства через прийняття видатних особистостей з особливими рисами та навичками, вигідними для виконання влади[364]. К. Мангейм вказував на чотири процеси, пов'язані з формуванням сучасних політичних еліт: зростання кількості еліт і послідовне зменшення їх влади, порушення ексклюзивності еліт, зміна правил вибору еліт і зміна внутрішнього складу еліт[365].

Теорії політичних еліт також демонструють два типи рекрутування еліти: систему гільдій та систему підприємців (антрепренерська система). Гільдійна система передбачає «закритий» тип еліти (рекрутування на високі посади людей, які вже функціонують в еліті), багато фільтрів у процесі вербування, невелике або обмежене коло відбору та тенденцію до самовідтворення еліти. Підприємницька/антрепренерська система передбачає «відкриту» еліту, невелику кількість фільтрів у процесі відбору, широке коло електорату та конкурентоспроможність у процесі виборів.

За гільдійною моделлю відбувається селекція бюрократичної еліти, а політична еліта рекрутується переважно за антрепренерською моделлю.

«Антрепренерська система взагалі гармоніює з плюралістичною демократією, доповнює її та є її базовою "кадровою технологією". На політичному ринку претендент в еліту поводиться як підприємець: він "пропонує" себе як політичний товар в обмін на легітимацію своїх повноважень громадянами»[366].

---

[364] Моска Г. Правящий класс. *Социс*. 1994. № 10. С. 187–197.

[365] Мангейм Д. Б. Политология. Методы исследования. Москва : Весь мир, 1997. 544 с.

[366] Коротков Д. С. Політична еліта України: становлення та розвиток у виборчому процесі. Харків : Вид-во ХНЕУ, 2012. С. 42.

Більшість теорій політичних еліт спирається на два конкурентні правила елітного обміну: відтворення та циркуляції. Перший полягає у відтворенні складу еліти виключно з її власних членів, другий дозволяє залучення нових членів, що і відбулося під час останніх українських виборів.

Процеси рекрутування та відбору політичної еліти в концепції теоретичної моделі зображують вибір політичної еліти на основі приписуваних їм особливостей, властивостей, здібностей або навичок, а також привілеїв виконувати владу. Ця модель зображує людей, які сприймаються суспільством як обрані, іншими словами, як політична еліта.

З погляду різних дослідників політичного класу та еліт, рекрутування та відбір політичної еліти залежить від існування певних форм соціального просування (соціальних ліфтів), за допомогою яких особи переміщуються вище у соціальній ієрархії, головним чином, через відповідне (затребуване на цей момент) походження, освіту, досягнення (особистий успіх або служба в ім'я суспільства чи країни), наукову чи мистецьку роботу, майно тощо.

Механізм рекрутування політичних еліт залежить від соціальної організації суспільства. Він може базуватися на принципі спадковості, сімейних зв'язках; майновій належності; професійній компетентності; партійній належності; особистій відданості керівнику. Проте чіткої кореляції між типом політичної системи, типом суспільства та механізмом рекрутування не існує.

Рекрутування, створення та функціонування політичного класу в кожній країні на певному етапі її розвитку має конкретні, властиві лише їй особливості. Проте існують загальні закономірності процесу входження громадян до правлячої еліти. Спільними для багатьох держав є канали рекрутування еліти. До традиційних каналів формування та рекрутування політичних еліт[367] відносять: державний апарат, органи місцевого самоврядування, політичні партії, армію, релігійні організації, систему освіти.

[367] Елітознавство : підручник / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2013. 268 с.

Практично в усіх країнах світу освіта відіграє суттєву роль у рекрутуванні політичної еліти, а точніше – якість освіти і престиж навчального закладу. Наприклад, «у Великій Британії та Франції, де освіта відіграє вирішальну роль у доступі до політичної еліти, потрапляння до неї зумовлене отриманням дипломів лише деяких університетів. Початкову ланку у відборі становлять елітні, найпрестижніші школи цих країн. Наступною сходинкою є відповідні вищі навчальні заклади»[368]. Так, американський соціолог П'єр Бурдьє висунув теорію, згідно з якою освіта є головним механізмом відтворення еліти[369]. Ідея Бурдьє полягала в тому, що еліти є рушійними силами нерівності, а елітні школи сприяють процесу стратифікації.

У законодавчих органах усього світу переважають люди з офіційною вищою освітою. Наприклад, 95% членів Конгресу Сполучених Штатів і 90% британських депутатів мають вищу освіту. Дослідження виявили тісний зв'язок між рівнем освіти людей та їхньою схильністю брати участь у політиці[370]. Насправді наявність вищої освіти надає перевагу практично у всіх видах політичної діяльності, включно з прийомом на роботу в законодавчі органи.

Рівень освіти законодавців є ознакою, яка й досі має велике значення в політиці Західних країн. Більшість дослідників знаходять докази того, що темпи економічного зростання є вищими, якщо лідери мають якісну освіту, а також знаходять позитивний зв'язок між рівнем формальної освіти осіб та політичними рішеннями, які вони приймають[371].

---

[368] Маркітантов В. Ю. Основні чинники формування та рекрутування політичних еліт. *Політологічні студії* : зб. наук. праць. 2010. Вип. 1. С. 157.

[369] Khan S. R. The Education of Elites in the United States. L'Année sociologique. 2016/1 (Vol. 66). P. 171–192.

[370] Erikson J., Josefsson C. Does Higher Education Matter for MPs in their Parliamentary Work? Evidence from the Swedish. *Parliament. Journal of Representative Democracy*. Volume 55. 2019. P. 65–80. URL: https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10. 1080/00344893. 2019. 1581077?needAccess=true

[371] Erikson J., Josefsson C. Does Higher Education Matter for MPs in their Parliamentary Work? Evidence from the Swedish. *Parliament. Journal of Representative Democracy*. Volume 55. 2019. P. 65–80. URL: https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00344893.2019.1581077?needAccess=true

Що стосується українських народних обранців, то наявність диплома престижного навчального закладу ніколи не була вирішальним чинником перемоги на виборах. Більше того, в законодавстві України немає норм щодо обов'язкової наявності вищої освіти для кандидатів у депутати. Тим не менш, у Верховній Раді IX скликання більшість депутатів мають вищу освіту, а принаймні дванадцять – ні. Також понад 97% народних депутатів VIII скликання мали повну вищу освіту. Проте 1,9% з них не уточнюють, яку саме освіту і де вони вчилися. Отже, освіта як канал рекрутування на сьогодні день не є актуальним.

Так само на формування еліти в Україні не мають значного впливу релігійні організації. Їхній вплив є опосередкованим і виражається в агітації, що не є законним.

Основним каналом рекрутування до парламенту протягом багатьох скликань залишався державний апарат. Наприклад, до Верховній Ради VIII скликання пройшло 34% колишніх депутатів та 24% керівників. В IX скликанні парламенту 339 (або 80%) нових депутатів, переважна більшість яких не мають чиновницького або апаратного минулого, – завдяки партії «Слуга народу». Інші партії, що пройшли в парламент, рекрутували колишніх державних службовців і політиків.

Згідно з політичною теорією армія, як канал рекрутування, використовується лише у недемократичних країнах. Проте Україна мала у своїй історії приклад широкого залучення до передвиборчої кампанії військових. Після Революції гідності та російської воєнної агресії на Сході України знаковими постатями стали військові, волонтери, громадські активісти. Майже всі політичні сили (окрім проросійських) включали їх у перші десятки-двадцятки своїх виборчих списків. Є всі підстави вважати, що така ситуація повториться й зараз – після повномасштабного російського вторгнення.

Рекрутування та вибір політичної еліти в рамках політичних партій відбувається у три етапи. Перший крок – це партійний апарат, в якому люди виконують організаційні завдання, необхідні для нормального функціонування партії. У демократичних країнах робота в партійному апараті зазвичай є першим етапом кар'єри, після чого відбувається перехід до інших політичних завдань,

переважно в парламенті та уряді. У недемократичних країнах, заснованих на монополії та владі правлячої партії, члени партійного апарату займають найвищі та найбільш привілейовані позиції у владних елітах.

Другий крок – депутатська діяльність. У демократичних країнах парламентська діяльність є найважливішим елементом політичної кар'єри. У недемократичних країнах парламентська діяльність має другорядне значення, оскільки депутатський мандат здобувається в процесі раніше отриманої посади в партійному апараті, державному управлінні чи професійної діяльності.

Третій крок – це обіймання посад в органах державного управління від політичної партії. У демократичних країнах цей крок не має сенсу, оскільки існують правила, які виключають державне управління з-під прямого партійного контролю. У недемократичних країнах члени правлячої партії, як правило, швидко спрямовуються до державного управління та роблять свою політичну кар'єру в державному апараті[372]. Наголошу, що у цьому випадку йдеться не про політичні посади, як-то міністри чи глави місцевих адміністрацій, де партійна належність означає персоніфікацію політичної відповідальності і її уособлення з певною політичною силою. Йдеться про займані посади у неполітичних органах, як-то суди, прокуратура, спецслужби, дипломатичні посади тощо. Просування однопартійців кар'єрними сходами – специфіка державного будівництва України.

Також причиною, через яку не можна говорити про те, що партії в Україні є основним каналом рекрутування та циркуляції політичних еліт, є і пропорційна система із закритими списками. «Виборча система із закритими партійними списками невиправдано збільшує роль партійної бюрократії у формуванні депутатського корпусу. Саме лідери партій мають вирішальний вплив на формування списку кандидатів у депутати. У процесі формування виборчих списків українських політичних партій внутрішньопартійна демократія фактично не діє. Кандидатів у депутати та їх місце у виборчому

[372] Wiatr J. J. Przywództwo polityczne. *Studium politologiczne*. Łódź : Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej, 2008.

списку визначає вузьке коло керівників та інвесторів кожної політичної сили»[373]. Але вибори 2019 р. позначилися безпрецедентною ірраціональною довірою до партії «Слуга народу». Виборці голосували за абсолютно невідомих кандидатів лише через їхню належність до цієї партії, а точніше – політичного проєкту.

Такий формат багатопартійності формує ставлення громадян до політичних партій: не довіряють політичним партіям 77%, а довіряють їм лише 22%[374]. До того ж, відсутність в Україні культури фінансових пожертв на політичні партії та політичну діяльність значно обмежує можливості створення «народних» партій та рекрутування до їх лав середнього класу та незаангажованих представників громадянського суспільства.

Хоча народні депутати перебувають у вищому ешелоні політичного класу, до нього також входить велика кількість політичних консультантів, політичних радників міністрів, помічників депутатів, а також співробітників штаб-квартири партії, науково-дослідні центри, що працюють на політичні сили. Цілком слушним видається твердження, висловлене в дослідженні британських учених: «політичний клас живе у власному міхурі, повністю відірваному від життя виборців… надто багато професійних політиків… не мають досвіду реального світу. Дуже небагато мають досвід роботи в робітничому класі, приватному секторі чи бізнесі. Велика кількість членів парламенту… є нічим іншим, як амбітними кар'єристами, які працювали в політиці, групах тиску, аналітичних центрах, місцевому уряді та державній службі, перш ніж отримати свої місця»[375].

---

[373] Коротков Д. С. Політична еліта України : становлення та розвиток у виборчому процесі. Харків : Вид-во ХНЕУ, 2012. С. 123.

[374] Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політико-ідеологічні орієнтації громадян України в умовах російської агресії (вересень–жовтень 2022р.). URL: https://razumkov. org. ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykoideologichni-oriientatsii-gromadian-ukrainy-v-umovakh-rosiiskoi-agresii-veresen-zhovten-2022r

[375] Allen P., Cairney P. What do we mean when we talk about the 'political class'? URL: https://qmro. qmul. ac. uk/xmlui/bitstream/handle/ 123456789/ 8059/ALLEN%20What%20do%20we%20mean%20when%20we%20talk%20about%20the%20%E2%80%98political%20class%E2%80%99%3F%202015. pdf?sequence=2

Шляхом виборів у сучасних демократичних суспільствах до влади приходить лише невелика частина осіб. Інша частина політичного класу, яка ухвалює політичні та державні рішення або принаймні впливає на них, призначається тими, хто був обраний. Роблять вони це згідно зі своїми переконаннями та під впливом об'єктивних та суб'єктивних умов. Призначення міністрів або вищих керівників урядових установ залежать від парламенту, прем'єр-міністра або президента. Обрання судової гілки влади, згідно з законом, взагалі не є результатом ні загальнонародного голосування, ні затвердженням тими, кого було обрано шляхом такого голосування. А наділення невластивими політичними функціями державних чиновників взагалі виходить за межі визначення «представницької демократії», яка задекларована в Україні.

На процес ухвалення рішення щодо кожного призначення впливають такі фактори: особисті уподобання керівника, інституційні стимули та економічні умови в країні. Таким чином відбувається «порушення обіцянок демократії»[376]. Внаслідок цього формуються особливі риси функціонування держави:

– Гравцями в політиці стають групи, а не окремі особи.

– У парламенті переважають представники груп інтересів.

– Утверджується стійкість олігархії (конкуренція між елітами).

– Право брати участь в ухваленні рішень обмежується політичною конкуренцією.

– Функціонує «невидима влада», тобто відсутність прозорості у процесі ухвалення рішень забезпечується фактичними (законними або незаконними) повноваженнями.

– Переважна більшість громадян відчуває апатію до політики[377].

Рекрутування та відбір політичної еліти поєднує діяльність і послідовне просування в політичних організаціях – партіях та інших об'єднаннях, які беруть участь у політичному житті

[376] Political Recruitment Theory on Cabinet Appointments. URL: https://www.academia.edu/2595758/Political_Recruitment_Theory_on_Cabinet_Appointments

[377] Political Recruitment Theory on Cabinet Appointments. URL: https://www.academia.edu/2595758/Political_Recruitment_Theory_on_Cabinet_Appointments

(профспілки, молодіжні організації, організації учасників бойових дій тощо), – які діють як визначені групи формування громадської думки та формують політичну сцену країни[378].

На сучасному етапі в демократичному суспільстві можна виокремити такі види політичної кар'єри:

– партійний активіст – цей тип кар'єри зумовлений умінням і навичками впливу на інших: важливим є формування думок, настроїв і поведінки інших людей, а також вірність ідеалам певної партії та її програмі;

– члени профспілок чи іншої громадської організації. Цей тип кар'єри характеризується емоційною та ідейною залученістю до своєї діяльності, супроводжується амбіціями та зацікавленістю спонсорів;

– посадові особи, які представляють державну чи місцеву владу.

Рекрутування сучасної політичної еліти відбувається через політичні зв'язки з громадськістю, інформаційні кампанії та соціальний маркетинг. Політичні еліти також рекрутуються за допомогою ЗМІ, які є об'єктом інтересів різних ешелонів державних органів, політичних партій, громадських організацій і груп, що беруть участь у політичній діяльності. Кандидати, їхні штаби, експерти та спеціалісти з політичного маркетингу добре усвідомлюють, що правильне використання ЗМІ може безпосередньо привести їх до успіху на виборах[379]. Останніми роками ЗМІ стають все більш важливими у формуванні суспільного сприйняття політиків. Будучи місцем дебатів і політичних змагань, ЗМІ зображують, серед іншого, дії політичних еліт у політичних процесах нерідко за власним/спонсорським бажанням; вони також виконують функцію інструменту, який використовують політичні еліти для формування ставлень і політичних думок.

---

[378] Sztumski J. Elity. Ich miejsce i rola w społeczeństwie. Katowice : Wydawnictwo Naukowe „Śląsk", 2007.

[379] Dobek-Ostrowska B. Aktorzy polityczni i media masowe w świetle studiów nad komunikowaniem politycznym. Wrocław : Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2004.

На підставі власних критеріїв важливості ЗМІ також вирішують питання доступу політичних еліт до публічної сфери, визначають діапазон їх діяльності та впливу, а також формують курс дій на політичній арені, політичні очікування, підтримку та рішення.

У всьому світі на засоби інформаційного впливу витрачаються величезні кошти: політичні кампанії передбачають значну кількість покровителів, офіційної та неофіційної підтримки, подарунків та навіть підкуп. А підтримка одного з кандидатів рейтинговим каналом телебачення може принести йому перемогу. Вислів, приписуваний Б. Березовському – «Дайте мені пульт від телевізора, і через півроку я зроблю президентом табуретку», зараз став як ніколи актуальним. Справа лише в ціні питання, яка прямо пропорційна очікуваному результату.

Виборчий процес 2019 р. якнайкраще продемонстрував вплив засобів інформаційного впливу на результати всенародного голосування. Це був унікальний приклад стратегій просування нестандартних передових методів комунікації. Він представляв новий тип популізму без політики, а кандидат виступав брендом. Виборці одночасно голосували за «нові обличчя» та за Зеленського як «добре знайоме обличчя», «нашого хлопця». За словами І. Бекешкіної, «Я розумію, чому цей кандидат уникав дебатів – тому що значною мірою це могло від нього відвернути частину виборців – "наш", "не наш". А так він "наш" для всіх[380].

Під час виборчої кампанії В. Зеленського в Україні вперше було використано найновіші технології, які полягали у широкому залученні соціальних мереж та встановленні завдяки їм прямого зв'язку з виборцями. Кампанія «e-Ze» була розроблена медіакомандою В. Зеленського на чолі з М. Федоровим. Зеленський став найпомітнішим кандидатом у Facebook, Instagram, Telegram і – завдяки своїм комедійним відео та відеоблогам – YouTube.

[380] Хто ті виборці, які обрали Зеленського та голосували за Порошенка – соціологи дали характеристики електоратам обох кандидатів. Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. 7 травня, 2019. URL: https://dif. org. ua/article/khto-ti-vibortsi-yaki-obrali-zelenskogo-ta-golosuvali-za-poroshenka-sotsiologi-dali-kharakteristiki-elektoratam-obokh-kandida

Онлайн-волонтери «Зе Люди» агітували за свого кандидата у Твіттері та спростовували аргументи його опонентів, «ZeBots» всюди залишав свій логотип.

Беззаперечний факт, що більшість депутатів партії «Слуга народу» завдячують своїм обранням персонально В. Зеленському, а точніше – тому бренду, який він представляв. Партійний список був складений за лічені тижні згідно зі суто формальними умовами, окресленими партією, адже нова партія В. Зеленського «Слуга народу» почала набирати голоси ще до того, як оголосила свою платформу чи список кандидатів.

Партія «Слуга народу» запрошувала потенційних депутатів подавати заявки через свій вебсайт і обирала кандидатів зі середнім віком 37 років із таких сфер, як бізнес, шоу-бізнес, спорт, журналістика тощо. До парламенту потрапили не найкращі представники політичного класу, які мають професійний, політичний досвід та високу суспільну репутацію або статус у бізнесі, а випадкові люди, саме вони потрапили до «соціального ліфта». Як наслідок, депутатські мандати отримали люди, далекі від політики – і від будь-якого розуміння державного управління. Але для того, щоб стати політичним лідером треба мати хист організатора та володіти необхідним обсягом знань та навичок, натомість, від партії «Слуга народу» до Ради пройшло 17 безробітних – найбільша кількість, що проходила до парламенту від будь-якої партії. Результатом стало швидке створення нової партії, переважна більшість членів якої не мала відношення до політики.

У цілому, прагнення виборців до «нових облич» було реалізовано: до Верховної Ради України XI скликання потрапило близько 80% нових депутатів.

На кожних чергових виборах соціологи говорять про суспільний запит на «нову третю силу», що запропонує «молоді й незаплямовані обличчя». Отже, гасло про нові обличчя не є новим для української політики, але все ще залишається технологічно виграшним. Протягом усієї політичної історії в Україні виникали проєкти, які презентували себе саме як «третя сила», що представлятиме інтереси середнього класу. Проте суттєвих успіхів вони не досягали.

У 2002 р. з «новими обличчями» в Раду намагався зайти Блок «Команда Озимого Покоління». Проєкт не спрацював, за нього проголосувало 2,02% виборців. «Озиме покоління» не було виразником середнього класу, хоча саме на цьому робили акцент у передвиборчій агітації. Цей проєкт скоріше був проєктом олігархічного капіталу на чолі з В. Хорошковським та І. Богословською, які при цьому проголошували лібертаріанські цінності: «Цій "державі" байдуже до нас – тому і нам байдуже до цієї держави», «Сьогодні соромно платити податки – і ми вимагаємо права платити їх відповідально»[381]. Можливо, якщо б лідер музичного гурту «Скрябін» А. Кузьменко не просто рекламував цей блок, але й балотувався до парламенту, результат був би інший. Але на той момент подібні технології не застосовувались, а сам Кузьма заявив, що відсутність його прізвища в списку блоку пояснюється його «необізнаністю» в політиці.

У 2006 р. у парламентських виборах брав участь політпроєкт «Віче» на чолі з І. Богословською. У своїх інтерв'ю вона наголошувала, що збирається працювати в інтересах середнього класу і розраховує на його підтримку. Але, замість очікуваних 8%, партія набрала 2%.

Протягом 2010-х рр. в Україні з'явилося відразу кілька партій, які стали претендувати на роль виразників інтересів середнього класу. У 2011 р. як партія був зареєстрований Демократичний Альянс, засновники якого оголосили, що збираються будувати якісно нову політичну силу, яка житиме тільки на пожертвування своїх прихильників. Проривом створення цієї партії і декількох інших не стало.

Суспільний запит на оновлення політичного класу особливо гостро постав під час виборів до Верховної Ради VIII скликання. З ідеєю повного оновлення української еліти, з орієнтацією на середній клас до парламенту увійшла партія «Самопоміч», яка йшла на вибори з гаслом «Візьми і зроби» і насправді привела до парламенту представників інтелектуального середнього класу. «Самопоміч» посіла третє місце, що для новоствореної партії,

[381] Програмний Маніфест Команди Озимого Покоління «Озимі люди: з Україною в серці». 17 січня 2002 року.

основним джерелом фінансування якої був бюджет, стало гарним результатом. Найкращий результат політсила здобула в Києві. У місті з високою концентрацією успішних та політично активних громадян ідея висунення успішних та активних кандидатів спрацювала якнайкраще: за неї проголосувало 21,4% виборців.

У Верховній Раді IX скликання приблизно таким критеріям відповідає партія «Голос», яка також дистанціює себе від колишніх критеріїв відбору: «Перестати ділитися на лівих і правих, на націоналістів та лібералів, а об'єднатися навколо людини та її непорушної гідності. Людина, громадянин та громадянка України – понад усе. Держава – на долоні в людини, а не людина в кулаку у держави»[382]. Найпершим пунктом рекрутування до лав партії була вимога не брати колишніх депутатів до своїх списків.

Тим не менш найбільш вдалою акцією з «пошуку нових облич» стала кампанія партії «Слуга народу».

Кандидат у президенти В. Зеленський обіцяв привести разом зі собою у владу «нові обличчя» і навіть пропонував виборцям безпосередньо долучитися до підбору кандидатів на високі державні посади. Пізніше він заявив: «Жодного кума чи військового друга я не призначив. Ми запропонували людей дійсно, які були чисті, не заплямовані[383]». Але, прийшовши до влади, В. Зеленський призначив на найвищі посади в державі та Офісі президента не лише своїх бізнес-партнерів з «95 кварталу» та друзів дитинства, але й колишніх люстрованих чиновники часів В. Януковича. Це закономірне явище для лідера, який прийшов до влади на хвилі популізму: популістські лідери, як правило, демонструють три ключові риси: «спроби захоплення державного апарату, корупцію та "масовий клієнтелізм" (торгівля матеріальними вигодами чи бюрократичними послугами в обмін на політичну підтримку), а також зусилля, спрямовані на систематичне придушення громадянського суспільства»[384].

---

[382] Програма Партії Голос. URL: https://goloszmin. org/program

[383] Прес-конференція Президента України Володимира Зеленського. 20.05.2020. URL: https://phm. gov. ua/?p=89617

[384] McKay B. M., Colque G. Populism and Its Authoritarian Tendencies: The Politics of Division in Bolivia. URL: https://journals. sagepub. com/doi/full/10. 1177/0094582X211052980

Команда лідера-популіста складається з його найвідданіших прибічників, а також тих, хто хоче здаватися такими. Останні здобувають популярність у народі, особливо вперто критикуючи правлячу еліту та існуючий політичний порядок. Такий самий порядок формування й адміністративної команди навколо лідера, результатом якого є скоріше група «лоялістів», а не команда професіоналів чи однодумців. Така структура фактично є неформальною та швидкозмінною, оскільки її організаційні основи слабо формалізовані, тобто даються взнаки слабка партійна організація, професійний дилетантизм, організаційний хаос та відсутність цілісної стратегії.

Популістський, або плебсологічний спосіб рекрутування еліти віддає перевагу такому типу людей, які здатні дати найфантастичніші обіцянки (наприклад, зарплату у 4 тис. дол., створення 500 тис. робочих місць, висадку 1 млн дерев тощо) і використовують найефективніші методи пропаганди в боротьбі за владу, демонструють ненависть до своїх суперників, зневагу до правлячих інституцій та до верховенства права. Вони пробиваються в елітні лави, використовуючи агресивну та маніпулятивну демагогію, та уникають традиційних каналів вербування еліти. Особисто їм часто бракує «елітних якостей», таких як культура, насамперед політична, переговорні навички, сприйняття альтернативної точки зору/опозиції, неналаштованість на досягнення компромісу. Більше того, ці очевидні недоліки шляхом епатажу видаються за «нову, нестандартну і прогресивну політику».

Тому популістські лідери виявляються, як правило, невдалими реформаторами. Вони можуть бути ефективними руйнівниками існуючих політичних порядків, але вони рідко виконують свої обіцянки щодо «радикальних змін».

Новий популізм, що виник в Україні після 2019 р., у поєднанні з цифровими технологіями започаткував ще один вид рекрутування, який умовно можна назвати «Lift:Digital», за аналогічною назвою онлайн-платформи, яка пропонує громадянам надсилати ідеї та проєкти, подавати заявки на роботу в уряді та місцевих органах влади – і навіть приєднуватися до команди.

Такий своєрідний «цифровий популізм» не є українським відкриттям. Скоріш за все, сценарій в Україні повторює досвід виникнення й прихід до влади італійської партії Рух п'яти зірок (*M5S).* Партія була заснована одним із найвідоміших коміків Італії Беппе Грілло та вебстратегом Джанроберто Казаледжо у 2009 р.

«Рух п'яти зірок» став прапором європейського популізму, базуючись на ідеї цифрової революції в політиці, виступав «не за лівих, не за правих, а над обома»[385]. Завдяки Інтернету ми можемо покінчити з політичними партіями та корумпованими ЗМІ, говорив Грілло. «Великі рішення можна приймати в моєму блозі через регулярні плебісцити. Звичайні люди можуть створити власні місцеві філії на www.meetup.com і вибрати власних кандидатів[386].

Як і всі популісти, Грілло протиставляв доброго, чесного, звичайного громадянина професійному політичному класу. Він обіцяв представляти чистих людей, узагальненого «*ми*», проти морально зіпсованої еліти – «*них*». Отже, гасло «Зробимо їх разом» – також не є українським ноу-хау. Це небезпечний наратив, який може вивести на небезпечний шлях – іменем народу можна виправдати будь-що.

Отже, популісти M5S претендували на те, щоб бути голосом народу, борючись із корумпованою, потужною та професійною елітою. Інтернет, на їхню думку, це ідеальний прямий зв'язок з чесними, порядними, працьовитими людьми

Протягом багатьох років італійський «Рух п'яти зірок» був однією з найуспішніших антиістеблішментських партій у Європі. Проте час довів нереалістичність реалізації цифрової політики, а популістичні гасла втрачають популярність. На сьогодні «Рух п'яти зірок» шукає місце в італійському політичному мейнстрімі. M5S «перетворюється з партії, спрямованої проти істеблішменту,

[385] Bull M. Whatever happened to the Italian Five Star Movement? The Loop. URL: https://theloop. ecpr. eu/whatever-happened-to-the-italian-five-star-movement/

[386] Bartlett J. Italy's Five Star Movement and the triumph of digital populism. 5 March 2018. URL: https://www.spectator.co.uk/article/italy-s-five-star-movement-and-the-triumph-of-digital-populism/

у партію, яка бажає працювати всередині істеблішменту»[387], – зазначає Роберто Д'Алімонте, професор політології в Університеті Луїса Гвідо Карлі в Римі.

Отже, популістський спосіб вербування еліт призводить до неякісного відбору на найвищі посади в державному та економічному управлінні. Як наслідок, захоплення влади популістськими лідерами призводить до політичного виродження цілих владних еліт. Повернення до традиційних способів рекрутування відбувається лише з часом, коли виборці зрозуміють хибність популістського типу правління. Проте втрата часу і темпів дається взнаки на політичному та соціально-економічному розвитку країни.

В Україні «популістський ліфт» привів до влади фактично кандидатів-невидимок. Формула перемоги популістів дуже проста – погана еліта, гарний, але принижений народ та ворог. Популісти зосереджені на ворогу, а не на створенні чогось, що є корисним для суспільства. Без образу ворога популізм менш життєздатний як політичний підхід. Точна природа цього ворога – «іноземний чи рідний, етнічний чи соціальний» – не має значення. Результат такого специфічного «ліфта» та популістських гасел проявився невдовзі після того, як Верховна Рада IX скликання запрацювала. Відбулося те, чого варто було очікувати: систематична демонстрація «новими обличчями» відсутності у них мінімальних знань чи навичок, необхідних для виконання обов'язків, покладених на них громадянами України, та скандали, кількість яких переконує в невипадковості цього явища: упродовж 2021 р. 30 народних депутатів фракції «Слуга народу» опинилися фігурантами гучних скандалів. Серед основних причин скандалів: негідна поведінка депутатів, звинувачення в корупції, одіозні заяви, бійки, спроби використання депутатського статусу у власних цілях. Деякі народні депутати потрапляли в скандальні історії кілька разів за рік»[388].

---

[387] Barbero M. Has Italy's Five Star Movement Given Up on Populism? MARCH 17, 2021. URL: https://foreignpolicy. com/2021/03/17/italy-five-star-movement-populism-europe/

[388] «Рік скандалів»: 30 слуг народу потрапили в гучні скандали в 2021 р. 31-12-2021. *КВУ*. URL: http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:rik-skandaliv-30-sluh-narodu-potrapyly-v-huchni-skandaly-v-2021-r

Проте найжахливіші наслідки залучення до політичної когорти людей, які не відповідали жодним критеріям політичного класу, а лише стали під знамена популістських гасел та заявили про свою відданість лідеру, виявилися під час російсько-української війни. На другому місці серед партій за кількістю зрадників (перше місце належить ОПЗЖ) опинилася партія «Слуга народу»: 12 колаборантів були обрані або балотувалися від цієї партії[389].

Як згадувалось вище, партія «Слуга народу» реалізувала прагнення виборців побачити нові обличчя у владі. Проте якщо розглянути деякі факти, то теза про те, що «Слуга народу» тримала більшість у парламенті лише завдяки цьому критерію, викликає сумніви.

По-перше, їхній перемозі сприяла потужна агітація у ЗМІ. Соцмережі, безумовно, відіграли суттєву роль у рейтингу В. Зеленського та його партії, однак його постійна присутність на одному з найвпливовіших телеканалів – 1+1 – була вирішальною: тут постійно транслювали шоу «Слуга народу», ретранслювали його документальні фільми, показували нову передачу про Рональда Рейгана, яку озвучував В. Зеленський. «Серіал “Слуга народу” ще до початку виборчої кампанії дивилися 50% українців, 85% дивилися виступи 95-го кварталу»[390]. В цілому, «телебачення було основним інформаційним джерелом (72%) під час виборчої кампанії для виборців майже всіх вікових груп, за винятком наймолодшої»[391].

По-друге, вагомим фактором перемоги на виборах партії «Слуга народу» є високий рівень фінансових вкладень. У 2019 р. партія посіла друге місце за витратами, в тому числі на президентські та

---

[389] За даними Руху Чесно. URL: https://www.chesno.org/traitors/?n=&category=&geoobject=&party=1991

[390] 100 днів після президентських виборів: оцінки та очікування громадян. 28 серпня 2019. URL: https://dif. org. ua/article/100-dniv-pislya-prezidentskikh-viboriv-otsinki-ta-ochikuvannya-gromadyan?fbclid=IwAR0K-ppZNKjoXdvQ1ms7tmS8IQsuqDQbS_55wLQH3fOH_j6uJTL7FxaHXMs

[391] 100 днів після президентських виборів: оцінки та очікування громадян. 28 серпня 2019. URL: https://dif. org. ua/article/100-dniv-pislya-prezidentskikh-viboriv-otsinki-ta-ochikuvannya-gromadyan?fbclid=IwAR0K-ppZNKjoXdvQ1ms7tmS8IQsuqDQbS_55wLQH3fOH_j6uJTL7FxaHXMs

парламентські вибори. Сума становила 479 млн грн[392]. Така велика сума йде врозріз з теорію про «нові обличчя», завдяки яким ця політична сила здобула абсолютну перемогу на виборах.

По-третє, «феномен Зеленського» є класичним прикладом протестного голосування – специфічної форми масового протесту, який провідний соціолог Є. Головаха охарактеризував як «виборчий Майдан»[393].

Природа популізму в Україні характеризується, з одного боку, сильним взаємозв'язком політичних партії зі своїми лідерами: «популістські партії особливо схильні до внутрішнього авторитаризму, часто покладаючись на харизматичного лідера в стилі сильної людини, який обіцяє довести справу до кінця»[394]. А з іншого – слабкістю політичних партій. Специфіка в тому, що більшість українських політичних партій є політичними проєктами, які базуються на особистому лідерстві та міцних зв'язках з олігархами. Саме такий формат багатопартійності сприяє виникненню популізму і активізує пошук нових облич та радикальних змін.

З іншого боку, українці сприймають вибори як головний інструмент зміни еліт, про що свідчить високий рівень явки на виборах – 60-70%, але одночасно з цим виявляють готовність до нетрадиційних заходів її зміни: близько 40% українців готові взяти участь у санкціонованих мітингах та демонстраціях, а у несанкціонованих мітингах і демонстраціях – 20%[395]. Отже, більшість

---

[392] НАЗК опублікувало звіти політичних партій за 2019 рік на Порталі відкритих даних. 27 березня 2020 року. URL: https://nazk. gov. ua/uk/novyny/nazk-opublikuvalo-zvity-politychnyh-partij-za-2019-rik-na-portali-vidkrytyh-danyh/?hilite=%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82+%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%96%D0% B9+2019

[393] Головаха Є. Феномен Зеленського – своєрідний «електоральний Майдан». *Українська правда.* 18.04.2019. URL: https://www.pravda.com.ua/articles/2019/04/18/7212520/

[394] McKay B. M., Colque G. Populism and Its Authoritarian Tendencies: The Politics of Division in Bolivia. URL**:** https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0094582X211052980

[395] Готовність громадян України до участі в акціях протесту (березень 2021 р.). 16 березня 2021. URL: https://razumkov. org. ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/gotovnist-gromadian-ukrainy-do-uchasti-v-aktsiiakh-protestu-berezen-2021r

українців мають високі очікування щодо політичних еліт, але водночас відчувають апатію, що теж сприяє сплеску популізму.

Найбільш суттєвими факторами, які створили надзвичайну хвилю популізму в Україні, є: низький рівень політичної культури як з боку політиків, так і з боку виборців, взагалі, «політична культура в Україні – складне, багатогранне явище, яке важко осягнути з першого погляду»[396]; погана обізнаність українців у політичних процесах; одвічне бажання знайти «месію», який моментально вирішить усі існуючі проблеми. А популістські лідери говорять людям саме те, що вони хочуть почути, передусім зневажаючи існуючу політичну та економічну владу та створюючи гасла, які є зрозумілими для пересічного виборця і сприймаються за власні.

«Культуралістичні» та «інституціоналістські» пояснення популістських рухів мають бути доповнені своєрідними «цільовими проєктами», коли популістський рух не виникає самостійно, лише як віддзеркалення потреб широкого загалу виборців, а вибудовується цілеспрямовано зацікавленою групою або особою. Після виборів 1994 р. стало цілком «нормальним», що бізнесмени, які допомагали певному політику чи політичній партії перемогти на виборах, призначалися на посади, на яких вони могли ухвалювати рішення на користь власних компаній. А політична партія, член якої перемагає на президентських виборах, має суттєвий, іноді вирішальний вплив на формування політичного режиму. Отже, політична еліта здобула майже необмежені можливості скористатися неформальними засобами для накопичення впливу.

Свідомо відкидаючи довіру та повагу до існуючих «правил політичної участі», популісти «знецінюють» традиційні еліти, поляризують політику та суспільство. Під їх впливом політика стає жорсткою, цинічною, де головним аргументом стає не раціональне, а емоційне. «Поширення критики політичного істеблішменту з боку популістів свідчить про прогресуючий політичний занепад: зниження ефективності держави, занепад верховенства

[396] How Has Populism Influenced Political Culture in Ukraine? May 22, 2019. URL: https://ukraineworld. org/articles/ukraine-explained/how-has-populism-influenced-political-culture-ukraine

права та послаблення виборчих механізмів демократичній підзвітності. Ці три центральні політичні інституції – зазвичай підтримувані та зміцнювані політичними елітами – зараз підірвані новітніми популістськими лідерами та рухами»[397].

Критика еліт є головною рисою популізму, який розглядає відносини влади як групу змовницьких еліт, які експлуатують «хороших людей». Однак популізм також за своєю суттю є елітарним, закликаючи сильного лідера взяти владу та направити волю народу.

Прінстонський політолог Ян-Вернер Мюллер у статті «Що таке популізм?» 2016 р. пише: «Популісти стверджують, що вони, і тільки вони, представляють народ. Популісти часто вважають, що справжня воля справжнього народу зосереджена в одному лідері. Уго Чавес, покійний популістський президент Венесуели, прямо сказав: "Чавес більше не я! Чавес – це народ! Чавес – нас мільйони. Ви теж Чавес!". Лідер Туреччини Реджеп Таїп Ердоган одного разу відповів опозиції: "Ми – народ! Хто ти?". Не менш драматичною була заява Дональда Трампа: "Я ваш голос!"»[398].

Очевидно, що подібне явище ми спостерігали в Україні під час виборів 2019 р. В інавгураційній промові В. Зеленський проголосив: «Тато! По телевізору кажуть, що "Зеленський – Президент… Виходить, що… я… теж Президент?!" І тоді це прозвучало як жарт, але згодом я зрозумів, що насправді це істина. Тому що кожен з нас Президент. Не 73%, які за мене голосували, а всі 100% українців. Це не моя, це наша спільна перемога. І це – наш спільний шанс. За який ми несемо спільну відповідальність. І щойно – не тільки я складав присягу. Кожен з нас поклав руку на Конституцію і кожен з нас присягнув на вірність Україні»[399].

---

[397] Pakulski J. Populism and Political Elites. URL: www.researchgate.net/publication/330963255_Populism_and_Political_Elites

[398] Palmer Tom G. The Terrifying Rise of Authoritarian Populism. July 24, 2019. URL: https://www.cato org/commentary/terrifying-rise-authoritarian-populism

[399] Інавгураційна промова Президента України Володимира Зеленського. 20 травня 2019 року. URL: https://www.president.gov.ua/news/inavguracijna-promova-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelensk-55489

Дії популістів заважають процесу раціональної організації як у політиці, так і в економіці. Крім того, всупереч власним передвиборчим гаслам «Україна – це ти», «Кожен з нас – президент», вони підривають верховенство права в системі правосуддя та державного управління через неспроможність співпраці не лише з опонентами, але й всередині групи. Метою політики стає боротьба з опонентами, змагання у чергових обіцянках та прагнення постійної емоційної підтримки в суспільстві. Верховенство права та формальні процедури, що лежать в основі системи управління державою, поступово послаблюються.

Популістські лідери будують свою кар'єру на критиці існуючих політичних еліт і заперечують суспільно-політичний порядок, сформований цими елітами. Популістські лідери та рухи, які вони очолюють, об'єднані та діють «проти» всього, а не «за» щось. Вони генерують зневагу до еліт та їх політики, звинувачуючи у справжніх або навіть уявних проблемах. Через це і в політикумі, і у суспільстві виникає поляризація: хто не з нами, той проти нас. Але одночасно виникає нестабільність у самих рухах та коливання в діях лідера. Обіцянки популістів щодо швидкого та легкого розв'язання всіх нагальних проблем є нереальними. Проте харизма таких лідерів, зокрема, була забезпечена гучними та яскравими заявами. Підтримка популярності ж залежить від їх здатності досягати обіцяних результатів. І коли це не вдається, популістські лідери не можуть уникнути відповідальності та звинувачень. Однак, усупереч очікуванням ліберальної частини виборців, більшість популістських лідерів у такому разі схиляються до авторитарних методів.

Отже, *загроза полягає не стільки в популізмі, скільки в тому, що він має здатність перерости в авторитаризм*. А політичний клас та еліта, які сформуються під час популістського правління, й слабкі інституції не дозволять йти далі шляхом демократії. Дослідниця Еріка Франц у книзі «Authoritarianism: What Everyone Needs to Know» наголошує на двох найпоширеніших способах виникнення авторитарних режимів. «По-перше, це з'їдання демократії зсередини. По-друге, ці нові режими часто приймають те, що

автор називає «найнебезпечнішою формою диктатури»: персональне (або «персоналістичне») правління»[400].

Популісти можуть прийти до влади демократичними способами, зокрема, шляхом всенародних виборів (як це відбулось в Україні), але це не робить їх самих демократами. Популісти виступають, як правило, декларативно, проти корумпованої еліти та проти тих політичних й економічних інститутів, які та контролює. Вони часто виступають проти обмеження влади народу, особливо незалежної судової системи та інших засобів контролю виконавчої влади. В результаті популістські рухи обов'язково створюють колективну ідентичність, діаметрально протилежну «іншому» – попередній владі. Далі популісти стверджують, що вони і тільки вони представляють «народ». Хоча популізм є політично привабливим, він, тим не менш, з часом піддається авторитарним тенденціям, що призводить до створення особистої диктатури. Особливостями такої диктатури є: вузьке коло довірених осіб; призначення на владні посади відданих осіб; просування членів сім'ї; створення нового політичного руху; використання референдумів як способу обґрунтування рішень; створення нових лояльних до лідера служб безпеки. Отже, зв'язок між авторитаризмом і популізмом є безпосереднім. Під терміном «авторитарний популізм» розуміється популізм, який «часто обходить, нищить або захоплює демократичні інституції, навіть якщо він використовує їх для легітимізації свого панування, централізації влади та придушення або серйозного обмеження інакомислення. Харизматичні лідери, культи особистості та кумівське, сімейне чи клептократичне правління в поєднанні з безкарністю є загальними, хоча й не суттєвими рисами авторитарного популізму»[401].

У всьому світі останнє десятиліття спостерігається зростання кількості популістських лідерів з виразними авторитарними тенденціями та прогрес авторитаризму та популізму. Вони не завжди

---

[400] Martin W. The rise of the populist authoritarians. URL: https://www.ft.com/content/4faf6c4e-1d84-11e9-b2f7-97e4dbd3580d

[401] McKay B. M., Colque G. Populism and Its Authoritarian Tendencies: The Politics of Division in Bolivia. URL: https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0094582X211052980

пов'язані між собою, але за певних умов політики використовують популістські рухи, щоб захопити владу. Прийшовши на посаду, вони починають процес демонтажу інституцій, покликаних контролювати їхню владу та захищати права людини, зокрема судову систему та ЗМІ: «…ми входимо в епоху авторитарної "груповості" і що наслідки будуть жахливими для свободи та процвітання»[402].

Висновки.

В Україні на сучасному етапі найбільш типовими шляхами рекрутування та відбору політичних еліт є: представництво (вибір шляхом виборів), вибір на основі компетенцій, призначення за заслуги, а також кумівство та кулуарні домовленості. Зберігається віра в популістські гасла та сподівання на лідера, згідно з опитуванням 57% українців вважають, що за все в країні відповідає президент[403].

Роль лідерів та еліти, безумовно, є важливою. Проте побудувати демократичну державу можливо лише за допомогою дієвих інституцій. А виключно еліта без свідомої участі громадян з високою політичною культурою цього зробити не здатна. Дві демократичні революції додали позитивних рис поведінці громадян у існуючій політичній культурі, а російсько-українська війна прискореними темпами завершує формування свідомої української нації. Дослідження, що проводилися в Україні протягом останнього десятиліття, показують, що з 2011 до 2018 рр. українське суспільство в цілому не було занадто зацікавлене політикою – в середньому 62–67% громадян у різні роки відповідали, що не дуже цікавляться політикою або взагалі не цікавляться нею[404]. За

---

[402] Palmer Tom G. The Terrifying Rise of Authoritarian Populism. July 24, 2019. URL: https://www.cato.org/commentary/terrifying-rise-authoritarian-populism

[403] Зріз суспільних настроїв українців. *Соціологічна група Рейтинг*. 25.09.2018. URL: https://ratinggroup. ua/research/ukraine/monitoring_elektoralnyh_nastroeniy_ukraincev_sentyabr_2018. html

[404] Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політико-ідеологічні орієнтації громадян України в умовах російської агресії (вересень–жовтень 2022 р.) URL: https://razumkov. org. ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykoideologichni-oriientatsii-gromadian-ukrainy-v-umovakh-rosiiskoi-agresii-veresen-zhovten-2022r

даними Всесвітнього дослідження цінностей у 2019 р. 66,6% українців вважали політику не дуже важливою або зовсім не важливою у своєму житті[405]. Однак опитування, що проводилося соціологічною службою Центру Разумкова у вересні – жовтні 2022 р., показало, що після початку широкомасштабної агресії Росії рівень інтересу до політики в Україні істотно зріс. За даними цього дослідження, сьогодні «дуже» або «скоріше» цікавляться політикою більшість (56%) респондентів, не цікавляться лише 43%[406]. Також, порівняно з 2020 р., в Україні дещо зросла частка респондентів, які вважають, що політична система у нашій країні дозволяє таким людям, як вони, «певною мірою» справляти вплив на дії уряду – з 18% до 25%. Частка тих, хто вважає, що «політична система не дозволяє їм впливати на дії уряду», знизилася з 34% до 26,5%[407].

Проте за умов придушення свободи слова, несприйняття владою альтернативної/опозиційної точки зору Україна піде шляхом авторитаризму. Перші кроки в цьому напрямі вже зроблені: новий законопроєкт про медіа, що підпорядковує всі ЗМІ єдиному державному органу, та виділення марафону «Єдині новини» і російськомовному телеканалу FREEДОМ 1,94 мільярда гривень, які транслюють єдину «правильну» точку зору; гіпертрофоване зображення ролі деяких державних і недержавних діячів під час війни; знецінення діяльності волонтерів та пересічних громадян тощо.

Під час російсько-української війни в Україні виникла особлива суспільно-політична організація, яка іноді фактично протистояла

---

[405] World Values Survey Wave 7: 2017–2022. URL: https://www.worldvaluessurvey.org/WVSOnline.jsp

[406] Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політико-ідеологічні орієнтації громадян України в умовах російської агресії (вересень–жовтень 2022 р.) URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/ sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykoideologichni-oriientatsii-gromadian-ukrainy-v-umovakh-rosiiskoi-agresii-veresen-zhovten-2022r

[407] Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політико-ідеологічні орієнтації громадян України в умовах російської агресії (вересень–жовтень 2022 р.) URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/ sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykoideologichni-oriientatsii-gromadian-ukrainy-v-umovakh-rosiiskoi-agresii-veresen-zhovten-2022r

державній управлінській системі. Формується нова еліта, до якої входять військовослужбовці з рівнем довіри 91% та волонтери – рівень довіри – 77%[408].

Майбутні вибори дадуть, на мій погляд, реальний шанс рекрутування кращих представників громадянського суспільства в окрему елітну групу. Отже, створюються умови для відродження справжньої еліти та високофункціонального політичного класу завдяки формуванню міцного громадянського суспільства й активного середнього класу та зростання їхньої ролі в політичному житті країни. Для закріплення цього процесу необхідно здійснити декілька кроків – це, по-перше, впровадження системної освіти в галузі демократії, виховання критичного мислення та медіа-грамотності. Ці складові повинні стати частиною навчальної програми як середньої, так і вищої школи. По-друге, формування ідеї необхідності виховання політичної культури як складової загальної культури суспільства. Адже після президентських виборів 2019 р. українська політична культура набула яскравих нових характеристик, які часто є антиподами самому поняттю «культура». По-третє, надзвичайно важливим є відповідальність та інформаційна гігієна засобів масової інформації та належна комунікація між владою та громадянським суспільством.

[408] Довіра до держави: як зберегти національну єдність заради перемоги. *Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва*. 15 вересня 2022. URL: https://dif.org.ua/article/dovira-do-derzhavi-yak-zberegti-natsionalnu-ednist-zaradi-peremogi?fbclid=IwAR2YqXB2VhZZaFY3zFWOtgueI4oYW3bBxzXPNvK3Yq5tpmEXh0easBvzkAE

РОЗДІЛ 7

Вплив фінансово-промислових груп на функціонування політичної системи України

У контексті цього дослідження доречно звернути увагу на організацію системи влади та вплив неформальних (неполітичних) акторів на суспільно-політичні процеси загалом і систему ухвалення політичних рішень зокрема. У випадку України такими неформальними, але дуже впливовими групами є фінансово-промислові групи, які за масштабами впливу стали такими собі олігархічними, які підпорядкували собі не тільки велику частину економічних ресурсів, а й контроль за політичними процесами, системою правосуддя, силовими структурами тощо. Якщо брати синонімічний ряд цього явища, то йдеться про так званий «неопатримоніалізм», зміст якого в України буде проаналізовано у цій частині дослідження.

Термін «патримоніалізм» бере свій початок у римському праві та означає спадкове родове майно. За часів римського імператора Октавіана Августа скарбницю, якою користувався імператор без звіту перед сенатом, називали саме patrimonium.

За цією аналогією патримоніалізм, як форму правління, описує у подальшому і Макс Вебер, який розглядає патримоніальне управління державою як управління приватною власністю, коли політичне панування розглядається володарем як управління персональним підприємством, а політичні повноваження існують як частина його особистої власності, що може приносити постійний прибуток у вигляді податків і данини[409].

Про неопатримоніальну політичну модель дослідники починають говорити, аналізуючи режими, що поєднують патримоніальну логіку політичного правління із демократичним фасадом – у таких режимах владні інститути виконують лише функцію

[409] Weber M. Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology. Berkeley : University of California Press, 1978. 1469 p.

легітимного каркаса (фасаду) влади, проте їх діяльність скеровується не раціональними правилами, а патронажно-клієнтарними зв'язками, що регулюють доступ до ресурсів. У неопатримоніальних моделях політична влада розглядається як джерело економічних прибутків, а можливий доступ до ренти залишається одним із головних мотивів політичної боротьби.

Радянські реалії – номенклатурні зв'язки, кланові відносини, клієнтарно-патронажні мережі – стали підґрунтям для формування неопатримоніальної моделі державної влади у багатьох пострадянських країнах, зокрема, в Україні. Сформовані політичні інститути були лише фасадом, за яким відтворювалися патримоніальні практики – замість формальних каналів артикуляції інтересів суспільства, процвітали неформальні зв'язки та клієнтарно-патронажні мережі, що регулювали доступ обмеженого кола гравців до державних ресурсів. У рамках такої моделі, на думку Андреаса Умланда, «офіційно прозахідна зовнішня політика може цілком співіснувати з корупційними схемами всередині країни, поки європеїзація не впливає на фінансові або інші корінні інтереси верхівки правлячого клану. Патрональний режим може проводити суттєві економічні та адміністративні реформи, якщо при цьому йому вдається зберегти функціонування панівної неформальної піраміди і втримати основні джерела влади, впливу і доходів. Цей трюк, наприклад, можна провернути через поділ, ізоляцію, імітацію, дроблення, продовження, обмеження або маніпуляцію реформами»[410].

Серед характерних особливостей неопатримоніальних моделей пострадянських країн О. Фісун називає такі:

– формування класу рентоорієнтованих політичних підприємців, які для досягнення своїх економічних цілей використовують політичні можливості злиття влади і власності;

– приватне, тією чи іншою мірою, використання державно-адміністративних ресурсів, насамперед, силової та фіскальної

[410] Умланд А. Корупційна, патрональна система контратакує: як Україні не повернутися в темні часи. *Вокс Україна.* 2017. 6 листопада. URL: https://voxukraine.org/koruptsijna-patronalna-sistema-kontratakuye-yak-ukrayini-ne-po-povernutisya-v-temni-chasi/ (дата звернення: 07. 12. 2022).

функції держави, які застосовуються головним чином для придушення політичного спротиву та усунення політичних конкурентів;

– Ключова роль клієнтарно-патронажних відносин і зв'язків у структуруванні політико-економічного процесу, а також простору реальної політичної боротьби[411].

Відносини особистої залежності стають головним принципом функціонування неопатримоніальної системи. Дослідники патримоніальної парадигми акцентують: саме обмін послугами чи статусом, посадами, можливостями, контрактами між ключовими політичними фігурами та іншими стратегічними гравцями і є сутнісною ознакою патримоніальних режимів. З одного боку, в обмін на адміністративні ресурси представники влади отримують економічний зиск, з іншого боку – економічні гравці задля фінансового розвитку одержують патронат влади.

Саме ця схема стала основою формування українських фінансово-промислових груп – груп компаній промислового, торговельного, фінансового спрямування, що об'єднані спільними інтересами, контрольовані однією або кількома пов'язаними юридичними або фізичними особами, для яких притаманне поєднання політичних, економічних і адміністративних складових, контроль над певними сегментами промисловості через систему політико-адміністративного патронажу та наявність медійного ресурсу.

Пострадянська трансформація відновила патримоніальні практики, які стали основою формування, становлення вітчизняних ФПГ та їхнього подальшого розвитку – адже формування великого капіталу відбувалося не через присвоєння засобів виробництва, а через систему політико-адміністративного патронажу.

Необхідною умовою для «першого мільйона» в Україні ставав патронат влади.

Однією із перших схем збагачення стала система «комсомольской економіки» – комсомольські центри науково-технічної творчості молоді, яким партія ще за часів СРСР дозволила укладати

[411] Фісун А. Неопатримоніалізм проти демократії. *Віче.* 2008. № 17. URL: https://veche.kiev.ua/journal/1094/

договори з подальшою виплатою грошей виконавцям. Система надала підприємствам і організаціям комсомолу колосальні пільги і преференції для ведення господарсько-економічної діяльності, яка і заклала фундамент збагачення майбутніх бізнесменів.

Ще одним центром майбутніх ФПГ стали «червоні директори» – керівники підприємств, яким вдалося зберегти свої позиції на очолюваних ними заводах ще з часів Радянського Союзу – управлінці, які зуміли адаптуватися у новій економічній системі, до часу масової приватизації в Україні зосередили в своїх руках достатньо ресурсів і важелів впливу, щоб стати власниками підприємств, які вони очолювали.

Основу для майбутніх ФПГ створювали і трейдери – багато представників великого капіталу в Україні заробили свої перші великі гроші на поставках газу. Трейдери повинні були робити ставку на адміністративний ресурс – постачальники російського газу в Україну і посередники його продажу на території країни визначалися в кабінетах владної еліти.

Базовою рисою неопатримоніальної моделі в Україні стало формування класу політичних підприємців, стратегічний мотив поведінки яких – отримання політичної ренти для досягнення власних економічних цілей. Саме рентоорієнтована модель (rent-seeking) на фоні слабкості державних інституцій починала домінувати в Україні у перший період пострадянських перетворень, а представники класу політичних підприємців ставали найбільшими опонентами реформ, які передбачали встановлення єдиних правил гри на економічному полі. Саме в рамках цієї моделі в Україні проходила адресна приватизація, квітла корупція і хабарництво, відбувалося зрощення великого капіталу з владою. Джерелами надходжень для вітчизняних рантьє були державні кредити, субсидії на вугілля, експорт сільськогосподарської та хімічної продукції. За підрахунками МВФ, у 1992 р. державні кредити українським підприємствам становили 65% ВВП, дотації – 8,1%, в 1993 р. частка кредитів становила 47%, дотацій – 10,8%[412].

[412] Aslund A. Why has Ukraine Failed to Achieve Economic Growth? *Economic Reform in Ukraine*. New York, 2000. P. 255–274.

Одним із прикладів неопатримоніального кейсу, класичного владного рішення, орієнтованого на рентоотримання, можна назвати додаткову емісію національної страхової компанії «Оранта», внаслідок якої частка держави розмилася до 25%, а власником контрольного пакета акцій компанії став Віктор Пінчук – зять тодішнього президента Леоніда Кучми[413].

Конституція 1996 р. призвела до інституційної монополізації, концентрації влади в руках президента і до постійної конфронтації між законодавчою та виконавчою гілками влади. Інститут президентства став домінантним елементом політичної системи. За часів президентства Л. Кучми до логічного завершення соціально-політичні перетворення так і не були доведені – у політичній системі процвітало явище політичного фаворитизму, а за демократичним фасадом формувався режим з ознаками авторитаризму. В цих реаліях ФПГ стали одними із найважливіших неопатримоніальних гравців політичної системи.

Саме інтереси ФПГ визначили вектор української приватизації, яка стала, врешті-решт, для української влади одночасно і одним із джерел ренти, й інструментом збереження владного статусу – адже бізнес-групи надавали фінансову і політичну підтримку тим політичним силам і акторам, які забезпечували їм державний патронат у ході придбання об'єктів державної власності.

Адресна приватизація – продаж державного майна заздалегідь відомому покупцю – стала одним з інструментів збереження посадовцями влади. Кваліфікаційні вимоги приватизаційних конкурсів виписувалися під конкретного інвестора, інші конкуренти не могли взяти у конкурсі участь – адже їхня діяльність не відповідала всім приватизаційним критеріям. Прикладами замовної приватизації був продаж «Криворіжсталі», «Нікопольського феросплавного заводу», «Запоріжсталі», активів «Укррудпрому». Замовний приватизаційний процес, що був регульований не ринковими механізмами і законодавчими нормами, а неформальними домовленостями, створив

[413] У Пінчука забрали монстра, який міг бути прекрасним слугою. *Українська правда.* 2005. 20 квітня. URL: https://www.pravda.com.ua/news/2005/04/20/3009017/

підґрунтя для політичної корупції, неконкурентних відносин на ринку, формування системи адміністративно-ринкових обмінів та остаточно зафіксував факт зрощення капіталу із владою.

Одним із перших епізодів новоствореної системи адміністративно-ринкових обмінів стала підтримка ФПГ кампанії переобрання Л. Кучми президентом удруге. «Групи, лідерами та уособленням яких були такі представники великого капіталу, як О. Волков, І. Бакай, В. Медведчук, Г. Суркіс, В. Пінчук, стали одночасно і головними інвесторами, і організаторами, і реалізаторами проекту переобрання Л. Кучми»[414].

Подальша інтеграція ФПГ у політичну систему відбувалася завдяки політичним партіям, які стали одним із інструментів просування бізнес-інтересів олігархів у політичному процесі. Адже з 1998 до 2019 рр. вибори у Верховну Раду відбувалися за змішаною системою – половину парламентарів виборці обирали у мажоритарних округах, а інша половина депутатів обиралася за партійними списками. Винятком були парламентські вибори 2006 та позачергові парламентські вибори 2007 р. – коли було використано пропорційну виборчу систему за закритими списками. Формат закритих списків означав, що партія затверджувала список кандидатів, а виборці ніяк не впливали на позицію кандидатів у списку і могли голосувати лише за весь список, у якому одночасно могли опинитися публічні політики поруч із нікому невідомими, але афілійованими з певними колами людьми.

Під час формування списків політичних партій домінував принцип клієнтарно-патронажних зв'язків – у списках з'являлися групи кандидатів у депутати, поєднані з тим чи іншим центром впливу (наприклад, в Партії регіонів були групи А. Клюєва, А. Пригодського, Р. Ахметова або Фірташа-Льовочкіна). Патримоніальні принципи та неформальний вплив були визначальними в процесі утворення політичних партій. Як наслідок, зазаначає С. Бєлашко, парламентські органи перетворилися на один зі

[414] Лісничук О., Сушко О. Чи є політико-економічні групи перешкодою для політичного розвитку України : монографія. Київ : Фонд ім. Фрідріха Еберта, Регіональне представництво в Україні, Білорусі та Молдові, 2005. С. 13.

способів інституціоналізації клієнтарно-патронажних відносин між власниками влади та іншими силами суспільства[415]. Політичні партії поступово трансформувалися у філіали бізнес-корпорацій, що створювалися для лобіювання корпоративних інтересів у конкурентній боротьбі. Саме в цей період оформлювалися засади фасадної демократії, коли «інститути політичного представництва і волевиявлення починають перетворюватися на прикриття груп інтересів/впливу»[416].

Партії як інструмент лобіювання інтересів бізнес-груп. Політичні партії стають засобом представництва ФПГ у політичному процесі майже з моменту цих груп. І саме цей формат до початку повномасштабного вторгнення Росії залишається одним із каналів просування економічних інтересів великого бізнесу – політичні партії виступають як один із головних політичних ресурсів ФПГ – законотворчий процес такі групи використовують як інструмент отримання прибутку.

Однією із перших політичну партійну надбудову створила бізнес-група колишнього прем'єр-міністра П. Лазаренка, заснувавши партію «Громада». Наприкінці 1990-х П. Лазаренко був найяскравішим гравцем, орієнтованим на пошук ренти за клієнтарно-патронажними правилами. За результатами рейтингу найбільших корупціонерів світу, що був складений у 2008 р. Всесвітнім банком за спільною програмою з ООН «Повернення викрадених активів», П. Лазаренко увійшов до десятки найкорумпованіших державних діячів світу. Обійнявши спочатку посаду голови Дніпропетровської ОДА, а згодом першого віцепрем'єра та прем'єр-міністра країни, П. Лазаренко обкладав даниною бізнес, інвестувавши у подальшому гроші у політичний капітал, а саме – у створення партії «Громада», що була зареєстрована Мін`юстом у 1994 р. Базою «Громади» став дніпропетровський регіон. Політичним обличчям київської бізнес-групи (Г. та І. Суркіси, В. Медведчук, В. Хмельницький) стала

[415] Бєлашко С. Партії влади в умовах неопатримоніальних режимів. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.* 2010. Вип. 45. С. 251–260

[416] Касьянов Г. Система владних відносин у сучасній Україні: групи інтересу, клани та олігархія. *Український історичний журнал*. 2009. № 1. С. 167

партія СДПУ(о). Політичним додатком до донецьких бізнес-структур – Партія регіонів. Ділові партнери та підлеглі П. Порошенка сформували базу «Блоку Петра Порошенка «Солідарність» (у подальшому партія «Європейська солідарність»).

Головним мотивом більшості партій стало не представництво і захист інтересів виборців, а пошук ренти для своїх політичних інвесторів – дотацій, субсидій, пільгових кредитів та інвестицій, допуск до будь-яких державних ресурсів. Політичні партії поступово перетворювалися на інструмент лобізму інтересів ФПГ. Завдяки політичним партіям ФПГ через зміну законів починали впливати на формування державних рішень, щоб отримати конкурентні переваги та створювати власні правила гри. На початок 2000-х рр. великий капітал і влада вже існували в режимі тісної взаємодії – держава надавала свою підтримку тим галузям, у яких був зацікавлений великий капітал, а бізнес-групи надавали фінансову й політичну підтримку тим політичним силам і акторам, які забезпечували їм державний патронат.

Так, наприклад, серед кейсів політичних рішень на користь інтересів ФПГ слід назвати рентну політику у сировинній промисловості. Тривалий період часу рента на видобуток залізної руди нараховувалася на собівартість видобутку руди до її збагачення і огрудкування, у той момент як ринкові ціни на руду на світовому ринку до уваги не бралися. Якби ставка ренти була пов'язана зі світовими цінами на руду, то власники гірничо-збагачувальних комбінатів сплачували б значно більші рентні платежі до бюджету – адже зі зростанням світових цін на руду зростала б і сплата за користування корисними копалинами. Лише у 2021 р. ухвалений Закон «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень» прив'язує розрахунки рентної плати до ціни залізо-рудної сировини на світових ринках. До цього часу рентна політика була спрямована на мінімізацію рентних платежів. Так, наприклад, у 2004 р. плата за підземний видобуток залізної руди взагалі була скасована. У 2005 р. плата за видобуток залізної руди підземним способом була встановлена на рівні 4, 5 грн з понижуючим коефіцієнтом 30% від

базової плати (понижуючий коефіцієнт було скасовано лише у 2008 р.)[417].

Видобутком залізної руди в Україні займаються підприємства Р. Ахметова – олігарх контролює Північний гірничо-збагачувальний комбінат, Інгулецький ГЗК та Центральний ГЗК. Також група «Метінвест», співвласниками якої до 2023 року були Ахметов та Новинський (у 2023 році Новинський вийшов із бізнесу) володіє 50% акцій Криворізького залізорудного комбінату. ПрАТ «Суха балка» належить О. Ярославському. Єристівський ГЗК належать К. Жеваго. Видобутком залізної руди займається і «АрселорМіттал Кривий Ріг», який належить індійському бізнесмену Лакшмі Міттталу.

В останню мить із законопроєкту №5600 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень» було виключено питання прив'язки до світових цін ренти на марганцеву руду – в результаті вона залишилася аномально низькою. Якщо плату за видобуток залізної руди парламент таки прив'язав до світових цін, то марганцева руда потрапила у документ лише до другого читання, а в кінцевому варіанті її взагалі прибрали – у фінальній версії закону марганцевий бізнес вирішили залишити на старій системі обрахунку, що прив'язана до собівартості видобутку. Слід зазначити, що марганцевий бізнес був зосереджений у руках І. Коломойського – через низку кіпрських офшорів групі «Приват» належали два підприємства з видобутку марганцевих руд (Покровський ГЗК, Марганецький ГЗК) і два підприємства з переробці марганцевих руд (Нікопольський завод феросплавів, Запорізький завод феросплавів).

Аналогічна ситуація і з екологічним податком – обов'язковим платежем, що сплачується юридичними особами за фактичні обсяги викидів забруднюючих речовин в атмосферу, воду та розміщення відходів, у тому числі радіоактивних – який у Податковому

[417] Башко В. В чиїх кишенях осідає рента. *Економічна правда*. 2012. 15 листопада. URL: https://www.epravda.com.ua/publications/2012/11/15/343597/.

кодексі з'явився лише у 2011 р. [*] Компенсація за шкоду, заподіяну навколишньому середовищу, тривалий час була цілком символічною. У той час, як досвід ЄС демонструє, що активне застосування екологічного податку сприяє зниженню загального рівня забруднення довкілля, в Україні кількість викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами з 2015 по 2021 рр. зменшувалася повільно. Так, за даними держкомстату, у 2015 р. кількість викидів стаціонарними джерелами становила 2857 тисяч тонн, у 2019 р. – 2459, а у 2021 – 2242 тисячі тонн[418].

Ставки екологічного податку суттєво зросли лише у 2022 р., після ухвалення Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень» від 30.11.2021 р. № 1914-IX. Так, ставка податку на викиди СО2 у 2022 р. становила 30 гривень за тонну, у той час як у 2017 р. вона становила 37 копійок за тонну. Для порівняння, ставки податку у розвинених країнах Європи станом на 2021 р. були такими: у Швеції – 116,33 євро за тонну СО2, Швейцарії та Ліхтенштейні – 85,8 євро за тонну СО2, Фінляндії – 62,0 євро за тонну СО2[419].

У рейтингу Міндовкілля серед найбільших забруднювачів атмосферного повітря фігурують металургійні комбінати та ТЕС, перша десятка рейтингу має такий вигляд:

1. ПрАТ «ММК ім. Ілліча» (за даними youcontrol – кінцевий бенефіціар Р. Ахметов).

---

[*] До цього часу екологічний податок регулювався Законом Української РСР «Про систему оподаткування», Законом України «Про систему оподаткування» від 20 березня 1997 року, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 5 березня 1998 року.

[418] Викиди забруднюючих речовин і парникових газів у атмосферне повітря від стаціонарних джерел забруднення. *Держкомстат.* Архів. URL: https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/ns/vzap/arch_vzrap_u. htm

[419] Новицька Н., Хлєбнікова І. Шляхи вдосконалення податку на викиди двоокису вуглецю в Україні : аналітичний звіт. 2021. URL: https://ukraineverstehen.de/wp-content/uploads/LibMod_%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9-%D0%B7% D0%B2%D1%96%D1%82_%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%BA-CO2. pdf (дата звернення: 07. 12. 2022)

2. ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг» (за даними youcontrol – власник 95% акцій ArcelorMittal Duisburg Beteiligungsgeselschaft mbH).

3. ВП «Бурштинська ТЕЦ» ПАТ «ДТЕК Західенерго» (за даними youcontrol – кінцевий бенефіціар Р. Ахметов).

4. ВП «Курахівська ТЕС» ТОВ «ДТЕК Східенерго» (за даними youcontrol – кінцевий бенефіціар Р. Ахметов).

5. ПрАТ «ДТЕК Павлоградвугілля» (за даними youcontrol – кінцевий бенефіціар Р. Ахметов).

6. ВП Запорізька ТЕС ПАТ ДТЕК «Дніпроенерго» (за даними youcontrol – кінцевий бенефіціар Р. Ахметов).

7. ПрАТ «МК «Азовсталь» (за даними youcontrol – кінцевий бенефіціар Р. Ахметов).

8. ПАТ «Дніпровський металургійний комбінат» (за даними youcontrol – кінцеві бенефіціари С. Тарута та О. Мкртчан).

9. Вуглегірської ТЕС ПАТ «Центренерго» (за даними youcontrol – частка держави в ПАТ «Центренерго» згідно з реєстром Фонду держмайна України 78, 28%).

10. ВП «Ладижинська ТЕС» ПАТ «ДТЕК Західенерго» (за даними youcontrol – кінцевий бенефіціар Р. Ахметов)[420].

Отримані надприбутки ФПГ не поспішали інвестувати в екологічну безпеку – це призводило до забруднення навколишнього середовища – повітря, землі і водних ресурсів та конфронтації з місцевими громадами. Екологічний рух протесту почав набирати обертів з 2012 р. – саме в тих регіонах, де функціонують металургійні активи та ТЕС. Так, у Маріуполі було створено спільноту «За екологічно чистий Маріуполь», у Кривому Розі – «Досить труїти Кривий Ріг», у Запоріжжі – «Екокоаліцію Запоріжжя», у Дніпрі – «Save Dnipro».

За результатами дослідження щодо забруднення повітря Європи у 2021 р. українські вугільні ТЕС були лідерами забруднення і викидали 27% двоокису сірки від загальної кількості викидів всієї

[420] Міндовкілля підготувало рейтинг «ТОП-100 найбільших підприємств-забруднювачів» за 2019 рік. *Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів.* 2021. 19 березня. URL: https://mepr.gov.ua/news/37063.html

теплової генерації в Європі. Адже на той момент Україна виробляла 34% споживаної електроенергії на 20 вугільних електростанціях, побудованих до 1976 р., жодна з яких не мала сіркоочисного обладнання, окрім другого блоку Трипільської ТЕС[421].

Реформування сфери охорони довкілля фактично блокувалося в стінах парламенту. У 2021 р. у першому читанні був ухвалений законопроєкт № 3091 «Про державний екологічний контроль», проте до другого читання законопроект не дійшов. Відхилено та знято з розгляду законопроєкт № 4167 «Про запобігання, зменшення та контроль забруднення, що виникає в результаті промислової діяльності». Обидва законопроєкти мали на меті стимулювати ФПГ, фінансувати екологічну модернізацію промислових активів, проте так і не стали діючими законами.

Маємо зазначити, що в стінах парламенту не лише ухвалюють або провалюють закони в інтересах олігархів, не менш дієвий механізм – «спамити» законопроєкти поправками та затягувати їхній розгляд. Найяскравіший приклад втілення такого механізму в життя – 16 тис. поправок до законопроєкту № 2571-д «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення деяких механізмів регулювання банківської діяльності». Законопроєкт, який таки був прийнятий у травні 2020 р., забороняє повертати виведені з ринку банки колишнім власникам, а також фактично закриває питання з поверненням І. Коломойському «ПриватБанку».

ЗМІ як інструмент олігархів та елемент лобістських мереж. За умов неопатримоніальної ЗМІ перетворюються на інструмент захисту та просування економічних інтересів їхніх власників. До моменту ухвалення закону про деолігархізацію, який набув чинності 7 листопада 2021 р., більшість ЗМІ, що охоплювали велику аудиторію, в українському медіа-просторі належали олігархам:

– Кінцевим бенефіціаром медіагрупи «Україна» був Р. Ахметов, який володів компанією через низку офшорів (за даними youcontol). Медіагрупа об'єднувала телеканали «Україна», «Україна 24», НЛО ТВ, «Індиго», «Футбол 1», «Футбол 2», мультимедійну платформу СЬОГОДНІ – теленовини «Сьогодні», сайт segodnya.ua,

[421] Alparslan U. Coal power air pollution in Europe. *Ember*. 2021. 25 may. URL: https://ember-climate.org/insights/research/coal-power-air-pollution/

кросплатформний проєкт Vogue. UA. 14 липня 2022 медіа-холдинг Р. Ахметова передав ліцензії на всі ЗМІ державі.

– Найбільш заплутана структура власності у медіа-холдингу «1+1 медіа», бенефіціарним власником якого є І. Коломойський. У холдингу відсутня юридична особа, якій би належали всі телеканали та ЗМІ групи – «1+1», «2+2», ТЕТ, «Плюсплюс», «1+1 International», «УНІАН ТБ» та «Бігуді», а також група сайтів, продакшн, VOD-платформа «1+1 video» і «1+1 media school», інформ-агенція «УНІАН».

– Д. Фірташ володіє Inter Media Group, що об'єднує телеканали «Інтер», К1, К2, НТН, «Ентер фільм», «Піксель», ZOOM та «Інтер+».

– Канали «112 Україна», ZIK і NewsOne формально належали народному депутатові «Опозиційної платформи – За життя» Т. Козаку, що був афілійований з В. Медведчуком. 2 лютого 2021 р. на п'ять років було запроваджено санкції проти Козака та його телеканалів. 4 лютого Національна рада з питань телерадіомовлення заявила, що провайдери вимкнули телеканали «112 Україна», ZIK і NewsOne.

– П. Порошенко, володіючи телеканалами «Прямий» та «5 канал», після ухвалення Закону про деолігархізацію передав акції телеканалів холдингу «Вільні медіа», що був створений журналістами та громадськими діячами.

– В. Пінчук досі залишається власником медіахолдингу StarLightMedia, створеного у 2009 р., йому належать сім телеканалів: ICTV, «Новий», СТБ, М1, М2 та ICTV Ukraine.

Підтримка влади олігархічними мас-медіа стала товаром, в обмін на який ФПГ отримували пільги, преференції та владний патронат – ЗМІ виконували роль інструменту конкуренції за джерелами ренти, їхній порядок денний визначався переважно інтересами їхніх власників. Слід зазначити, що олігархічні телеканали не виконували бізнес-функцію самі по собі, адже були збитковими. Так, наприклад, за даними руху «Чесно» у 2020 р. збиток у понад 1 мільярд гривень продемонструвало ТОВ «ТРК Україна». А у квітні 2021 р. група «Систем Кепітал Менеджмент» (у ТРК «Україна» та СКМ єдиний бенефіціар – Р. Ахметов)

виділила «Медіа Групі Україна» понад 300 млн дол. (8,37 млрд грн) фінансової допомоги. Збиток «Телерадіокомпанії Студія 1+1» у 2020 р. становив 145,9 млн гривень. 218 млн гривень збитку у тому ж році мав телеканал П. Порошенка «Прямий», а «5-й канал» – спрацював у мінус 5 мільйонів гривень[422].

Одним із інструментів, які демонструють, як олігархи використовують ЗМІ для просування власних політичних інтересів чи захисту бізнесу, є моніторинг контенту телеканалів. Так, наприклад, ключові тенденції інформаційної політики телеканалів, що корелюються з інтересами їхніх власників, зафіксовані ГО «Детектор медіа» у період із 2014 по травень 2017 рр. Зведені дані досліджень наведені у табл. 7.1 [423, 424, 425, 426].

Таблиця 7.1.

Інформаційна політика телеканалів 2014–2017 рр.

Телеканал	Власник	Інформаційна підтримка	Негативне висвітлення, об'єкти критики
Інтер	Дмитро Фірташ, Сергій Льовочкін	«Опозиційний блок» та партія «Нова Україна»; головні спікери Юрій Бойко та Олександр Вілкул	діяльність Ігоря Коломойського, негативні сюжети про його оточення та бізнес; об'єктами критики також були «Народний фронт», Арсеній Яценюк, Арсен Аваков

[422] Данькова Н. Скільки заробили українські телеканали за два роки та хто з них здатен прожити без політичної реклами. *Детектор медіа.* 2021. 20 липня. URL: https://detector. media/rinok/article/190337/2021-07-20-skilky-zarobyly-ukrainski-telekanaly-za-dva-roky-ta-khto-z-nykh-zdaten-prozhyty-bez-politychnoi-reklamy/

[423] Дуцик Д. Як політика форматує новини: тенденції 2014–2017 рр. *Детектор медіа.* 2017. 30 червня. URL: https://ms. detector. media/mediaanalitika/post/19185/2017-06-30-yak-polityka-formatuie-novyny-tendentsii-2014-2017-rr/

[424] Красовська З. Хто найбільше піарився в новинах у 2017 році. *Детектор медіа.* 2018. 5 січня. URL: https://detector. media/shchodenni-telenovini/article/165403/2018-01-05-khto-naybilshe-piaryvsya-v-novynakh-u-2017-rotsi/

[425] Андрейців І. Втопити «Приват». *Детектор медіа.* 2016. 4 вересня. URL: https://detector. media/shchodenni-telenovini/article/165201/2016-09-04-vtopyty-pryvat-monitoryng-telenovyn-2227-serpnya-2016-roku/

[426] Кривко А. Депутати за викликом. Як «радикали» Ляшка Ахметову допомагають. *Українська правда.* 2017. URL: https://vybory. pravda. com. ua/files/graph/deputaty_za_vyklykom/

Продовження таблиці 7.1.

«1+1»	Ігор Коломойський	Діяльність Ігоря Коломойського на посаді губернатора Дніпропетровської області; інформаційний захист Геннадія Корбана у процесі розгляду його справи у суді; підтримка парламентської групи «Відродження»	після націоналізації «Приватбанку» активно критикує тодішню голову НБУ Валерію Гонтарєву; канал виступав проти приходу в Україну лоукостів (Коломойський є власником МАУ — монополіста на ринку авіаперевезень України); активно висвітлював судовий процес над Д. Фірташем у Відні
ТРК «Україна»	Рінат Ахметов	просуває інтереси «Опозиційного блоку» та колишніх представників Партії регіонів; піар благодійних проєктів Ріната Ахметова; зосереджує фокус уваги на лідері РПЛ Олегові Ляшко	діяльність Ігоря Коломойського, негативні сюжети про його оточення та бізнес
StarLightMedia (ICTV, СТБ, «Новий»)	Віктор Пінчук	іноді зловживають піаром «Опозиційного блоку» та прем'єр-міністра Володимира Гройсмана; позитивно висвітлюють проєкти і діяльність Віктора Пінчука та Леоніда Кучми	діяльність Ігоря Коломойського, негативні сюжети про його оточення та бізнес
«5-ий канал»	Петро Порошенко	на думку дослідників, інформаційна політика телеканалу найбільш виважена, втім, найчастіше не збалансовано позитивних згадувань на адресу Петра Порошенка	

Слід зазначити, що 24 серпня 2017 р. почав мовлення афілійований з П. Порошенком телеканал «Прямий» – на той час він належав В. Макеєнку, а П. є Порошенко став його офіційним власником лише у лютому 2021 р., у листопаді того ж року П. Порошенко передав телеканал у власність холдингу «Вільні медіа». «Прямий» активно піарив П. Порошенка і критикував його політичних опонентів. Так, у 2018 р., напередодні президентських

виборів, фокус критичної уваги телеканалу був зосереджений на Ю. Тимошенко, яка однією з перших заявила про президентські амбіції. «Плюси» у той період почали піарити В. Зеленського та активно критикували П. Порошенка. Компліментарні сюжети на адресу П. Порошенка у період передвиборчої президентської кампанії часто з'являлися на ТРК «Україна». Телеканали В. Пінчука намагалися тримати баланс і надавали майданчик різним кандидатам на президентську посаду. «Інтер» піарив Ю. Бойка та «Опозиційну платформу – За життя». Телеканали В. Медведчука «NewsOne» та «112» в позитивному світлі згадували Ю. Бойка та В. Рабіновича[427].

У період 2019–2022 рр. структуру замовних новин на телеканалах аналізує «Центр економічної стратегії». Так, у цей період «Україна» Р Ахметова отримує 44% замовлень від самого власника. Ще вищий показник для «5-го каналу» П. Порошенка – 58% усіх замовлень на розміщення матеріалів. 36% замовних матеріалів на «плюсах» просувають наративи власника І. Коломойського, 15% на СТБ та ICTV – власника В. Пінчука, 5% на «Інтері» – власника Д. Фірташа[428].

Фактично аналіз контенту українських ЗМІ дозволяв діагностувати не лише олігархічні війни, олігархічно-політичні коаліції, зв'язки олігархів з політиками, ситуативні союзи, а й лобізм певних рішень, спрямованих на вилучення ренти з економіки країни.

Так, наприклад, негативною інформаційною кампанією супроводжувався розгляд екологічного законопроєкту № 4167 «Про запобігання, зменшення та контроль забруднення, що виникає в результаті промислової діяльності», що, зрештою, таки був провалений у парламенті. Законопроєкт передбачав суттєві інвестиції в екологічну модернізацію промислових підприємств, упровадження європейських норм їх роботи та так званий «моніторинг на трубі».

---

[427] Кравець Р. Телевізор і вибори. Кого підтримують Ахметов, Пінчук, Коломойський і Фірташ. *Українська правда.* 2018. 7 грудня. URL: https://www.pravda.com.ua/articles/2018/12/7/7200495/

[428] Горюнов Д., Ноздрін В., Прохоров Б., Самойлюк М. Олігархічний український капітал : аналітична записка. *Центр економічної стратегії.* 2022. 29 листопада. URL: https://ces.org.ua/oligarchic-ukrainian-capital-research/

Всі ці процедури сприяли би не лише покращенню екологічної ситуації, а й зниженню прибутків власників промислових підприємств. Адже загальнодоступний, публічний моніторинг викидів безпосередньо на джерелі у реальному часі дозволив би чітко фіксувати реальні обсяги забруднення та нараховувати відповідний екоподаток. А екологічна модернізація означала би значні фінансові вкладення, що не передбачали прибутку.

Дані контент-аналізу компанії Looqme[429] демонструють, як у період розгляду законопроєкту його всіляко намагалися дискредитувати у медіа-просторі. Негативні згадки про законопроєкт в онлайн-медіа мали значну перевагу над позитивними – 12 проти 1. Вони становили понад 65% публікацій.

Основними меседжами кампанії були такі:

– прийняти законопроєкт у нинішньому вигляді означає знищення промисловості;

– аби провести екологічну модернізацію, українським підприємствам потрібні мільярди та десятиріччя, а не закручування гайок;

– прийняття закону – безжальний удар по підприємствах та поглиблення промислової кризи;

– закон є інструментом тиску на промисловість.

Фактично, з одного боку, мас-медіа виконують роль інформаційного додатку до ФПГ та перестають бути носіями не викривленої суспільно-значущої інформації. З іншого – стають інструментом корпоративістського механізму представництва інтересів, за якого влада ухвалює рішення в інтересах обмеженої кількості невиборних об'єднань – адже суспільству нав'язуються кланові інтереси ФПГ.

Роль ФПГ суттєво змінюється після повномасштабного вторгнення Росії – значна кількість промислових активів олігархів зруйнована, частина опинилася на території, де ведуться активні бойові дії. Війна зменшила вплив олігархів на економіку та політичну ситуацію в країні. Так званий «антиолігархічний» Закон

[429] Євстігнєєва О. Як перемогти олігархів в інформаційній війні за довкілля? *Українська правда.* 2021. 21 липня. URL: https://www.pravda.com.ua/columns/2021/07/21/7301055/

«Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним з надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)», ухвалений у листопаді 2021 р., після початку війни поставлений на паузу. Закон повноцінно не імплементований, адже досі відсутній висновок Венеційської комісії щодо нього. Закон потребує створення спеціального реєстру олігархів – і рішення РНБО про його створення було ухвалене 29 червня 2022 р. Секретар РНБО Олексій Данілов повідомив, що попередній список містить 86 осіб, проте не назвав жодного конкретного прізвища. Аби потрапити до реєстру олігархів, особа має відповідати принаймні трьом критеріям із чотирьох:

1) брати участь у політичному житті;

2) мати значний вплив на засоби масової інформації;

3) бути кінцевим бенефіціарним власником суб'єкта господарювання, який після дня введення в дію цього закону є суб'єктом природних монополій або займає монопольне (домінуюче) становище на ринку відповідно до Закону України «Про захист економічної конкуренції» та протягом одного року поспіль підтримує або посилює таке становище;

4) підтверджена вартість активів особи та суб'єктів господарювання, бенефіціаром яких вона є, має перевищувати 1 млн прожиткових мінімумів, установлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року.

Аби не потрапити до реєстру олігархів, співвласник «Метінвесту» В. Новинський склав депутатські повноваження, П. Порошенко передав права власності на телеканали «Прямий» та «5-ий канал» холдингу «Вільні медіа», який належить журналістам, громадським діячам та народним депутатам, а Р. Ахметов передав ліцензії на свої ЗМІ державі. З початком повномасштабного російського вторгнення телеканали олігархів приєдналися до телемарафону «Єдині новини», що транслює в етері єдину програму, затверджену Мінкультом. Телепростір втратив статус майданчика внутрішньополітичних інтриг та лобіювання економічних інтересів. Суперечності між владою та олігархами суттєво зменшилися після повномасштабного вторгнення Росії. 100 млн дол. витратив

на допомогу українцям під час війни Р. Ахметов[430], фонди Віктора та Олени Пінчуків[431] спрямували на допомогу армії та мирному населенню понад 45, 3 млн дол. США з початку війни, Фонд Порошенка[432], компанія «Рошен» та волонтери ГО «Справа Громад» передали у ЗСУ допомогу на суму майже 46 мільйонів доларів. Про підтримку України І. Коломойським публічно нічого не відомо.

Висновки. Модель економічних можливостей «для своїх», розподілення ресурсів в інтересах ФПГ, спрямування державних коштів на користь обмеженої кількості власників бізнесу та концентрація в їх руках капіталу негативно позначилися на економічному та суспільно-політичному розвитку країни. В країні сформована фасадна демократія, за якої ключова роль належить не інститутам, а неформальним зв'язкам, розвинена корупційна практика та відсутні єдині для всіх правила економічної гри. Розклад сил між олігархами постійно змінювався, проте створена система, в якій партії та медіа виступали інструментом лобізму корпоративних інтересів ФПГ, залишалася сталою чи не протягом усього періоду незалежності. Створення конкурентної демократії з єдиними правилами для всіх громадян країни, зменшення впливу олігархів на економіку та суспільство мають стати актуальними завданнями після перемоги України у війні. Інструментами для досягнення цієї мети бачимо імплементацію антиолігархічного закону, ефективну антимонопольну політику, діяльність антикорупційної вертикалі, реформування судової гілки влади, активність громадянського суспільства, що спрямована на моніторинг діяльності олігархів і політиків, розвиток незалежних ЗМІ та посилений контроль за фінансуванням передвиборчих кампаній будь-якого рівня.

---

[430] Допомога Ріната Ахметова охопила понад 13, 5 мільйона мешканців України. *Фонд Ріната Ахметова.* 2022. 21 вересня. URL: https:// akhmetovfoundation. org/news/dopomoga-rinata-ahmetova-ohopyla-ponad-13-5-milyona-meshkantsiv-ukrainy

[431] Фонд Віктора Пінчука передав військовим 12 безпілотників «Фурія». *Фонд Віктора Пінчука.* 2022. 25 серпня. URL: https://pinchukfund.org/ua/news/26744/?clear_cache=Y

[432] Порошенко з волонтерами за півроку спрямував на допомогу ЗСУ 46 млн доларів: це наш «ленд-ліз», внесок у перемогу України. *Європейська солідарність.* 2022. 5 вересня. URL: https://eurosolidarity. org/2022/09/05/fond-poroshenka-z-volonteramy-za-pivroku-spryamuvaly-na-dopomogu-zsu-46-mln-dolariv-cze-nash-lend-liz-vnesok-u-peremogu-ukrayiny/

РОЗДІЛ 8

Роль громадянського суспільства у функціонуванні політичної системи України

Як відомо, інститути громадянського суспільства – це неполітичні інститути, але через них відбувається структурування суспільних інтересів. Тобто у структурі політичної системи громадянське суспільство перебуває у складі інституційної підсистеми. Саме ця підсистема формує каркас, на який накладаються інші складові (інформаційна та нормативна). Таким чином, від ефективності функціонування інституційної підсистеми залежить стійкість політичної системи загалом. Задля того, щоб показати роль громадянського суспільства у політичній системі України, проаналізуємо діяльність неурядових організацій, чия діяльність є найбільш помітною і піддається як кількісному, так і якісному аналізу. Крім того, проблемою України є не надто активна залученість громадян до громадської діяльності. Тобто, якщо лише побіжно глянути на громадянське суспільство, то стане очевидним дисонанс між кількістю зареєстрованих громадських організацій і якістю їх діяльності. Саме тому у контексті цього дослідження обране поняття «інституційна спроможність» – показник, який дає уявлення про реальний стан ГС. Отже, для початку розтлумачимо їх роль у політичній системі з теоретичної точки зору.

Розглядаючи **поняття «громадянське суспільство»**, низка дослідників доводить його інституційну природу і, відповідно, розглядає як окремий інститут, що функціонує поряд з державою. З цієї позиції ми бачимо, що громадянське суспільство розглядається як процес, а не утворення, тобто НУО окремою складовою в цій системі не виділяється, їх функціонування має зображати один з етапів розвитку громадянського суспільства.

А. Колодій розглядає інституціоналізоване громадянське суспільство як «розгалужену багатоаспектну мережу різноманітних

форм асоціативного життя, волевиявлення та формування громадської думки, забезпечених певною інфраструктурою й автономних стосовно держави»[433]. Р. Патнем у своїх дослідженнях соціального капіталу причину об'єднання людей у такі асоціації й, у підсумку, активізації розвитку громадянського суспільства вбачав у нарощувані тісних зв'язків між представниками громади та підвищенні рівня довіри одне до одного. Тобто суспільство на основі цих характеристик виступає як єдність, яка може ефективно взаємодіяти із державою[434].

За різними підходами громадянське суспільство – теоретична категорія, яка охоплює і своїх акторів, і взаємини між ними, підсумовуючи їх спільність у самоорганізації та діяльності заради задоволення суспільних потреб. Тобто суспільство набуває ознак громадянського не лише через об'єднання індивідів у організації, а й за результатами усвідомлення громадянами своїх політичних прав, вироблення суспільних запитів та, як результат, входження у суспільно-політичне життя як суб'єкта, а не лише об'єкта політики. Тож можемо відмітити, що складовими громадянського суспільства є не лише нормативно оформлені організації, але й окремі індивіди, проте не все суспільство загалом.

Схожої думки дотримується і Ю. Шайгородський. У своєму дослідженні взаємодії політичних інститутів та інститутів громадянського суспільства учений відзначає: «Головними суб'єктами громадянського суспільства є громадяни зі своїми громадянськими правами, а також – неполітичні й недержавні організації цих громадян (асоціації, об'єднання, рухи, інші громадські інститути)»[435].

---

[433] Колодій А. На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні : монографія. Львів : Червона Калина, 2002. 17 с.

[434] Putnam R. D. The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *American Prospect.* 1993. № 13. P. 35–42.

[435] Шайгородський Ю. Ж. Взаємодія політичних інститутів та інститутів громадянського суспільства в Україні. *Трансформація політичних інститутів України: проблеми теорії і практики :* монографія / авт. колектив: М. І. Михальченко (керівник) та ін. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2016. С. 92–143. URL: http://surl.li/fbakm

Саме в останніх дослідник вбачає основу функціонування розвинутого громадянського суспільства.

Цікаве визначення ІГС наводить М. Іванюк. Вчений говорить, що за умови розгляду громадянського суспільства крізь призму протиставлення «держава – суспільство» на перетині приватних та державних інтересів громадянське суспільство стає не лише соціально-економічним гравцем, а й політичним. Тож автор дає таке визначення інститутів громадянського суспільства (ІГС): «система незалежних або автономних від держави інститутів і відносин, заснованих на свободі особи, політичному плюралізмі та демократичній правосвідомості»[436].

Поняття «організація громадянського суспільства» має набагато вужче значення. Під цим визначенням зазвичай розуміється конкретна громадська, благодійна або інша організація – актор у площині громадянського суспільства, який є офіційно зареєстрованим суб'єктом. Дослідники університету Дж. Хопкінса вивели шість ключових ознак для характеристики ОГС: 1) наявність внутрішньої структури, 2) недержавний характер, 3) заборона розподілу прибутків між засновниками та учасниками, 4) самоврядність, 5) добровільна участь, 6) робота на суспільний інтерес[437].

Складовою частиною громадянського суспільства є неурядові організації (НУО). Сьогодні популярними під час досліджень останнього залишаються два підходи: широкий та вузький. За першим, громадянське суспільство розуміється як визначений рівень розвитку суспільства загалом, яке, відповідно, містить у собі всіх суспільно-політичних акторів – неприбуткові, неурядові та інші структури. За цією логікою до ореолу громадянського суспільства потрапляють також і профспілкові організації, університети, дослідницькі структури й навіть політичні партії.

НУО відіграють у формуванні громадянського суспільства одну із ключових ролей. Проте не можемо говорити, що сектор є

---

[436] Іванюк М. Розбудова інститутів громадянського суспільства в Західному регіоні України періоду незалежності : монографія. Луцьк : ВОГО Фонд місцевого розвитку, 2013. 168 с

[437] Salamon L. M., Anheier H. K. Defining the Non-profit Sector : a cross-national analysis. Manchester : Manchester University Press, 1997. P. 105.

основою, оскільки в основі НУО формують якраз таки представники громадянського суспільства. Тому складно визначити, який із двох феноменів є першим, а який похідним. Л. Саламон та Х. Анхаєр, відомі дослідники університету Дж. Хопкінса, аналізуючи неурядовий сектор, відвели йому місце стрижня громадянського суспільства[438]. Що важливо, вони розглядають розвиток обох структур не у часі, а скоріше у просторі – явища не похідні одне від одного, але тісно взаємопов'язані.

Щодо НУО, їх функціональне призначення дещо інше. Так, у одній зі своїх політик Світовий банк наводить таке визначення неурядових організацій (власне, їх сукупність виступає якраз неурядовим сектором у нашому розумінні): «неурядові організації – це приватні організації, які ведуть діяльність із полегшення страждань, адвокації інтересів малозабезпечених груп населення, захисту навколишнього середовища, надання базових соціальних послуг індивідам або розвитку громад»[439]. У тому ж документі фахівці Світового банку акцентують і на тому, що одними з основних визначальних факторів для НУО є ціннісна орієнтація, статус неприбутковості та волонтерство. Хоча вже на кінець 1990–х років міжнародна організація визнала, що сектор НУО починає оформлюватись у професіональну галузь.

Критично до тлумачення поняття «неурядовий сектор» та «неурядова організація» у своїй книзі підходять Д. Льюїс та Т. Уолес. Узагальнюючи підходи представників різних країн світу та сфер діяльності, дослідники наводять найпоширеніші, на їх погляд, трактування:

– НУО як інструмент та канал залучення зовнішнього фінансування в країни із низьким рівнем розвитку і доходу;

– НУО як засіб забезпечення їх власних потреб та виведення іноземних коштів з-під оподаткування. Зокрема, такі висновки робляться через відсутність підзвітності НУО органам влади;

---

[438] Anheier H. K., Kendall J. Third Sector Policy at the Crossroads. An international nonprofit analysis. New York : Routledge, 2001. 270 p.

[439] Working with NGO's : a practical guide to operational collaboration between The World Bank and Nongovernmental organizations / comp. C. Malena. The World Bank, 1995. 136 p.

– НУО як каталізатор організації населення під час участі у масових діях;

– НУО як ефективніший за державу провайдер послуг населенню[440].

Беручи до уваги українські реалії у питанні підходів до розуміння діяльності та ролі НУО, необхідно доповнити визначений список позиціями, які достатньо часто висловлюються політичними діячами та ЗМІ. Так, у медійних просторах сектору НУО інколи відводиться роль іноземних агентів, які працюють з метою підриву суверенітету держави. У такому випадку сектор НУО хоча й розглядається як деструктивний фактор, проте визнається політичним гравцем. В окремих випадках НУО розглядають як інструмент впливу, яким користуються політики для відмивання коштів та політичного піару. Не можна стверджувати, що обидві точки зору відповідають дійсності, хоча проблема доброчесності НУО в Україні на сьогодні залишається актуальною. У будь-якому разі, розглядаючи сектор як єдине ціле, ми не зафіксували деструктивного впливу на суспільство чи державу.

Рідше прояви скептицизму у ставленні до сектору НУО можна відмітити у західній політичній думці, де провідні дослідники схиляються до визначення сектору НУО як окремого гравця у тріаді «держава – ринок – неурядовий сектор», який не є тотожним поняттю громадянського суспільства. Так, Х. Анхаєр відзначає, що сектор НУО об'єднує в собі окремих представників громадянського суспільства, організації та інститути, які люди добровільно створили задля досягнення спільної мети[441].

Тож на рис. 8.1 схематично наведемо суспільно-політичну площину, де неурядовий сектор розташовується між населенням та державою у складі громадянського суспільства на перетині форм існування інститутів громадянського суспільства.

---

[440] Lewis D., Wallace T. New Roles and Relevance: Development NGOs and the Challenge of Change. Bloomfield : Kumarian Press. 2000. 272 p.

[441] Anheier H. K. Non-Profit Organizations : theory, management, policy. New York : Routledge. 2005. 465 p.

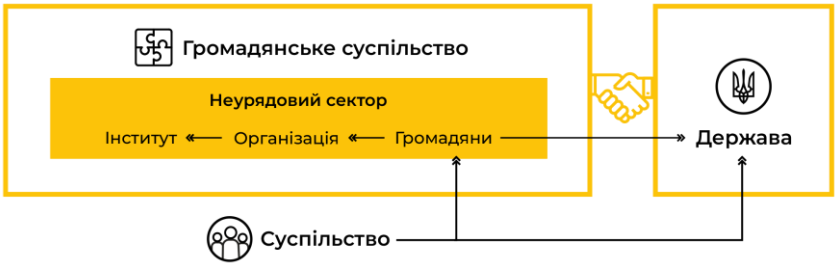

Рис. 8.1. **Місце неурядового сектору в системі суспільно-політичних відносин***

*Джерело: укладено автором.

Виходячи із визначення понять «інститут», «інституціоналізація» та «неурядовий сектор» у контексті дослідження останнього варто визначити, як характеризується інституціоналізований третій сектор, що дозволить встановити адекватний підхід до оцінки його спроможності у цій діяльності.

Учені Л. Браун та Т. Френкс відмічають, що саме поняття «спроможність» є достатньо розмитим. Утім, у контексті дослідження інститутів, учені пояснюють сутність поняття «спроможність» через зіставлення понять «concept of capacity» та «concept of capability». Дослідники відмічають, що «concept of capacity» характеризує наявність навичок, поглядів та ставлення, у тому числі організацій і цілих структур у контексті виконання взятих на себе зобов'язань. Тобто під ним розуміється об'єктивна можливість зробити необхідну дію. Водночас «concept of capability» відображає стан достатньої компетенції акторів застосувати ці об'єктивні обставини й здійснити дію насправді[442].

Тобто, досліджуючи питання спроможності, ми маємо взяти до уваги фактори, які впливають на можливість або неможливість реально виконати дію/функцію. Окрім рівня компетенції, у такій ситуації доцільно охопити також питання контексту, в якому має відбутись дія: наявність ресурсів, характер та обсяг завдання,

[442] Imbaruddin A. Understanding institutional capacity of local government agencies in Indonesia: thesis of Dr. of Philosophy. Canberra : The Australian National University, 2003. 358 p.

рівень прийняття рішення про системну зміну тощо. Отож, досліджуючи феномен спроможності, маємо звернутися до вивчення обох аспектів, які його пояснюють.

Організація економічного співробітництва та розвитку характеризує інституційну спроможність як «суму організаційних, структурних та технічних систем, а також індивідуальні компетенції, які створюють та впроваджують політику, що відповідає потребам громадськості»[443]. Так, досягнення інституційної спроможності розглядається також в аспекті досягнення кожною НУО належного рівня фаховості (професіоналізації), що в сукупності підсилюватиме сектор загалом[444].

При цьому, розглядаючи рівень фаховості окремої організації та спроможності сектору загалом, маємо брати до уваги призму, крізь яку формуються очікування від НУО. Нині можна виділити два підходи, крізь які дослідники визначають функції НУО та формують очікування від їхньої діяльності: НУО – суспільно-політичний гравець; НУО соціально-економічний гравець.

У першому випадку неурядовий сектор досліджують як посередника між суспільством та державою. У глобальному вимірі, де основними акторами виступають міжнародні неурядові організації, їх розглядають під кутом альтернативи офіційним урядам у питаннях, вирішення яких лежить у площині міжнародного співробітництва та потребує підтримки суспільства.

Примітним є те, що практично в усіх випадках НУО розглядають як «двигун», який здатний прискорити та актуалізувати вирішення тієї чи тієї суспільно-політичної проблеми, але також має потенціал та можливості перебрати її розв'язання на себе. При цьому діяльність визначається аналогічною як для НУО міжнародного масштабу, так і для регіональних організацій. У такому разі доцільним є віднесення до сектору НУО тих некомерційних та добровільних утворень, які у своїй діяльності використовують засоби адвокації й можуть забезпечити розв'язання проблеми самостійно.

---

[443] Public Management Reviews. Towards an Integrated Public Service. OECD. Ireland. 2008. 377 p. DOI: https://doi. org/10. 1787/9789264043268-en

[444] Міненко М. А. Інституційна спроможність фахових об'єднань в Україні. *Маркетинг в Україні.* 2009. № 3. С. 42–49.

Не можна оминути увагою соціально-економічний аспект діяльності НУО. Під цим кутом зору роль НУО в управлінських процесах та формуванні політики не нівелюється, проте додається це один акцент – гравця на ринках. Попри те, що всі НУО є неприбутковими організаціями та працюють без мети отримання прибутку, на сьогодні вони набирають все більше обертів як сектор професійної зайнятості населення, а відповідно, створенні робочих місць, сплаті податків та формуванні конкуренції іншим структурам, передусім на ринку надання соціальних послуг населенню. У цьому аспекті доцільно згадати досить поширену концепцію дослідження НУО у контексті поділу життя сучасного суспільства на три соціально-економічні блоки: державу, ринок та неурядовий сектор, як зображено на рис. 8.2. Вдалу візуалізацію цієї концепції використали у своїй роботі Н. Котенко та С. Карпенко, наголошуючи на тому, що найчастіше із неурядовим сектором асоціюють зміни та покращення саме соціального аспекту життя населення.

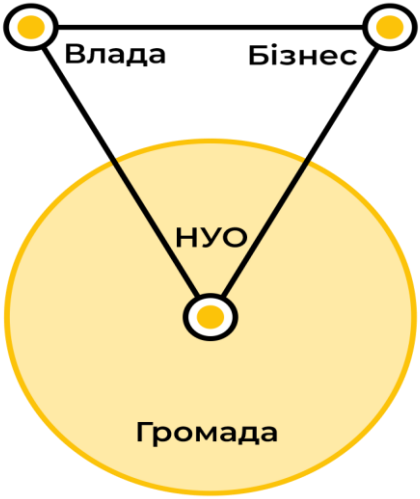

Рис. 8.2. **Місце НУО у системі взаємодії «держава – суспільство»***

**Джерело : Карпенко С. Г., Котенко Н. В. Неурядові організації: поняття, види та джерела фінансування в умовах сталого розвитку. Вісник Сумського державного університету. 2014. № 3. С. 71–81.*

Тобто робота з незахищеними верствами населення залишається для сектору НУО типовою, проте походить із 70-х років XX ст., де була характерною для країн Європи та США. У цих державах неурядові організації довгий час вкладали зусилля в організацію послуг у сфері освіти, соціального захисту та захисту прав. Відповідно, США та Західна Європа стали одними із перших, хто відчув позитивний вплив діяльності НУО першочергово на соціальну сферу. Згодом країни цих регіонів одними із перших стали налаштовувати систему фінансової підтримки схожих організацій не лише на своїх теренах, а й в інших державах. Водночас деякі дослідники розглядають організації, створені для боротьби із рабством, як перші прототипи організацій неурядового сектору. Зокрема, як приклад розглядається Британське міжнародне товариство боротьби проти рабства (1823 р.)[445]. Тож початок інституціоналізації сектору НУО альтернативно розглядають у першій половині XIX ст. Але одні з найпотужніших організацій, які підтримують неурядовий сектор у своїх країнах та за їх межами, розпочали свою діяльність уже у другій половині XX ст. Так, 1941 роком датують заснування організації Freedom House, 1961 – USAID, 1983 – NED.

У контексті дослідження сектору НУО і на практиці їх функціонування як актора, який має своє основне призначення в організації соціальних послуг для населення, виникає ряд супровідних питань, які на сьогодні можна спостерігати як на порядку денному урядових рішень, так і в полі академічних досліджень. По-перше, із збільшенням масштабів діяльності сервісних організацій зростає актуальність питання їх підтримки державою, з іншого боку, загострюється питання їх «неурядовості» – незалежності від держави, що опиниться під загрозою разом зі збільшенням бюджетних вливань у сектор.

---

[445] Ільницька У. В. Процес інституціоналізації неурядових міжнародних організацій у світовій політиці. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку.* 2013. № 25. С. 119–123.

Проте ми дійшли висновку, що такий сценарій розвитку подій за теперішніх обставин не є високо ймовірним, особливо стосовно України, оскільки неурядовий сектор не може обмежуватися теоретично та не обмежується на практиці діяльністю у сфері надання соціальних послуг. У будь-якому разі в багатьох країнах світу, і Україна не виняток, НУО організовують надання різного роду послуг на користь населення.

Так, **станом на кінець 2020 р. в Україні** в сумі за трьома ОПФ (громадська організація, благодійна організація, громадська спілка) зареєстровано близько 112 тис. організацій, це 8,2% від усіх юридичних осіб, офіційно зареєстрованих у країні. Якщо раніше більшу частину в структурі неурядового сектору становили громадські організації, то у 2022 р. тенденції змінилися. Торік кількість зареєстрованих БО більш ніж удвічі перевищувала кількість ГО та суттєво перевищила аналогічні показники попередніх років. Кількість зареєстрованих у 2022 р. БО становила 6367 організації (показник 2021 р. – 830) проти 2760 зареєстрованих ГО (показник 2021 р. – 4360). Такий сплеск спричинений повномасштабним вторгненням РФ в Україну у лютому 2022 р., що спонукало населення до оперативної кооперації та самоорганізації. Своєю чергою, вже в середині 2022 р. новостворені волонтерські рухи та організації потребували нормативної інституціоналізації, що обумовлено налагодженням співпраці із міжнародними організаціями та органами влади, а відповідно, необхідністю мати докази легальної діяльності.

Водночас, розглядаючи загальний об’єм зареєстрованих неурядових організацій, практично неможливо встановити кількість з них, які реально функціонують. Інформація, яка збирається від НУО для ведення статистичних спостережень, по-перше, збирається тільки від ГО, по-друге, форма цього звіту містить дані лише щодо фінансування (витрат, доходів, джерел тощо)[446]. Тож висновки щодо

[446] Заміховська О. Л. Соціологічні аспекти освіти в генезі мережного суспільства. *Scientific Journal «ScienceRise»*. 2015. № 11/1 (16). С. 88–94.

результативності роботи ГО протягом року не можна сформувати на основі результатів дослідження статистичної звітності.

Аналізуючи підходи до типологізації неурядових організацій (та окремо громадських організацій), ми переконались у тому, що неможливо розглядати сектор в якомусь одному аспекті, оскільки, повертаючись до питання його інституціоналізації, на перший план виходить необхідність комплексного розгляду виконання сектором своїх функцій. Ми спробували сформувати систему координат, яка ілюструє та характеризує структуру неурядового сектору у трьох найважливіших аспектах: сфера, діяльність, масштаб.

Рис. 8.3. **Структура типологізації НУО***

**Джерело : укладено автором*

На рис. 8.3 ми також окреслили простір правового поля навколо системи, оскільки НУО, як і решта суб'єктів суспільно-політичних відносин, мають діяти в рамках законодавства. Вони можуть ці рамки розширювати або видозмінювати за результатами своєї професійної діяльності, проте, аби залишатися легальними та легітимними, мають не порушувати наявні.

Для кожної координати (критерії) ми виокремили свою компетенцію, яка є визначальною у розвитку організації у тій площині, де вона функціонує. Так, для побудови такої системи координат, перш за все, має бути сприятливе правове поле, яке дозволяє НУО вільно діяти та виконувати свої функції.

Тож сфері діяльності відповідає аспект організаційної (професійної) спроможності. Тобто, для прикладу, аби організація мала змогу виконувати роботу у сфері екології, вона, перш за все, повинна мати команду спеціалістів, які є професіоналами з питань екології.

Вісі діяльності відповідає фінансова спроможність організації, оскільки від виду роботи, яку веде НУО, залежить обсяг фінансування, який необхідно залучити для можливості вести адвокацію чи надавати послуги, а також вибір джерел фінансування, із якими розвивати співпрацю.

Для вісі масштабу визначальною характеристикою встановили комунікаційну спроможність, а саме – вміння та результативність НУО встановлювати партнерство та впливати на прийняття рішень на тому рівні управління, у площині якого лежить компетенція розв'язання конкретного питання, над яким організація працює.

Останньою складовою, яка характеризує сукупність (сектор), а не кожну окрему організацію, є коаліційна спроможність – здатність НУО до кооперації та збереження стійкого партнерства з іншими НУО сектору країни та світу.

Правове середовище. Насамперед розглянемо правове поле, яке на сьогодні створене для неурядового сектору та його межі. На основі такого аналізу ми зможемо схарактеризувати зовнішнє середовище сектору НУО та визначити його проблемні аспекти.

Основоположним документом, який встановлює можливість створення та діяльності на території України неурядових організацій, є Конституція України. Зокрема, стаття 36 передбачає: «Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського

порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей»[447]. Цією ж статтею встановлена рівність усіх громадських об'єднань перед законом. Згідно зі ст. 37 ніхто, крім суду, не може заборонити діяльність об'єднань громадян. У цілому документ гарантує також права участі в управлінні державою та здійсненні місцевого самоврядування для громадян.

Окрім цього основоположного акта, на сьогодні в Україні прийнята низка інших законів та нормативно-правових актів, які встановлюють особливості діяльності різних НУО та регулюють дотичні до них галузі суспільного життя. Насамперед це Закон України «Про громадські об'єднання» та Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», які встановлюють правила роботи двох основних видів організацій у секторі НУО.

Ми проаналізували динаміку змін усіх 29 нормативно-правових актів загальнонаціонального рівня, які попередньо відібрали до аналізу на основі моніторингу правового середовища функціонування НУО. Загалом проаналізовані акти встановлюють засади діяльності всіх НУО в країні, визначають права, можливості та способи їх реалізації, а також встановлюють обов'язки для НУО.

Будь-яка неурядова організація, яка створена відповідно до законодавства, може отримати статус неприбуткової[448]. Такий механізм дозволяє НУО звільнитися від сплати податку на прибуток, що, відповідно, є логічним для цієї категорії організацій, оскільки всі вони працюють без мети його отримання. Окрім цього, спеціальних податкових знижок або пільг, які є популярним інструментом підтримки неурядових організацій в інших країнах, для переважної більшості НУО в Україні не передбачено.

Незважаючи на те, що українське законодавство практично не надає пільгової підтримки НУО, воно передбачає широкі можливості для отримання та залучення коштів із різних джерел фінансування. Перш за все – це отримання членських внесків, пожертв,

---

[447] Про громадські об'єднання : Закон України станом на 10.04.2020 р. *Голос України*. 18. 04. 2012. № 70.

[448] Отримання ознак неприбутковості : урядовий портал. 2016. URL: https://www.kmu.gov.ua/service/otrimannya-oznaki-nepributkovosti

розмір яких та обов'язковість встановлення відводиться на розсуд НУО і закріплюється в її установчих документах самостійно. Не забороняється НУО проводити підприємницьку діяльність, якщо така діяльність відповідає статуту організації та сприяє досягненню цілей, задля яких створена НУО[449]. Тобто всі зароблені кошти НУО має витратити на статутні цілі та свої безпосередні завдання. Такі положення передбачає і Цивільний кодекс України, і обидва галузеві закони.

Окремі ж НУО в Україні мають привілеї у бюджетному фінансуванні. На їх підтримку щороку у Державному бюджеті України передбачаються окремі бюджетні програми, які забезпечують фінансування діяльності таких організацій протягом бюджетного року. Підставою для такого фінансування є Бюджетний кодекс України, зміни, внесені до якого у 2016 та 2018 рр., визначають видатками Державного бюджету, у тому числі на державну підтримку молодіжних та дитячих, ветеранських, спортивних та національно-патріотичних ОГС. Водночас переліки НУО, які можуть отримувати підтримку з бюджету, встановлені КМУ та не передбачають процедур конкурсного відбору.

Окрім цього, правове поле не обмежує НУО брати участь у проєктах, які підтримуються за кошти міжнародних донорських та фінансових організацій. Так, наприклад, НУО можуть бути реципієнтами та/або виконавцями проєктів міжнародної технічної допомоги самостійно або у партнерстві з органами влади[450]. Не заборонено законодавчо також долучати НУО до реалізації програм та проєктів, які Україна реалізує за кредитні кошти від урядів інших країн та міжнародних фінансових організацій.

З питаннями правого поля у сфері фінансування та залучення коштів на діяльність неурядових організацій в Україні тісно пов'язані питання їх прав та можливостей діяти у партнерстві з

---

[449] Цивільний кодекс України : Закон станом на 01. 02. 2021 р. *Відомості Верховної Ради України*. 03. 10. 2003. № 40.

[450] Лациба М., Сидоренко Д., Повтар Н. Барометр ОГС. Оцінка середовища громадянського суспільства в країнах східного партнерства : нац. звіт. Київ : УНЦПД, 2019. 54 с.

органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Це питання потребує розгляду у кількох аспектах:

– можливість бути виконавцями програм/проєктів, які реалізуються органами влади;

– можливість змінювати політику та впливати на її формування.

Можливість НУО бути виконавцями державних та регіональних цільових програм закріплена у Законі України «Про державні цільові програми» та рішеннях місцевих органів влади. Зокрема, законом визначено, що виконавцями таких програм можуть бути організації незалежно від форми власності, які обирає замовник для виконання заходів програми за результатами конкурсу[451]. Враховуючи, що цільові програми є стратегічними документами із розв'язання найважливіших проблем розвитку держави та реалізуються коштом Державного бюджету, вони є одним з основних інструментів співпраці сектору НУО та органів державної влади. Аналогічний механізм діє на місцевому рівні, де цільові регіональні програми реалізуються коштом місцевих бюджетів. У виконавцях кожної з них потенційно можуть бути присутніми й НУО, і бізнес, і комунальні структури, що забезпечує їх міжсекторну співпрацю.

Проте окремо слід розглянути правове поле, яке створене для підтримання фізичної безпеки представників неурядового сектору. На сьогодні це питання особливо гостре для громадянського суспільства. Насамперед це пов'язано зі збільшенням кількості переслідувань та нападів на громадських активістів, що, з одного боку, демонструє підвищення спроможності сектору НУО у реформуванні, протидії корупції тощо та демонструє можливість третього сектору змінювати систему. З іншого боку, в Україні не розвинені механізми захисту представників сектору НУО від нападів, які є наслідком їх професійної діяльності. Практика показує, що найчастіше страждають від насильства представники антикорупційних та правозахисних організацій, а також екоактивісти та НУО, які захищають права сексуальних меншин. І якщо у

[451] Про державні цільові програми : Закон станом на 17.11.2018 р. *Голос України*. 04. 06. 2004. № 101.

перших трьох випадках підозри найчастіше падають на політикум та бізнес, то в останньому причиною нападів частіше за все є гомофобні прояви населення.

Не менш важливим питанням є системність підходу до розбудови третього сектору та стратегічних напрямів його розвитку, оскільки це питання «політичного становлення» є одним із ключових аспектів інституціоналізації НУО.

Основоположним документом, який встановлює наміри держави щодо сектору НУО, на сьогодні є «Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»[452].

Для дослідження ми використали розподіл стратегічних завдань за метою та способами її досягнення. Тож усі 87 завдань та підзавдань стратегії ми розподілили на чотири підгрупи:

- а) інформування та комунікація;
- б) удосконалення нормативно-правового забезпечення;
- в) організаційний розвиток та навчання;
- г) фінансування та фінансова спроможність[453].

Класифікуючи завдання у такий спосіб, ми отримали такі результати:

Якщо заглибимося в аналіз виокремлених на рис. 8.4 категорій, то побачимо, що 33 із 87 завдань спрямовані або витікають зі змін до чинних нормативно-правових актів або прийняття нових. Найбільша кількість нормативних змін зафіксована у стратегічному напрямі «Забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, розв'язання питань місцевого значення». Більшість активностей планують сконцентрувати на удосконаленні механізмів локальної демократії та врегулюванні питань реалізації громадянами права на участь у суспільно-політичному житті громади та країни.

---

[452]Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : проєкт. 2020. URL: http://surl.li/fbamg

[453] Дмитренко О. А. Перспективи інституційного розвитку неурядового сектору: аналіз проєкту Національної стратегії розвитку ОГС. *International Journal of Innovative Technologies in Social Science.* 2020. № 7 (28). С. 1–8.

Рис. 8.4. **Розподіл завдань стратегії за метою та характером її досягнення***

**Джерело : укладено автором на основі інформації з Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки. 2020. URL: http://surl.li/fbamg*

Окрім нормативного аспекту, одна із перших потреб для забезпечення ефективних процедур участі громадськості у процесі прийняття рішень – це активізація громад. Стратегія передбачає такі активності, але у загальному підрахунку завдання, спрямовані на інформування та комунікацію, становлять 1/8.

Третя підгрупа завдань, яку ми виокремили, – це «організаційний розвиток та навчання». До цієї категорії віднесли активності, які передбачають розширення можливостей організацій громадянського суспільства посилити свою роль у державі через розбудову інфраструктури, експертного потенціалу та поліпшення фахових навичок. Завдання цього напряму більшою мірою орієнтовані на вже сформовані громадські структури й мають забезпечити допоміжну функцію у їх розвитку.

До цієї ж категорії завдань Стратегії належать і питання доброчесності, прозорості самих ІГС і підвищення фаховості та галузевої експертизи представників ІГС, у тому числі із використанням методів формальної освіти та створення умов для професійної зайнятості населення в роботі ІГС. На нашу думку, це одні із ключових завдань Стратегії, які дозволять зберегти баланс між розвитком галузі на державному рівні та його розбудовою з боку ІГС. Такого висновку дійшли через те, що аби скористатися можливостями з організаційного розвитку та навчань, ІГС мають бути безпосередньо зацікавлені у такій роботі та використовувати інструменти, які для них стануть ще більш доступними.

Остання підгрупа завдань, яку ми виділили та розглянемо в рамках аналізу Стратегії – це фінансування та фінансова спроможність. Цей напрям є визначальним у питанні існування та функціонування сектору НУО зокрема та ІГС в цілому. Якщо в минулому фінансування діяльності неурядового сектору більшою мірою здійснювали міжнародні донорські організації коштом грантових надходжень, то на сьогодні діяльність НУО все більше концентрується у напрямі обслуговування населення. Наразі неурядовий сектор кристалізується у повноправного економічного гравця, який на рівні з сектором держави та бізнесу може впливати на соціально-економічний розвиток країни. У Стратегії питання фінансування ІГС окреслене масштабно, на нього припадає 27,6% від усіх завдань. Така необхідність зумовлена розвитком ринку послуг, які надають неурядові організації, та підвищення конкуренції серед них, зокрема і в аспекті якості.

Поряд із цим на практиці зберігаються складнощі правового середовища та з'являються нові загрози у законодавчій площині. Наприклад, автори аналітичної доповіді «Громадянське суспільство України: політика сприяння та залучення, виклики та трансформації» констатували погіршення правового середовища діяльності ОГС в Україні протягом 2016–2018 р. До причин несприятливого правового середовища віднесли запровадження електронного декларування для антикорупційних НУО, намагання

збільшити кількість фінансової звітності від НУО, а також збільшення кількості нападів на громадських активістів[454].

Оптимістично рівень розвитку громадянського суспільства, відповідно, й неурядового сектору, розглядає міжнародна спільнота. Так, за даними щорічного рейтингу вимірювання демократії у різних країнах світу, який проводить організація Freedom House, Україну відносять до категорії країн, що мають «транзитивний/ гібридний режим». Ця категорія характеризується відносним рівнем свободи та дотримання прав і знаходиться рівно посередині між авторитарним режимом та консолідованою демократією. Загальний індекс країни складається із 10 показників, один із яких вимірює рівень розвитку громадянського суспільства в країні. В Україні цей показник становить 5 балів (із 7 можливих) упродовж останніх трьох років, що безперечно є хорошим результатом, адже демонструє відносну стабільність та потенціал сектору. Водночас, якщо розглянути статистику оцінок в динаміці, видно, що сплески громадянської активності зафіксовані у 2015–2016 рр., коли показник становив 5,7 бала. Утім, Freedom House не відмітив змін у розвитку громадянського суспільства впродовж 2022 р. відносно 2021, 2020 та 2019 рр. Це змушує скептично поставитися до оцінки рівня демократії у 2022 р. загалом, оскільки у 2022 р. в Україні відбувся сплеск громадської активності у відповідь на повномасштабне вторгнення Росії, але в показниках сплеску не прослідковується.

Коаліційна спроможність. Поодинокі НУО можуть робити свій внесок у розвиток громад: боротися з незаконними забудовами в місті; побудувати притулок для тварин; надавати правову допомогу незахищеним верствам населення тощо. Їхня практика залишиться позитивними кейсами та задовольнить певну потребу місцевого населення. Проте якщо брати до уваги глибинні системні зміни, які стануть не прецедентами, а практикою, реформи, які запустяться та доведуться до завершення, благо, яке отримає

[454] Громадянське суспільство України: політика сприяння та залучення, виклики та трансформації : аналіт. доп. / В. М. Яблонський та ін.; за заг. ред. О. А. Корнієвського, Ю. А. Тищенко, В. М. Яблонського. Київ : НІСД, 2019. 112 с.

значна частка населення, – частіше за все ми говоримо про об'єднання НУО. Об'єднуючись у коаліції та союзи, НУО стають мобільнішими та більш експертними, оскільки:

– по-перше, автоматично збільшують радіус своєї інформаційної активності та взаємодії з населенням шляхом залучення партнерів у регіонах;

– по-друге, отримують доступ до вузьких фахівців із різних неурядових організацій, які, спеціалізуючись на однаковій тематиці, здатні виробити комплексні рішення та пропозиції.

Дослідження коаліцій та коаліційної спроможності стосовно НУО у вітчизняній літературі не є популярним напрямом. Коаліції стають предметом аналізу більшою мірою у контексті вивчення парламентаризму та партійної системи. Як зазначив один з українських дослідників, «громадські об'єднання та ініціативи залишаються поза політикою, допоки не прагнуть отримати та утримати владу»[455]. В такому контексті автор, говорячи про союзи організацій третього сектору, використовує для їх означення термін «об'єднання», відрізняючи таким чином їх від коаліцій, які існують та діють у політиці. Натомість дослідження закордонних учених показують, що феномен коаліційних утворень та мереж серед НУО та за участі НУО в Західних країнах є окремим предметом дослідження ще з початку 1990–х років. Особливу цікавість у вчених викликають коаліції та союзи третього сектору, які утворюють окремі глобальні організації – мережі.

Розглядаючи третій сектор як «посередника» між суспільством та державою, ми маємо визнати, що існує низка суспільних проблем, які сектор не може розв'язати самостійно, наприклад, питання забруднення навколишнього середовища, бідності, епідемій, корупції тощо. Такі проблеми потребують реагування з боку держав: включення їх до пріоритетів національних політик, передбачення фінансування та розробки нормативного підґрунтя для діяльності. З іншого боку, міжнародні неурядові організації на сьогодні вже мають сильну мережеву структуру та можуть тиснути на офіційні

[455] Мироненко В. Політико-правові засади формування і діяльності парламентських коаліцій: зарубіжний досвід і Україна : дис. к. політ. н-к : 23.00.02. Київ, 2016. 223 с.

уряди країн, які розвиваються, через фінансові вливання в розвиток цих країн, що дозволяє розглянути коаліцію міжнародних НУО та коаліцію НУО і держави як однаково ефективних стейкхолдерів[456].

У цілому в політичній науці існує достатньо багато підходів до розуміння поняття коаліції, а відповідно – її природи та функцій. Об'єднавчим фактором для переважної більшості визначень, які використовуються дослідниками, є їх згода в тому, що коаліція існує виключно з існуванням спільної мети; поведінка та дії учасників коаліції мають кореспондувати зі спільними цілями та діями партнерів; припинення існування коаліції є природним явищем, яке не має негативного забарвлення.

Разом із тим більшість дослідників визнають позитивний аспект коаліційної роботи та об'єднання зусиль і ресурсів. Так, наприклад, Х. Янакопулос розглядає коаліції НУО з точки зору теорії залежності від ресурсів. З її позиції у коаліційних структурах НУО позбуваються основної загрози для свого існування – дефіциту. При цьому дослідниця не обмежується лише питанням дефіциту фінансів, а говорить і про потребу в інших ресурсах: кадрах, інформації, суспільному визнанні. Причиною появи тієї чи тієї коаліції у секторі визначається критичне значення якогось із наведених ресурсів, який організація намагається або контролювати, або шукати у співпраці з іншими, які можуть його забезпечити[457].

Тобто процес створення коаліцій у неурядовому секторі розглядається більшою мірою як природна складова взаємодії організацій, яка, крім активізації роботи у цьому напрямі, дозволяє підсилити самих учасників таких союзів.

Досліджуючи питання правового середовища функціонування НУО, ми не виявили бар'єрів чи перепон для об'єднання організацій у союзи/коаліції, їх спільної діяльності тощо. Тобто можемо констатувати, що сектор НУО України має коаліційну здатність. На противагу здатності, важливо дослідити питання коаліційної спроможності – наскільки сектор використовує свої можливості діяти спільно.

---

[456] Хар О. Ю. Міжнародно-правове регулювання діяльності неурядових організацій. *Регіональні студії.* 2020. № 20. С. 131–136.

[457] Yanacopulos H. The strategies that bind: NGO coalitions and their influence. *Global Networks: A Journal of Transnational Affairs*. 2005. Vol. 5. P. 93–110.

У межах одного зі своїх останніх досліджень УНЦДП та ІСАР Єднання вивчали питання функціонування в Україні коаліцій неурядових організацій. Дослідники взяли до уваги 38 одиниць, які є активними, мають продукти своєї роботи та існують щонайменше 3 місяці. Автори дослідження аналізували насамперед проблеми, які існують в НУО із розвитком коаліцій, до яких вони належать. Ми в рамках дослідження розглянемо інший аспект – результативність їхньої діяльності, беручи за основу вибірку об'єднань, сформовану авторами із 33 коаліцій (для аналізу ми обрали не всі запропоновані коаліції, оминувши коаліцію бізнес-організацій та коаліцію, яка припинила свою діяльність).

Так, перш за все простежимо динаміку об'єднання НУО в коаліції.

Рис. 8.5. **Динаміка об'єднання НУО у коаліції у розрізі років***

*Джерело : укладено автором

З рис. 8.5 видно, що сплеск коаліційного формування припадає на 2017 р. Майже третина об'єднань створена у цьому році. Разом із тим, 9 із 12 коаліцій є регіональними коаліціями Реанімаційного пакета реформ, тож різке підвищення їх кількості у 2017 р. передусім зумовлене початком роботи РПР у напрямі розвитку регіональних коаліцій. У цілому ж від загальної кількості коаліцій, які потрапили у вибірку, 41% – регіональні коаліції РПР,

діяльність яких поширюється на окремі міста або області. Більшість інших коаліцій є міжрегіональними[458].

Розрахували, що в середньому в регіоні діє 9,8 коаліцій. Найменша кількість коаліцій для області становить 7, що є достатньо високим показником, оскільки свідчить про об'єднання зусиль НУО для розв'язання щонайменше семи суспільних проблем. Водночас розподіл коаліцій за принципом їх дислокації показує, що НУО частіше схильні до міжрегіональних коаліцій, ніж союзів усередині області. На нашу думку, саме міжрегіональні об'єднання є дієвим інструментом обміну найкращими практиками та їх поширення Україною, зокрема, у тих питаннях, які належать до компетенції органів місцевого самоврядування, а отже, часто не можуть бути врегульовані нормативними актами центрального рівня.

За сферою діяльності досліджуваних коаліцій на основі інформації щодо мети створення та/або місії коаліцій ми класифікували їх за узагальненими напрямами роботи.

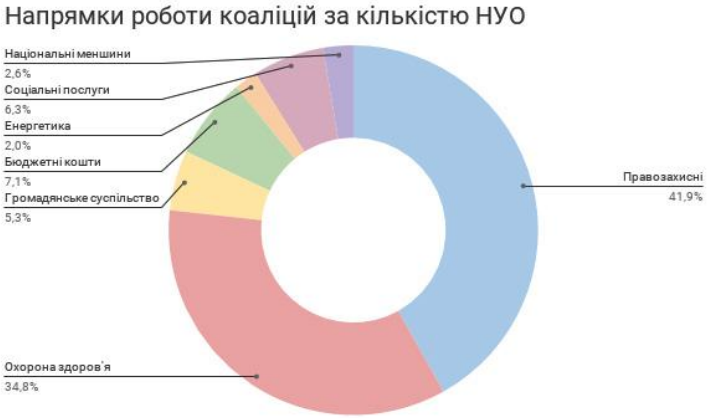

Рис.8. 6. **Напрями роботи коаліцій за кількістю НУО***

*****Джерело: укладено автором на основі даних: Омелян І. Рекомендації для подальшого розвитку та підтримки коаліцій ОГС в Україні : аналітична записка. Київ: ЦЕДЕМ, 2020. 19 с.

[458] Дмитренко О. А. Коаліційна спроможність неурядового сектору в Україні. *Літопис Волині.* 2021. №. 24. С. 201–206.

З рисунка 8.6 видно, що організації у сфері захисту прав не лише найчастіше об'єднуються у коаліції, а й, водночас, ці коаліції є найбільш численними. Суттєво відрізняється співвідношення у сфері охорони здоров'я. Коаліцій цього напрямі всього три серед досліджуваних, проте склад їх учасників достатньо широкий – майже 35% від усіх НУО, які є членами міжрегіональних коаліцій. У решті напрями кількість НУО невисока – від 3 до 7%. Ці напрями роботи є дещо вужчими, що зумовлює меншу кількість залучених організацій. Деякі із визначених напрямків також достатньо молоді. Наприклад, контроль за використанням бюджетних коштів почав об'єднувати навколо себе НУО порівняно недавно, тоді як пацієнтські та правозахисні організації мають в Україні довгу історію існування.

Актуальним питанням залишається ефективність функціонування коаліцій НУО. Враховуючи, що кожна окрема коаліція створюється та об'єднується на основі власних цілей: взаємодопомоги, обміну ресурсами або поширення власної діяльності – ефективність її існування є індивідуальним показником. Невіддільним від питання ефективності є також проблема життєздатності самих коаліцій, оскільки союзи, які продовжують своє існування після досягнення початкових цілей, або ті, мета яких є складною та довгостроковою, з часом починають потребувати адміністрування, спільного планування та координації, а отже, ресурсів. Основні перепони, які наразі існують для функціонування коаліцій НУО, організації сформували як: відсутність фінансового забезпечення; неузгодженість діяльності організацій-членів; недостатній рівень фаховості у НУО-учасниць; погана поінформованість НУО та громадян про переваги коаліційної форми співпраці тощо. Більшість із проблем, окреслених НУО, свідчить про те, що коаліційний підхід серед українських НУО все ще перебуває на етапі становлення. Організації створюють союзи, але водночас відмічають проблемними моментами ті аспекти, які ці союзи мають вирішувати. Тож на сьогодні перспектива розвитку коаліційної спроможності неурядового сектору має широкий простір для розвитку.

Фінансова спроможність. Попри те, що вид, спосіб та обсяг фінансування прямо не впливає на якість роботи НУО, цей аспект

дозволяє дійти висновків щодо стійкості та спроможності третього сектору існувати самостійно та незалежно від інших гравців. Під час дослідження правового поля ми розглянули широкий спектр прав та можливостей, які нормативно закріплені в українському законодавстві щодо отримання та використання коштів і ресурсів третім сектором. Загалом ми можемо розділити всі фінансові можливості умовно на два види:

1. Пряме фінансування:

– стати одним із виконавців/співвиконавців регіональної або національної галузевої програми;

– стати переможцем конкурсу, який оголошується органом влади в рамках його діяльності та фінансування.

2. Опосередковане фінансування:

– стати залученим надавачем послуг на підставі укладеного контракту між органом влади/комунальною установою та організацією. Найбільш поширеним інструментом для такої співпраці на сьогодні є публічна закупівля[459].

Дослідивши шляхи та джерела фінансування НУО, ми дійшли висновку, що на практиці, по-перше, вони мають корелюватися із видом та характером діяльності НУО, по-друге, саме в закупівельному механізмі закладена основа незалежного розвитку фінансової спроможності НУО як соціально-економічного партнерства між третім сектором та державою.

Оцінюючи співвідношення «вид НУО – механізми фінансування», ми маємо враховувати, що хоча й розглядаємо третій сектор як єдиного актора у вигляді сукупності організацій, за характером своєї діяльності він не є однорідним. Диференціація проходить на рівні місії організації, тобто її ролі у суспільно-політичному середовищі. Повертаючись до видів НУО, які ми виокремили за характером діяльності – аналітичні, адвокаційні, сервісні, – слід відзначити, що критерії фінансової стійкості для них різнитимуться. Наприклад, сервісні організації виконують

[459] Дмитренко О. А. Інституційна спроможність неурядових організацій в Україні: фінансовий аспект. *Науковий часопис НПУ ім. М. П. Драгоманова.* 2020. Вип. 28. С. 48–55.

завдання, покладені на них державою (делеговані з тих чи інших причин). Ці організації опікуються соціальним захистом населення, надають послуги, подекуди перебирають на себе функції органів соціального захисту з організації тимчасового проживання людей, які опинились у складних життєвих ситуаціях, тощо. Тобто діяльність сервісних організацій полягає у безпосередній роботі з населенням залежно від потреб цього населення. У цьому випадку держава є замовником організації системи надання соціальних послуг та соціального захисту своїх громадян, забезпечуючи їх оплату. Така система відносин «замовник – виконавець» в Україні на практиці може реалізуватися за допомогою декількох моделей фінансування:

– соціальне замовлення[460];
– публічна закупівля[461];
– конкурс проєктів[462];
– реалізація державної/регіональної програми у ролі виконавця[463].

Розглядаючи предмет співпраці – «організація соціальних послуг» – маємо відзначити, що для НУО, які займаються здебільшого такою діяльністю, питання фінансування є важливим у таких аспектах:

1. Фінансування має бути постійним, оскільки надання соціальних послуг частіше за все має безперервний характер, наприклад, паліативний догляд.

2. Важливе бюджетне фінансування, оскільки НУО забезпечують соціальний захист та догляд за населенням країни, який держава делегувала їм.

---

[460] Про соціальні послуги : Закон станом на 20. 01. 2020 р. *Голос України*. 27.04.2019. № 82.

[461] Про публічні закупівлі : Закон станом на 17. 03. 2021 р. *Голос України*. 18.02.2016. № 30.

[462] Конкурс з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка за рахунок коштів обласного бюджету в 2020 році : оголошення ХОДА. 2019.

[463] Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106. *Офіційний вісник України*. 2007. № 8. С. 313–316.

3. У критичних випадках джерела фінансування неважливі, оскільки для сервісних НУО питання незалежності є другорядним стосовно питання опіки над своїми бенефіціарами.

Розглядаючи діяльність адвокаційних та аналітичних НУО, бачимо, що є неможливість застосувати такі самі критерії фінансової спроможності до них, оскільки обидва види НУО спрямовані на системні зміни, а отже, на зміну політики. Неупередженість та незалежність діяльності таких НУО є визначальною для їх ефективності та результативності. Це означає, що джерела фінансування для них є вагомим фактором. Натомість постійність фінансування у цьому випадку не є критерієм, який сприяє виконанню функцій цими організаціями. Постійність фінансування цієї діяльності для неурядового аналітичного центру свідчитиме скоріше про його неефективність – нездатність з першого разу виконати прикладне дослідження. Інше питання в цьому контексті – це, звичайно, життєздатність такої НУО. Розглядаючи обидва аспекти, маємо відмітити, що функція сервісної організації – забезпечити населення соціальним супроводом, функція аналітичного центру – виробити аргументовані рішення суспільно-політичної проблеми. Тож перша потребує сталого постійного фінансування, що обумовлене характером її діяльності, друга – точкової оплати результатів аналітичної роботи. Можемо говорити, що системи фінансової спроможності для цих двох видів НУО різняться: перші спрямовані на процес, у них може бути один замовник, партнер, і це забезпечить результативність роботи, другі – спрямовані на результат, можуть мати широке коло замовників, партнерів, при цьому не обмежуючись державою, а у випадку єдиного джерела фінансування ризикують втратою свого статусу «незалежного» аналітичного центру, а отже, не зможуть ефективно виконувати свою функцію. Саме тому як основу соціально-економічного партнерства між третім сектором та державою ми розглядаємо систему публічних закупівель, яка є однаково застосовувана для всіх видів НУО у конкурентному середовищі.

На основі даних, які містяться в інформаційно-комунікаційній системі «Прозорро», ми провели аналіз використання такого механізму фінансової співпраці третього сектору з державою за три роки.

Аналіз здійснили у розрізі поділу НУО на громадські та благодійні, що дасть змогу простежити відповідні тенденції (див. табл. 8.1, 8. 2).

Таблиця 8.1.

Участь неурядового сектору у публічних закупівлях*

Громадські (організації, об'єднання, спілки)

Рік	Кількість учасників – НУО (од.)	Кількість закупівель за участі НУО (од.)	Сума договорів (млн грн)
2018	201	843	94,4
2019	246	761	100,9
2020	367	1065	134,5

*Джерело : укладено автором на основі аналізу даних з електронного модуля аналітики публічних закупівель bi. prozorro: картка організатора.

Таблиця 8.2.

Участь неурядового сектору у публічних закупівлях*

Благодійні (організації, товариства, фонди)

Рік	Кількість учасників – НУО (од.)	Кількість закупівель за участі НУО (од.)	Сума договорів (млн грн)
2018	49	87	32,3
2019	88	167	78,5
2020	82	225	117,8

*Джерело : укладено автором на основі аналізу даних з електронного модуля аналітики публічних закупівель bi.prozorro: картка показники.

З табл. 8.1 та 8.2 бачимо, що протягом трьох років у системі збільшувалася кількість НУО, які реєструються та беруть участь у закупівлях. Дещо поменшала кількість закупівель, у яких взяли участь ГО у 2019 р., порівняно з попереднім. Проте збільшення вартості договорів та учасників може свідчити про перехід замовників до використання багатолотових закупівель або оптимізації потреб у послугах. У 2020 р. можемо відмітити суттєве зростання і

кількості закупівель, де НУО взяли участь, і обсягу укладених договорів. Так, у 2020 р. третій сектор шляхом участі у публічних закупівлях підписав договорів із державою та місцевими структурами загальною вартістю у 252,3 млн грн. Окрім цього, показник кількості учасників відносно кількості закупівель свідчить про системність участі НУО у закупівлях. Відтак у середньому у 2020 р. одна організація брала участь у трьох закупівлях, що свідчить про нарощування потенціалу НУО як повноправного партнера держави у цій сфері. Водночас у закупівлях за участі НУО залишається тенденція до використання замовниками неконкурентних процедур закупівель, що, відповідно, обмежує можливості формування конкурентного середовища.

Перспективи розвитку партнерства держави та неурядового сектору у фінансово-господарському аспекті на сьогодні розглядають багато дослідників, самі НУО, а також державні структури, зокрема ті, які опікуються сферою соціального забезпечення населення. Акцентують на такій діяльності й у Стратегії сприяння розвитку організацій громадянського суспільства на 2021–2026 роки, яка передбачає одним зі своїх стратегічних завдань: «Створення правових, регуляторних та економічних умов для зростання частки організацій (інститутів) громадянського суспільства у публічних закупівлях»[464]. Зокрема, це питання розглядається як один зі способів розв'язання проблеми фінансової (у т. ч. бюджетної) підтримки організацій громадянського суспільства.

Розглядаючи ж ринок публічних закупівель як один з елементів забезпечення функціонування держави та виконання покладених на неї функцій, слід також враховувати й формування порядку денного, як першооснови для планування і проведення закупівель. Попри наявність у країні Стратегії сприяння розвитку організацій громадянського суспільства, понині відсутній загальний порядок денний щодо формування та комунікації ролі неурядових організацій у цьому процесі. Нині запит на послуги

[464] Запрошення до обговорення проєкту Указу Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки» : оголошення. URL: http://surl.li/fbamw

ОГС формується точково, більшою мірою задля забезпечення потреб місцевого населення у регіонах, утім, основним стейкхолдером, який може і має приймати рішення у формуванні запиту та долучення НУО до ринку, залишається держава. У цьому контексті НУО лише опосередковано може вплинути на рішення, що обумовлює і стимулює розростання адвокаційних організацій та професіоналізацію їх роботи. Отже, відсутність управлінської волі на формування запиту, у тому числі у фінансових відносинах держава – НУО, можна кваліфікувати як один із потенційних ризиків для повноцінного розвитку сектору.

Комунікаційна спроможність. Для характеристики комунікаційної спроможності неурядового сектору України ми обрали декілька індикативних показників:

1. відкритість ЦОВВ до НУО, доступність та повнота інформації для організацій щодо інструментів участі у виробленні рішень;
2. використання ЦОВВ різних інструментів взаємодії із громадськістю системно;
3. участь НУО з власної ініціативи у діяльності ЦОВВ та формуванні політик;
4. конструктивність НУО у діях, пропозиціях та рішеннях.

Комунікаційну спроможність ми розглядаємо як якість сектору, від якої залежить виконання однієї з основних функцій НУО – участь у виробленні та прийнятті рішень у співпраці з державою. У цьому випадку ми розглядаємо ідеальну модель комунікації з кінцевою метою «зміна чинної політики». Тобто у фокусі залишається лише та комунікація, яка, по-перше, є двосторонньою, по-друге, приводить до конструктивної реакції у відповідь.

Загалом же умовно способи комунікації між третім сектором та державою можна розділити на 4 рівні:

1. Інформування;
2. Консультування;
3. Діалог;
4. Партнерство[465].

[465] Загайний В., Кузьма Н., Рудюк Ю. Інструмент взаємодії та комунікації влади і громадськості : посібник. Львів : ЛОДА, 2017. с. 8

Кожному із цих рівнів відповідають свої цілі, а досягнення найвищого рівня – партнерства – відбувається через поступове проходження усіх попередніх рівнів. Водночас усі виділені рівні комунікації мають різне змістове наповнення для держави та НУО. Попри це, обидва актори мають брати активну участь у цій діяльності, оскільки комунікація в односторонньому порядку приречена на постійне існування на рівні «інформування».

Таким чином, досліджуючи комунікаційну спроможність третього сектору, ми маємо враховувати не лише показники того, наскільки влада взаємодіє із громадськістю, але й показник того, наскільки самі НУО готові брати участь у цій взаємодії та виводити комунікацію на рівень партнерства. Такої думки дотримуються деякі інші вітчизняні науковці. Є. Романенко у своїх дослідженнях комунікаційного процесу у державному управлінні наголошує на тому аспекті, що пасивність неурядових організацій у пострадянських суспільствах є однією із характерних ознак, що призводить наші суспільства до формування порядку денного комунікації «згори донизу», зводячи роль організацій громадянського суспільства та громадян до формату скарг та звернень[466]. Н. Балинська, дотримуючись схожого підходу, проєктує як ідеальну комунікаційну модель між суспільством та владою двосторонній симетричний діалог, що передбачає, зокрема, і включення суспільства, а отже, безпосередньо НУО, як одного з основних виразників його інтересів, у процес прийняття рішень[467].

Окрім обов'язкової взаємної комунікації, під час дослідження комунікаційної спроможності важливо не оминути аспект її ефективності, оскільки навіть за наявності діалогу між НУО та владою він може не містити практичного змістового наповнення. На сьогодні в Україні серед обох акторів – і держави, і третього сектору – популярним є декларування партнерства. Це відповідає і стратегічним напрямам реформ у державі й створює ефект

[466] Романенко Є. О. Комунікативна взаємодія органів державних влади та громадськості: сутність та особливості налагодження. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2014. Вип. 2 (21). С. 190–200.

[467] Балинська Н. Комунікативні ризики в сфері управління. *Державна служба.* 2008. № 5. С. 117–138.

розбудови громадянського суспільства. Проте, повертаючись до функцій НУО та мети комунікації з владою, необхідно оцінювати не лише процес комунікації (створені можливості, правові засади тощо), але і її результати й, як їх запоруку, змістове наповнення комунікаційного процесу. Отже, варто розібрати взаємодію між НУО та державою на складові та розглянути цей процес відповідно до перебігу циклу прийняття політичних рішень. Такий підхід дозволить сформувати порядок ідеальної системи комунікацій, спрямованої на результат, а не процес.

Для дослідження цього аспекту ми вивчили практику взаємодії НУО із ЦОВВ протягом року за допомогою аналізу використання законодавчо доступних в Україні інструментів громадської участі. Так, згідно зі звітною документацією урядового порталу «Громадянське суспільство і влада»[468], протягом 2020 року органи влади використовували 6 різних механізмів консультацій із громадськістю, найпоширенішими з яких були «електронні консультації». Найбільша кількість фактів взаємодії із громадськістю припадає на обласні державні адміністрації, втім, враховуючи їх кількість, одна область у середньому проводить 57 консультацій на рік. Кількість проведених міністерствами консультацій теж розподілена нерівномірно: 53% заходів припадає на три міністерства: МЕРТ, МОН та Мінсоцполітики. Підрахували, що в середньому МЕРТ виносить на консультації з громадськістю питання щоденно, раз на два дні це робить МОН та Мінсоцполітики.

Отож, інструмент електронних консультацій видався найзручнішим для органів влади незалежно від їх розташування у структурі державних органів. З рис. 8.7 видно, що найменш застосовуваними способами взаємодії були круглі столи та громадські слухання. Утім, стверджувати однозначно, чи такий стан речей є характерним для комунікаційного середовища загалом, чи тенденція зумовлена карантинними обмеженнями 2020 року, в рамках цього дослідження не можемо.

---

[468] Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України: громадянське суспільство і влада. URL : https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada

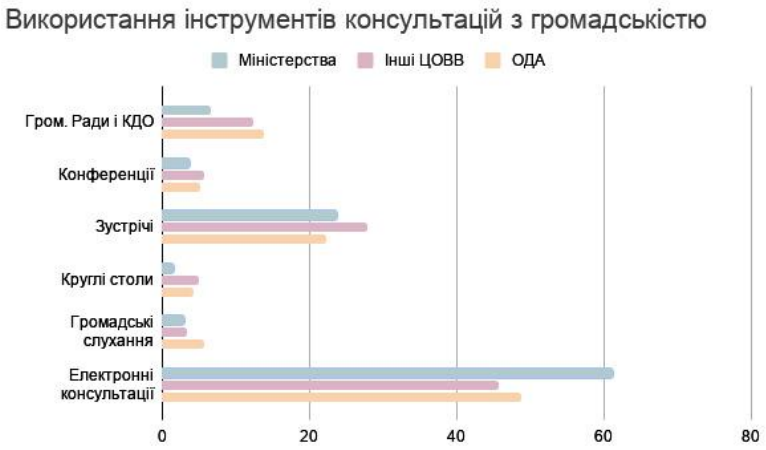

Рис. 8.7. **Інструменти консультацій з громадськістю, (%)***

*Джерело : укладено автором на основі інформаційно-аналітичних матеріалів КМУ «Як проводились консультації з громадськістю» за 1–4 кв. 2020 року.

Тож аналіз звітності про результати проведення консультацій із громадськістю протягом року свідчить про те, що органи влади активно використовують наявні механізми взаємодії. Звітність щодо комунікації з громадянами регулярно збирається та систематизується Секретаріатом Кабінету Міністрів і, станом на сьогодні, оприлюднюється на єдиному інформаційному ресурсі. Однак статистичні дані не містять інформації, яка б давала змогу робити висновки щодо результативності та ефективності організованих заходів. Так, на основі розміщених звітів неможливо встановити дійсний рівень залученості громадян до обговорень, доцільності внесених громадянами та НУО пропозицій та рівня їх врахування для подальшого опрацювання питань/формування нормативно-правових актів тощо.

З метою вимірювання вищевказаних показників ми провели моніторинг інформаційних ресурсів усіх міністерств на предмет інформування населення про заходи комунікації з громадськістю та їх результативності. З прозвітованої кількості проведених консультацій із громадськістю вдалося підтвердити 60% випадків.

З них лише ½ мають зведені результати консультацій та дозволяють ознайомитись із ними. На основі цього аналізу можемо зробити два припущення:

1. Консультації з громадськістю відбуваються згідно з планом, результати узагальнюються та використовуються в подальшій роботі міністерств, проте інформація не публікується у відкритому доступі.

2. Частина консультацій з громадськістю відбувається формально, інформація не систематизується, а відповідно – не враховується під час формування політики й тому не публікується у відкритому доступі.

Обидва припущення наразі неможливо довести або спростувати, оскільки джерелом формування висновків має стати або офіційна звітність, або відкриті джерела інформації, дані з яких не відповідають одне одному.

Ми проаналізували зміст усіх опублікованих за результатами консультацій звітів, аби встановити ступінь залученості НУО до формування політик. Протягом року ми зафіксували участь 222 неурядових організацій у громадських консультаціях та наданні пропозицій щодо удосконалення нормативно-правових актів. Враховуючи загальну кількість неурядових організацій, зареєстрованих в Україні – це близько 0, 2%. Зазначені НУО брали участь у комунікації із 11 міністерствами, при цьому 60% з них взяли участь в обговореннях НПА двох установ: Міністерства освіти й науки та Міністерства молоді й спорту[469].

При частині міністерств до сьогодні діє громадська рада, проте оприлюднення інформації про її роботу ведеться хаотично, а в деяких випадках не ведеться взагалі. Так, згідно з узагальненою звітністю про діяльність громадських рад при ЦОВВ, станом на кінець 2020 року громадські ради діяли при 11 міністерствах і ще два міністерства жодної інформації Секретаріату не надали[470].

---

[469] Дмитренко О. А. Способи впливу на формування політик з боку неурядового сектору. *Social and Economic Aspects of Education in Modern Society* : *матеріали XXVI міжнар. наук. -практ. конф., м. Варшава, 4 квітня 2021 р*. Варшава, 2021. С. 15–18.

[470] Інформація про взаємодію органів виконавчої влади з громадськими радами протягом IV кварталу 2020 року : інформ.-аналіт. мат. *Секретаріат КМУ*. 2020. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_gromrad/info-gromrad-ovv-2020-4.pdf

Найменш використовуваним інструментом комунікації з громадськістю визначили громадську експертизу. Серед усіх досліджуваних інструментів комунікації влади із громадськістю цей є одним із найбільш показових, оскільки ініціатором у цьому випадку є самі організації громадянського суспільства. Проте кількість громадських експертиз протягом останніх 5 років залишалася низькою і до 2020 р. сягнула 2 запитів на рік. Однак ми не зафіксували законодавчих бар'єрів для НУО в організації та проведенні таких комунікативних ініціатив. Відповідне правове регулювання передбачене чинною постановою Кабінету Міністрів України № 2889[471].

Тож, підсумовуючи, відзначимо, що інструменти діалогу, які передбачають однакову залученість до процесу комунікації органів державної влади та неурядових організацій, не працюють злагоджено. Отримані результати свідчать про наявність комунікації, проте з обмеженим колом НУО, при цьому діяльність з інформування решти суспільства про можливості та результати взаємодії із владою не ведеться достатньою мірою. Окрім цього, встановили, що частина заходів, які органи влади враховують у звітності як випадки консультацій з громадськістю, не висвітлюється у відповідних розділах офіційних вебсайтів. Інформацію про такі заходи, як зустрічі, конференції, круглі столи, можливо отримати постфактум зі зведеної звітності Секретаріату КМУ. Водночас відмітили невисокий рівень використання неурядовими організаціями доступних механізмів комунікації. Такого висновку дозволяє дійти відсутність запитів на проведення громадської експертизи, а також низька залученість НУО до аналізу та внесення пропозицій до нормативно-правових актів, які готуються міністерствами та виносяться на обговорення. Утім, однозначних висновків щодо відсутності налагодженого діалогу між НУО та органами влади на основі зібраної інформації зробити неможливо, оскільки необхідно зважати на два аспекти, які можуть мати визначальний вплив:

---

[471] Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05. 11. 2008 р. № 976. *Офіційний вісник України*. 2008. № 86. С. 241–244.

1. Переведення комунікації з офіційного поля в особисті перемовини, що частково спричинене розвитком адвокаційної діяльності НУО, зокрема, так званої «кабінетної адвокації».

2. Відсутність комунікаційної стратегії, медійних фахівців та недооцінка важливості оприлюднення інформації з боку органів влади.

Обидва застереження свідчать про необхідність перегляду та узгодження зі сучасністю процедур та політик взаємодії органів влади та громадськості, прибираючи фіктивні та впроваджуючи дієві інструменти.

Утім, справжні причини та обставини, які стали основними факторами впливу на комунікаційну складову між державою та неурядовим сектором, потребують особливої уваги. Так, припущення щодо переведення комунікації у режим «кабінетної адвокації» може бути індикатором штучного послаблення позицій НУО в системі суспільно-політичних інститутів. Збільшення кількості каналів та інструментів прямої комунікації між державою та населенням, з одного боку, посилюють сервіси держави та роблять життя населення комфортнішим, з іншого – можуть знецінити функцію колективного розв'язання проблем третім сектором. Зародження такої тенденції не є для сектору деструктивним фактором, утім, її розвиток здатен викривити комунікацію практично до виключення НУО із діалогу держава – суспільство, оскільки сама по собі комунікаційна спроможність та виконання ролі медіатора третім сектором є неусвідомленою на сьогодні, перш за все, державою.

Організаційна спроможність. Ця риса є індивідуальною для кожної організації громадянського суспільства, проте її особливості можливо розглянути як специфічні засади функціонування сектору загалом. У цьому випадку йдеться про індивідуальні знання, вміння та навички, які використовує організація у своїй роботі, аби досягати поставленої мети.

Феномен організаційної спроможності на сьогодні є достатньо досліджуваним. Він однаково цікавий та прикладний для організацій усіх трьох секторів: держави, бізнесу та НУО зі своїми специфічними особливостями – оскільки в основі підходу до організаційної спроможності завжди лежить мета розбудувати сильні інституції, які в сукупності здатні до розбудови сектору. Стосовно решти аспектів

інституційної спроможності НУО (коаліційна, комунікаційна, фінансова спроможність), організаційна є базовою. Як показує практика, НУО можуть існувати, не розвиваючи свою організаційну спроможність, а покладаючись на керівника, команду, сприятливе середовище тощо. Загалом, так організація може працювати, проте успішно – лише у короткостроковій перспективі. На практиці – відсутність організаційної спроможності у НУО означає, що організація припинить своє існування або опиниться у стані стагнації після першої організаційної кризи, тобто зміни об'єднавчого фактору (керівника, провідних фахівців, політичного середовища тощо). Для підтвердження нашого висновку маємо заглибитись у сутність поняття організаційної спроможності та організаційної стійкості.

Одна із найбільш популярних концепцій організаційної спроможності розвинена І. Адізесом, який побудував модель життєвого циклу організації, описавши особливості функціонування організації на різних етапах її існування.

Рис. 8.8. **Життєвий цикл організації***

*Джерело : Кохан М. О., Шквірук І. М. Порівняльний аналіз основних концепцій життєвого циклу організації. Молодіжний економічний дайджест. 2014. № 1. С. 12–18.

Хоча модель, зображена на рис. 8.8, частіше використовується для управління ризиками у приватних бізнес-структурах, останнім часом неурядові організації та їх об'єднання застосовують її й у

своїй роботі. Так, питаннями розвитку організаційної спроможності НУО на сьогодні в Україні опікуються такі донорські організації, як ПРООН, ІСАР Єднання, МФ Відродження тощо. Ініціативи їх проєктів часто спрямовані на розвиток потенціалу НУО, підвищення фаховості їх персоналу, налагодження взаємозв'язків усередині сектору, вироблення внутрішніх дієвих політик і процедур. Усі ці аспекти у взаємозв'язку впливають на здатність організацій виконувати свої функції та досягати поставленої мети, у випадку третього сектору – розвивати громадянське суспільство та відігравати одну із провідних ролей у формуванні політики. Такий підхід до вивчення організаційної спроможності багато в чому кореспондується із визначеннями, які дають явищу організаційної спроможності вітчизняні та закордонні вчені[472]. Один із таких дослідників, канадець Ч. Латхаус, під час вивчення феномену організаційної спроможності дійшов висновку, що для аналізу цього явища одиницею вивчення має виступати кожна окрема організація. Тож для вимірювання необхідно вивчити відповідну сукупність одиниць аналізу за встановленими однаковими індикативними показниками[473]. У цьому разі набір та підхід до встановлення рівня організаційної спроможності різнитиметься залежно від розуміння сутності поняття «організаційна спроможність». На сьогодні існує багато підходів до оцінки цього явища, результати деяких із них часто використовуються як база у порівняльному аналізі рівня розвитку неурядового сектору в різних країнах, а також для ілюстрації проблемних аспектів розвитку організацій усередині сектору.

У підсумку варто зазначити, що з усіх досліджуваних нами аспектів явище «організаційної спроможності» досліджене найглибше, а варіативність підходів до вимірювання цієї величини дозволяє підібрати інструмент для будь-яких дослідницьких цілей.

З початком повномасштабного вторгнення РФ в Україну в лютому 2022 р. середовище діяльності та структура громадянського суспільства сильно змінились. Зокрема, посилилась тенденція співпраці між ОГС та об'єднання на основі спільних цілей. Про це

---

[472] Словник основних термінів: словник. *ІСАР Єднання*. 2018. URL: http://surl.li/fbaod

[473] Lusthaus C. Organizational assessment: a framework for improving performance. Ottawa : International Development Research Centre, 2002. P. 214.

свідчить збільшення кількості спільних ініціатив та заяв, спрямованих на ліквідацію наслідків війни, протидію агресору або відбудову країни. Для прикладу, 22 ОГС, які працюють у сфері екології, напрацювали спільні пропозиції щодо адаптації до змін клімату у повоєнній відбудові країни та щодо екологічних і кліматичних реформ, необхідних для європейської інтеграції. Примітно, що ці ОГС між собою не пов'язані нормативними або формальними взаєминами, а об'єднуються ситуативно з конкретною метою. Це може свідчити також і про трансформацію коаліційної спроможності в цілому. Втім, велика війна вплинула також і на діяльність кожної окремої ОГС, і на сприйняття їх суспільством. Останні дослідження свідчать, що 75% ОГС змінили або розширили сферу своєї діяльності з огляду на виклики, спричинені війною і лише чверть організацій продовжили роботу у тих самих галузях, в яких працювали до вторгнення. Так, у структурі неурядового сектору відбулися трансформації, які загалом можна схарактеризувати як зміну пріоритетів, а саме: збільшилась кількість ОГС, зайнятих у сфері допомоги армії та ветеранам, а також ВПО (приріст в середньому на 20% для кожної зі сфер); зменшилась кількість ОГС, які опікуються питаннями освіти, культури та спорту[474]. Водночас можемо припустити, що ці зміни є тимчасовими, оскільки суспільство починає відновлювати ділову активність, а на порядку денному частішає питання зеленої відбудови держави, що актуалізує роботу неурядового сектору також і в інших сферах життєдіяльності.

Окрім цього, різко змінилось сприйняття населенням категорії «громадянське суспільство» та неурядових організацій. Сплеск громадської активності з лютого 2022 р. можна простежити не лише на змінах всередині середовища ОГС, але також і на прикладах індивідуальної діяльності. Зокрема, збільшилась кількість волонтерів та волонтерських об'єднань, які довгий час не були нормативно інституціоналізовані з різних причин. У 2014 р., згідно з дослідженням ООН, досвід волонтерської діяльності мала чверть українців, а 9% почали активно волонтерити внаслідок

[474] Громадянське суспільство України в умовах війни : аналітичний звіт. Київ : КМІС, 2022. 64 с. URL: https://ednannia. ua/189-doslidzhennia/12456-gromadyanske-suspilstvo-ukrajini-v-umovakh-vijni-2022-zvit-za-rezultatami-doslidzhennya-3

російського вторгнення у 2014 р. [475]. Тоді як дослідження 2022 р. засвідчують, що від 60% до 80% населення були залучені до різних видів громадської діяльності[476]. Для прикладу, лише одна ініціативна з об'єднання волонтерів – Волонтерська платформа з початку повномасштабного вторгнення об'єднала понад 400 тисяч користувачів[477]. За даними дослідження Zagoriy Foundation станом на серпень 2022 р. волонтерською діяльність займався кожен третій українець[478]. Зі збільшенням кількості волонтерів виросла також і довіра до них в суспільстві. Хоча впродовж останніх 10 років рівень довіри до неурядового сектору загалом був доволі високим, особливо до волонтерського руху, цьогорічні опитування також показують приріст. Хоча найбільший позитивний баланс довіри відповідно до результатів соціологічних досліджень у 2022 р. отримали ЗСУ (91%), ДСНС (82%) та Нацгвардія (81%), волонтерські організації посідають четверте місце в цьому рейтингу (77%). Значно менший відсоток довіри населення мають громадські організації (44%), утім впродовж року у них також відмічений позитивний приріст[479]. Таку різницю між рівнем довіри до різних інститутів у середовищі НУО, насамперед, ми пов'язуємо з особливостями діяльності кожного із них:

– по-перше, волонтерські організації працюють безпосередньо зі своїми бенефіціарами, що підвищує рівень довіри під час особистого контакту, на відміну від ГО, значна частина яких працює у сфері аналітики або адвокації, що може не передбачати безпосереднього спілкування з широкими аудиторіями;

---

[475] Інформаційна довідка щодо волонтерства та благодійництва. *Міністерство соціальної політики*. 2016. URL: https://www.msp.gov.ua/news/12101. html?PrintVersion

[476] Martin E. C. and Zarembo K. Civil Society and Sense of Community in Ukraine: From Dormancy to Action. *European Societies.* 2023. Vol. 25. P 1–27.

[477] Манелюк Ю. М., Луценко В. Р., Савчук Н. І. Волонтерський рух України в умовах військової агресії. *Політикус*. 2022. № 6. С. 29–33.

[478] Благодійність у часи війни : аналітичний звіт. Київ : Zagoriy Foundation, 2022. 48 с. URL: https://zagoriy. foundation/publications/blagodijnist-u-chasi-vijni-kilkisne-doslidzhennya/

[479] Довіра до держави: як зберегти національну єдність заради перемоги : результати соц. опитування. Київ : Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, 2022. 18 с. URL: https://dif. org. ua/article/dovira-do-derzhavi-yak-zberegti-natsionalnu-ednist-zaradi-peremogi

– по-друге, діяльність волонтерського руху у воєнний час має стала набагато важливішою для суспільства, оскільки спільнота волонтерів часто продукувала послуги та продукти для збереження життя цивільних та військових (евакуація, розміщення, відбудова житла, придбання засобів захисту для військових тощо).

Попри це, досліджуючи підходи до відбудови країни та його ключових акторів, відмічається підвищена увага держаних стейкхолдерів та міжнародних партнерів з розвитку до громадських організацій. Для прикладу, одне з останніх досліджень Фонду Маршала, видане в травні 2023 р., містить рекомендацію щодо включення наглядового органу з представників українського громадянського суспільства до Мультидонорської платформи, а також пропонує посилювати голос неурядового сектору, залучаючи їх до міжнародних ініціатив, присвячених відбудові України (конференція URC у Лондоні в червні 2023 р.)[480].

Серед способів громадської участі у контексті протидії агресору більшість населення відмічає фінансову підтримку армії або найвідоміших благодійних фондів, які працюють у сфері оборони чи з ВПО. Натомість у середовищі роботи ОГС найпопулярнішими способами підтримки збройних сил стала гуманітарна допомога та інформаційна підтримка і лише на третьому місці опинився збір коштів. Тож можемо припустити, що ОГС в більшості були готові до інвестування власного ресурсу боротьбу з агресором.

Висновки до розділу. Неурядовий сектор у цьому дослідженні розглядається як серцевина громадянського суспільства загалом. Від якості та ефективності роботи неурядових організацій багато в чому залежить ступінь розвитку громадянського суспільства. Ця інституційна підсистема в багатьох аспектах впливає на функціонування політичної системи загалом, зокрема, може розширювати межі прозорості та підзвітності діяльності органів влади, змінювати порядок денний політичних рішень, впливати на підвищення або зниження рівень довіри населення до державних

[480] Toward a Marshall Plan for Ukraine : new ideas and recommendations: policy research. Washington DC : GMF, 2023. 51 p. URL: https://www.gmfus.org/sites/default/files/2023-05/Ukraine-New%20ideas%20and%20recommendations_digital_May22.pdf

інституцій тощо. В останні кілька років прослідковується трансформація взаємовідносин між державою та неурядовим сектором, зокрема, аналіз комунікацій між цими двома акторами засвідчив вихід за межі задекларованих способів інтеракції й, імовірно, свідчить про застарілість деяких інструментів комунікації. Натомість усередині сектору посилилися тенденції до мережування та об'єднання акторів на основі спільних цілей та мотивів діяльності. Збільшення кількості неформальних коаліцій у середовищі НУО та їх вихід в інформаційну площину свідчить також про диференціювання сектору та посилення значення їх професійності. Після повномасштабного вторгнення РФ 24 лютого 2022 р. в Україні відбувся сплеск громадської активності, що згодом відобразилося також й у збільшенні кількості ОГС, які впродовж року набували нормативної інституціоналізації. Коаліційна спроможність у цьому випадку стала одним із визначальних факторів успішної кооперації, оскільки зв'язки, налагоджені між акторами раніше, дозволили організаціям утворити ланцюги гуманітарної допомоги вже в перший день вторгнення та швидко адаптуватися під нові виклики. Трансформація неурядового сектору впродовж останнього року висвітлює також існування мобілізаційної спроможності неурядового сектору, яка, скоріш за все, стане каталізатором у формуванні громадянського суспільства нового покоління та змінить парадигму взаємин між ним та державою. Важливо, що нині у світі не існує прецедентів масової мобілізації ОГС, націленої на перемогу у війні та подолання її наслідків. Цей вид спроможності потребує глибокого дослідження, оскільки його декомпозиція дозволить максимально використати ресурс «нового» громадянського суспільства в організації мирного життя та розвитку сталої демократії після завершення війни. Можна припустити, що саме на неурядовий сектор буде покладена функція збереження та нагляду за дотриманням базових принципів демократії, як-от відкритість даних, підзвітність органів влади, прозорість процесу ухвалення рішень тощо, які зазнали об'єктивних обмежень на період воєнного часу.

Глава 2
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ ПОРЯДОК ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Нормативно-правовий порядок (конституційний порядок) у країні має важливе значення, оскільки тим самим задаються рамки для суспільно-політичного життя, формальні інститути, які є своєрідним скелетом, що «обростає» політичними практиками, у країні формують певний тип політичного режиму – ефективного чи неефективного, стабільного чи з великою кількістю суспільно-політичних розломів, а тому малопрогнозованого, з динамічною чи стагнаційною стабільністю і т. д. Тому в контексті теми цього дослідження важливо зрозуміти, який тип конституціоналізму утвердився в Україні і як загалом працюють органи, покликані забезпечувати правопорядок, дотримання законності. У межах цього розділу проаналізуємо характер конституціоналізму, логіку наявного конституційного порядку та практики функціонування судової гілки влади, яка справляє безпосередній вплив на якість політичної системи.

РОЗДІЛ 9

Україна як "capture state": телеологічний конституціоналізм та реальна політика

Якість політичної системи безпосередньо обумовлена інституційними рамками, які визначаються конституцією. Тим самим створюється відповідне нормативно-правове поле, яке формує певні політичні (соціально-економічні тощо) практики, які й утворюють своєрідну «колію», траєкторію руху країни. Нині проблема інституційних рамок посилюється, оскільки ми спостерігаємо різке

загострення боротьби суб'єктів, зовнішніх акторів, центрів сили, внутрішніх блоків, союзів, тимчасових альянсів за сфери впливу в Україні. Новий рівень організації життя всередині держави проявляється на тлі ускладнення та зростання рівня взаємодії та взаємозалежності суб'єктів українського суспільства. З одного боку, формування виняткових громадсько-політичних спільнот, а з іншого – збільшення кількості акторів та видозмінення їх характеру перемістило акценти на новий рівень відносин, які не завжди можна оперативно виявити та оцінити. Саме тому осмислення змісту, визначення причин та специфіки, прояснення їх ролі й характеристик лежать у основі проблематики дієвості та ефективності наявної політичної системи і державних політик.

Логіка конституційних змін у посткомуністичних країнах і Україні, зокрема, корелювалася з рівнем розмаху суспільно-політичних рухів. Чим вищою була суспільна активність, тим диверсифікованішою була система ухвалення політичних рішень. На практиці це означало конституювання сильного інституту президентства, як у більшості пострадянських республік, чи парламентських республік, як у країнах ЦСЄ та Балтії. Тобто весь конституційний процес у посткомуністичних країнах був боротьбою за повноваження між новостворених, фактично замість комітетів комуністичної партії, адміністраціями президента і президентом держави, з одного боку, і парламентами, які хоча й представляли різні політичні сили, однак були вкрай атомізованими – з іншого боку. От саме сила тиску суспільства через суспільно-політичні рухи конвертувалася у певну модель організації державної влади – президентська, напівпрезидентська чи парламентська республіки. Як правило, у країнах з незначним розмахом суспільно-політичних рухів (пострадянські республіки) новостворювані конституції за формальними ознаками були демократичними, але фактичними параметрами (механізм стримувань і противаг, конструкція владної вертикалі) залишали своєрідні прогалини або неузгодженості, які в умовах високого рівня інерційності попередньої системи були своєрідними каналами для авторитарного рецидиву, як вважалося певний час, або до формування гібридних (клановоолігархічних) режимів з усіма негативними наслідками («capture

state», «failure state», «інституційні пастки», інституційна неспроможність і т. ін.).

Звісно, що політичний плюралізм кінця 1980-х – початку 1990-х рр. сприяв диверсифікації влади, і загальна логіка конституціоналізму у посткомуністичних країнах підпорядковувалася децентралізації влади та роздержавленню громадської сфери. Однак величезний вплив колишньої комуністичної номенклатури у країнах, де не відбулося люстрації, спричинив утвердження конституційних моделей – формально нібито змішаних (напівпрезидентських республік), однак за обсягом повноважень і функцій фактично президентських республік (детально про це йшлося у першому розділі цієї книжки).

В Україні інститут президентства було засновано у 1991 р., як інститут, який став би запобіжником проти скочування країни в хаос. Слід зазначити, що з цією функцією ця інституція справилася. Проте домінування інституту президентства в країні, де були відсутні запобіжники проти узурпації влади у формі розвинених політичних партій, незалежних чи хоча б конкурентних ЗМІ і повноцінного громадянського суспільства, призвело до його посилення і, зрештою, формування доволі специфічного політичного режиму, який прийнято називати гібридним клановo-олігархічним. Основний сенс гібридності такого режиму у тому, що формально нібито існують демократичні принципи організації державної влади, гарантовані політичні права і свободи громадян, соціальна держава і громадянське суспільство, незалежна судова система, демократичні вибори і політичний плюралізм. Однак на практиці усі ці атрибути демократії працюють вибірково. Таким чином виникають нібито дві паралельні конституції – формальна і реальна. У міру консолідації клановo-олігархічного режиму ці ножиці між формальним і реальним конституціоналізмом збільшуються. З'являється дедалі більше інституційних пасток, тому що все подальше законотворення призводить до утвердження специфічної системи права, яка підпорядкована інтересам фінансово-промислових груп, які, в свою чергу, прагнучи зберегти власне статус-кво, через «своїх» парламентарів ухвалюють такі механізми інкорпорації політичного класу, механізми судочинства, політичної

відповідальності, які давали можливість максимально впливати на все, що стосувалося збереження ними влади і джерел збагачення.

Таким чином, Конституція нібито містить детальний набір прав і свобод громадян, конституює обов'язки держави та функції її окремих органів, фіксує класичні демократичні принципи. Якщо звернути увагу на об'єми конституцій посткомуністичних країн і характер конституювання тих чи інших положень, які стосуються прав та свобод людини, виборчих систем, механізму стримувань і противаг, стане очевидною надзвичайна їх деталізація. Як правило, це документи на 50-80 сторінок. Потреба надзвичайної деталізації конституційних прав, таких як право на безпечні і здорові умови праці, щорічні оплачувані відпустки, на соціальне забезпечення у випадку хвороби, інвалідності, безробіття, старості, право на освіту і задовільне навколишнє середовище тощо, була зумовлена необхідністю зафіксувати елементарні права людини, що за умов відсутності давніх і міцних конституційних традицій було своєрідною гарантією їх непорушності. Однак нормативне перевантаження конституцій справляло суперечливий вплив на подальші суспільно-політичні практики.

Демократичний зміст конституції був нібито інструментом блокування можливого реваншу колишньої номенклатури, і яка дійсно певний час (приблизно до початку 2000-х рр.) виконувала функції громадянського суспільства. Незважаючи на суперечності між конституціоналізмом «формальним» та «реальним», все ж таки конституція створила певний конституційний простір (конституційний порядок), який неодноразово заповнювався «явочним порядком», що теоретично мало б привести до «реального конституціоналізму». Зрештою, країна отримала «конституцію в Конституції: одну – "на тепер", іншу – "на потім", одну – для професорів і слухачів лекцій з конституційного права, іншу – для "практикуючих політиків"»[481].

Характерною рисою української конституції став її телеологічний характер. Як стверджують правознавці, в телеологічних

[481] Ковлер А. И. Конституция «формальная» и «реальная». *Полис*. 1998. № 6. С. 26–31.

конституціях захист свободи громадян відбувається за рахунок влади держави, а не розширення соціальних, економічних благ та соціальних прав, що зобов'язувало б державу проводити інтенсивну державну політику. До того ж телеологічність конституції призвела до розбалансованості повноважень між законодавчою, виконавчою та судовою системами. Проголошення надзвичайно розгалужених соціальних прав посилило роль виконавчої влади, яка не просто має ресурси для розробки та реалізації політики на конкретних напрямах за рахунок демократичної влади парламенту, а й зобов'язана виконувати рішення парламенту. Цей зсув вилився у посиленні інституту президентства.

Конституція стала своєрідною ширмою, якою прикривалися у разі дефіциту моралі та легітимності. Зрештою, надзвичайна деталізація конституції призвела до того, що, аналогічно фіксації різноманітних соціальних гарантій, ускладнилася процедура внесення змін до конституції. Відтак конфлікти між гілками влади, зумовлені боротьбою за повноваження, надто складно піддавалися врегулюванню. Причому У. Пройс виявляє цікаву закономірність: кількість конституційно фіксованих зобов'язань – по лінії державних зобов'язань або фіксованих соціальних прав – зростає тим більше, чим менше відповідні країни здатні і готові створити державу добробуту та забезпечити права громадян, які зафіксовані у конституції[482]. Телеологічні, нормативно перевантажені конституції ризикують «рухнути від подібного перевантаження», застерігав У. Пройс[483]. Таким чином конституція набула рис своєрідного катехізису. Нормативно-правове перевантаження конституції зумовило нашарування одних норм на інші і, зрештою, призвело до того, що деякі з них «губляться» у загальній масі. Крім того, вкрай детальне зосередження всіх політичних, економічних, соціальних та культурних положень у документі призвело до девальвації норм і перетворення конституції в політичний маніфест.

[482] Пройсс У. Модели конституционного развития и перемены в Восточной Европе. *Полис*. 1996. № 4. С. 128.

[483] Пройсс У. Модели конституционного развития и перемены в Восточной Европе. *Полис.* 1996. № 4. С. 129.

Найбільш знаковим нехтуванням нормами конституції в Україні можна вважати порушення, які стосувалися політичних прав громадян і виявилися у ході виборів Президента України 2004 р., а також рішення Конституційного Суду України щодо можливості балотуватися на третій термін тодішньому Президенту України Л. Кучмі; відміна Конституційної реформи у 2010 р. тодішнім Президентом України В. Януковичем через Конституційний Суд через нібито порушення процедури її ухвалення (так званий «конституційний переворот»). Наразі вже стало нормою постійне порушення парламентських процедур під час розгляду законопроєктів, ледь не анекдотичними були ситуації, коли тодішній Голова Верховної Ради України Андрій Парубій десятки разів ставив законопроєкти на голосування.

Ще однією специфічною рисою телеологічного конституціоналізму стала затримка, а за деякими положеннями конституції й взагалі неухвалення так званих «процесуальних законів», які б забезпечували виконання норм конституції. Найбільш відомим прикладом є неможливість реалізації процедури імпічменту через відсутність відповідного закону (ухвалений лише за президентства В. Зеленського); неможливість притягнення депутата до відповідальності через виключення з фракції або й позбавлення депутатського мандата через відсутність імперативного мандата, неможливість позбавлення депутатського мандата народних депутатів-колаборантів через відсутність відповідної процедури. Можна наводити ще багато й багато прикладів, однак суть проблеми полягає в тому, що Україна, маючи нібито дуже якісну за своїм наповненням конституцію, мала абсолютно протилежну записаній в конституції реальність – разюче соціальне розшарування, вкрай низький рівень соціального забезпечення більшості громадян, проблеми з безкоштовною освітою, повна безвідповідальність влади і своєрідний антивідбір (негативна селекція) еліт – коли до влади приходили згодні грати за правилами системи (часто це вкрай аморальні люди), а не професіонали і т ін. і т. п.

У підсумку, вкрай хаотичні процеси законотворення або інституціоналізації демократії призвели до утвердження спочатку правового вакууму, коли сформувалися вкрай неправові практики,

засновані на негативній селекції еліт і тотальній політичній корупції, що, зрештою, запустило процеси повзучої деградації і дисфункціональності держави. Вкрай низька інституційна спроможність держави є однією з причин нинішньої військової агресії Росії, оскільки саме відсутність державних стратегій, повне ігнорування необхідності гарантування національної безпеки, невиконання органами державної влади своїх функцій стало однією зі стратегічних причин провалів держави і спричинило нинішню трагедію. Тобто причиною нинішньої трагедії є не лише імперські амбіції Росії, а й неврахування Україною тих ризиків і загроз, які таїть у собі Росія. Саме «приватизація держави» пояснює наявний стан речей у внутрішній і зовнішній політиці України. Проаналізуємо далі, як цей феномен проявився в Україні.

Насамперед наголосимо, що аналіз наукової розробки проблеми показує, що у сучасному вітчизняному науковому співтоваристві точки зору на зазначену проблематику лише починають формуватися. Питань, особливо в умовах надто складної політико-економічної ситуації в Україні, обтяженої повномасштабною російською агресією, яка розпочалася 24 лютого 2022 р., постає все більше, і тому ця проблема потребує ретельного та поглибленого дослідження. Зважаючи на невелику кількість публікацій у науковій періодиці України, зазначене питання майже не вивчене, а лише теоретично визначене, причому здебільшого на рівні праць аналітиків та експертів міжнародних інституцій, які також допомагають Україні з її інституційними реформами. Але у практичному плані тема тільки почала розроблятися, частково як концепція або як аспект інших державотворчих процесів[484; 485; 486].

---

[484] Зміни політичних режимів і перспективи зміцнення демократії в Україні / авт. кол. : Г. І. Зеленько (керівник, наук. ред.), Т. А. Бевз, С. Г. Брехаря, М. С. Кармазіна та ін. Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. 416 с. URL. https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2021/12/ZMINY-POLITYChNYKh-REZhYMIV.pdf

[485] Національна стійкість України: стратегія відповіді на виклики та випередження гібридних загроз : національна доповідь / ред. кол. С. І. Пирожков, О. М. Майборода, Н. В. Хамітов та ін. / Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ, 2022. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/nats_dopovyd.pdf;

Феномен «захопленої держави». Державно-політичні трансформації на початку XXI ст. з достатньою вірогідністю мають підстави претендувати на те, аби розглядатися не лише як розрізнені та відокремлені явища, які відбуваються всередині держави. Наразі це радше транснаціональні процеси, які долають кордони окремих країн. З розумінням цього процесу, зокрема під час аналізу нових повноцінних країн, які утворилися після розпаду Радянського Союзу, й постала потреба у нових категоріях та підходах. Тоді і з'явилися поняття «capturestate» та «state capture» («приватизована», «захоплена держава»), які, з одного боку, мають значний евристичний та науковий потенціал, а з іншого, дають можливість спрогнозувати окремі політичні тенденції та процеси в сучасній Україні.

Одним з творців концепту «захопленої держави» *(«capturestate»)*, представленого науковому співтовариству у 2000 р., є Девід Кауфманн. Протягом 1992–1996 рр. він був одним з архітекторів українських «реформ», неоднозначні результати яких ми спостерігаємо й нині. Тоді й був визначений цей процес як різновид системної політичної корупції, в якій інтереси вузької групи осіб значною мірою впливають на процеси ухвалення рішень державою на їхню користь. За такої моделі приватні інтереси починають визначати політику держави, тобто, фактично, відбувається підміна суспільних інтересів приватними, і цей процес набуває легітимності через маніпуляції з боку зацікавлених у цьому груп інтересів, які, до того ж, володіють арсеналом інструментів інформаційного впливу (засоби масової інформаці та комунікації, а також інші системи розробки та поширення суспільно-політичних смислів).

Вказане дослідження[487] стосувалося аналізу взаємодії влади та бізнесу, здатності державних інститутів створювати необхідні

[486] Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. 704 с.

[487] Hellman J., Jones G., Kaufmann D., Schankerman M. Measuring governance and state capture: the role of bureaucrats and firms in shaping the business environment. European Bank for Reconstruction and Development. 2000. Working Paper № 51. URL: http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0051.pdf

умови для підприємництва, формувати бізнес-середовище на засадах конкуренції та недискримінації відносин. Фактично дослідники вивчали роль сучасної держави та моделі й механізми оптимізації державного управління, зокрема, в частині взаємодії з бізнесом. Автори визначили три типи взаємодії бізнесу та держави:

– «захоплення держави» – модель, за якої зусилля груп інтересів (бізнесу або приватних осіб) спрямовані на формування «правил гри» за допомогою неофіційного і непрозорого впливу і надання особистих благ офіційним посадовим особам;

– вплив на державні органи і установи – модель, де зусилля груп інтересів спрямовані на просування необхідних «правил гри» за допомогою лобіювання, членства в торгових і промислових асоціаціях;

– адміністративна корупція, за якої створюється система незаконних і непрозорих платежів, що стягуються посадовими особами з метою дотримання передбачених «правил гри».

Системний аналіз взаємовідносин таких типів може відбуватися саме через вивчення правил та умов ведення бізнесу. Схильність до того чи іншого типу взаємодії може визначатися різними детермінантами, наприклад, походженням бізнесу, його масштабом та формами власності, бюрократичним доступом, культурними та історичними традиціями тощо.

З дослідницького погляду вивчити зазначені моделі можна також завдяки виявленню нестабільності політики, оскільки це є одним з основних показників «захоплення держави». Але якщо зміна офіційного курсу (як, наприклад, розворот від європейського до російського вектора наприкінці 2013 р., до якого вдався тодішній Президент України В. Янукович), – це велика та знакова подія, яка одразу стала доступна для спостереження та аналізу, то дуже часто багато інших важливих, але невеликих ситуацій, стають відомими набагато пізніше. Маємо на увазі політичні рішення, які нібито не лежать на поверхні, але одне за одним такі рішення дають можливість вибудувати доволі специфічну інституційну систему, яка у певний момент починає приносити дивіденди її

«замовникам», натомість значні втрати для суспільства. З часом кількість таких кон'юнктурних (лобістських і кулуарних) рішень перетворюється у своєрідний «сніжний ком», коли зводить нанівець усі зусилля вирівняти ситуацію, або вистрибнути з «колії залежності» (path dependency).

Зауважимо, що лобізм як явище – не є чимось поганим, оскільки за своєю суттю це лише метод просування все тих же інтересів. В Україні лобізм переважно трапляється у негативній конотації. Адже в країнах зі слабкими інститутами він дійсно часто перетворюється на механізм системної політичної корупції. А недостатня інституціоналізація лобізму проявляється у розвитку такої форми, як тіньовий лобізм, який дуже часто можна відстежити лише за наслідками у політичній чи економічній сферах. В умовах, які утвердилися в сучасній Україні, тіньовий лобізм став неформальною, але дуже поширеною практикою вирішення питань великого і навіть середнього бізнесу. Державні інституції через своїх представників беруть у цьому активну участь та часто формалізують такі практики в межах своїх установ (наприклад, погодження встановлення рекламних носіїв, окремі будівельні дозволи та ін.). Останнє десятиріччя поширеною стала практика утворення громадських організацій під виконання нібито проєктів, спрямованих на реформування, однак, по суті, такі структури створюють своєрідний «шум», «розганяють» певну проблему у публічному просторі через проведення «замовних» мітингів, акцій протесту і тут же пропонують її рішення і, відповідно, свої «послуги».

Потрібно розуміти, що всі вказані елементи є неодмінними показниками функціонування процесів «захоплення держави». Якщо дещо узагальнити, то двома основними складниками цього процесу є отримання ренти та використання держави у своїх цілях. Цікаво, що рента у цьому разі з'являється не тільки завдяки якимось прихованим діям, але й на підставі виборчого чи адміністративного процесів, коли, наприклад, доступ до бюджетних коштів дає можливості для їхнього використання на цілі, що не пов'язані з функціями держави або навіть прямо суперечать їм.

У цих процесах держава розглядалася не тільки як регулятор відносин, але й як об'єкт впливу бізнесу, що дозволяє контролювати економічні процеси з погляду інтересів певної вузької групи. В основі цього процесу може лежати певна змова представників державного та приватного секторів, двосторонній чи багатосторонній договір, фундаментом якого є зловживання владою. Таким чином, запропонована концепція актуалізує питання вивчення стану корупції у державі. І особливо вона стала в пригоді під час аналізу процесів державотворення у нових так званих «пострадянських» державах, що постали на політичній мапі світу у кінці XX століття.

Суспільні інтереси за таких обставин замінюються приватними і за основними державними інститутами встановлюється повний контроль з боку приватних акторів, тому виникла навіть категорія – «приватизація держави»[488]. На думку Ю. Кіндзерського, встановлення цьому режиму сталося завдяки специфічній реформі приватної власності, внаслідок якої сформувався «олігархат» (як вузька група представників великого бізнесу, економічна основа якої залежала саме від нерівного доступу до об'єктів приватизації), який, фактично, й захопив державну владу у власних інтересах.

Паралельно з категорією «приватизація держави» певного розвитку набуло поняття «викрадачів держави» – суб'єктів, які, фактично, перевели у приватну власність державні інститути, хоча формально вони залишаються у системі державної влади, але повністю контролюються та взагалі функціонують, обслуговуючи інтереси цих вузьких, часто не публічних осіб чи певних груп.

Але, зрозуміло, що для забезпечення цих інтересів необхідна також відповідна інфраструктура. Дж. Хеллман, Дж. Джонс і Д. Кауфманн на основі регресивного аналізу[489] значної кількості даних продемонстрували, що у разі «захоплення держави» групи

---

[488] Кіндзерський Ю. В. Інституційна пастка олігархізму і проблеми її подолання. *Економіка України*. 2016. № 12 (661). С. 22–46.

[489] Hellman J., Jones G., Kaufmann D. Seize the state, seize the day: state capture and influence in transition economies. *Journal of Comparative Economics*. 2003. Vol. 31, is. 4. P. 751–773.

інтересів формують необхідне інституційне середовище за допомогою створення та використання прихованих (неофіційних) каналів впливу на публічних посадових осіб з подальшим наданням їм неправомірних вигід. Глибинний опис та пояснення цих моделей можливий на основі двох основних концептів – це «доступ до влади» та «якість інститутів». Тому й постають питання організації та проведення виборів, з одного боку, та інституційний (конституційний) дизайн держави, з іншого.

Крім того, системна політична корупція у вигляді «захоплення держави» складається з двох рівнозначних та взаємопов'язаних процесів – політичного та економічного. Тому аналіз цього феномену має відбуватися за напрямами вивчення політичної корупції як такої (електоральні маніпуляції та «приватизація влади») та економічною корупції (бюрократії та «скупівлі влади»). З цього буде складатися відповідний індекс «захоплення влади», про що йтиметься далі.

Нарешті, «захоплення держави» потрібно розглядати у двох площинах. По-перше, як процес, тобто розтягнутий у часі причинно-наслідковий механізм. По-друге, як стан, який характеризується інституціоналізацією неформальних інститутів і практик, які склалися під час формування демократичної політичної системи, але за відсутності відповідної політичної культури та традицій.

Через кардинальні зміни глобального характеру слід визнати, що процеси демократизації часто відбуваються завдяки зовнішнім чинникам – так званим «гуманітарним інтервенціям» (конвергенції), тобто застосуванню військової сили, політичному тиску і впровадженню інститутів демократії ззовні, а також внаслідок масового виступу широких верств населення проти існуючих форм державного насилля[*]. Політична система України у цьому аспекті яскраво характеризується залежністю влади та її представників від

[*] Детально ми про це писали у книзі: Зеленько Г. І. Екзогенні стимули процесів демократизації в Україні: зміст і наслідки зовнішніх впливів у політичному розвитку країни. *Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні* :. *зб. наук. праць* / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. С. 8–39.

зовнішніх чинників. Фактично до 2014 р. це була залежність від РФ. Спроба позбутися цієї залежності обернулася повномасштабною військовою агресією РФ, яка категорично не бажала «відпускати» Україну із зони свого впливу. Зараз така залежність обумовлена, з одного боку, ЄС, коли необхідність досягнення критеріїв членства (статус кандидата на членство Україна отримала у 2022 р.) означає адаптацію політичних інститутів до норм і стандартів ЄС. Тобто за таких обставин працює відомий з фізики «закон сполучених посудин», коли слабша країна набуває рис того геополітичного гравця, який є сильнішим, потужнішим. Так було з РФ, коли Україна великою мірою запозичила російську модель організації влади, виборчу систему тощо. Тепер очевидні тенденції, як під впливом ЄС Україна змінює принципи фінансування політичних партій, змінює виборчу систему (новий Виборчий кодекс, яким запроваджено пропорційну виборчу систему з багатомандатними виборчими округами і преференційним голосуванням, ухвалено у 2019 р.). Іншим полюсом, від якого залежить Україна, є так званий «колективний Захід», коли ситуація на полі бою, а відтак і те, чи збережеться Україна як держава, залежить від поставок західної зброї.

Однією з головних причин такого стану речей вбачається геополітичне положення Української держави, фактично, на межі двох цивілізацій – європейської та азійської. Але є й внутрішній чинник – це вже згадувана нерозвиненість політичної культури та відповідних інститутів, які б могли обмежувати діяльність політиків та завдавати рамки існуванню суспільно-політичних рухів та організацій. Вплив цього чинника настільки значний, що історія незалежної України чітко поділяється за етапами, де виокремлюються: перехід від радянської номенклатури, укріплення регіональних ідентичностей, становлення кланової системи, багатовекторність у зовнішній політиці, народження українського олігархату, який, зрештою, і може здобути владу шляхом «захоплення держави»[490]. Зараз очевидно, що

[490] Див. дет. : Зміни політичних режимів і перспективи зміцнення демократії в Україні / авт. кол. : Г. І. Зеленько (керівник, наук. ред.), Т. А. Бевз, С. Г. Брехаря, М. С. Кармазіна та ін. Київ: ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. 416 с. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2021/12/ZMINY-POLITYChNYKh-REZhYMIV.pdf

слід додати своєрідний етап «формування української громадянської нації», що суттєво прискорено повномасштабним російським вторгненням, наслідки чого наразі можна спрогнозувати хіба що на рівні політичних тенденцій.

Нагадаємо, що термін «захоплення держави» вперше був використаний для характеристики ситуації у пострадянських республіках. Зокрема, він стосувався ситуацій, коли дрібні корумповані групи використовували свій вплив на урядовців для прийняття відповідних урядових рішень задля зміцнення своїх політико-економічних позицій. З часом зазначені спільноти набули певних рис, які і стали відомі як олігархічні групи.

Тут варто пам'ятати, що «захоплення держави» має інституційну природу. Проявом цього може бути нав'язування країнам зі слабкими демократичними інститутами суто зовнішніх, часто неприродних на певному етапі органів державної влади, які покликані боротися чи запобігати цьому захопленню. Але режим «capturestate» є корупцією найвищого рівня, практично – це певний метастан, з яким важко, але потрібно боротися шляхом формування механізмів та процесів нових або вже існуючих законів, правил або положень щодо хабарників. Ідеться про боротьбу з феноменами купівлі голосів парламентаріїв за ключовими законодавчими актами, підкуп урядовців для прийняття сприятливих правил регулювання, хабарі суддям для отримання потрібних судових рішень. Саме завдяки такій корупції вузька група осіб закладає власні преференції до нормативно-правової бази країни.

Отже, суди теж можуть бути під впливом «викрадачів держави». А це вже абсолютизація владного простору, крайнім виявом якого може бути становлення автократичної держави (про це йдеться у наступному розділі). Начебто суто демократична ідея Монтеск'є щодо розподілу повноважень між гілками влади наприкінці XX – на початку XXI століть замість запобіжника у молодих державах, часто перетворювалася на елемент олігархічного протистояння та зловживання владою.

Логіка «захоплення держави» в Україні. В Україні цей феномен уже вилився у серйозне, але, по суті, патове, перманентне протистояння різних державних інститутів найвищого рівня. Повна непідконтрольність судової влади вищій законодавчій та виконав-

чій владі стала фундаментом суперечностей між Президентом та Конституційним Судом, між антикорупційними органами та Вищим адміністративним судом тощо. Виходом з цього, окрім уже банальних рекомендацій щодо підвищення рівня політичної культури всіх суб'єктів, може бути встановлення певних інституційних обмежень, які б, фактично, в автоматичному або напівавтоматичному режимі задавали демократичні «правила гри» та контролювали ці процеси завдяки внутрішньо встановленим механізмам, як, наприклад, суддівське самоврядування та суспільний нагляд.

Український парламент ухвалив Закон «Про судоустрій і статус суддів»[491], який передбачає функціонування та врегулювання органів суддівського врядування. Основна місія цієї ініціативи полягає у кінцевому врегулюванні проблемних питань у діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради правосуддя. Але, як часто буває у сучасній Україні, неузгодженість або недосконалість законодавства стає на заваді його реалізації, тому що документ виявився відносно слабким та надто формальним. Наприклад, цей законопроєкт не передбачає перезавантаження Вищої ради правосуддя або в ньому в принципі відсутня норма щодо залучення представників громадськості до оновлення органів суддівського врядування.

Саме таким чином формуються підстави для безконтрольного зловживання владою і державними ресурсами задля отримання ренти окремими групами інтересів. Але, зрозуміло, що судова площина не єдина у правовому полі та в системі зв'язків органів влади, яка сьогодні надто сильно залежить від груп впливу. Український парламент є вкрай вразливим елементом цього процесу, оскільки саме він покликаний встановлювати основні правила гри у правовому полі України на найвищому рівні. Останні тенденції, на жаль, говорять про поширення обмежень з боку держави в цьому просторі та впливу різних груп, що тільки посилюється.

У 2019 р. відбулися дуже знакові події – майже повністю було перезавантажено владу, зокрема, її центральний рівень (Президент

[491] Про судоустрій і статус суддів : Закон України. URL: https://zakon. rada. gov. ua/laws/show/1402-19/paran1269#n1269

України, Верховна Рада, Кабінет Міністрів), у 2020 р. відбулися вибори до місцевих органів влади. Наявна інституційна система набула нового кадрового змісту, а разом з тим – і потенційного поштовху до кардинальних змін у країні. Але, попри очікування, тенденції розвитку окремих нових чи старих груп впливу тільки посилилися. Спочатку монобільшість, яку здобула партія «Слуга народу» на цих виборах, з метою побудови управлінської вертикалі була поділена на 15 окремих груп. Однак уже досить скоро ці групи набули здебільшого формального статусу, оскільки виразно стали проявлятися інтереси олігархів та почали складатися неформальні стосунки між ними та народними депутатами. Крім системних груп інтересів умовно «старого зразка» на кшталт енергетичного, фінансового, транспортного та інших лобі, почали ситуативно формуватися й нові групи, що представляли, наприклад, інтереси контрабандистів, забудовників, представників військово-промислового комплексу чи навіть мереж роздрібної торгівлі.

На перший погляд, однопартійна більшість у парламенті – це цілком нормальна ситуація, яка, навпаки, спрощує ухвалення законів, політичних рішень, і така ситуація є ідеальною для того, щоб проводити реформи, запроваджувати конституційні зміни тощо. Проте це можливо в країні, де є повноцінне громадянське суспільство, незалежна судова влада, незалежні ЗМІ. В країні, де усі ці атрибути демократії не є такими, монобільшість в парламенті обертається узурпацією і непідконтрольністю влади. Так, певна узгодженість дій монобільшості в українському парламенті, безкарність та реальна можливість встановлення контролю за певними галузями економіки чи бізнесу за рахунок регулювання «правил гри» додали владі впевненості, що вона діє правильно. Саме тому напередодні місцевих виборів 2020 р. у владній фракції були призначені так звані «куратори областей», одним з головних публічних завдань яких було забезпечення результату на виборах. Але, крім цього, фактично ці куратори отримували реальну можливість впливати на адміністративну практику та взагалі суспільно-політичний й економічний процеси у ввірених їм областях. Вочевидь, остаточною метою такого розподілу дуже часто ставало посилення чи нівелювання впливу окремих груп інтересів у тому чи іншому регіону.

Водночас, потрібно відзначити, що практика встановлення «кураторства» не була новою. Свою певну ефективність в умовах «захоплення держави» вона продемонструвала під час президентства В. Януковича. Тоді нова інституційна система встановлювалася в кілька етапів. На першому встановлювався контроль за регіональними елітами в обмін на лояльність центральної влади в певних питаннях. Далі були призначені так звані «смотрящі», головним завданням яких було встановлення контролю за економічними потоками в областях також через значний вплив на політичний та адміністративний процеси. Нарешті, на останньому етапі, який передував подіям зміни влади у 2014 р., центральна група інтересів («сім'я президента») намагалася консолідувати всі потоки в одних руках, через що фактично народжувався новий олігархат. Якщо моделювати ці процеси далі, то стає зрозумілим, чому «старі» олігархи фактично підтримали або не стали прямо на захист чинної тоді влади, оскільки через таку консолідацію та народження нової «еліти» спостерігалася чітка загроза їхньому існуванню.

Найголовніша відмінність між олігархами і звичайними громадянами та представниками бізнесу полягає у впливі олігархату на політику і державні органи, які він використовує, щоб встановлювати правила гри на благо свого бізнесу. Незаконні конкурентні переваги є одним з джерел олігархічного прибутку. Зокрема, стримування конкуренції і монополізація певних секторів економіки, яка досягається за допомогою політичного впливу, дозволяє їм отримувати надприбутки. Податкові пільги, субсидії та преференції в доступі до державних ресурсів дозволяють значно скоротити витрати. Вплив на державу за допомогою змін у законодавстві, політиці та упередженому регулюванні – саме це і є режимом «захопленої держави», який встановився в Україні та, фактично, й далі функціонує під час роботи різних президентів, парламентів та урядів. І це, у першу чергу, позначається на роботі двох взаємопов'язаних надважливих та чуттєвих сфер: бізнесу та соціальної політики.

Слід нагадати, що основними компонентами будь-якого бізнес-середовища є:

– доступність інформації про «правила гри» на ринку та у самому середовищі;

– зрозумілість, послідовність та передбачуваність встановлених норм і правил;

– регуляторний тягар з боку інституцій влади;

– витрати часу на взаємодію з державними органами;

– частота та рівень корупції;

– бюрократична підзвітність тощо.

У режимі «захоплення держави» всі ці компоненти потенційно мають корупційну складову, починаючи від умов ведення бізнесу в країні, до отримання дозволів, ліцензій і навіть простої документації для здійснення поточної діяльності. Розвиток інформаційних технологій може спростити ці питання та завадити розвитку корупції, і дуже добре, що після виборів 2019 р. було створено спеціальне міністерство, яке опікується цими питаннями, та створюються нові можливості для бізнесу. Але, знову-таки, спостерігаючи за тим, як відбувається цей процес, можна припустити, що наразі стара система, незважаючи на повномасштабну війну з РФ, яка триває вже другий рік, влаштовує більшість з наявних груп впливу і тому ці процеси свідомо гальмуються, зокрема, на рівні саме центральної влади.

З погляду соціальної політики варто зазначити, що «захоплення держави» веде до значних соціальних втрат. Оскільки захоплення регуляторів дозволяє стримувати конкуренцію, то групи, що контролюють регуляторів, можуть встановлювати заробітні плати, соціальні виплати в межах тих обсягів, які вони самі вирішують. І це часто зовсім відірвано від реального життя. Крім того, більш високі ціни через стримування конкуренції означають скорочення вигоди для споживачів. При цьому завдяки процесам «захоплення держави» олігархічні угруповання забезпечують собі більш високі темпи зростання, ніж у решти бізнесу. Олігархи отримують перевагу не тільки у зростанні бізнесу, але і у доступі до основних суспільних благ за рахунок нехтування правами інших гравців.

Таким чином, «захоплення держави» є стратегією кількох олігархів зі створення зони відносної безпеки і переваг для себе та

власних бізнес-інтересів. Щоб успішно виживати у такому середовищі підприємці вважають за краще вкладатися в «capturestate», а не в розробку інноваційних продуктів або методів виробництва. «Захоплена держава» надає беззаперечну перевагу політичним домовленостям та непотизму, а не компетентності і винахідливості. Відсутність верховенства права, помножене на дефіцит мотивації до інновацій, системно скорочує приватні інвестиції, створює перешкоди і підриває ключове джерело стійкого зростання державності.

Нагадаємо, що класичне визначення «capturestate» виходить з того, як приватні особи маніпулюють формальними процедурами і урядовою бюрократією, аби впливати на державну політику і закони на свою користь. Вони впливають на формування законів для захисту і заохочення інтересів олігархату, таким чином відрізняючись від більшості інших форм політичної корупції, які вимагають вибіркового застосування вже існуючих законів. Адже в умовах «захоплення держави» олігархи якраз і створюють закони і тому, за визначенням, знаходяться над ними. Завдяки концентрації капіталів, контролю над виконавчою, законодавчою і судовою владою олігархат уособлює як закон, так і державу. При цьому олігархії вдається приховувати факт «захоплення держави» завдяки імітації громадянських свобод, чесного виборчого процесу, ліберальної демократії та вільного ринку.

Для подальшого розуміння цього феномену необхідно зробити маленьку теоретичну ремарку. На підставі виробленої політологами теорії (Р. Даль, С. М. Ліпсет, Х. Лінц) доцільно визначати демократію як правління прийняття політичних рішень представниками, обраними на конкурентних виборах[492]. Демократія вважається консолідованою, коли її суб'єкти втрачають і передають владу. Відомим підходом до вивчення демократії є «плюралізм» (за твердженням Р. Даля – «поліархія»), де основними вимірами політичного режиму є «змагальність» і «участь»[493], а головними індикаторами демократії – низка громадянських та політичних

[492] Вайнштейн Г. И. Закономерности и проблемы посткоммунистических трансформаций. *Политические институты на рубеже тысячелетий*. Дубна : Феникс, 2001. С. 154.

[493] Даль Р. Полиархия, плюрализм и пространство. *Вопросы философии.* 1994. № 3. С. 36.

прав і свобод. Відповідно до цієї теорії, демократія виникає та зберігається через тиск з боку середнього класу на протодемократичні цінності. Демократія з'являється, коли у населення, переважно у середнього класу, є схильність до неї, а створення демократії – створення виборів[494].

Існує також альтернативний підхід – «змагальний елітизм», що аналізує демократію через рівновагу сил між організованими соціальними групами. Створення демократії – результат діяльності еліт. Демократія – система «досягнення політичних рішень, виконання яких індивіди прирікають владу вирішувати шляхом конкурентної боротьби за голоси народу»[495]. Таким чином, народ лише обирає групу осіб, яка потім ухвалює кардинальні рішення без його відома та участі. Тому сутністю демократії є електоральне суперництво[496]. Але під час «захоплення держави» відбувається змова еліт або навіть пряма перемога однієї з потужних груп інтересів, які відтоді діють лише у власних інтересах, використовуючи державу як інструмент, а також ігноруючи інтереси суспільства.

У режимі «захоплення держави» сам виборчий процес також несе серйозні корупційні виклики. Ми це називаємо «превентивною виборчою системою», коли під час проведення виборчої кампанії за допомогою дуже різних прийомів виборчий результат програмується заздалегідь саме тому, що у виборчому законодавстві є лакуни, які дозволяють з високою ймовірністю це зробити[497]. В цьому контексті можна виділити дві основні прогалини – це непрозоре фінансування виборчих кампаній та використання методів маніпуляції й пропаганди. Однією з цілей груп впливу, безумовно, є фінансове збагачення, в той же час фінанси є одним з головних ресурсів виборчої кампанії. Якщо державу розглядати як

---

[494] Кокошин А. Реальный суверенитет. Москва : Издательство «Европа», 2006. 88 с.

[495] Huntington S. P. The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century. London : University Press, 1991. P. 56.

[496] Ковлер А. И. Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории. Москва : Наука, 2000. 116 с.

[497] Зеленько Г. І. Траєкторія трансформації політичного режиму в Україні за роки незалежності: демократія VS олігархічна клановість. *Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми*. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. С. 139–176.

інструмент встановлення контролю та отримання ренти, то вибори, як інструмент входження до влади, стають вкрай важливим елементом стратегії функціонування тієї чи іншої групи впливу. Змагальність, чесність та відкритість виборчого процесу перебуває під загрозою через непрозорі механізми фінансування, використання яких надає значні преференції певній групі. Але це ще не все, оскільки група, яка вже має значний фінансовий ресурс, часто бере під свій особистий контроль медіа для маніпуляції громадською думкою. Якщо ще більше заглиблюватися, то, з технологічного погляду, фінансовий ресурс завдяки використанню інформаційної інфраструктури дозволяє суб'єкту контролювати порядок денний на тій чи іншій території задля контролю громадської думки та формування відповідних моделей мислення та оцінки.

Нарешті, ще один важливий аспект – це приховування «захоплення держави» за рахунок *імітації чесного виборчого процесу*. Це, скоріше, царина політичних технологій, але варта окремої уваги. Через імітацію створюється ефект демократичності та прозорості виборчого процесу і тоді створюється враження, що певна група здобула владу завдяки чесним, відкритим та демократичним практикам, але насправді за цим часто стоять жорстке використання адміністративного ресурсу, тотальний контроль за медіа, контроль за інституціями, які здійснюють підрахунок голосів виборців (виборчі комісії), та використання елементів так званого «економічного голосування» (фінансово вмотивованих мереж прихильників). Усе це разом складає сукупність формальних і неформальних практик – *«превентивну виборчу систему»*, які становлять єдину систему приходу до влади та встановлення у подальшому режиму «захоплення держави».

У цьому зв'язку варто погодитися, що «теорія демократії не може обмежувати себе однією єдиною метою, а навпаки, вона повинна комбінувати більшу кількість уявлень про цілі, які викристалізувалися в теорії демократії, а також у демократичній практиці та виявилися соціально значущими... »[498]. І тоді на зміну

[498] Soderberg N. The superpower Myth. The Use and Misuse of American Myth. Hoboken. New Jersey : John Wily and Sons, inc., 2005. P. 217.

ідеям про жорстке наведення порядку та гуманітарні інтервенції приходять думки про справедливість та потенціал поміркованого лібералізму з чіткими інституційними обмеженнями діяльності влади.

Але, так чи інакше, на початку XXI ст. очевидним стає той факт, що встановлення політичного устрою будь-якої держави не завжди зумовлено внутрішніми процесами. Головну роль у їх встановленні тепер розпочали відігравати зовнішні фактори. Причому, якщо раніше використовувалася система стимулів, засобів переконання, то тепер головною формою впливу стає прямий примус у вигляді політичного та силового тиску.

У дискусіях щодо «захоплення держави зовнішніми акторами» виділяються різні підходи. Крайні полюси займають прихильники інтервенціонізму та обмеженості суверенітету, з одного боку, і прихильники міжнародного співтовариства – об'єднання рівноправних і суверенних держав, з іншого[499]. Саме його представники виходять з ідеї «гуманітарної інтервенції» та «обмеженого суверенітету» в епоху глобалізації (А. Нікітін, Ю. Федоров)[500].

Якщо брати у глобальному масштабі, виходячи за межі сучасної України, як критерій демократичного мінімуму дослідники визначили, по-перше, що 50% дорослого чоловічого населення повинно мати право голосу; і, по-друге, відповідальний глава виконавчої влади повинен або зберігати за собою підтримку більшості у виборному органі влади, або обиратися під час періодичних загальнонаціональних виборів[501].

Також зазначимо, що нині спостерігається недостатня вкоріненість цінностей державотворення серед провідних груп політичної еліти та широких верств національної громадськості. Вона викликає рішучість консервативного сегмента середнього і вищого класу віддалити ліво-популістські рухи, а також інші прошарки

---

[499] Хайек Ф. А. Общество свободных. / пер. с англ. Л. Кустарева; под ред. Ю. Колкера; предисл. и поясн. к рус. изд. Э. Батлера. Лондон, 2000. 216 с.

[500] Никитин А. И. Миротворческие операции: концепция и практика. Москва : Московский общественный научный фонд, 2000. 158 с.

[501] Мельвиль А. Ю. Демократические транзиты: теоретико-методологические и прикладные аспекты. Москва : Московский общественный научный фонд, 1999. С. 85.

суспільства від державно-політичної влади. Громадсько-політична поляризація, що найчастіше викликана урядовими заходами, які намагаються занадто швидко проводити завелику кількість соціально-економічних реформ, сприяє успішній експансії стосовно дієвих державотворчих спільнот України.

Далі концептуалізуючи поняття «захоплення держави», слід наголосити, що це не захоплення влади. Тобто реалізація режиму «захоплення» відбувається без застосування силових методів. Але зміна влади може відбуватися, у тому числі, через перемогу однієї групи інтересів над іншою. Інституційна система у такому разі може змінюватися, і навіть суттєво, але саме ненасильницьким шляхом. Тут постає питання використання екстремістських та воєнізованих угруповань у процесі «захоплення держави». Але потрібно розуміти, що ці групи не матимуть статусу суб'єкта, ані формального, ані неформального. Їхня участь у процесі чи під час «захоплення» є суто інструментальною. Також їх часто використовують задля підкріплення якихось інституційних змін, але не більше, оскільки інакше це буде кваліфікуватися саме як «захоплення влади», а не «захоплення держави». І цей процес якраз нормативно описаний та передбачає певні санкції у разі його доведення.

Слід також зазначити, що процес «capturestate» за своїми ознаками має не тільки негативний характер. Ми говорили, що це явище супроводжувало народження нових держав наприкінці XX століття, тож, логічним є те, що воно може супроводжувати демократизацію. Дуже часто на пострадянському просторі, практично, у всіх випадках, «захоплення держави» було неодмінним процесом під час так званої «третьої хвилі демократизації». Однак зрозуміло, що в кожній країні наслідки цього процесу мали власну специфіку, але інструменти були однакові.

Зазначимо, що основними інструментами під час «захоплення держави» є такі: приватизація; націоналізація; експропріація «привабливих» активів; маніпуляція і торгівля державним майном; пряме розкрадання бюджетних коштів; привілейований доступ до державних ресурсів; реалізація державних контрактів і тендерів, у тому числі в інтересах третіх осіб; створення спеціальних інсти-

тутів (проєктів), що фінансуються з бюджетних коштів; неналежне виконання чинного законодавства; блокування розслідування або судового розгляду, звільнення від судового переслідування і низка інших[502].

Як видно, основна частина цих інструментів має економіко-правовий характер. Роль політики у цьому процесі інша – вона має забезпечити інституціоналізацію, тобто легітимацію відносин, що склалися після використання зазначених механізмів. У подальшому політична надбудова стає визначальною, оскільки саме в ній відбувається затвердження існуючих і формування нових «правил гри». Одним з основних наслідків є у такому випадку можливість контролю правового поля, тобто фактична вибірковість застосування законодавчих санкцій та обмежень. Досягається це шляхом використання стандартних механізмів примусу, які є на службі будь-якої держави та забезпечують її стабільність та відповідність наявному політичному режиму й стійкості і прогнозованості економічної системи.

Зрозуміло, що процесу «захоплення» відповідає також зміна еліт, які здобувають владу. Стратегічно кращим варіантом у разі кардинальної зміни курсу є повне усунення старої еліти. Поступова або й різка асиміляція також часто використовується, але історично є менш надійним підходом для становлення нової еліти. Цікавим інструментом, який активно застосовувався на теренах держав, що пройшли зміну політичного режиму є люстрація – як вияв реальної боротьби зі старими елітами. Цікаво, що цей інструмент був задіяний у європейських країнах, а на пострадянському просторі застосовувався тільки в окремих державах так званого «буферного поясу» – Литві, Латвії, Естонії, Грузії та після Революції гідності в Україні. На теренах нашої країни цей процес був завершений, фактично, певним оновленням політичного класу, однак основними бенефеціарами залишилися старі представники великого бізнесу, зокрема олігархи.

---

[502] Єльмурзаева Р. А. Взаимодействие бизнеса и государства: трансформация «захвата государства». *Вестник Томского государственного университета. Экономика*. 2018. № 41. С. 75.

Насправді, монополізувавши більшу частину багатства і влади в Україні, кілька олігархів дотепер застосовують загальний контроль, аби приховати реальний характер існуючого режиму та й утриматися при владі. Тут працюють ключові постулати псевдодемократії, що не мають нічого спільного зі справжніми процесами демократизації. Фабрикуючи нескінченний потік криз у суспільно-політичному порядку денному, олігархія, яка захопила державу, здатна продовжувати своє правління на невизначено тривалий термін.

З плином часу ми можемо констатувати, що становлення режиму «capturestate» в Україні на початку та в середині 1990-х рр. стало підґрунтям російської агресії в Україні початку 2014 р. Упродовж двох десятків років на теренах Донбасу, Криму та частково всього Півдня і Сходу України відбувалися складні процеси формування міцних регіональних ідентичностей, які інколи прямо суперечили історико-культурному та державницькому фундаменту нашої держави[503]. Так, наприклад, ідентичність Донбасу формувалася під впливом промислово-економічної структуризації країни і активно підтримувалася як внутрішньоописовим шляхом, так і зовнішнім сприйняттям цього краю, навіть у межах України. У Донецьку як історико-культурному, науковому, промисловому центрі внутрішніми засобами розвивалася регіональна ідентичність, яка доповнювалася відповідною символізацією – за допомогою певних маніпуляцій з історією краю, звертання до культурного протиставлення і особливостей місцевого менталітету. Саме таким шляхом упритул до подій 2013–2014 рр. організовувалася політична реальність у Донецьку – на підкресленні відмінностей і особливостей території. На безпосередньому рівні це підтримувалося шляхом використання регіональної історії в освітньому процесі і архетипів, що сформувалися упродовж історичного розвитку, частково новітнього періоду (певне «безвладдя» періоду першої половини 1990-х р.; зростання ролі авторитету, часто

[503] Див. дет. : Криза ідентичності як криза політичної культури, свідомості та ідеології. *Кризи політичного розвитку в Україні: причини, зміст і способи нівелювання* : монографія / авт. кол.: Г. І. Зеленько (керівник, наук. ред.), Р. В. Балабан, С. Г. Брехаря, Л. Л. Кияниця та ін. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2022. С. 50–84.

кримінального; наведення порядку і переведення кримінального капіталу в економічний, а згодом і політичний). Саме цей процес і став фундаментом особливої міфотворчості у Донецьку, символізації влади і культивації відмінностей від інших міст і регіонів України[504]. Схожі процеси, але з акцентами на псевдоросійській ідентичності, відбувалися у Криму зі своїми історико-культурними особливостями. У результаті можемо говорити про специфічний політико-інституційний дизайн окремих регіонів України, часто з формалізованими патрон-клієнтелістськими відносинами, що є основою моделі «capturestate». Зрештою, український варіант «захоплення держави» став фундаментом реального «захоплення влади» і втрати суверенітету окремих територій.

Процеси інституційних перетворень, окремі негативні наслідки яких ми спостерігаємо, серед іншого, і зараз, почалися одразу з проголошенням незалежності України. Абсолютно правильна при зміні режиму ідея інституційних реформ, у першу чергу державного і приватного секторів, була спотворена саме через перемогу приватних інтересів окремих груп над суспільними. Основними бенефіціарами перманентних реформ є найбільші ФПГ України, які прекрасно пристосувалися до умов і зацікавлені у підтримці хаосу в загальнонаціональних масштабах задля стримування зростання потенційних конкурентів. Крім олігархату, в число вигодонабувачів українських псевдореформ входять американо-європейські донорські структури, а також пов'язані з ними ЗМІ. Перші, фактично, дозволяють обраним олігархам «освоювати» мільярдні бюджети, а практично всі українські ЗМІ мають фінансову підтримку олігархів або міжнародних донорів. Модель їх діяльності – лобіювання інтересів спонсорів та сприяння в затягуванні реформ за допомогою широкого кола громадських та політичних структур та політиків.

Відзначимо, що наявні «реформи» часто виявляються вкрай важливим чинником гальмування розвитку демократичної держави

[504] Ковалевський В. О. Інформаційна взаємодія у політико-владному полі великого міста : монографія. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2010. С. 99–100.

та розуміння справжнього стану речей у країні, окрім псевдонезалежних медіа та імітації чесних виборів. Вони є нескінченним станом життя держави, оскільки створюють коло псевдоеліт, для яких відкладені зміни є виграшною ситуацією. Але, насправді, вони протистоять повному і дійсному реформуванню, підтримують довготривалі реформи і заявляють про свою підтримку постійних нових реформ, які будуть коли-небудь ефективніші за попередні.

Задум та реалізація цих «реформ», а також в цілому існування України в режимі «capturestate» було б неможливим без консенсусу зовнішніх керівників та зарубіжних донорів. Завдяки величезній сумі державного боргу «колективний Захід» має реальні важелі впливу на ситуацію в країні, зробивши розподіл сфер впливу. Зовнішні кредитори з метою забезпечення обслуговування боргу взяли під контроль ті сектори господарства, які заважають спрямовувати на цю реально правильну мету з українського держбюджету величезні ресурси. Насамперед, ідеться про медицину, науку та освіту.

З 2009 р. зовнішній борг України виріс з 316 885 млн грн. до 2 551,94 млрд грн. Тобто на сьогодні Україна як держава завинила внутрішнім та зовнішнім кредиторам понад 90 млрд дол., і цей борг дедалі зростає. За даними станом на 31 грудня 2020 р. державний та гарантований державою зовнішній борг становить 1 518,93 млрд грн (59,52% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу), або 53,72 млрд дол., а державний та гарантований державою внутрішній борг – 1 033,00 млрд грн (40,48%), або 36,53 млрд дол. США. Повномасштабне російське вторгнення у 2022 р. призвело до падіння номінального ВВП України до $ 161 млрд і збільшення співвідношення державного боргу України до ВВП до 71,6% із 43,3% у 2021 р. «Державний та гарантований державою борг України у 2022 р. збільшився на $ 13,4 млрд до 78,5% ВВП на кінець року, порівняно з 48,9% у 2021 році»[505].

2009 р. взятий для порівняння не випадково, тому що саме в цей рік було прийнято рішення про проведення чемпіонату Європи

[505] Державний борг України. URL: https://minfin.com.ua/ua/2023/04/20/104433233/

з футболу ЄВРО-2012 в окремих містах України та Польщі. З цього періоду борг зростав на порядок швидше, ніж раніше. І саме в цей період стало чітко зрозуміло, що державний борг є сильним та ефективним інструментом впливу на Україну. Сьогодні зусиллями декількох урядів та впродовж декількох років структура боргу була змінена – зменшено внутрішній, але збільшено зовнішній. Ще напередодні повномасштабного російського вторгнення на понад 50% Україна залежала від зовнішніх кредиторів, які відкрито втручалися у кадрову політику найвищого рівня, керували тарифною політикою і наказували владі, яким має бути правове поле навколо чи не єдиної цінності, яка залишилися в народу України – її землі. За формальними ознаками Україна вже фактично перетворилася на колоніальну державу і нові та старі олігархи та представники політичного класу беруть у цьому безпосередню участь.

Проте є й інший бік цих процесів. Так, досвід посткомуністичних країн ЦСЄ та Балтії, які стратегічним напрямом розвитку обрали інтеграцію до ЄС і десять з яких уже у 2004 р. стали повноправними членами ЄС, дав підстави для концепції про застосування так званих «зовнішніх стимулів» як факторів демократизації політичних режимів у країнах, які донедавна були авторитарними. Тобто вплив країн усталеної демократії стає своєрідним інструментом, який «підтягує» посткомуністичні країни до демократичних стандартів. Більшість дослідників погоджуються, що фактор «колективного Заходу» став тим запобіжником, який унеможливив формування кланово-олігархічних політичних режимів, що «у випадку країн ЦСЄ євроінтеграційний процес і взяття ряду зобов'язань як соціально-економічного, так і політичного характеру створило сприятливу «зовнішню демократичну преференцію», яка тим самим слугує «обмежувачем для агресивних стратегій кожної політичної сили» і є фактором, під впливом якого змінюються інституційні умови у різних сферах держави. Узагальнюючою можна вважати думку, що «країни Центральної та Східної Європи, які здобули після розпаду СРСР повну самостійність, побачили у можливості приєднатися до західних клубів неймовірно дієву противагу тиску давнього радянського/російського гегемона. Раптовий розвал радянського блоку і самого СРСР

дало їм можливість, відмовившись від лавірування між державами, переорієнуватися на західний альянс, який виявився переможцем, а потім проскочити в членство там і навіть в число країн, які претендують на перші ролі в блоці. Навіть дещо втративши у силі руху останнім часом, у цілому розширення НАТО та ЄС усе ж сприяло розвитку міцних і плюралістичних ринкових демократій. Ця так звана «модульна» модель дозволила обом організаціям реформувати інститути управління і ввести західні норми в країнах, які побажали «повернутися до Європи»[506].

Тому підписання Угоди про асоціацію з ЄС, запровадження безвізового режиму, програма розширеної співпраці з МВФ та Світовим банком, програми військової співпраці з НАТО є саме тими важелями цілеспрямованого впливу, які, незважаючи на численні перешкоди та інерційність політичної системи, стимулюють процеси демократичного транзиту в Україні, як свого часу стимулювали його у країнах ЦСЄ. Підписавши Угоду про асоціацію, Україна отримала інституційні механізми, які стимулюють інтенсивні трансформації політичної ідентичності і, що важливо, цінностей, що створює більш сприятливі умови для виходу зі стану гібридності.

Однак проблемою, яку не можна залишити поза увагою у цьому дослідженні, є той факт, що у випадку подібних зовнішніх преференцій перед країнами-неофітами ЄС виникає дилема – делегування власного суверенітету чи самостійний транзит з не дуже зрозумілим і гарантованим результатом? Неможливо заперечувати, що зовнішнє кредитування і вкрай висока фінансова або політична залежність від країн-партнерів, наслідком чого є обмеження політичного суверенітету, є не найкращими умовами функціонування держави. Але у випадку посткомуністичних країн це радше плюс, ніж мінус. Адже тут важливо враховувати можливу альтернативу. І у разі відсутності фактора «колективного Заходу» альтернативою могло б бути формування неопатримоніальних режимів з усіма загрозами і ризиками для регіону в

[506] Колтон Т., Чарап С. Украинский кризис: Победителей нет. *Россия в глобальной политике. Спецвыпуск*. 2017. Декабрь. С. 46–47.

цілому, про що йшлося вище. Звісно, «зовнішні стимули демократизації» у вигляді «колективного Заходу» не гарантують швидкої демократизації, і тільки від країни залежить, у що її стимули будуть конвертовані, однак вони створюють обставини, під впливом яких недемократичні режими вимушено трансформуються[507].

При цьому українських олігархів абсолютно не турбує те, що ключові сфери інвестування в людський капітал перебувають фактично під зовнішнім управлінням, перш за все через повну відсутність стратегічної думки і короткого горизонту планування української псевдоеліти. Тим більше, що вона підсвідомо впевнена у виграші від зубожіння населення, яке, отже, стає більш вразливим і поступливим. До того ж олігархат України сприяє своїм зарубіжним партнерам, які шукають резерви в національному бюджеті виключно за рахунок громадян, навіть не намагаючись вчинити замах на інтереси псевдоеліти.

Водночас з узурпацією влади шляхом захоплення або обезвладнення державних органів режим «capturestate» здійснює наступ на опозицію, незалежні мас-медіа, бізнес і громадянське суспільство. Системне та систематичне їх знищення, а також цілковита залежність професійної діяльності від патронату влади є різновидом державного вимагання, в якому головний здобуток – лояльність. Це яскраво проявилося у період завершення правління В. Януковича, коли влада намагалася активно спонукати до псевдолегального приборкання опонентів, в основі якого знаходилося все те ж вибіркове застосування законодавства та знищення верховенства права і порядку. Підсумком цього є виникнення та паралельне функціонування таких політико-ідеологічних форм, як: олігархічний авторитаризм, авторитарний націоналізм, певний фундаменталізм, популістські диктатури, які прагнуть поставити під власний контроль суспільство.

---

[507] Зеленько Г. І. Екзогенні стимули процесів демократизації в Україні: зміст і наслідки зовнішніх впливів у політичному розвитку країни. *Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні :* Зб. наук. праць / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. С. 8–40. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/demokratysatsia_politychnyh_instytutiv. pdf

Хаотична корупція, що характеризує післямайданну (2014 р.) добу, зумовлена, насамперед, інституційною слабкістю і загальною безпорадністю влади. Вона є системно корумпованою, ієрархічно структурованою й практично необмеженою. Її обмеженнями можуть слугувати лише природні чинники, такі як потреба соціальних виплат й прожиткового мінімуму і, насамперед, загальна обмеженість наявних і придатних до розкрадання державних ресурсів.

Для оцінки рівня корупції ще з 1995 р. міжнародною організацією Transparency International вимірюється так званий Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI). Цей показник розраховують на підставі 13 досліджень авторитетних міжнародних установ і дослідницьких центрів.

За два роки перед повномасштабним російським вторгненням Україна набрала 30 балів зі 100 можливих і повернулася на рівень 2017 року. Місце нашої країни зі 180 держав, які є у списку, 126-те. Поряд з Україною у рейтингу – Киргизстан, Азербайджан та Джибуті. Серед країн-сусідів наша держава випереджає лише Російську Федерацію (28 балів, 137-ме місце)[508]. Оцінка України формувалася на підставі 9 різноманітних досліджень різних установ. Три з них продемонстрували незначне зростання, три нульову динаміку, а три – зниження. Найбільше зниження дало дослідження Global Insight Country Risk Ratings стосовно ризику хабарництва або інших корупційних практик ведення бізнесу та у повсякденному житті.

Дослідники відзначають, що з початку 2017 р. в Україні фактично відбувалося згортання процесів реформ і боротьби з корупцією. Влада дедалі активніше обмежувала нещодавно створені та псевдонезалежні антикорупційні органи, затягувала запуск роботи Вищого антикорупційного суду, створювала штучні законодавчі обмеження. Крім цього, спостерігалася та відзначалася політична заангажованість НАЗК, провальна судова реформа та загалом відсутність реформ у правоохоронних органах.

[508] Індекс сприйняття корупції – 2019. URL: https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2019/

Дослідники відмічають, що такий стан речей притаманний не тільки Україні, а й спостерігається в усьому світі. Індекс вказує на фактичний брак політичної доброчесності, що призводить до високого рівня корупції, включаючи негативний вплив фінансових ресурсів на політику. Більше двох третин країн набрали менше ніж 50 балів у CPI, а середній бал – усього 43. І така ситуація тримається останні декілька років. Тим не менше, держави, які мають високі результати CPI, краще контролюють фінансування передвиборчих кампаній та намагаються ширше залучати громадян у процеси ухвалення та реалізації політичних рішень. Країни з низьким результатом, до яких належить й Україна, навпаки, часто мають незбалансовану владу, яка залежить від представників великого капіталу.

Різке зниження міжнародного рейтингу України за рівнем корупції та за показниками демократії, прав людини, свободи слова, зібрань, рівності й справедливості, можливостей ведення бізнесу. Саме і є закономірним наслідком специфічного правління олігархічних кланів упродовж останніх років. Спостерігається різке загострення соціального конфлікту та економічної кризи, що підвищили популярність жорстких заходів, які мали бути застосовані лише авторитарним урядом або режимом «capturestate». Наявні громадсько-політична та економічна кризи, які йдуть паралельно або завдяки цим процесам, а у повоєнній Україні вони лише загострятьсяся, також можуть позбавити національну демократію легітимності.

Автори терміна розробили так званий «Індекс захоплення економіки» («Composite index of state capture»)[509], який розраховується як середня арифметична від встановлених чинників «захоплення держави». До встановлених чинників належать: продаж парламентських голосів і президентських указів під час нормотворчості в приватних інтересах, діяльність Центрального банку,

[509] Hellman J., Jones G., Kaufmann D., Schankerman M. Measuring governance and state capture: the role of bureaucrats and firms in shaping the business environment. *European Bank for Reconstruction and Development*. 2000. Working Paper № 51. URL: http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0051.pdf

контрольована окремими групами впливу, продаж судових рішень з арбітражних та кримінальних справ, фінансування політичних партій та виборчих кампаній (більшою мірою має неофіційний характер); патронаж та призначення родичів, друзів та інших близьких осіб на офіційні посади, хабарі, які виплачуються державним службовцям для ухилення від дотримання передбачених законодавчих правил. У підсумку, вираховується індекс, який також, фактично, демонструє рівень корупції у тій чи іншій країні.

Крім вказаних факторів, можемо додати, що в українських умовах виникненню корупції сприяють загальна слабкість державного апарату та перерозподіл державних цінностей та активів у бік приватних осіб. Завдяки слабким інститутам, які функціонують в Україні у роки її незалежності, створюється феномен «інституційного вакууму», тобто формальна наявність інститутів, але фактична їх відсутність, що також є яскравим свідченням існування режиму «захоплення держави». Або ж інший варіант – наявність конституційних норм – як норм прямої дії, але відсутність процесуальних законів, через що, навіть якщо якусь процедуру й реалізують, у разі оскарження цього рішення однієї зі сторін у суді вона буде скасована саме через відсутність відповідних процедур. Наприклад, так були відхилені деякі звинувачення П. Лазаренку – через відсутність законів, які б він порушував.

Подібне «захоплення держави» і є фактичним перетворенням держави на напівкримінальну корпорацію, головна мета якої – отримання надприбутків для власників-акціонерів, дії яких можуть кваліфікуватися як рейдерське захоплення України. В цих умовах вказана корупція є своєрідним побічним ефектом виконання основних функцій державного та муніципального управління. Зрозуміло, що цей ефект у сучасних правових державах намагаються мінімізувати. Навпаки, функції, які виконує Українська держава для своїх громадян, є лише вимушеними і побічними, з погляду її власників-олігархів, які вважають її основним завданням – збагачення акціонерів зі структур системи зовнішнього управління.

Саме такі «викрадачі держави», тобто олігархи-власники активно проєктують на українські реалії свої власні уявлення про національні інтереси, а також державну і політичну відповідаль-

ність. Часто зазначених категорій у середовищі адептів та активних реалізаторів режиму «capturestate», які «захопили» Україну, просто не існує.

У 2019 р. під час президентської виборчої кампанії боротьба з корупцією була пріоритетом для В. Зеленського, який невдовзі став Президентом України. Перші кроки нової влади, у тому числі в царині боротьби з «захопленням держави», вселяли надії навіть у найбільших скептиків. Перший і надважливий крок, тобто встановлення контролю за правовим полем, відбувся майже одразу після обрання нового президента – відбулися нові вибори парламенту. Народні обранці нової Верховної Ради почали у швидкому режимі ухвалювати корпус антикорупційних законів. Цей режим навіть дістав назву – «турборежим». Під час цього режиму парламентарі ухвалили низку дуже важливих для антикорупційної сфери законів, зокрема: повернення відповідальності за незаконне збагачення, надання права самостійно здійснювати негласні слідчі дії для НАБУ, посилення захисту викривачів, оренду державного та комунального майна, внесли зміни у сфері публічних закупівель тощо. Новий уряд перехопив естафету та почав упроваджувати позитивні новації у сфері малої приватизації, а також почав створювати електронний реєстр звітності політичних партій. У грудні 2019 р. було ухвалено новий виборчий кодекс. Але найбільш знаковою подією став запуск Вищого антикорупційного суду з відповідною підсудністю та перезапуск Національного агентства з питань запобігання корупції.

Зрештою, склалася потужна антикорупційна інфраструктура України, до якої сьогодні входять:

– Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) – центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики;

– Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) – правоохоронний орган, на який покладено розслідування та розкриття корупційних правопорушень;

– Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) – самостійний структурний підрозділ Офісу Генерального прокурора;

– Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА);

– Вищий антикорупційний суд (далі – ВАКС).

Таким чином, була швидко та оперативно добудована вся необхідна антикорупційна інфраструктура. Україна постала на порозі не тільки реновації політичної системи й режиму, але й фундаментальної зміни або навіть повної відмови від існуючого «захоплення держави».

В аналізі та оцінці цих інститутів нам допомагають міжнародні організації. Зокрема, вже згадувана Transparency International провела унікальне дослідження[510], яке присвячено спроможності цих інститутів виконувати заявлені функції та охоплює календарний період від січня 2015 до 1 липня 2020 рр. Кожна з вказаних вище антикорпуційних інституцій оцінювалася за трьома напрямами: 1) загальна спроможність установи; 2) внутрішнє управління з погляду доброчесності, прозорості та підзвітності; 3) співпраця з державними й недержавними акторами (державними органами, громадянським суспільством, іноземними органами-партнерами, міжнародними партнерами тощо).

У процесі дослідження експертам вдалося оцінити декілька сфер, а саме: ресурси, незалежність, прозорість, підзвітність і доброчесність вказаних інституцій. Більшість отриманих висновків мають негативний характер, але й містять конкретні рекомендації, яким чином можна було поліпшити ситуацію. Насамперед, було виявлено фактичну дисфункцію наявного управління антикорупційними органами на підставі фактажу низького ресурсного забезпечення, оплати праці співробітників антикорупційних органів, охорони будівель та співробітників, розрахунків нерівномірного навантаження, гальмування електронних механізмів поліпшення управління цими інституціями, наявності механізмів впливу на розслідування та рішення, відсутності комунікаційних стратегій

[510] Чи спроможні та ефективні антикорупційні інституції: дослідження ТІ Україна. URL: https://ti-ukraine.org/research/chy-spromozhni-ta-efektyvni-antykoruptsijni-instytutsiyi-doslidzhennya-ti-ukrayina/

щодо висвітлення діяльності, низького рівня громадського контролю, порушень взаємодії між цими органами та між ними й іншими державними інституціями тощо[511].

Такий аналіз дозволяє зрозуміти, що створення відповідної антикорупційної інфраструктури правильний, але не остаточний крок у боротьбі із «захопленням держави». Варто не забувати, що цей процес – це стратегія олігархів, так званий «капіталізм для своїх». Під час його функціонування отримані кошти вкладаються саме в «захоплення», але не в інновації чи перспективні сфери й галузі. Зменшення інвестицій, яке неодмінно слідує за таким підходом, суттєво гальмує розвиток економіки.

Виходом з такої ситуації може стати розробка та затвердження комплексу обмежувальних дій нормативно-правового характеру. Паралельно слід прибрати обмеження, що перешкоджають просуванню інституційних реформ. Одними з найбільш ефективних моделей під час таких дії можуть стати механізми державно-приватного партнерства. Рекомендації щодо таких механізмів активно надаються міжнародними партнерами України, але під час їх упровадження варто пам'ятати, що є українські нюанси. Сьогодні налагодження такого партнерства зможе не тільки налагодити відносини держави та суспільства й бізнесу через зменшення корупційних ризиків, але й мінімізувати значний вплив на політику України окремих груп впливу. До цього варто додати остаточне впровадження механізмів контролю фінансування політичних партій, забезпечення ефективної роботи реєстру бенефіціарів, формування суддівського самоврядування, планомірну реалізацію практики відкритих бюджетів тощо.

Натомість часто маємо те, що євроінтеграційна риторика, якою політичні суб'єкти постійно оперують, жодною мірою не має на меті наблизити Україну до членства в ЄС, НАТО та інших подібних структурах. Навпаки, її мета часто залишається виключно запобіжною. Вона має не допустити можливої депортації з ЄС

[511] Чи спроможні та ефективні антикорупційні інституції: дослідження ТІ Україна. URL: https://ti-ukraine.org/research/chy-spromozhni-ta-efektyvni-antykoruptsijni-instytutsiyi-doslidzhennya-ti-ukrayina/

олігархів, які вже давно на особистому рівні там інтегрувалися – з родинами, банківськими рахунками, бізнесами, маєтками і звичками, що стали неодмінними – саме там навчати дітей, відпочивати, лікуватися та розважатися. По суті, стан нинішньої української влади та олігархату в режимі «capturestate» залишається таким, що підписання будь-яких угод не змусить їх грати за цивілізованими правилами. Але у колективній та ментальній свідомості цих людей не існує жодних правил, окрім тих, які вони самі встановлюють і особисто визнають.

Тим не менше, оскільки представлений підхід до «захоплення держави» дозволяє розуміти його не тільки як суто економічне явище, але як процес, що починається незалежно в економічній та політичній сферах, які потім об'єднуються, стає зрозумілим, що воно виступає не лише як негативне явище. В умовах слабких політичних інститутів, тобто фактичного становлення нової держави, «capturestate» може відбуватися задля збереження держави як такої. Скоріш за все, суб'єкти, які брали в цьому участь, навряд чи розуміли ці процеси, тож виправдовувати їх не варто. Наступним кроком за збереженням держави в ідеалі має стати не «захоплення держави», а її незалежний та всебічний розвиток. Тому головною рекомендацією на цьому шляху має стати впровадження інституційних механізмів розвитку держави та обмеження діяльності груп інтересів.

Серед інших рекомендацій, але вже з погляду міжнародних партнерів, від яких надто сильно залежить Україна, як ми продемонстрували раніше, варто, щоб Європейський Союз, МВФ та інші міжнародні організації системи «зовнішнього управління» більш прискіпливо контролювали фінансову та матеріально-технічну підтримку влади, яка імітує «реформи» і розкрадає або ж використовує не за призначенням міжнародні транші та ґранти донорських організацій. Їм можна рекомендувати скласти об'єктивний перелік високопосадовців, суддів, правоохоронців, прокурорів та інших осіб, яким заборонено в'їзд на територію Євросоюзу за їхню протиправну й антинародну діяльність. Євросоюз та МВФ мали б розпочати значно ретельніший моніторинг сумнівних фінансових транзакцій, що їх здійснюють українські політики й олігархи. Загальна

неповороткість, неквапливість і нерішучість відповідних структур світового співтовариства і, насамперед, Євросоюзу дає привід припустити, що його санкції та інші будь-які дії супроти олігархічного режиму у Києві неможливі у довгостроковій перспективі або не будуть швидкими та у жодному разі радикальними.

Водночас, необхідно створити систему багатофункціональної підтримки для суб'єктів громадянського суспільства, моніторингових місій, просвітницьких співтовариств, благодійних та інших організацій, для дійсно незалежних мас-медіа та найрізноманітніших соціальних ініціатив національно-патріотичного спрямування.

Оскільки за режиму «capturestate» знищується політична конкуренція, нівелюються та відбуваються маніпуляції інтересами окремих груп інтересів, не розвиваються легальні політичні комунікації та громадянське суспільств, знижується інвестиційна привабливість та інвестиційний клімат загалом, то вкрай необхідно підвищувати увагу громадськості до цих процесів і активно розвивати інституційні механізми розвитку держави і реально намагатися подолати корупцію, яка є сьогодні основним чинником гальмування.

Доцільними можуть бути як ефективна боротьба з існуючими впливовими олігархічними елітами, так і дієва амністія з подальшим укладенням соціального договору. У нас часто це називають новим суспільним договором. У підсумку – докорінна санація держави і поступове створення справжньої національної політичної еліти України, про яку сьогодні ще навіть не йдеться, хоча маємо вже більше тридцяти років незалежності. Тут небезпека полягає в тому, що будь-яка еліта може прийняти амністію, але не погодиться ані на люстрацію, ані на новий суспільний договір з народом. Натомість зараз, незважаючи на велику війну з Росією, час для інституційних змін політичної системи – ідеальний. Адже війна, по суті, нівелювала вплив ФПГ; по-друге, такої міжнародної підтримки, як зараз, Україна не мала і навряд чи матиме після війни, що створює своєрідний «інституційний корсет» для зміни політичних інститутів; по-третє, є суспільний запит на новий суспільний договір, і це рішення буде ще одним засобом консолідації суспільства; по-четверте, залишити країну без інституційних змін і у такому стані вийти з війни – це створити ще один

вкрай небезпечний соціально-політичний розлом, який у разі збереження правил гри – це новий майдан, однак більш радикальний і з більшими втратами.

Відзначимо, що відколи держава втрачає легітимність і починає сприйматися як режим «capturestate», переважна більшість населення достатньо об'єктивно перестає бачити в цьому порушення: одна справа віднімати у співгромадян, а зовсім інша – у «олігархів». Соціум розуміє, що окремі представники груп інтересів, які увійшли до політичного класу та «захопили державу», все одно не стануть витрачатися на суспільне благо, але з високою вірогідністю присвоять усі ресурси. Легітимація дрібних форм боротьби індивідів громадянського суспільства з державою є природною формою українського анархізму. Фактично населення України частково входить до становища латентної партизанської війни з олігархічним режимом, що ледь не спричинило остаточну втрату державності під час повномасштабного російського вторгнення. Адже країна виявилася недостатньо підготовленою до такої повномасштабної війни. Фактично цьому сценарію перешкодило українське суспільство, яке за час великої війни опанувало навички національної єдності та солідарності, скоординованих колективних дій і всезагального громадянського єднання.

Потрібно також наголосити, що, з погляду класифікації політичних режимів, має бути форма, яка протистоятиме авторитарним тенденціям політичних керівників, які є представниками груп інтересів олігархату. На сьогодні фактично єдиним механізмом, який може ефективно нівелювати зазначені тенденції, є лібералізм, але не в розумінні його як у необмеженій свободі, а як раціоналізація правильного та ефективного політичного управління в сучасних умовах. Як свого часу зазначав Фуко – якщо в поліцейській країні головним є принцип державного інтересу, то в лібералізмі інший принцип: «управляють занадто багато»[512]. Але суспільство має бути готовим до таких форм самоврядності та

[512] Фуко М. Рождение биополитики. Интеллектуалы и власть. *Избранные политические статьи, выступления и интервью* / пер. с франц. Б. М. Скуратова, под общей ред. В. П. Большакова. Ч. 3. Москва : Праксис, 2006. С. 153.

політичного управління, яке сповідує справжній лібералізм. Такий політичний режим як інструмент реальної та конструктивної критики класичного управління повинен обмежити зловживання держави і не дати групам інтересів встановити «capturestate». На цьому ґрунтується так звана «логіка порядків обмеженого доступу», тобто реальна система інституційних обмежень, своєрідні стримування та противаги в державі XXI ст. Україна не потребує лібералізму, що нав'язується ззовні, коли в обмін на фінансові вливання встановлюються апріорі непрацюючі інститути або створюються механізми імітації реформ чи пряме розкрадання грошей. Але наша держава потребує політичного управління, здатного протистояти як зовнішнім, так і внутрішнім викликам, при тому що відповідні інституційні практики наявні та доступні для використання сучасними країнами.

Зрештою, перспективи подальших досліджень у царині аналізу та боротьби з наслідками «захоплення держави» полягають у тому, що сучасна державно-політична система Україна характеризується боротьбою як авторитарних, так і ліберально-демократичних чи олігархічних тенденцій, які проаналізовані у цьому розділі. У зв'язку з цим маємо величезну кількість трактувань політичної реальності, що відрізняються від класичної моделі державотворення. Саме тому зазначена проблематика постала і зажадала ретельного вивчення в політичній науці лише у XXI ст. і, вочевидь, буде актуальною ще довго.

РОЗДІЛ 10

Політичні аспекти функціонування судової гілки влади в Україні

Правозастосовна діяльність судів як засіб впливу на політичні відносини. Поява політико-правової доктрини поділу влади, в якій державна влада розглядається як сукупність різних владних функцій – законодавчих, виконавчих, судових, контрольних та ін., відіграла важливу роль у боротьбі проти абсолютизму. А у наш час ця доктрина є засадничим фактором впровадження інститутів демократії, захисту прав і свобод громадян, формування правової держави і громадянського суспільства.

Поділ державної влади на законодавчу, виконавчу, судову та за наявності ефективної системи стримувань і противаг не дозволяє зосередити владу в одних руках, що запобігає узурпації її одним суб'єктом, зловживанню нею і тим самим убезпечує громадян від свавілля з боку влади та гарантує політичний плюралізм. Принцип поділу влади сприйнятий більшістю держав, у тому числі й Україною. Конституція України передбачає, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Основним законом межах і відповідно до законів України. Відповідно до законодавства України судова влада реалізується у формі розгляду судових справ, забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб на досудових стадіях, здійснення перегляду судових рішень, вирішення питань, пов'язаних із їх виконанням, проведення конституційного контролю та участі Верховного Суду України у процедурах дострокового припинення повноважень Президента України.

Обов'язковою умовою функціонування судової влади є забезпечення незалежності її діяльності та самостійності у вирішенні питань внутрішньої організації адміністрування в судах. Судова влада не може мати ні повноважень, ні засобів для оцінки державної політики, що реалізується парламентом, президентом та

урядом. Водночас саме вона повинна мати усю необхідну владу для захисту прав і свобод особи, вирішення правових спорів та забезпечення додержання конституційності усіх правових актів у державі. І найважливішим завданням судової влади є забезпечення шляхом розгляду та вирішення правових спорів балансу свободи в суспільстві з обов'язком виконання законів.

Відповідно до ст. 1 Конституції, ухваленої у 1996 р., Україна є правовою державою. У її Основному законі визначене верховенство Конституції щодо інших законів і підзаконних актів, закріплені основні права і свободи людини і громадянина, принцип розподілу влади, незалежність судових органів, пріоритет норм міжнародного права над нормами національного законодавства. У той же час автори «Юридичної енциклопедії», яка побачила світ у 2003 р., стверджували, що правова держава залишається ідеалом, «досягнути якого – мета Української держави»[513].

Визначення мети ще не означає втілення у життя реальних кроків, спрямованих на її досягнення. Радянська модель патрон-клієнтистських відносин, заснована на розвитку партійної номенклатури та/або нелегальних ієрархій (як у середовищі номенклатури, так і поза нею, у тому числі й у злочинних угрупованнях), в українському пострадянському суспільстві поступово поступилася родинно-земляцьким відносинам у рамках структур, сформованих великими фінансово-промисловими групами (ФПГ). Влада виявилася неспроможною виконати одну із головних функцій правової держави, що полягає в організації виявлення та усунення причин і умов правопорушень.

Нагальною потребою для ФПГ в українських реаліях постало зростання впливу на органи судової влади. Такий вплив збільшував шанси не лише успішної реалізації бізнес-проєктів, а й посилення впливу на політичній арені. Водночас зростання впливу на судову владу за суттєвого посилення позицій ФПГ у владних структурах ставило під сумнів принцип розподілу влади, який був задекларований у Конституції України. На жаль, декларативність цього принципу чітко проявилася під час становлення та розвитку

[513] Шемшученко Ю. С. Правова держава. *Юридична енциклопедія*. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2003. С. 36.

українського великого бізнесу, оскільки після відновлення Української держави у нашій країні не відбулося відокремлення бізнесу від влади. Натомість мало місце об'єднання комерційних інтересів владних і бізнесових структур. Симбіоз влади і великого капіталу став головною перешкодою на шляху створення незалежної судової системи. Вже у другій половині 1990-х років через істотні викривлення та гальмування необхідних перетворень країна отримала переважно тіньову, напівкриміналізовану економіку, її недемократичну, кланово-олігархічну модель з елементами авторитаризму. Структурні перетворення економіки України перетворилися на джерело збагачення для одних і зубожіння для інших[514].

Поступово баланс між захистом інтересів великих виробників визначався успішністю втілення у життя тих чи інших задумів у реалізації виборчих кампаній та подальшої діяльності політиків, які відстоювали інтереси певних ФПГ. А формування неформальних привілейованих категорій громадян обумовлювалося характером перерозподілу матеріальних благ, доступ до яких поступово визначався уже не стільки офіційним місцем в управлінській ієрархії, скільки неофіційними можливостями впливу на ухвалення бажаних управлінських та судових рішень.

Транзитивний статус українського суспільства 1990-х років цілком влаштовував осіб з кримінального середовища, оскільки вони отримували можливість все більше впливати на державні рішення. Злочинність вже була не просто вплетена у трансформаційні відносини: йшов активний процес інституціоналізації окремих видів кримінальних практик. Окремі види злочинної діяльності ставали нормою поведінки (у першу чергу йдеться про економічні злочини). А протиріччя і невідповідності інституційної системи суспільства, що перебувало на стадії реформування, виступали важливим джерелом неправових практик[515].

---

[514] Арсеєнко А., Толстих Н. Соціальні наслідки радикальних економічних трансформацій в Україні. *Українське суспільство: моніторинг соціальних змін*. Т. 1. Київ : Ін-т соціології НАН України, 2014. С. 263.

[515] Дремин В. Н. Институционализация преступности и институциональная криминология : концептуальные подходы. *Кримінологія в Україні та протидія злочинності.* Одеса : Фенікс, 2008. С. 54–71.

На засіданні розширеної колегії МВС України 5 серпня 1994 р. Президент України Л. Кучма відзначив, що серед багатьох факторів, які сприяють саморуйнуванню української економіки, є й такі, які «або межують з криміногенною сферою, або мають відверто антизаконний характер. Якщо дати політичну оцінку цьому явищу, то ми маємо відверто визнати: в Україні сформувалася п'ята влада… І потрібно сказати, що за соціологічними оцінками майже половина населення вважає, що саме ця влада визначає спрямування політико-економічного розвитку України»[516].

В Україні судові та правоохоронні органи все частіше використовувалися владними структурами як засіб переслідування політичних опонентів та конкурентів по бізнесу. І враховуючи кількість латентних злочинів та випадків непритягнення обвинувачених до кримінальної відповідальності з заміною її засобами адміністративного, громадського чи медичного характеру або через закінчення перебігу строків давності, можна констатувати, що невідворотність покарання в українських реаліях перетворювалася на виняток із правил.

На з'їзді суддів України у 2005 р. Президент України В. Ющенко відзначав, що розбалансованість процесуальної структури системи судоустрою призводить до «суттєвої неузгодженості судових рішень, руйнує єдність суддівської практики, вкрай негативно впливає на її стадії. На практиці це застосовується для реалізації корупційних схем, "чорного правосуддя" і призводить до парадоксальних випадків, коли суддя місцевого суду однієї юрисдикції зупиняє, відміняє рішення суду іншої юрисдикції… Кримінальна юстиція в Україні і зараз є дієвим інструментом обмеження демократії. Її активно використовують у політичних та економічних цілях, як на найвищому політичному рівні, так і у місцевому масштабі»[517].

---

[516] Кучма Л. Д. У нас есть шанс остановить мафионизацию украинского общества. Выступление Президента Украины на расширенной Коллегии Министерства внутренних дел Украины 5 августа 1994 г. *Голос Украины*. 1994. № 151 (901). 10 августа.

[517] Стенограмма выступления Президента Украины В. А. Ющенка на VII съезде судей Украины. URL: http://www.president.gov.ua/ru/news/1599.html

Реалії функціонування судової гілки влади в Україні породжували такі явища, як вибіркове правосуддя, затягування розгляду справ у судах, незаконне утримання під вартою громадян, яким не було висунуте обвинувачення або справа яких була передана на додаткове розслідування судами або прокурорами.

Вибіркове правосуддя – це результат позасудових чинників у судочинстві, судової корупції та метод боротьби за владу через усунення політичних опонентів. І саме політичні мотиви виступають як найважливіші причини поширення вибіркового правосуддя. У досудовому провадженні воно виявляється у вибірковому кримінальному переслідуванні та притягненні до відповідальності, а у судовому процесі – у вибірковій оцінці фактів, доказів, правозастосуванні. У популярній літературі вибіркове правосуддя уявляється як наслідок дій за принципом «друзям – все, ворогам – закон»[518].

Вибіркове правосуддя виявляє ознаки корумпованості практики судочинства, не є правосуддям у сенсі здійснення судової ідеї права та спричиняє шкоду переслідуваним. Воно суттєво шкодить не лише авторитету судової влади й іміджу правоохоронних органів, а й негативно позначається на загальному ставленні громадян до здатності держави протистояти злочинним проявам.

Одним з найбільш яскравих прикладів цього стала справа колишнього прем'єр-міністра П. Лазаренка. 2 грудня 1998 р. він був затриманий у Швейцарії, де його допитували у справі про відмивання коштів. У той же час опозиційні сили в Україні оголосили П. Лазаренка жертвою переслідувань швейцарською владою, наголошуючи, що українська влада не може захистити своїх громадян. О. Турчинов назвав повідомлення про затримання П. Лазаренка "черговою провокацією і фактичним продовженням курсу на знищення існуючої опозиції"[519]. Однак уже у лютому 1999 р. П. Лазаренко залишив Україну, тікаючи від правоохоронців, і

[518] Бігун В. С. Основи правосуддя (термінологія, філософія, практика). Київ : Інтерсервіс, 2020. С. 22.

[519] Лещенко С. Американська сага Павла Лазаренка. Частина 2. Швейцарська тюрма та панамський паспорт. URL: https://www.pravda.com.ua/articles/2012/09/20/6973012/

попросив про надання йому політичного притулку у США. На той час він був народним депутатом і лідером парламентської фракції "Громада". Саме за його лобіювання підконтрольна Ю. Тимошенко газова компанія "Єдині енергетичні системи України" фактично монополізувала газовий ринок. А у 1999 р. він мав наміри балотуватися у президенти. І саме його називали конкурентом у виборчих перегонах для Л. Кучми.

У контексті цього дослідження важливі такі два моменти: можливість втечі П. Лазаренка за кілька днів до того, як Верховна Рада проголосувала за зняття з депутата недоторканності, і той факт, що правоохоронці у 1999 р. прагнули притягнути його до відповідальності за дії, вчинені П. Лазаренком набагато раніше. У США його заарештували за відмивання коштів[520], але залишається питаннями те, чому він зумів уникнути притягнення до відповідальності в Україні та чому українські правоохоронці виявили таку активність саме у рік виборчих перегонів на посаду Президента України?

Не може Україна похвалитися й поверненням украденого П. Лазаренком. Хоча у 2009 р. його визнали винним у відмиванні $ 22,85 млн і засудили до 8 років і 1 місяця ув'язнення із конфіскацією коштів, але у США триває ще один процес, який стосується конфіскації понад $ 200 млн П. Лазаренка, арештованих у різних країнах. І претензії на них мають як американська, так і українська сторона, а також експолітик, його діти та ще кілька сторін[521]. Однак шанси на повернення цих коштів могли б бути суттєво більшими, якби колишній прем'єр-міністр був затриманий в Україні і судовий процес над ним тривав би саме на території нашої держави. А так у багатьох громадян склалося враження, що П. Лазаренку дозволили тікати з України до США. І це стало одним із факторів формування в українському суспільстві попиту

[520] Лукашова С., Кириленко О. Від американської вілли Лазаренка до російського листа Януковича. Історії 6 найгучніших топпосадок в Україні. URL: https://www.pravda.com.ua/articles/2022/01/18/7320752/

[521] Сеник Г. Правда про гроші Лазаренка. URL: https://www.pravda.com.ua/columns/2013/09/13/6997857/

на покарання топполітиків, яких підозрювали у розкраданні великих сум та зловживанні владою.

Одним із варіантів реагування на такий попит стало поширення окремими політичними силами "помаранчевого табору" на початку 2000-х років тези про "бандитський Донбас"[522]. Навішування ярлика злочинців громадянам цілого регіону, безперечно, перебувало за межами правового поля, але це не могло зупинити політиків.

Використання політтехнологами ідеї про перспективне засудження "злочинців" із табору опонентів стало в Україні досить популярним. 18 вересня 2004 р. у виступі В. Ющенка на Європейській площі у Києві пролунало твердження про бажання народу "змінити злочинну владу, яка насаджує цинізм і беззаконня". Кандидат від "помаранчевого табору" стверджував, що "бандитській владі потрібне лише одне: за будь-яку ціну продовжити своє панування", і привселюдно обіцяв, що "бандити сидітимуть у тюрмах!". Поряд з тим він стверджував про залякування "бандитськими методами" виборців і кандидатів міліцією, СБУ та прокуратурою. [523] У його зверненні правоохоронні органи фактично були поставлені на один щабель із бандитами, а діюча влада отримала клеймо "злочинної" без будь-якого судового рішення.

Подібна практика політичної боротьби зі звинуваченням опонентів у злочинних діях без відповідного рішення суду стала звичайним явищем в Україні, суттєво впливаючи на формування політичної свідомості суспільства. Такі звинувачення, які, по суті, не мали нічого спільного із визначеними у Конституції правами громадянина, кваліфікувати дії якого як злочинні міг тільки суд, широко використовувалися українськими політичними діячами топрівня. Поряд із регулюванням політичних відносин за допомогою політичних і правових норм поширеним стало використання судових органів для тиску на політичних опонентів.

---

[522] Ар'єв В. Територія клану. URL: http://www.hitforum.net.ua/archive/index.php?t-3628.html; Донецкие бандиты заняли первое место в Украине. URL: http://novosti.dn.ua/details/37577/

[523] Повернення Ющенка. «Бандити сидітимуть у тюрмах!» URL: https://www.pravda.com.ua/news/2004/09/18/3002541/

В Україні спостерігалися спроби вплинути на суддів з боку учасників справи, правоохоронних органів, народних депутатів, громадських організацій. Усні погрози, заявлення безпідставних відводів, публікації негативного характеру у ЗМІ та соціальних мережах, відеосюжети на телеканалах, позапроцесуальні звернення учасників, звернення до правоохоронних органів із заявами про вчинення злочину суддею, пошкодження або викрадення майна судді стали найбільш поширеними засобами такого впливу. Водночас спроби регулювання політичних відносин шляхом тиску на політичних опонентів за допомогою органів судової влади набули втілення у застосуванні вибіркового та замовного правосуддя.

У квітні 2005 р. під варту потрапив голова Донецької обласної ради Б. Колесников, який був серед організаторів Всеукраїнського з'їзду народних депутатів та депутатів місцевих рад у Сєвєродонецьку. Можна було б стверджувати, що таким чином влада реагувала на заклики створити автономну Південно-Східну республіку, але звинуватили Б. Колесникова у рейдерстві та погрозах убивства. Справа базувалася на свідченнях донецького підприємця Б. Пенчука, який стверджував, що Б. Колесников ще 2002 р. змусив його за безцінь продати акції торгового центру "Білий лебідь". Суддя Печерського районного суду Києва А. Стрижевська, мотивуючи своє рішення про подовження тримання Б. Колесникова під вартою, наголошувала, що у поданні Генпрокуратури вказувалося на вчинені ним тяжкі злочини, які прокуратура вважає доведеними. Однак через чотири місяці Б. Колесников вийшов з СІЗО, а через рік справу проти нього закрили. Сам Б. Колесников називав переслідування політичним[524] і покладав відповідальність за нього на тодішнього міністра внутрішніх справ Ю. Луценка. А у 2007 р. вже Б. Пенчук, який потрапив під звинувачення у наданні неправдивих свідчень, стверджував про політичні мотиви Ю. Луценка, наголошуючи, що ексміністр використовував його для фальсифікації справи проти Б. Колесникова[525]. Проте у 2009 р.

[524] Колесников називає звинувачення «абсолютним маразмом». URL: https://www.pravda.com.ua/articles/2005/06/2/3010311/

[525] Луценко незаконно арестовал "белого лебедя" Колесникова: URL: https://www.pravda.com.ua/rus/news/2008/10/13/4452571/

саме Б. Пенчука засудили до позбавлення волі на термін 8 років із конфіскацією майна.

Здійснення судочинства у справі Б. Колесникова свідчило не лише про проблеми у роботі правоохоронних та судових органів, а й про можливість для організаторів та учасників "сепаратистського з'їзду" у Сєвєродонецьку уникнути покарання за свої дії. У подальшому це надзвичайно негативно вплине на протидію поширенню сепаратистських настроїв і на здатність держави покарати колаборантів.

Після приходу до влади в Україні В. Януковича обвинувачення були висунуті вже Ю. Луценку. Як такі обвинувачення були названі пишне святкування Дня міліції, неправильне нарахування пенсії водію та неправильне оформлення дозволу на стеження у справі про отруєння В. Ющенка. Вже у грудні 2010 р. Ю. Луценко був затриманий і після кількарічного розгляду його справи колишньому міністру внутрішніх справ призначили покарання у вигляді 4 років позбавлення волі. Європейський суд з прав людини визнав, що арешт ексміністра внутрішніх справ порушує права людини, і назвав переслідування Ю. Луценка політичним. І вже у 2013 р. він був помилуваний, а після перемоги Революції Гідності – повністю реабілітований[526].

У роки правління В. Януковича увага суспільства та закордонних партнерів України була прикута й до справи Ю. Тимошенко, якій у жовтні 2011 р. Печерський районний суд Києва присудив 7 років позбавлення волі "за перевищення влади або службових повноважень, що спричинило тяжкі наслідки", та зобов'язав її виплатити 1,5 млрд грн "Нафтогазу". На той час арешт Ю. Тимошенко був уже третім за її життя. Вперше її затримали у Запоріжжі у 1995 р. при спробі контрабанди валюти до Росії. Вдруге Ю. Тимошенко заарештували у лютому 2001 р. у справі за статтями про давання хабара. Тоді голова Печерського райсуду М. Замковенко визнав, що його просили залишити Ю. Тимошенко

[526] Луценка арештували незаконно – Євросуд. URL: https://www.pravda.com.ua/news/2012/07/3/6967901/

у СІЗО, обіцяючи у майбутньому посаду Голови Верховного Суду, але він ухвалив рішення про її звільнення[527].

Замість 7 років, Ю. Тимошенко перебувала в ув'язненні лише 2, 5 роки, і більшу частину з цього терміну вона була у харківській лікарні через погіршення стану здоров'я. А вже у квітні 2014 р. Верховний Суд України ухвалив рішення про закриття справи Ю. Тимошенко через "відсутність події злочину"[528]. Проте вкрай невигідний для України контракт із РФ на постачання природного газу був збережений. І хоча сама Ю. Тимошенко не підписувала контракт із російським "Газпромом" (це зробив тогочасний голова "Нафтогазу" О. Дубина), але, як свідчило рішення Печерського суду, такий контракт був укладений саме під її тиском.

У період перебування при владі В. Януковича усунення вибіркового правосуддя було визначене одним із важливих кроків на шляху євроінтеграції України. Вибіркове правосуддя було назване однією із ключових сфер, яка хвилювала Європейський Союз. Про це заявили як президент Ради ЄС Г. ван Ромпей, так і голова Єврокомісії Ж. М. Баррозу під час пресконференції на саміті "Україна-ЄС" у Брюсселі у 2013 р. [529]. В Україні ж такі вимоги були інтерпретовані як заклик до звільнення, наприклад, Ю. Луценка, а не як необхідність здійснення серйозних кроків на шляху реформування системи правосуддя.

Оприлюднена Українською Гельсінською спілкою з прав людини щорічна доповідь правозахисних організацій за 2012 р. засвідчила посилення використання прокуратури, міліції, СБУ, податкових органів для репресій проти опозиції та громадянського суспільства. Правозахисники наголошували у дослідженні, що судова система і надалі залишалася "цілком залежною та несправедливою" на тлі шаленого росту політичної корупції та корупції вищих посадових осіб держави, розкрадання або використання не за призначенням

---

[527] Історія арештів Юлії Тимошенко. URL: https://www.pravda.com.ua/articles/2011/08/10/6475266/

[528] Верховний Суд закрив «газову справу» Тимошенко. URL: https://www.pravda.com.ua/news/2014/04/14/7022404/

[529] В України є час до травня, щоб розібратися із вибірковим правосуддям. URL: https://ukrainian.voanews.com/a/oc-eu-summit-selective-justice/1610376.html

коштів з бюджету[530]. Тому не дивно, що у 2013 р. згідно із травневими дослідженнями фонду "Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва" 72% респондентів не довіряли судам[531].

Голова правління Судової асоціації України К. Тарасова відверто визнала, що недовіра до української судової системи формувалася протягом років через те, що на неї намагалися впливати і депутати Верховної Ради багатьох скликань і кабміни і президенти[532].

Згідно із результатами опитування DW-Trend, проведеного у квітні 2013 р. на замовлення української редакції Deutsche Welle, майже половина респондентів стверджувала, що українські суди упереджено ставилися до опозиційних політиків. Крім того, 19% опитаних дотримувалися протилежної думки, а 31% не визначилися щодо цього. Особливо критично були налаштовані до українського правосуддя мешканці Заходу та Центру країни, де в упередженості судів до опозиціонерів переконані 64% респондентів. На Сході кількість тих, хто критично ставився до судових процесів над лідерами опозиції, становила 39%, а 23% не поділяли критичних зауважень на адресу українських судів. Водночас 53% опитаних вважали, що судові процеси над опозиційними політиками шкодили репутації України на міжнародній арені. Протилежної думки дотримувалися 20% громадян[533].

У 2013 р. був затверджений Кодекс етичної поведінки для суддів, який окремо регламентував поведінку судді як під час здійснення правосуддя, так і поза судовим засіданням, зокрема, встановлював низку обмежень щодо суспільної і професійної поведінки судді, пов'язаних із обійманням цієї посади. Положення Кодексу реалізували очікування суспільства, що професійний статус судді невід'ємний від загальних рис його характеру, професійних якостей та людських чеснот, що загалом становлять портрет

---

[530] Правозахисники: реформи влади ігнорують права людини в Україні. URL: https://ukrainian.voanews.com/a/human-rights-ua/1611784.html

[531] Вибіркове правосуддя, або Як судили паліїв Партії регіонів – Документи. URL: https://ngp-ua.info/2013/06/5946

[532] Люстрація суддів може «розбитися» об українські реалії. URL: https://www.dw.com/uk/-17552270

[533] Остапчук М., Сенік Т., Ніколайчук Х. DW-Trend: українці не вірять у незалежність судів. URL: https://www.dw.com/uk/dw-trend-16747218

доброчесної та компетентної людини, взірцевого члена громадянського суспільства. І з огляду на такі сподівання й особисту відповідальність, що її накладають професійні обов'язки, суддя зобов'язаний відповідати усім вимогам, визначеним цим Кодексом, та міжнародним і національним актам, що так чи інакше регулюють його діяльність[534]. Проте у минуле не відійшли не лише різноманітні "майнові" скандали за участі суддівського корпусу, а й нецензурні висловлювання суддів під час судового засідання поряд із зневажливим ставленням до деяких його учасників.

Великі надії українське суспільство покладало на зміни ситуації на краще після перемоги Революції Гідності. Проте не всі сподівання були втілені у життя. Реформування судової системи відбувалося досить складно. Інтереси впливових ФПГ нерідко ставилися вище загальнодержавних, а інтереси держави часто превалювали над інтересами місцевого самоврядування. Не відійшли у минуле й практики призначення на керівні посади у правоохоронних органах осіб, які довели свою відданість владі.

Той-таки Ю. Луценко після Революції Гідності повернувся до роботи у силових структурах. Його повернення не обійшлося без чергових звинувачень влади у вибірковому ставленні до змін законодавства під потребу "просунути" потрібну кандидатуру. Ю. Луценко очолив Генеральну Прокуратуру навіть не маючи юридичної освіти. І цю посаду він обійняв після ухвалення парламентом у травні 2016 р. закону, який дозволяв призначати Генеральним прокурором людину без юридичної освіти[535].

У 2016 р. під час онлайн свідчень В. Януковича про розстріл Майдану Ю. Луценко оголосив йому підозру у державній зраді та сприянні владі РФ. В Україні це був перший випадок такого звинувачення президента. В. Янукович не брав участі у судовому процесі, відкликав своїх адвокатів і відмовився виступати із останнім

---

[534] Від зарплати – до погроз: інтерв'ю з суддею-спікером Сьомого апеляційного адміністративного суду Тетяною Сапальовою про роботу, Кодекс поведінки та коментарі в соцмережах. URL: https://court.gov.ua/press/publications/1253518/

[535] Порошенко блискавично підписав «закон під Луценка». URL: https://www.pravda.com.ua/news/2016/05/12/7108225/

словом. Однак рішенням колегії Оболонського районного суду Києва у січні 2019 р. йому визначили покарання у вигляді 13 років позбавлення волі[536]. А вже 20 грудня 2021 р. Держбюро розслідувань заявило, що оголосило підозру у державній зраді вже й екпрезиденту України П. Порошенку. Йому закидали діяння на шкоду суверенітетові, економічній безпеці України "у вигляді надання іноземній державі або її представникам допомоги в проведенні підривної діяльності проти України, а також у іншому сприянні діяльності терористичної організації, вчиненому за попередньою змовою групою осіб"[537].

Видання "Foreign Policy" відверто назвало справу проти п'ятого Президента України П. Порошенка прикладом вибіркового правосуддя[538]. А його прихильники відразу заявили про політичні репресії[539]. Сфабрикованою назвав нову справу проти п'ятого президента й керівник центрального штабу «Європейської Солідарності» О. Турчинов. Не залишилася осторонь і надзвичайний і повноважний посол Великої Британії в Україні М. Сіммонс, яка висловила думку про необхідність для правоохоронних органів та судової влади розглядати цю справу, як і будь-яку іншу, незалежно, неупереджено та професійно, забезпечуючи справедливість та повагу до належного процесу[540].

Подальший розгляд справи визначить, чи мали висунуті обвинувачення достатні підстави. Однак уже зараз можна стверджувати, що справа П. Порошенка продовжує українську традицію, коли влада використовує судову владу задля боротьби з

---

[536] Суд дав Януковичу 13 років за держзраду. URL: https://www.pravda.com.ua/news/2019/01/24/7204771/

[537] Повний текст підозри Порошенку. URL: https://www.pravda.com.ua/news/2021/12/20/7318076/

[538] Переслідувати Порошенка під час ескалації на кордонах України – це погана ідея, – Foreign Policy. URL: https://espreso.tv/peresliduvati-poroshenka-pid-chas-eskalatsii-na-kordonakh-ukraini-tse-pogana-ideya-foreign-policy

[539] Це політичні репресії проти опозиції і її лідера – Геращенко про клопотання щодо арешту Порошенка. URL: https://prm.ua/tse-politychni-represii-proty-opozytsii-i-ii-lidera-herashchenko-pro-klopotannia-shchodo-areshtu-poroshenka/

[540] Посол Британії застерегла Зеленського від вибіркового правосуддя. URL: https://glavcom.ua/world/observe/posol-britaniji-zasteregla-zelenskogo-vid-vibirkovogo-pravosuddya-808489. html

політичними опонентами. І навіть коли окремо взяті справи – небезпідставні, через вибірковість і ситуативність вони мають небагато спільного зі справжньою справедливістю[541].

В Україні владні структури досить часто здійснювали тим чи іншим способом тиск на судові органи для забезпечення корисного для себе рішення. Однак не варто думати, що попит на вибіркове правосуддя існував лише у середовищі політичних діячів. Попит на можливість уникнути покарання існував як "згори", так і "знизу". В Україні попит на вибіркове правосуддя був сформований одночасно зі становленням тіньової економіки. Її масштаби свідчили про зацікавленість широких верств населення в ухиленні від відповідальності за несплату податків.

Важливо, що становлення багатьох українських чиновників відбувалося в умовах, коли держава не забезпечувала належного фінансування навіть у випадках, коли таке фінансування було прямо прописане у законах. Постала ситуація, коли більшість керівників різного рангу мала за плечима незаконні дії, обумовлені специфікою організації економічної діяльності чи функціонування політичної системи. Унаслідок цього часто траплялося, що дії чи бездіяльність, які цілком відповідали логіці дій однієї владної вертикалі на чолі із певним лідером, могли стати підставою для кримінального переслідування у разі зміни влади.

У спадок від СРСР Україні дістався й, порівняно із західноєвропейськими країнами, невисокий рівень довіри між громадянами. У зв'язку із цим збереглося принципове виокремлення у спілкуванні "своїх", належність до яких, передусім, визначалася рівнем довіри. На мікросоціальному рівні особисті зв'язки між громадянами, які відповідальні за ухвалення економічних, політичних, а часто й судових рішень, виявилися більш важливими за офіційні і визначені законом відносини між ними. Тому більшість громадян чітко усвідомлювала можливість ухвалення судових рішень не на їх користь у випадку, коли опонентом була впливова людина або представник влади.

---

[541] Лукашова С., Кириленко О. Від американської вілли Лазаренка до російського листа Януковича. Історії 6 найгучніших топпосадок в Україні. URL: https://www.pravda.com.ua/articles/2022/01/18/7320752/

Поширення вибіркового правосуддя стало можливим унаслідок досягнення в українському суспільстві у 1990-х роках консенсусу щодо можливості уникнути покарання за вчинені злочини. Україна зітнулася із проблемою, коли населення звикло, максимально захищаючи власне приватне життя, триматися подалі від держави, одночасно визнаючи за нею право на організацію політичної сфери. У таких умовах сформувалося специфічне ставлення громадян до політичної та економічної діяльності, права і правовідносин. Загалом, засуджуючи корупцію, громадяни із розумінням ставилися до можливості дати або отримати хабар за певні дії чи бездіяльність. У поле зору правоохоронних та судових органів переважно потрапляли ті, хто не зміг уникнути цього у той чи інший спосіб.

Декларативність частини законодавства та усунення держави від вирішення багатьох нагальних проблем повсякденного життя громадян зумовлювали їх відмову від добросовісної праці у легальному секторі економіки на користь роботи на тіньову економіку. Українці переважно не вбачали у податках відображення взаємних зобов'язань між ними та державою. Небажання держави враховувати інтереси громадян зумовило стійку тенденцію до ухилення від сплати податків. Водночас, за небажання повністю відмовлятися від сформованих та забезпечених державою правовідносин громадяни зберегли переконання у доцільності керуватися насамперед здоровим глуздом, якщо правові норми частково чи повністю йому суперечать. Виваженим видавався підхід, за якого прийнятним було ігнорування законів, особливо у випадку одночасної дії протилежних за змістом норм. Надмірна зарегульованість правовідносин та загальний низький рівень правосвідомості зумовлювали поширення переконання у можливості нехтувати законами, якщо їх порушення забезпечувало можливість виживання за «дикого капіталізму».

Усвідомлення зростаючого впливу ФПГ зумовлювало розчарування у здатності держави виступати гарантом захисту інтересів громадян. Відчуваючи себе найменш захищеними законом у відносинах саме із державою, громадяни сприймали зусилля державних органів такими, що переважно спрямовані на захист інтересів великих виробників та апарату управління. Недовіра до

судових та правоохоронних органів обумовлювала не лише переконання у невиваженості обсягів їх фінансування, а й сприяла поширенню нелегального правосуддя.

Це потягнуло за собою негативні зміни кримінологічної ситуації, які з потурання влади старанно завуальовували за допомогою офіційних статистичних показників скорочення злочинності, що були забезпечені відсутністю реагувань на повідомлення громадян про вчинення злочинів. Уявлення про масштаби такого явища дають дані табл. 10.1.

Таблиця 10.1.

Кількість заяв, зареєстрованих злочинів і осіб, які були притягнуті до відповідальності[542].

Рік	Кількість заяв	Кількість зареєстрованих злочинів (% до кількості заяв)	Кількість осіб,які були притягнуті до відповідальності (% до кількості зареєстрованих злочинів)
1991	608440	405516 (66,6)	128115 (31,3)
1993	1092685	539299 (49,4)	187855 (34,8)
1996	1816876	617262 (33,9)	281164 (45,5)
1998	1299712	575982 (44,3)	272236 (47,3)
1999	1345875	545416 (40,5)	263676 (48,3)
2000	1409418	553594 (39,3)	272931 (49,3)
2002	1714724	450661 (26,3)	254936 (56,6)
2005	2400000	485700 (20,2)	237200 (48,8)
2006	2612190	420900 (16,1)	214507 (51,0)
2007	2851384	401293 (14,1)	214093 (53,4)

Особливо великих розмірів набула латентність економічних злочинів. І досить часто для покращення показників викриття злочинів перевага надавалася офіційним постановам про відмову в порушенні кримінальної справи. Тільки протягом першого півріччя 1997 р. прокуратурою було скасовано 7219 таких постанов. Внесення злочинів до офіційного обліку отримувала незначна кількість повідомлень громадян про їх вчинення, частка яких з року в

[542] Дремин В. Н. Преступность как социальная практика: институциональная теория криминализации общества: монография. Одесса : Юридическая литература, 2009. С. 215.

рік зменшувалася й у 2006 р. становила лише 1/6 таких повідомлень, а інші 5/6 звертань за захистом від злочинних порушень прав залишилися без реагування. Ще меншою була частка зареєстрованих злочинних проявів у сфері економіки, особливо службових зловживань, посягань на державну власність та розкрадань бюджетних коштів. За оцінками фахівців, вона не перевищувала 10% реальних посягань, а фактів хабарництва високопосадовців – не досягала й 1%[543].

У 2008 р. до органів внутрішніх справ надійшло 2874355 заяв і повідомлень про злочини. З 1990 по 2008 рр. було зареєстровано більше 29 млн заяв про вчинені злочини. Кількість осіб, які були притягнуті до карної відповідальності, менше приблизно у 7 разів і не досягає 4 млн. При цьому невідомо, яка кількість заяв була не взята до розгляду і не зареєстрована. Проте тільки у 2008 р. надійшло 1,5 млн скарг на незаконні дії чи бездіяльність правоохоронних органів за заявами громадян про вчинені злочини[544].

Поряд з тим зростала кількість нерозкритих злочинів. Якщо на 1 січня 2007 р. цей показник становив 1924507 злочинів, то на 1 січня 2008 р. – вже 2009285, а на 1 січня 2009 р. – 2032898 злочинів. І таку тенденцію дослідники пов'язували зі зростанням рівня корупції у правоохоронних органах, одним із наслідків чого ставала латентна віктимізація населення, коли жертви злочинів масово не зверталися до правоохоронних органів через втрату довіри до них[545].

Відмови у реєстрації заяв громадян про вчинені злочини мали місце і після створення Єдиного реєстру досудових розслідувань(ЄРДР). Причиною цього фахівці називали вибірковість внесення даних до такого реєстру. Створення ЄРДР було передбачене

---

[543] Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика. У 3 кн. Кн. 1: *Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки*. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. С. 5.

[544] Дремин В. Н. Преступность как социальная практика: институциональная теория криминализации общества: монография. Одесса : Юридическая литература, 2009. С. 216.

[545] Дремин В. Н. Преступность как социальная практика: институциональная теория криминализации общества : монография. Одесса : Юридическая литература, 2009. С. 217.

Кримінально-процесуальним кодексом (КПК), який набрав чинності у листопаді 2012 р. Ст. 214 КПК визначала, що після отримання кожної заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення слідчий чи прокурор зобов'язані прийняти та зареєструвати таку заяву чи повідомлення та протягом 24 годин внести такі відомості до ЄРДР. А відповідно до п. 1. 4 Положення про порядок ведення ЄРДР, затвердженого наказом Генеральної Прокуратури від 17 серпня 2012 р. № 69, цей строк обчислювався з моменту попередження особи про кримінальну відповідальність під час подання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення, а у разі надходження заяви поштою чи іншим способом зв'язку строк обчислювався з моменту надходження заяви слідчому або прокурору. Тому перевірка такої заяви мала проводитися в рамках відкритого кримінального провадження, внесеного в ЄРДР. Однак, коли йдеться про внесення до ЄРДР інформації про дії, вчинені податківцями, посадовими особами органів прокуратури чи правоохоронних органів, то правоохоронці на свій розсуд визначали –реєструвати заяву про кримінальне правопорушення чи ні. Генеральний прокурор своїм наказом від 14 листопада 2012 р. № 113 вніс зміни до Положення про порядок ведення ЄРДР, затвердженого наказом Генеральної Прокуратури від 17 серпня 2012 р. № 69. Такі зміни давали право правоохоронним органам проводити протягом 7 днів не передбачену КПК перевірку заяви до внесення її в ЄРДР. За результатами такої перевірки заява могла бути не зареєстрована. Так, за офіційною статистикою МВС 2012 р. (до 20 листопада 2012 р.) до органів внутрішніх справ надійшло 3163810 заяв та повідомлень про злочини, але щодо 2500537 з них були винесені постанови про відмову у порушенні кримінальної справи (79,1%)[546].

У своїх рішеннях суди України часто доходили висновку, що реєстрації в ЄРДР підлягали не будь-які заяви чи повідомлення, а лише ті, які містили достатні відомості про кримінальне правопо-

[546] Шемяткін О., Співак О. Одним можна, а іншим – зась! Вибірковість внесення відомостей до ЄРДР. URL: https://kmp.ua/uk/analytics/press/vybirkivist-vnesennya-vidomostey-erdr/

рушення (наявність об'єктивних даних, які свідчили про ознаки злочину). Такими відомостями мали би бути докази, що підтверджували реальність конкретної події злочину. Ухвалюючи подібні рішення за результатами розгляду скарг про бездіяльність щодо внесення відомостей у ЄРДР, суди, фактично, консервували поділ суспільства на тих, дані про кого обов'язково мали бути внесеними до ЄРДР, та на них, хто міг уникнути цього. Вибірковість ухвалення рішень у такому разі найчастіше була обумовлена місцем роботи конкретних осіб або масштабами їхнього впливу.

Певні проблеми, пов'язані зі здійсненням досудового слідства, були відзначені й у зв'язку зі зміною набуття статусу підозрюваного, яка була зафіксована у КПК України 2012 р. Дискусії науковців та працівників правоохоронних органів викликали питання кримінально-процесуальної регламентації та труднощів практичного застосування повідомлення про підозру. У КПК України 1960 р. було передбачено, що обвинуваченим вважається особа, щодо якої є відповідна постанова. КПК України 2012 р. визначав, що обвинуваченим є особа, обвинувальний акт щодо якої переданий до суду. Тобто під час досудового розслідування у статусі підозрюваного могла бути особа, якій вручили повідомлення про підозру. Після повідомлення особі про підозру слідчий отримує право застосувати до підозрюваного заходи забезпечення кримінального провадження, серед яких затримання особи є один із таких заходів. За винятком затримання, застосуванню щодо особи запобіжного заходу повинно передувати повідомлення їй про підозру. І повідомлення про підозру – це результат дій слідчого та прокурора щодо оцінки наявних у матеріалах кримінального провадження доказів[547].

В Україні були випадки, коли слідчі не могли з різних причин вручити повідомлення про підозру окремим громадянам, особливо тим, хто пересувався із особистою охороною або працював на території режимних об'єктів. Проблемою стало вручення таких повідомлень і тим, хто перебував на тимчасово окупованих тери-

[547] Рогатюк І. В. Повідомлення про підозру: значення інституту та проблеми правозастосування. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2015. № 3. С. 122.

торіях України. Тому у сучасних реаліях повідомлення про підозру може бути вручене заочно. І найчастіше таке повідомлення розміщують у мережі INTERNET.

Але неодноразово особи, яких підозрювали у вчиненні злочинів проти держави (наприклад, державна зрада), мали досить часу, щоб навіть після отримання підозри тікати від правосуддя за межі держави або на тимчасово окуповані її території. Така можливість мала місце через відсутність законодавчо визначеного зобов'язання у випадках підозри у скоєнні тяжких злочинів проти держави суміщати вручення підозри і затримання особи.

В Україні збереглася практика застосування вибіркового права на касацію, характерними ознаками якої стало нехтування строками на касаційне оскарження у випадках, якщо вони підготовлені народними депутатами України; відсутність перевірок «касаційних фільтрів» та підміна наведених у касаційній скарзі підстав, коли з касацією звертається Державна податкова служба України; відкриття касаційних проваджень, незважаючи на встановлені законом строки оскарження, якщо з касацією звертався Кабінет Міністрів України. Пересічний громадянин чи юридична особа не завжди могли домогтися принаймні відкриття касаційного провадження. Водночас певні особи та суб'єкти владних повноважень могли отримувати значні преференції у виді ігнорування касаційних фільтрів, строків для оскарження тощо. Такий вибірковий підхід у праві на доступ до касаційного оскарження завдавав істотної шкоди менш захищеним учасникам процесу, оскільки з порушенням конвенційного принципу res judicata – поваги до остаточності рішень суду, особа могла через декілька років з моменту набрання законної сили судовими рішеннями знову опинитися у стані правової невизначеності[548].

Авторитет правосуддя падав у зв'язку із тривалою тяганиною з мотивів неповноти досудового слідства. А дослідування, іноді неодноразові, проводили роками. При цьому громадяни, яким висунули обвинувачення, перебували у слідчих ізоляторах понад

[548] Сидор А. Вибіркове право на касацію або принцип res judicata не для всіх. URL : https://protocol.ua/ua/vibirkove_pravo_na_kasatsiyu_abo_printsip_res_judicata_ne_dlya_vsih/

усі передбачені законом терміни. Про масштаби подібного явища можуть свідчити такі дані: у 1995 р. на дослідування повернули майже 13000 кримінальних справ, у 1996 р. – 15000, у 1998 р. – понад 20000[549]. Такий стан речей ставав можливим за збереження радянської моделі поєднання у роботі окремих підрозділів оперативно-розшукових дій зі слідством.

Національне судочинство чи не найбільше страждало від непомірного та невиправданого затягування розглядів судових справ, ставлячи результат поза часові межі розумності та зводячи нанівець ефективність судового захисту взагалі. Попри вказівку у статті 210 ЦПК України про присічний період (час, визначений для вирішення справи, після початку її розгляду по суті) вирішення судової справи, як правило, упродовж одного місяця після початку розгляду по суті цей строк не може розглядатися як розумний у розумінні конвенційних приписів, а також навіть така імперативна вказівка закону щодо темпоральних вимірів судочинства відверто нехтувалася практично всіма українськими судами на місцях[550]. Зволікання суддів з розглядом справи по суті стало досить частим явищем[551].

Це стало можливим за порівняно низької кваліфікації частини українських суддів та їх переконання у тому, що чим довше збираються докази, тим більш обґрунтованим може бути судове рішення. Неправомірним діянням правозастосовного органу стали неодноразові відкладення засідань на значний термін. Досить часто українські суди не реагували й на процесуальні зловживання учасників, пов'язані з ненаданням відзивів на позови та інших доказів у встановлений законом строк, хоча Цивільний процесуальний кодекс України чітко визначає, що докази, не подані у встановлений законом або судом строк, до розгляду судом не

---

[549] Литвак О. М. Державний контроль за злочинністю (кримінологічний аспект): автореф. дис. д. юрид. н. Харків, 2002. С. 19.

[550] Гуйван П. Д. Окремі практичні питання щодо чинників, які обумовлюють недотримання розумних строків розгляду справи. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 8. С. 22.

[551] До мера Новодністровська Руслана Панчишина у Києві застосували вибіркове правосуддя, – відповідь ВАСУ. URL: https://buknews.com.ua/page/do-mera-novodnistrovska-ruslana-panchyshyna-zastosuvaly-vybirkove-pravosuddia-vasu-dokument. html

приймаються, крім випадку, коли особа, яка їх подає, обґрунтувала неможливість їх подання у вказаний строк з причин, що не залежали від неї. Однак суди часто свідомо затягували розгляд справи в угоду окремим учасникам. Крім того, численними стали випадки залучення додаткових доказів до матеріалів справи без будь-яких обґрунтувань поважності подібної дії навіть на етапі апеляційного чи касаційного перегляду[552].

Поширення в Україні набули й випадки неявки до суду без поважної причини осіб, які були належним чином повідомлені про час та місце судового засідання.

Часто причинами істотного затягування судового розгляду дефакто є порушення строків відкриття провадження, призначення й проведення розгляду, безпідставні численні відкладення розгляду справи, перерви в судових засіданнях у зв'язку з причинами, які за законом не можуть слугувати підставою для цього. Практично в усіх судах є численні випадки, коли ухвалу про відкриття провадження у справі, датовану упродовж п'ятиденного строку від подачі позову з призначенням справи до першого розгляду, сторони отримують через півроку, а в окремих випадках і значно пізніше. Однак незважаючи на подібні махінації суддю можна звинуватити лише у відсутності контролю за несвоєчасним направленням ухвали.

Відсутність юридичних гарантій захисту права особи на своєчасне судочинство становить велику небезпеку для верховенства права, коли в межах національних правових систем трапляються надмірні затримки у здійсненні правосуддя, щодо яких сторони у провадженні не мають ніяких національних засобів захисту порушеного права[553].

Значними чинниками, що обумовлювали невиправдане затягування розгляду справи, на практиці стали затримки, пов'язані з доведенням рішень суду до відома сторін. У цьому питанні недобросовісні судді користуються прогалинами у чинному процесуальному законодавстві України. В останній редакції, на відміну від

---

[552] Гуйван П. Д. Справедливість судового розгляду: темпоральні аспекти у світлі європейських підходів. *Право і суспільство*. 2020. № 2. С. 164.

[553] Шевчук С. В. Захист права на додержання розумних строків судового провадження: європейський досвід та українські реалії. *Вісник Верховного Суду України*. 2006. № 8. С. 32.

попередньої, відсутній чіткий припис стосовно часу, упродовж якого рішення суду першої інстанції, якщо воно у судовому засіданні не було проголошене в повному обсязі, має бути складене в повному вигляді. Відомо, що більшість вердиктів оголошується правозастосовними органами у вигляді неповного тексту, тобто вступної та резолютивної частин. Між тим, саме мотивувальна та регулятивна частини рішення, які зазвичай формуються додатково, дають можливість виявити як сутність оцінок судового органу під час розгляду справи, так і помилки суду та порушення ним вимог чинного матеріального та процесуального закону. Отже, повний текст рішення суду, який є єдиною правовою підставою для його оскарження, є надзвичайно важливим. Його відсутність просто унеможливлює вирішення спору на подальших стадіях процесу. Типовою стає ситуація, коли повний текст рішення суду надсилається стороні через багато місяців, а також коли подібне рішення взагалі не надсилається учаснику справи. Це істотно затягує або навіть унеможливлює ініціювання, підготовку та проведення перегляду справ.

Добре відомо, що національні суди не лише нехтували конвенційними вимогами щодо своєчасності судочинства, але й досить упереджено та вибірково розглядали справи по суті, особливо, коли результат мав істотне матеріальне значення для економічно більш сильної сторони. Про це свідчать численні рішення ЄСПЛ та значне падіння авторитету й престижу судової системи, які нині досягли найнижчого за всю історію рівня[554].

Іншою причиною падіння авторитету правосуддя стали судові рішення, за якими частина тих, хто був затриманий на місці скоєння злочину, були звільнені від покарання, а інших засудили до різних строків позбавлення волі[555].

Водночас показові затримання прокурорів, суддів, державних чиновників переважно не переросли у реальні судові вироки. А

---

[554] Гуйван П. Д. Справедливість судового розгляду: темпоральні аспекти у світлі європейських підходів. *Право і суспільство*. 2020. № 2. С. 165.

[555] Вибіркове правосуддя на Волині: одного правоохоронця покарали за двох. URL: https://www.volynnews.com/news/economics/vybirkove-pravosuddia-na-volyni-odnoho-pravookhorontsia-pokaraly-za-dvokh/

оприлюднення їхніх декларацій із сотнями тисяч і мільйонами доларів готівки, десятками квартир, будинками, земельними ділянками, елітними автомобілями, іншими цінностями викликало безліч запитань не лише у наших співвітчизників, а і в західних партнерів[556].

Під час Революції Гідності саме суди брали активну участь у спробах її придушити через заборону мирних зібрань, переслідування та засудження активістів. Тому судова реформа стала одним із пріоритетів для українського громадянського суспільства.

Здійснення судової реформи. 2 червня 2016 р. Верховна Рада України ухвалила Закон "Про судоустрій і статус суддів"[557]. Завданням закону стала імплементація оновлених конституційних засад здійснення правосуддя для забезпечення незалежності та деполітизації судової влади, посилення її відповідальності перед суспільством. Передбачалося запровадження нових засад формування суддівського корпусу та посилення ролі громадськості у справі контролю за його доброчесністю, а також оптимізація системи судоустрою. Зміни до Конституції передбачали деполітизацію із забезпеченням незалежності судової влади. Призначення суддів безстроково мало вирішуватися Вищою радою правосуддя, а не Верховною Радою, і без згоди Вищої ради правосуддя суддя не міг бути притягнутий до відповідальності. Передбачалося й проведення кваліфікаційного оцінювання суддів. Закон "Про судоустрій і статус суддів" передбачав перехід до триланкової судової системи та утворення нового Верховного Суду, у складі якого мала діяти Велика Палата та чотири касаційні суди. Велика Палата мала забезпечувати уніфікацію судової практики та вирішення юрисдикційних спорів. Судді мали призначатися виключно за результатами публічного конкурсу та кваліфікаційного оцінювання. При тому законом закріплювалася можливість звільнення судді з посади у разі не підтвердження ним легальності джерел

[556] Мовчан А. В. Актуальні проблеми протидії корупції в Україні. *Вісник кримінального судочинства.* 2017. № 1. С. 118.

[557] Про судоустрій і статус суддів: Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545.

походження доходів і майна. Судді були зобов'язані подавати декларацію доброчесності та родинних зв'язків. При вищій кваліфікаційній комісії суддів України мала бути утворена Громадська рада доброчесності (ГРД), яка була наділена лише дорадчою роллю і не мала впливу на фінальні рішення. Дисциплінарні повноваження щодо суддів переходили до Вищої ради правосуддя, а Вища кваліфікаційна комісія суддів мала зосередитися на кваліфікаційному оцінюванні суддів, проведенні відкритих конкурсів на посади, організації спеціального навчання.

Однак новоутворений Верховний Суд переважно сформували зі старих суддів, що могло бути спричинене небажанням політичних еліт втрачати контроль над судовою владою[558]. До складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) увійшли 8 суддів, обраних з'їздом суддів, по 2 члени були обрані вищими правничими навчальними закладами, з'їздом адвокатів, Уповноваженим з прав людини і Державною судовою адміністрацією. Порядок формування ВККС, коли одні судді мали оцінювати і звільняти інших суддів, породжував конфлікт інтересів, який «нівелював ідею очищення судової влади», оскільки судді ВККС «почали покривати не доброчесних суддів і тих, хто не відповідав критеріям професійної етики»[559].

Так, уже в 2017 р. верховними суддями всупереч висновкам ГРД були призначені 29 кандидатів, а у 2019 р. під час конкурсу на обіймання 78 посад у касаційних судах Верховного Суду України ВККС відібрала 16 осіб, які перед тим були визнані ГРД недоброчесними[560]. ВККС ігнорувала висновки РГД і під час кваліфікаційного оцінювання суддів.

У 2019 р. було передбачено розпуск ВККС, а для відбору нових кандидатів ВРП мала утворити конкурсну комісію у складі

---

[558] Судова реформа в Україні. URL: https://dejure. foundation/library/sudova-reforma-v-ukraini-scho-zminyljs-za-try-roky

[559] Жернаков М., Макаренко О. Вища кваліфікаційна комісія суддів: фільтр судової влади, який потребує зміни. URL: https://www-pravda-com-ua.cdn.ampproject.org/v/s/www.pravda.com.ua/articles/2021/05/29/7295279/

[560] Переможцями конкурсу до Верховного Суду визнані 16 недоброчесних. URL: https://grd.gov.ua/news/peremozhtsiamy-konkursu-do-verkhovnogo-sudu-vyznani-16-nedobrochesnykh/?fbclid=IwAR1wAUIXI4U1hQGUIRIHjxNQXt AF9TLZ7zed07iyhMrD2S0w9tPAH46cgu4

трьох членів Ради суддів України та трьох міжнародних експертів. Проте ВРП сама собі дозволила призначати до ВККС осіб не з-поміж тих, хто був рекомендований Конкурсною комісією. Крім того, ВРП змусила міжнародних експертів подавати копії документів, які підтверджують наявність у них освіти і професійного стажу. Фактично формування комісії і конкурс до ВККС були заблоковані.

Тому суттєвою проблемою на шляху реалізації судової реформи в Україні стала нестача суддів. Їх чисельність становила лише 64% від затвердженої кількості штатних посад. Найбільше не вистачало суддів у місцевих та апеляційних судах. Майже половина апеляційних судів України мала некомплект кадрового складу у 50%[561]. У Вищій раді правосуддя стверджували, що станом на кінець 2021 р. кількість суддів у судах України становила 5238 осіб за визначеної кількості в 7304 судді[562]. Водночас проблемою була не лише кількість суддів, а й їх якість.

Ситуацію могло б виправити відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів, яка, на думку Венеційської комісії, мала б бути сформована за участі міжнародних експертів. Питання у членів комісії залишилися й щодо балансу кадрового складу Верховного Суду України. Експерти Венеційської комісії рекомендували якнайскоріше врегулювати питання щодо доброчесності й етики у діяльності членів Вищої кваліфікаційної комісії[563].

І тільки у липні 2021 р. Верховна Рада ухвалила запропоновані Президентом України законопроєкти про реформу Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Вищої ради правосуддя. Законопроєкти передбачали перезавантаження органів судової влади за участі незалежних міжнародних експертів. У листопаді Вища рада

---

[561] Незборимість кадрового голоду. URL: https://court.gov.ua/press/publications/1215058/

[562] Від зарплати – до погроз: інтерв'ю з суддею-спікером Сьомого апеляційного адміністративного суду Тетяною Сапальовою про роботу, Кодекс поведінки та коментарі в соцмережах. URL: https://court.gov.ua/press/publications/1253518/

[563] Венеціанська комісія дала оцінку законопроєкту про судову реформу в Україні. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3115199-venecianska-komisia-dala-ocinku-zakonoproektu-pro-sudovu-reformu-v-ukraini. html

правосуддя відмовилася призначати членів Етичної ради, але наступного дня склад органу згідно із законом був сформований автоматично, і у лютому 2022 р. Етична рада почала співбесіди із кандидатами до Вищої ради правосуддя. Проте 22 лютого 2022 р. десять членів Вищої ради правосуддя достроково склали повноваження за власним бажанням, пояснюючи таке рішення тим, що Етична рада розпочала процедури оцінювання всіх членів Ради, крім Голови Верховного Суду, що поставило можливість подальшої роботи ВРП у залежність від рішень і дій Етичної ради. Наприкінці травня 2022 р. Етична рада відновила співбесіди до Вищої ради правосуддя. Вища рада правосуддя мала призначати членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів, яких обиратимуть на чотири роки за результатами конкурсу.

У таких умовах лише 23 липня 2022 р. Президент України В. Зеленський видав указ про добір кандидатів для здійснення призначення на посаду члена Вищої ради правосуддя[564].

Водночас позитивним у каденції В. Зеленського стало формування Вищого антикорупційного суду (ВАКС), який розпочав роботу у вересні 2019 р. До процесу створення ВАКС залучили міжнародних експертів, які утворили Громадську раду міжнародних експертів (ГРМЕ), що мала право вето на призначення суддів.

Разом з тим, у ВРП стверджували про надходження впродовж 2020 р. 152 скарг на суддів Вищого антикорупційного суду (ВАКС), за результатами розгляду яких прийнято 4 ухвали про відкриття дисциплінарних справ. За результатами розгляду дисциплінарних справ, відкритих за 3 скаргами, прийнято 2 рішення про притягнення 2 суддів до дисциплінарної відповідальності з застосуванням до них дисциплінарного стягнення у вигляді попередження та 1 рішення про відмову у притягненні судді до дисциплінарної відповідальності і припинення дисциплінарного провадження[565].

---

[564] Питання конкурсу з добору кандидатів для здійснення Президентом України призначення на посаду члена Вищої ради правосуддя : Указ Президента України № 527/2022. URL: https://www.president.gov.ua/documents/5272022-43425

[565] ВРП спростовує безпідставні звинувачення в упередженості під час розгляду дисциплінарних скарг. URL: https://court.gov.ua/archive/1070801/

Суди України виявилися неготовими до відкритості, а відкритість суду – це обов'язкова передумова формування довіри громадян[566]. У жовтні 2020 р. мала місце конституційна криза, коли Конституційний Суд України закрив публічний реєстр декларацій та скасував кримінальну відповідальність за неподання чи фальсифікацію електронних декларацій. Після цього президент відсторонив Голову Конституційного Суду О. Тупицького від виконання обов'язків, а пізніше О. Тупицький та О. Касмінін були звільнені з посад суддів КС у спосіб, який експерти визнали неконституційним[567]. А 26 листопада В. Зеленський призначив двох нових суддів КС, початок роботи яких був відтермінований до закінчення строку повноважень звільнених суддів. При тому після закінчення строку повноважень О. Тупицького, якого звинувачували у скоєнні низки злочинів, його оголосили у міжнародний розшук.

На жаль, в Україні звинувачення суддів високого рангу у вчиненні злочинів не відійшло у минуле навіть в умовах російсько-української війни. Найбільш поширеними є звинувачення у корупції та хабарництві. Значну небезпеку становить зв'язок корупціонерів із правоохоронними та судовими органами. Корумповані політики під час перебування при владі часто використовують певну категорію осіб, яка за їх підтримки набуває правової недоторканності, для залякування конкурентів та опозиції і навіть для маніпулювання корумпованим оточенням. Політична заангажованість і корумпованість частини працівників судових та правоохоронних органів значно послаблювала протидію поширенню корупції. А поширення практики зловживання владою формує у громадян стійке уявлення не лише про тотальну продажність чиновників, а й про їхню безкарність у разі вчинення ними злочинів[568]. З іншого боку, зберігся тиск на суддів, у тому числі й

---

[566] Суди виявилися неготовими до відкритості, – Лев Кишакевич, голова Івано-Франківського міськсуду. URL: https://court.gov.ua/press/publications/ 388068/

[567] Судова реформа в Україні. URL: https://dejure.foundation/library/sudova-reforma-v-ukraini-scho-zminyljs-za-try-roky

[568] Луценко М. М., Щербина Л. І. Корупція в Україні: сучасний стан і проблеми протидії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Сер. Юриспруденція. 2015. Том 2. С. 143.

через маніпуляції замовними публікаціями у ЗМІ, пікети, мітинги, психологічний та фізичний тиск на суддів та членів їхніх родин[569].

Ситуацію зі здійсненням судової реформи досить відверто прокоментував член правління Асоціації розвитку суддівського самоврядування в Україні, суддя Тернопільського окружного адміністративного суду А. Жук. Він стверджував, що кожен новий Президент України і кожен новий склад Верховної Ради вносили певні нюанси у здійснення судової реформи. Але вони ніколи не мали базового характеру, який би у комплексі підходив до системи. Головною проблемою залишалася реальна залежність судової гілки влади. В Основному законі був чітко прописаний орієнтир на дотримання принципу верховенства права, а не принципу законності, який тягнеться ще з радянських часів. Тривалий час правова система в Україні будувалася за принципом законності, згідно з яким існує окрема виписана норма права, і слід чітко її дотримуватися. Принцип верховенства права більш широкий, і дотримання законності залишається лише однією з його складових. Верховенство права полягає у дотриманні букви закону з урахуванням інших принципів – справедливості, необхідності, пропорційності, належної обачності (бо закон є живим механізмом, а правовідносини змінюються з часом)[570].

На жаль, проблема вибіркового правосуддя не відійшла у минуле й після обрання Президентом України В. Зеленського. Прикладами вибіркового правосуддя в Україні називали «надмірну увагу» правоохоронних та судових органів до діяльності органів місцевого самоврядування за суттєво меншої уваги до роботи місцевих державних адміністрацій. У 2020 р. Комітет виборців України (КВУ) відзначав, що на мерів міст та інші обрані органи влади в регіонах правоохоронні органи тиснули більше, ніж на обласні держадміністрації, керівники яких призначені президентом. Комітет виборців проаналізував

---

[569] Голова Дніпровського апеляційного суду Наталія Деркач: "Чому у незалежній та правовій державі суддя, який виносить законне рішення, має боятись розправи за це?". URL: https://court.gov.ua/press/publications/1159007/

[570] Суддя Андрій Жук: Зміни в адміністративному судочинстві захищатимуть громадян від протиправних дій з боку органів державної влади. URL: https://court.gov.ua/press/publications/442123/

понад 13000 судових проваджень, відкритих з січня 2020 р., в яких фігурували органи місцевої влади: мери міст, місцеві ради, облдержадміністрації та інші. Лідером з кількості судових проваджень був Київ: 2136 проваджень стосувалися діяльності КМДА. Водночас у наступного міста за кількістю проваджень – Одеси – лише 234. Проте тільки 2% усіх проваджень, за даними КВУ, набули вироку суду. Генеральний директор Комітету виборців України О. Кошель наголосив, що увага правоохоронців (80% судових рішень) була прикута до органів місцевого самоврядування, натомість 80% коштів були зосереджені у Служби автодоріг та у розпорядженні облдержадміністрацій. На його думку, йшлося про вибіркове правосуддя й увагу до рівня місцевого самоврядування та до окремих громад, оскільки у багатьох регіонах дії правоохоронців бачилися політично вмотивованими[571].

Проблемою залишалося й те, що в Україні виносилася велика кількість судових рішень, які не могли бути виконані. Заступник міністра юстиції з питань виконавчої служби С. Шкляр відзначав наявність лише 31% завершених виконавчих проваджень. За його словами, багато проваджень неможливо виконати через відсутність активів у боржника, які можна стягнути, або боржник може перебувати у стані банкрутства чи існує розстрочення або відстрочення виконання судового рішення. Крім того, 7% рішень скасовувалися судами, наприклад, за нововиявленими обставинами[572]. Тому не дивно, що більшість громадян України вважали неналежним стан виконання судових рішень.

Згідно із результатами соціологічних досліджень Інституту соціології НАН України впродовж 2002–2020 рр. рівень недовіри громадян (ті, хто повністю або переважно не довіряють) до судів зріс з 54,4% до 63,7% (діаграма 1). Різке зростання недовіри до судів під час Революції Гідності (73,6%) найбільш вірогідно було зумовлене поширенням вироків її учасникам. Однак і у подаль-

[571] «Вибіркове правосуддя». Дослідження КВУ встановило, що правоохоронці тиснуть на обраних мерів і не чіпають призначених голів ОДА. URL: https://texty.org.ua/fragments/104714/vybirkove-pravosuddya-doslidzhennya-kvu-vstanovylo-sho-pravoohoronci-tysnut-na-obranyh-meriv-i-ne-chipayut-pryznachenyh-holiv-oda/

[572] Рівень виконання судових рішень в Україні становить 31%, – Мін'юст. URL: https://court.gov.ua/press/publications/379624/

шому рівень недовіри громадян до судів зберігався на загрозливо високому рівні. Це свідчило про зневіру в існуванні політичної волі у керівництва держави реформувати систему правосуддя та оновити суддівський корпус, руйнуючи «суддівську мафію».

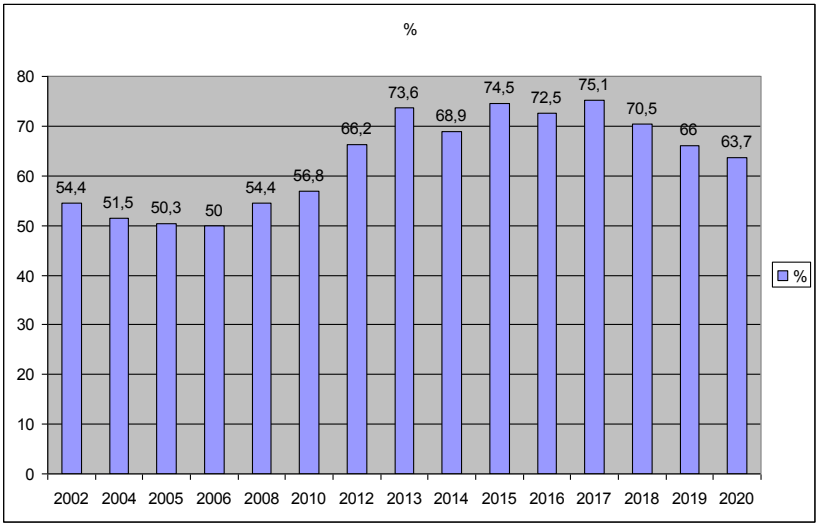

Рис. 10.1. **Рівень недовіри громадян України до судів**[573]

Водночас неоднозначність ставлення громадян до судової системи була визначена самою суттю здійснення правосуддя. Негативний імідж судам та суддям могли формувати ті, хто програв свою справу. Проте власний досвід міг і зруйнувати стереотипи. Так, за результатами дослідження «Ставлення громадян України до судової системи», проведеного у жовтні 2020 р. соціологічною службою Центру Разумкова, порівняння відповідей респондентів на виході із приміщень судів (коли опитані оцінювали діяльність судів у день проведення опитування) із результатами загальнонаціонального опитування (респонденти оцінювали свій досвід за два попередні роки) показало, що практично за всіма показниками оцінки

[573] Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. Київ : Інститут соціології НАН України, 2020. С. 471.

діяльності суддів, опитаними на виході з приміщення судів, були кращими, аніж оцінки учасників загальнонаціонального опитування. Громадяни, які мали нещодавній досвід розгляду справи у судах, загалом більше довіряли системі правосуддя. Кількість опитаних, які довіряли судам (48%), переважала тих, хто такої довіри не мав (41,6%). А місцевим судам довіряли навіть 54,4% тих, хто контактував із ними. І у 2020 р. вперше питома вага тих, хто вважав, що рішення були законними і справедливими, переважила тих, хто думав навпаки. А серед респондентів, які були опитані на виході з судів, кількість тих, хто вважав суддів в Україні незалежними, майже зрівнялася із кількістю тих, хто дотримувався протилежної думки (відповідно, 42,3% і 43,4%). При тому, громадяни позитивно ставилися до кроків, які здійснюються або заплановані у ході судової реформи[574].

Більшість громадян України виступає за оновлення суддівського корпусу, реформування прокуратури, органів досудового слідства, правничої освіти, адвокатури, запровадження єдиних стандартів правничої професії, створення комісії за участі міжнародних експертів, які перевірятимуть кандидатів у члени Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Проблемою сучасного правосуддя названо те, що суди частіше стають на бік заможних громадян, органів влади та їх представників у спорах зі звичайними громадянами.

Наявність проблем в українському правосудді яскраво продемонструвала ситуація, пов'язана із позовом В. Януковича до Верховної Ради України. Ухвалою Окружного адміністративного суду Києва від 28 грудня 2021 р. було відкрите провадження у справі за позовом В. Януковича про встановлення відсутності у Верховної Ради України компетенції (повноважень) на прийняття актів про самоусунення Президента України. І таке провадження було відкрите без огляду на порушення строків звернення до суду, конституційність спірних правовідносин, відсутність суб'єктного складу сторін, необхідного для компетенційного спору. І досить

[574] Звіт за результатами дослідження «Ставлення громадян України до судової системи». Київ : Центр Разумкова, 2020. С. 7.

вірогідно, що цей спір не лише не підпадав під юрисдикцію адміністративних судів, а й взагалі не підлягав судовому розгляду.

Не виключено, що звернення В. Януковича до суду в Україні було одним із аспектів підготовки до повномасштабного російського вторгнення, яке, серед іншого, мало на меті повалення законно обраного Президента України В. Зеленського і силове відновлення владних повноважень В. Януковича. У такому разі рішення Окружного адміністративного суду Києва могло виступити засобом «узаконення» влади президента-втікача.

Проблема забезпечення правосуддя суттєво загострилася після початку РФ у лютому 2022 р. так званої «спеціальної воєнної операції» проти України. З цього моменту масштаби російсько-української війни суттєво розширилися, і Україна тимчасово втратила контроль над 20% своєї території. Умови та характер ведення бойових дій, а також можливі плани ворога анексувати захоплені території суттєво підвищили суспільну небезпеку дій колаборантів. Тому у березні 2022 р. Верховна Рада України доповнила Кримінальний кодекс ст. 111-1 «Колабораційна діяльність», яка внесена до розділу 1 особливої частини Кодексу «Злочини проти основ національної безпеки». А у квітні Кодекс був доповнений ст. 111-2 «Пособництво державі-агресору». Це мало не лише суттєво підвищити відповідальність за названі злочини, а й продемонструвати готовність організувати належну відсіч агресору.

У таких умовах увага суспільства виявилася прикутою до рішень судових органів у справах тих, кого підозрювали у співпраці із ворогом. В умовах російсько-української війни більшістю громадян украй негативно сприймалися випадки звільнення судами під заставу коригувальників ворожого вогню, уникнення відповідальності колаборантів за співпрацю із ворогом, а також прояви симпатії до військ агресора. Тому діяльність суддів з розгляду подібних справ у очах громадськості стала одним із мірил оцінки ефективності судової системи і роботи суддівського корпусу у справі захисту національної безпеки держави. І якщо на сьогодні усунута можливість внесення застави за осіб, яким висунута підозра у коригуванні вогню окупантів, то багато питань щодо відповідальності колаборантів залишаються відкритими.

Важливою видається узгодженість судової практики з розгляду справ осіб, яким було висунуте звинувачення у співробітництві із агресором або у державній зраді. Поряд з тим, вимагає узгодження і практика призначення покарань за дезертирство, ухилення від призову на військову службу, за незаконне перетинання державного кордону (у тому числі й військовозобов'язаними громадянами).

Необхідна синхронізація вручення підозри і ухвалення судового рішення про запобіжну міру за вчинення певних злочинів проти держави (зокрема державної зради), чітке визначення статей щодо злочинів проти держави, які не передбачають можливості внесення застави.

Можливо, доцільно одночасно із врученням повідомлення про підозру виносити постанову про домашній арешт або підписку про невиїзд.

Позитивної оцінки заслуговує створення ЄРДР, але необхідно обмежити практику відмов від внесення даних до цього реєстру.

Потрібне не лише продовження і успішне завершення судової реформи, одним із аспектів якої є оновлення суддівського корпусу, а й популяризація успіхів реформування судової системи, оприлюднення результатів розгляду судами справ, які привернули увагу громадськості, організація відкритих судових засідань у резонансних справах (окрім тих, матеріали яких можуть становити державну таємницю).

З іншого боку, важливо не допустити посилення прізонізації населення із посиленням впливу кримінальної субкультури. Вибір міри покарання у вигляді позбавлення волі не повинен бути для суддів самоціллю. Такий вибір повинен слугувати виключно успіху протидії поширенню злочинності. Запобігання злочинам повинно залишатися пріоритетним напрямом протидії злочинності.

Важливо сприяти посиленню недержавного контролю за злочинністю, оскільки здійснення такого контролю за допомогою впливу родини, громадських організацій, церкви може суттєво посприяти формуванню у суспільстві моральних цінностей, які несумісні із позитивним ставленням до злочинної діяльності. Формування таких цінностей украй важливе для організації протидії поширенню економічної злочинності, оскільки організація плідної

роботи у тилу та повоєнна відбудова надзвичайно залежать від ставлення громадян до вчинення економічних злочинів. Моральні цінності суспільства також мають стати й на перешкоді поширенню корупції в Україні, яка вкрай негативно впливає на підвищення рівня обороноздатності країни.

Важливо, щоб у минуле відійшли й практики використання судової системи як засобу боротьби із політичною опозицією (якщо її дії не спрямовані на завдання шкоди суверенітету і територіальній цілісності України) та конкурентами у сфері економічної діяльності. Це сприятиме розбудові правової держави, цінність якої усвідомила переважна більшість українських громадян.

Глава 3
ПОЛІТИЧНА СИСТЕМА І СУСПІЛЬНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

РОЗДІЛ 11

Масмедіа в Україні: структура, функції та політичний вплив

Перехід до інформаційного суспільства призвів до незворотних змін у політиці та державному управлінні. Інформація як цінність виступає одним із найважливіших компонентів, що забезпечує повноцінну життєдіяльність як громадян, так і самої держави[575]. Завдяки владі інформації суб`єкти політичних процесів дістали не лише можливість використовувати інформаційні технології для донесення необхідних месиджів громадянам, але й опцію відстежування суспільних настроїв та здійснювати комунікацію[576]. Зі зростанням кількості політичних суб`єктів, що репрезентують різні політичні позиції, з демократизацією суспільно-політичних процесів у державі актуалізувалися значення та роль політичної комунікації.

Інформаційні технології зробили процеси державного управління більш відкритими та доступними для громадян. Інформація слугує мозком політичного організму, а інформаційні потоки стали однією з важливих цінностей демократії. Доступ до інформації є критерієм і осердям демократії, умовою існування демократичних

[575] Тесфайє Л. А. Процесуальна модель політичної комунікації в умовах інтернет-простору. 2021. URL: http://dspace.pdpu.edu.ua/handle/123456789/12954

[576] Манфред М. Медіа-політика в інформаційному суспільстві / пер. з нім. В. Климченко та В. Олійник; за ред. В. Іванова. Київ, 2011. 286 с.

інститутів. У класичних демократичних державах взаємодія влади та суспільства грунтується на механізмах зв'язку з громадськістю та наданні інформаційних послуг громадянам.

Завдяки ЗМІ значно збільшилися також можливості контролю громадян за діями урядів і політиків[577]. Медіа також відіграють особливу роль і у процесі формування суспільної думки та сприяють подоланню політичної фрагментованості суспільства. ЗМІ наділені потенціалом стримування політичної конфронтації у суспільстві через діалог між різними суспільними групами. До їхніх основних функцій у демократичному суспільстві належать: контроль за владою, тиск на владу, встановлення взаємодії та довіри між владою та суспільством. Медіа відіграють домінуючу роль під час формування публічного масового дискурсу, необхідного для дотримання демократичних процедур[578].

Інформуючи про події у державі та світі, ЗМІ значною мірою впливають на формування суспільної думки як значущого інструменту й імпліцитної складової демократичної системи. З іншого боку, засоби масової інформації відіграють й ще одну, не менш важливу роль. Адже вони формуюють основу для розуміння політичної системи та політичних процесів у державі. І, як наслідок, політичну волю, що доволі складно уявити саме без поінформованості громадян[579].

У демократичних суспільствах засоби масової інформації слугують компонентами політичної системи нарівні з парламентом, виконавчою владою і незалежним судом. Відповідно, поширений термін «четверта влада» свідчить про значну роль ЗМІ у суспільстві. На відміну від інших трьох гілок влади, вони здійснюють свою політичну й управлінську роль у політичній системі шляхом обговорення чи критики, виконуючи роль своєрідного громадського контролю. Провідна роль медіа у формуванні громадської думки, зростання впливу ЗМІ на всі сфери життя

---

[577] Манфред М. Медіа-політика в інформаційному суспільстві / пер. з нім. В. Климченко та В. Олійник; за ред. В. Іванова. Київ, 2011. 286 с.

[578] Сучасна українська політика. Аналітичні доповіді Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ, 2009. 448 с.

[579] Штромайєр Г. Політика і мас-медіа. Київ, 2008. 304 с.

відображені у визначенні «четверта влада»[580]. Щоправда, самі медіа часто мають здатність до перетворення з влади четвертої на владу першу[581].

Розгалужена система медіа забезпечує також ефективне транспарентне функціонування демократичної влади. При цьому, якість **політичної комунікації** стала ключовим і безсумнівним виміром у забезпеченні прозорості прийняття політичних рішень[582]. Так, однією з базових цілей політичної комунікації постає легітимізація та демократизація влади. З іншого боку, неефективна та недостатня політична комунікація здатна призвести до зменшення рівня довіри до влади, зростання протестних настроїв у суспільстві, виникненню кризових явищ і, навіть, до посилення сепаратистських рухів у державі. Що ж стосується нашої держави, то досі доволі важко стверджувати про готовність і бажання всіх суб'єктів владних відносин до ведення політичної комунікації з громадянами. Здебільшого вона зводилася до імітації процесу спілкування влади, ніж до налагодженого системного діалогу. Залежність медіа від представників бізнесу часто слугувала вагомим фактором, що не лише обмежував свободу слова у нашій державі, але і саму політичну комунікацію. Вітчизняні медіа здебільшого перебували та досі перебувають у структурі великих фінансово-промислових груп. Це призводить до посилення залежності вітчизняних медіа від політичних перспектив власників[583].

Так звана **«медіатизація політики»** стала не лише новим суспільним явищем, але й актуальним викликом для демократії. Засоби масової інформації докорінно змінили і саму політичну реальність, розширили горизонти публічності та відкритості політичних інститутів, перетворилися на засіб зворотного зв'язку громадян із владою. У демократичному суспільстві медіа відіграє

---

[580] Шведа Ю. Р. Політичні партії у виборах: теорія та практика виборчої кампанії : навч.-метод. посібник. Київ. : Знання, 2021. 373 с.

[581] Кочубей Л. О. Виборчі технології : навч. посіб. Київ : Український центр політичного менеджменту, 2008. 332 с.

[582] Митко А. М. Інформаційна демократія: реалії та виклики часу. Луцьк, 2014. 239 с.

[583] Сучасна українська політика. Аналітичні доповіді Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ, 2009. 448 с.

роль «ланцюгового пса», який виконує функцію нагляду за діяльністю органів державної влади, запобігає корупції. Щоправда, часто вітчизняні медіа замість цього залучаються до боротьби між різними політичними групами та акторами, що призводить до дезінтеграції українського суспільства. З іншого боку, чимала кількість ЗМІ досі перебуває під державним контролем, що впливає на їхню неможливість бути об'єктивними та критичними по відношенню до дій влади. Такий стан справ потенційно створює сприятливий ґрунт для маніпулювання суспільною думкою[584]. Ба більше, становлення вільних медіа часто обмежується політичною заангажованістю власників медіа, втручанням у редакційну політику та, навіть, політичними симпатіями окремих журналістів. З іншого ж боку, стримуючими факторами слугують вимоги ринку та недостатній професійний рівень кадрів[585]. Особливо це стосується регіональних вітчизняних медіа, роль яких в умовах децентралізації є особливо актуальною.

Попри настання нової реальності внаслідок повномасштабного російського вторгнення 24 лютого 2022 року, найбільші вітчизняні медіа досі належать кільком ФПГ, які справляють значний вплив на внутрішню та зовнішню політику нашої держави. Показово, що лише для шести відсотків українців важливо знати, кому належать медіа, з яких вони отримують інформацію, а більше ніж половині українців взагалі не важливо, кому належать певні ЗМІ[586].

Протягом тривалого часу українські медіа не забезпечували належної комунікації між громадянами та владою, виступаючи,

---

[584] Турченко Ю. ЗМІ як впливовий чинник реалізації політичного процесу. *Політичний менеджмент*. 2009. № 4. URL: http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/70984/12-Turchenko.pdf?sequence=1.

[585] Макаренко Л. Політична комунікація як визначальна складова демократичної політичної системи. URL: https://www.researchgate.net/publication/350008507_POLITICNA_KOMUNIKACIA_AK_VIZNACALNA_SKLADOVA_DEMOKRATICNOI_POLITICNOI_SISTEMI

[586] ГО «Детектор медіа». Найбільше люди знають про власника 5 каналу, а також про те, кому належить «1+1». URL: https://ms.detector.media/trendi/mpost/28965/2022-02-16-bilsh-nizh-polovyni-ukraintsiv-ne-vazhlyvo-komu-nalezhat-zmi-doslidzhennya-dm/

натомість, інструментом маргіналізації у руках політичних акторів. Найкраще ж рівень об'єктивності та спроможності комунікувати з боку медіа проявляється під час виборчих кампаній і під час кризових ситуацій у країні. Повноцінне функціонування демократичної держави є неможливим без комунікації, де визначальна роль належить саме засобам масової інформації[587].

Доволі хаотичний і специфічний шлях становлення вітчизняного інформаційного простору заклав підвалини тієї ситуації, яка на сьогодні присутня у вітчизняних медіа. З 1991 року кількість телерадіоорганізацій України невпинно збільшувалася[588]. Правові рамки функціонування вітчизняних засобів масової інформації було закладено ще після здобуття незалежності України. Важливим кроком на шляху до утвердження свободи слова стала законодавча заборона цензури. Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року затвердив основні принципи у цій сфері. Йдеться, у першу чергу, про гарантування права на інформацію, відкритість, доступність інформації, свободу обміну інформацією, достовірність і повнота інформації, свобода висловлення поглядів і переконань, правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації. Прийнятий того ж року Закон України «Про друковані ЗМІ (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 р. підтвердив гарантії прав і свобод, визначив стосунки між редакціями, громадянами та організаціями. Закон «Про телебачення та радіомовлення» від 21 грудня 1993 р. визначив базові засади функціонування електронних ЗМІ. Варто також згадати про такі нормативно-правові акти, як: Ззакони України «Про інформаційні агентства» від 1995 р., «Про рекламу» 1996р., «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні» 1997 р., «Про телекомунікації» 2003 р. [589]. Прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250 «Про затвердження Концепції

[587]. Мороз Н. Роль засобів масової інформації у формуванні громадянського суспільства України. URL: https://core.ac.uk/download/pdf/48399666.pdf

[588] Сучасна українська політика. Аналітичні доповіді Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ, 2009. 448 с.

[589] Мороз Н. Роль засобів масової інформації у формуванні громадянського суспільства України. URL: https://core.ac.uk/download/pdf/48399666.pdf

розвитку електронного урядування в Україні». Згідно з Законом України «Про основні засади державної комунікативної політики» (2010) налагодження комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації та громадськістю є важливою умовою демократичного розвитку держави. Прийняття цього закону зумовлено необхідністю удосконалення механізму регулювання процесу обміну інформацією, зокрема, впровадження принципу партнерської взаємодії, що передбачав не тільки інформування населення, але й налагодження ефективного зворотного зв'язку[590].

У 1995 році на базі колишнього Державного комітету у справах преси було створено Міністерство у справах преси та інформації України. Починаючи з 1996 р. воно має назву Міністерство інформації України. Його теперішня назва – Міністерство культури та інформаційної політики України. Задля вдосконалення системи управління державного телебачення та радіомовлення України було створено Державний комітет з питань телебачення та радіомовлення. Сферою медіа у нашій державі також опікується Національна рада з питань телебачення та радіомовлення[591]. Велетенським кроком на шляху до відкритості та прозорості влади став Закон «Про доступ до публічної інформації» 2011 р. Загалом, існуюча законодавча база створює правові можливості для функціонування свободи слова. Проте ці можливості почасти нівелюються практикою її застосування. Період кінця 1990-х–2004 років став регресивним у питаннях розвитку свободи слова та незалежності засобів масової комунікації. Разом із тим, вітчизняні медіа на законодавчому рівні отримали свободу слова та свободу від цензури, проте досі відсутнім є правовий механізм забезпечення та реалізації прав і свобод українських ЗМІ[592].

Важливим для становлення демократії є функціонування **суспільного мовлення**, завдяки якому громадськість мала би змогу

---

[590] Митко А. Інформаційна демократія: реалії та виклики часу. Луцьк, 2014. 239 с.

[591] Інформаційне законодавство. Збірник актів у 6 томах / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, І. С. Чижа. Т. 1. Київ : Юридична думка, 2005. 416 с.

[592] Кипич І. Роль ЗМІ в розвитку правової держави, демократії та громадянського суспільства в сучасній Україні. URL: http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/4839

отримувати об'єктивну та незалежну інформацію[593]. У 2015 році у нашій державі було створено суспільне мовлення як наслідок зобов'язання України перед Європейським Союзом і Радою Європи. До цього часу Україна залишалася однією з останніх країн у Європі, що не мала суспільного мовника[594]**.** На базі державних телерадіоканалів було створене Акціонерне товариство «Національна суспільна телерадіокомпанія України» (АТ «НСТУ»). У спадок компанія отримала здебільшого давно не ремонтовані приміщення, застарілу техніку та роздуті штати[595]. Щоправда, оскільки головним ініціатором і виконавцем проекту виступила держава, це вже порушило один із його принципів[596]**.** Важливим критерієм функціонування суспільного мовлення є незалежний від держави і політичних бізнес-структур мовник, який формує простір для свободи інформації. Разом із тим, вважається, що державні органи не керують суспільним мовником. Керівництво компанії обирає незалежна Наглядова рада раз на чотири роки. Вітчизняні державні органи не визначають редакційну політику та не мають права втручатися в поточну господарську діяльність. Суспільне мовлення в Україні на сьогодні є величезною корпорацією: два загальнонаціональні канали («UA: Перший» і «UA: Культура»), три канали «Українського радіо» (УР-1, «Промінь» і «Культура»), 23 регіональні філії в областях і «UA: Крим». Суспільне має найбільше покриття з-поміж усіх українських мовників[597].

---

[593] Мороз Н. Роль засобів масової інформації у формуванні громадянського суспільства України. URL: https://core. ac. uk/download/pdf/48399666. pdf

[594] Городок М., Герасимчук С., Микитюк Ю. Засоби масової інформації і політика. URL: https://iri.org.ua/sites/default/files/resources/%D0%97%D0%B0%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B8%20%D0%97%D0%9C%D0%86%20%D1%96%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0_0. pdf)

595 Суспільне – це не тільки «UA:Перший». Пояснюємо мовою фактів і цифр. URL: https://stv.detector.media/finansuvannya/read/6920/2021-10-31-suspilne-tse-ne-tilky-uapershyy-poyasnyuiemo-movoyu-faktiv-i-tsyfr/

596 Суспільне мовлення в Україні: завдання та модель для інформаційного напрямку реінтеграції. URL: https://od.org.ua/uk/общественное-вещание-в-украине-модел/

597 Суспільне – це не тільки «UA: Перший». Пояснюємо мовою фактів і цифр. URL: https://stv.detector.media/finansuvannya/read/6920/2021-10-31-suspilne-tse-ne-tilky-uapershyy-poyasnyuiemo-movoyu-faktiv-i-tsyfr/

30 серпня 2022 року Верховною Радою України було ухвалено новий закон «Про медіа». Його схвалення було одним із критеріїв, необхідних для початку перемовин про вступ України до ЄС[598]. Суперечливий законопроект «Про медіа», зареєстрований у Верховній Раді ще у 2019 році, повинен був стати комплексним документом, що замінить відразу декілька медійних законів. Попри це, законопроєкт містить низку небезпечних послаблень. Зокрема, зменшення української пісенної квоти на радіо на 10%, скасування заборони на популяризацію органів російської влади та її окремих представників у телепередачах і фільмах, скасування заборони пісень російських виконавців. Крім того, він пропонує запровадити регуляцію онлайн-медіа, діяльність блогерів та різних вебплатформ. Також документ передбачає розширення повноважень регулятора - Нацради з питань телебачення та радіомовлення[599]. Точками супротиву законопроєкту були небажання регулюватися та мати сильного регулятора[600]. Закон «Про медіа» – це оновлення медійного законодавства, що ідеологічно розроблялося на початку 1990-х, коли домінували традиційні медіа. Дослідження медіаспоживання свідчать про майже тотожне споживання онлайн-медіа і традиційних. Але при цьому останні мають купу зобов'язань, тоді як онлайн-медіа не мають по суті жодних зобов'язань і правил[601]. Чимало інформації, що посилює деструктивні впливи, шириться у мережі Інтернет, однак цей простір в Україні, на відміну від багатьох європейських країн, має доволі обмежене регулювання.

---

[598] Рада попередньо підтримала новий закон про медіа. Що він передбачає та як вплине на вступ до ЄС. URL: https://suspilne.media/276494-rada-poperedno-pidtrimala-novij-zakon-pro-media/

[599] Законодавство у сфері медіа, реклами та персональних даних: що змінилося 2021 року та чого чекати від 2022-го. URL: https://zmina.info/articles/zakonodavstvo-u-sferi-media-shho-zminylosya-u-2021-go-ta-chogo-chekaty-vid-2022-roku/

[600] Закон про медіа: в ЄС хочемо, але не чіпайте медійну сферу. URL: https://rpr.org.ua/news/zakon-pro-media-v-yes-khochemo-ale-ne-chipayte-mediynu-sferu/

[601] «Восени ми матимемо нове законодавство у сфері медіа». Експерти про новації в законопроєкті «Про медіа». Частина перша. URL: https://detector.media/rinok/article/201448/2022-07-30-voseny-my-matymemo-nove-zakonodavstvo-u-sferi-media-eksperty-pro-novatsii-v-zakonoproiekti-pro-media-chastyna-persha/

Зокрема, немає регулювання і не визначено статусу онлайн-медіа, платформ спільного доступу до інформації та відео, немає регулятора, який міг би реагувати на випадки порушень законодавства у контенті онлайн[602]. Прикметно, що аж 60 відсотків українців сьогодні воліли би більшого контролю держави за інформацією в Інтернеті, у той час як 30% таку думку не поділяють більшість українців[603]. Інтернет в Україні вже давно не є суто розкішшю мегаполісів та елітарних груп населення. Згідно з соцопитуваннями, приблизно 78% українців сьогодні щодня користуються Інтернетом, 82% – принаймні раз на тиждень[604].

На відміну від традиційних медіа, інтернет-медіа не є дорогою з однобічним рухом. Інтернет є мультимедійним, тобто може передавати текст, зображення, звук і динамічне зображення. Інтернет порівняно з традиційними медіа, передбачає активність користувача, не лише пасивного споживача, але й того, хто реагує та продукує інформацію[605]. Всесвітня мережа Інтернет характеризує собою важливий перехід від монологічної до діалогічної комунікації, що стало важливим розширенням можливостей політичної партиципації.

Вагомою ознакою та перевагою онлайн-ресурсів є їхня горизонтальна природа. Це, у свою чергу, дозволяє генерувати та доводити до цільової авдиторії необхідний контент не «згори-вниз» журналістами, а звичайними користувачами. За таких умов кожен мережевий користувач є повноправним інформаційним джерелом, транслятором власної думки, учасником дискусій і реципієнтом інформації від інших користувачів. Більшість наявних на

---

[602] Звіт Національної Ради України з питань телебачення і радіомовлення за 2021 рік. URL: https://www.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2022/01/REPORT-NC-2021.pdf

[603] 60% прагне більшого контролю держави за інформацією в інтернеті (не поділяють таку думку 30%). URL: https://detector. media/infospace/article/202015/2022-08-18-60-vidsotkiv-ukraintsiv-khochut-bilshogo-kontrolyu-derzhavy-za-informatsiieyu-v-interneti/

[604] Близько 78% українців щодня користуються інтернетом. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/3497671-blizko-78-ukrainciv-sodna-koristuutsa-internetom.html

[605] Штромайєр Г. Політика і мас-медіа. Київ, 2008. 304 с.

сьогоднішні інформаційно-комунікаційних ресурсів в інтернет-просторі і соціальних медіа, включаючи блогосферу, форуми, соціальні мережі, функціонують саме у такому форматі consumer-generated media[606]. Отже, у соціальних медіа важлива роль належить коментарям, дискусії, реакції на той чи інший інформаційний продукт. Щоправда, такими перевагами часто користуються і політичні гравці з кишеньковими арміями ботів і тролів, які виконують свою особливу, проте деструктивну функцію.

Стрімкий розвиток всесвітньої мережі Інтернет відчутно вплинув і на політичну сферу, адже завдяки ній істотно розширилися можливості зворотного зв`язку, а сама комунікація набула більш глобальних обрисів. Сьогодні важко уявити будь-якого успішного політика без активної присутності у соціальних мережах. Інтернет перетворився на осердя політичних процесів і на засіб політичної комунікації. Разом із цими процесами й сама політика зазнавала і надалі зазнає все більшої віртуалізації[607].

Сам зміст повідомлення чи інформаційного продукту у соціальних медіа постає вже не таким важливим, як у традиційних. Значно більша роль тут належить його емоційному наповненню та вмінню вигідно впливати на емоції споживачів інформації. Частково внаслідок цього соціальні медіа наділені чималим мобілізаційним потенціалом, зокрема, коли йдеться про різноманітні політичні акції, адвокаційні кампанії чи протести. Завдяки цим чинникам в Україні спостерігається все більш зростаюча роль телеграм-каналів. Швидкість, акцент на візуальній компоненті, вплив на емоції та претензія на ексклюзивність контенту швидко перетворили їх на одне з головних джерел інформації. Разом із тим, швидкість подачі інформації аж ніяк не впливає на її якість, а тим більше, на її об`єктивність, а швидше, навпаки.

Зростання рівня популярності аудіопродуктів і відеоблогів під час пандемії COVID-19 є доказом ролі Інтернету. Наслідком розвитку новітніх ЗМІ стало і таке явище, як «інфлюенсер», тобто особа, котра завдяки соціальним медіа, месенджерам має власну

---

[606] Тесфайє Л. Процесуальна модель політичної комунікації в умовах інтернет-просторую 2021. URL: http://dspace.pdpu.edu. ua/handle/123456789/12954

[607] Тесфайє Л. Процесуальна модель політичної комунікації в умовах інтернет-простору. 2021. URL: http://dspace.pdpu.edu.ua/handle/123456789/12954

цільову авдиторію та здатна впливати на суспільну думку. Більше того, завдяки своїм каналам комунікації тощо така особа часом, навіть, спроможна цю суттєвим чином суспільну думку змінювати. Щоправда, не рідко критерієм оцінювання таких «інфлюенсерів» стає кількість підписників і лайків, але аж ніяк не не фаховість.

Попри зазначені вище тенденції, загальнонаціональні українські телеканали досі залишаються одним із головних джерел інформації для 67% українців. Соціальні мережі називають найважливішим для себе джерелом інформації 44% опитаних, онлайн-видання – 29%, месенджери – 16%, а на українські газети та радіо припадає, відповідно, 6% і 7%. [608].

Медіа відіграють важливу роль й у докорінних змінах політичних процесів. Непоодинокими є випадки, коли владні структури змінювали свою позицію під впливом медіа. У цьому контексті варто згадати війну у В`єтнамі, так званий «Вотергейтський скандал» або ж імпічмент Білла Клінтона у США. Політики вміло та завзято використовують кожен новий канал комунікації. До прикладу, Франклін Рузвельт свого часу вміло навчився застосовувати радіо, а Джон Кеннеді – силу телебачення[609]. Класичним прикладом вважаються телевізійні між Ніксоном і Кеннеді у 1960 році. Тоді вперше відбулися теледебати між кандидатами у президенти США. Вирішальним став зовнішній вигляд обох кандидатів. Цікаво, що думка радіослухачів відрізнялася від думки телеглядачів. На їхню думку, саме Річард Ніксон тоді випередив Джона Кеннеді[610]. Відомим є також так званий «ефект CNN», коли американські глядачі наживо побачили, як тіла військовослужбовців США волочили вулицями Могадішо у Сомалі. Це спричинило відповідний ефект серед американських громадян і, як наслідок, тиск на політиків. Як наслідок, Сполучені Штати вимушені були вивести свій контингент з цієї африканської держави[611].

---

[608] Українське телебачення є найважливішим джерелом інформації для 67% українців. URL: https://ms.detector.media/trendi/post/28944/2022-02-15-ukrainske-telebachennya-ie-nayvazhlyvishym-dzherelom-informatsii-dlya-67-ukraintsiv-doslidzhennya-dm/

[609] Croteau D. Hoynes W. Media Society. 2003. 410 p.

[610] Штромайєр Г. Політика і мас-медіа. Київ, 2008. 304 с.

[611] Почепцов Г. Г. Медіа: теорія масових комунікацій. Київ, 2008. 403 с.

Успіх італійського медіамагната Сильвіо Берлусконі та зведення політики до телевізійної розваги спричинили появу цілого явища за назвою «берлусконізм». Проблема полягала також і у тому, що в Італії телебачення мало абсолютну перевагу над пресою. Крім того, там існувала дуалістична телевізійна система. З одного боку слабка громадська телекомпанія RAI, з іншого – потужна корпорація Берлусконі Mediaset. А сумнозвісний колишній канцлер ФРН Ґерхард Шредер стверджував, що для того, щоби керувати Німеччиною, йому вистачить таблоїда Bild і телеекрану. Іншими прикладами так званої «медіократії» є перемоги на виборах двох акторів – Рональда Рейґана 1981 року та Арнольда Шварценеґґера 2003-го[612].

Визначальною була також роль Інтернету у перемозі на президентських виборах Барака Обами, а також під час так званої «Арабської весни». Вибори у США, на яких переміг Дональд Трамп, укотре актуалізували питання впливу соціальних мереж на політичні процеси. Вкрай важливим є й значення медіа, а, особливо, месенджерів у війні України з Росією, коли воєнні дії тривають, по суті, у режимі реального часу і коли вкрай важко приховати державі-агресору свої злочини.

У контексті нашої держави прикладом впливу медіа став політичний та медіа-скандал довкола вбивства журналіста Георгія Гонгадзе та пов'язаний із ним «касетний скандал». Тогочасні події призвели до відчутних процесів у вітчизняній політиці[613]. Журналістські розслідування вітчизняних медіа щодо зловживань владою вітчизняних високопосадовців мали вагомий вплив на політичні рейтинги і навіть на результати президентських перегонів.

Тут варто детальніше зупинитися і на ролі медіа у виборчих процесах. У демократичних суспільствах активне використання медіа під час виборчої кампанії є обов'язковою та невід'ємною складовою успіху політиків[614]. Виборчі кампанії вже давно важко

---

[612] Co media robia z politykami. URL: https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1514716,2,co-media-robia-z-politykami.read

[613] Яковлев Д. Медіатизація політичної взаємодії в Україні: мас-медіа, аудиторія, влада. URL: http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/ 4830/ 1/165-188.pdf

[614] Кочубей Л. *Виборчі технології :* навч. посіб. Київ : Український центр політичного менеджменту, 2008. 332 с.

уявити без активної участі засобів масової інформації. Президентські та позачергові парламентські вибори у 2019 році яскраво продемонстрували вплив медіа та вплив ЗМІ на результати перегонів.

Разом із тим, збільшення ролі медіа під час виборчих кампаній призвело до занепаду статусу партійних організацій у їхньому класичному значенні. Чи не кожна партія тепер постає продуктом технології[615]. Політична реклама стали у рази важливішими за політичні програми як для безпосередніх суб'єктів політичного процесу, так і для самих виборців. З активних учасників виборчого процесу останні все більше стали перетворюватися на споживачів багатосерійного медійного продукту. Політика почала нагадувати радше спортивні перегони, ніж змагання програм й ідеологій[616]. Боротьба за владу, замість змагань партійних організацій чи політичних дій, перетворилася на боротьбу образів і рейтингів. Участь так званих «відомих» або «популярних» людей, зірок шоу-бізнесу у виборчих кампаніях слугує яскравим доказом цього. Замість конкуренції сенсів та ідей, політика почала нагадувати серіал із простими відповідями на складні питання. Протиборство іміджів, а не реальних справ, призвело до посилення популізму як нового феномену та загрози сучасності.

З'їзди політичних партій, ходіння політиків у народ, теледебати прийшли на зміну традиційній партійній демократії і все більше нагадують шоу. Не дивно, що вітчизняні та не лише вітчизняні політики «на камеру» під час засідань парламенту чи поводять себе геть інакше, щоби сподобатися глядачеві. А під час тихтаки дебатів аргументи та відповіді на запитання мають значно меншу вагу, ніж бажання дискредитувати політичного опонента.

Медіа вже привласнили собі деякі функції політичних партій і трансформували традиційні політичні кампанії у медіа-кампанії. Результати соціологічних опитувань і рейтинги змушують політиків змінювати свої месиджі задля здобуття більшої прихильності громадян. Закони політики стали більше нагадувати закони шоу-бізнесу з драматизмом і конфліктами між дійовими особами. Політичний порядок денний усе менше стосується життєво важливих інтересів людей і вироблення сенсів. Нові закони змушують політичні партії не лише переглядати свій зовнішній образ, але й навіть свою назву.

---

[615] Кияк Б. PR-стосунки з громадськістю, Київ, 2009. 288 с.
[616] Croteau D., Hoynes W. Media Society. 2003. 410 p.

Не рідко під час виборчих перегонів засоби масової інформації використовуються і як майданчик для війни компроматів на опонентів або для публікації потрібних «рейтингів» чи як звичайнісінька кишенькова зброя великих фінансово-політичних груп або ж місцевих князьків.

Проте вплив медіа на політичну реальність не обмежується лише виборами, але й впроваджується в інші часові проміжки. Відтак, засоби масової інформації у нашій державі зіграли та й досі відіграють значну роль у функціонуванні та зміні існуючої політичної системи. Разом із тим, розвиток медіа, з одного боку, хоч і зумовив залучення широких верств населення до процесу політичної комунікації, прозорості політичних акторів, проте, з іншого, це зумовило перехід політичної дійсності у символічний простір, а медіа перетворило на інструмент боротьби за свідомість громадян. Яскравим прикладом цього є виникнення так званих «політичних технологій» як терміна, котрого, до слова, не існує на теренах західних демократичних країн[617].

Виявилося не таким важливим, що саме каже політик, а, радше, який вигляд той має. Якщо ідеологія не має значення, тоді можна говорити та обіцяти будь-що, оскільки вирішальне значення отримує персональна привабливість або непривабливість політика чи політичної сили, вміння створювати ситуації та події задля залучення медіа. То ж не дивно, що на виборах не рідко перемагають найбільш привабливі чи харизматичні лідери та партії, а не партії як носії політичних програм[618]. Як результат, політична реальність стала надто тривіальною, «чорно-білою», з переважанням емоцій, візуальної культури, а не раціональних аргументів[619]. Так звані «політичні токшоу» з частими конфліктами у прямому етері стали ілюзорною підміною свободи слова і ще більше абсурдували вітчизняну політику. Примітивізація політичного дискурсу та надмірний акцент на

---

[617] Костиря І. Медіатизація політики та політизація ЗМІ як тенденції політичного процесу в Україні. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/08/kostyria_mediatyzatsia.pdf.

[618] Гужва А. Політичний популізм і популярна культура. URL: http://dspace.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/16638/2/7_Guzhva_v1_FD_3_21.pdf

[619] Co media robia z politykami. URL: https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1514716,2,co-media-robia-z-politykami.read

візуальному призвели до панування короткочасної пам'яті, інтелектуальних лінощів і редукування інтелектуальних здатностей у самих споживачів інформації.

Унаслідок відсутності в Україні стійких політичних інститутів великі медіа-холдинги, по суті, стали відігравати роль квазіпартій, просуваючи вигідні наративи та поширюючи дезінформацію про своїх опонентів. Разом із тим, прикметно, що під час кризових ситуацій і у складні часи вітчизняні медіа здебільшого зберігають свої функції, завдяки саморегуляції та самоцензурі доволі успішно солідаризуються довкола ідеї виживання держави. Симптоматичним, але, на жаль, спорадичним прикладом слугує телемарафон «Єдині новини». Згідно з опитуваннями, схвально ставляться до телемарафону «Єдині новини» як методу формування спільного погляду 65%, не поділяють таку думку 17% респондентів[620]. Середньостатистичний споживач інформації сьогодні зорієнтований більше на спрощені методи сприйняття інформації та на не надто обтяженому сенсом візуальному контенті, чим уміло користуються і самі медіа. Особливо майстерно вони це здійснюють у гонитві за сенсацією та ексклюзивом, забуваючи, при цьому, про якість і об'єктивність[621].

Межа між шоу та політикою нині дедалі більше стирається. Все більше людей, особливо молодь, дізнаються про політичні новини саме через розважальний контент і комедійні шоу, а не з новин чи політичних передач[622]. З роллю медіа у політичних процесах пов`язана пов`язана і глобальна тенденція до **«шоузації політики»**[623]. Попри це, вітчизняні медіа часто не лише не націлені на підвищення рівня політичної культури та грамотності громадян, але і схильні паразитувати на її низькому рівні та затуляти сенси легкою і більш привабливою формою.

---

[620] Демократія, права і свободи громадян та медіа споживання в умовах війни. URL: https://www.kiis.com.ua/materials/pr/20220817_z/Дослідження Демократія, права і свободи громадян та медіаспоживання в умовах війни. pdf

[621] Берестенко М. Слободянюк А. Масова інформація та її поширення в суспільстві. URL: https://conferences.vntu.edu.ua/index.php/all-hum/all-hum-2021/paper/download/12604/10547

[622] Кияк М. ЗеДжокер і президентський стендап. URL: https://zn.ua/ukr/internal/zedzhoker-i-prezidentskiy-stendap-327411_.html

[623] Манфред М. Медіа-політика в інформаційному суспільстві. Київ, 2011, 286 с.

Стилістика сучасного телеефіру диктується законами видовища, елементи котрого збагатили телевізійну публіцистику, утворивши, по суті, новий жанровий формат, який має характер шоу. Політичні телешоу стали певним «замінником демократії», що витіснив реальну політику у новітню добу постправди[624]. У зв`язку з цим варто згадати і такий термін, на котрому паразитують сучасні ЗМІ, як «експерт». Здебільшого цей суто медійний термін не має нічого спільного з експертністю та фаховістю. Не надто сильно від нього відрізняється й термін «політолог», яким у засобах масової інформації ладні називати чи не кожного, хто прочитав підручник з політології чи, бодай, кілька тематичних аналітичних статей.

Медіа часом поводяться надто вибірково, надаючи більшу увагу тій або іншій подію й ігноруючи більш соціально важливі. Таким чином, саме ЗМІ та їхня редакційна політика є тими чинниками, що часто вирішують, чи заслуговує ти чи інша подія на публічне висвітлення. Такий підхід, своєю чергою, змушує політиків і партії реагувати на те, що перебуває «на слуху» задля бажаного «хайпу» й отримання політичних або електоральних дивідендів. Часом ЗМІ штучно надають актуальності тій чи іншій події задля створення вигідних власнику інформаційних приводів.

Почасти вітчизняні медіа відіграють роль аж ніяк не просвітницьку, але й нав`язують споживачеві інформації тягу до контенту, позбавленого будь-якого натяку на інтелектуальну цінність. У гонитві за сенсаціями, інтригами та катастрофами ЗМІ перестали відігравати свою базову роль інформування суспільства. Цю хвилю часто вдається осідлати малокомпетентним політикам, для яких образ є значно важливішим за сенс. Разом із тим, саме низький рівень політичної культури та політичної грамотності у громадян створили сприятливі умови для маніпуляції громадською свідомістю.

Таким чином, на сьогодні спостерігається недостатнє розуміння суспільної функції медіа як серед громадянам, так і з боку самих ЗМІ. Замість того, щоби справді виконувати роль «четвертої

---

[624] Пуцята І. Політичні ток-шоу на українськиї телеканалах, дотримання принципу об`єктивності (на прикладі телеканалу 1+1, програми «Право на владу». URL: https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2019/aug/17780/8.pdf

влади», вітчизняні засоби масової інформації почасти відіграють роль «ланцюгового пса» ФПГ або місцевих князьків. Це є наслідком залежності медіа. Й, у першу чергу, економічної залежності. Щоправда, у періоди кризи вітчизняні ЗМІ ладні на певний час мобілізуватися та солідаризуватися.

Діалог влади з громадянами вже не має імітативного характеру, але і до налагодженої системи стратегічних комунікації також ще далеко. Закладені ще у 1990-х роках підвалини розвитку вітчизняного інформаційного простору зумовили його недоліки, що залишаються і по сьогодні. Це призвело до недовіри громадян до органів влади та заважає якісній політичній комунікації як дієвому механізму демократизації суспільства.

Вітчизняні ЗМІ на законодавчому рівні отримали бажані свободу слова та свободу від цензури, проте досі відсутнім є правовий механізм забезпечення та реалізації прав і свобод. Актуальним видається вдосконалення інформаційного законодавства України.

Медіа перетворилися на інструмент у політичній боротьбі, що не надто обтяжена принципами та журналістськими стандартами. Примат форми над змістом, іміджу над сенсом, надмірна політизація, абсурдизація, згубна синергія політики та медіа є характерними для ЗМІ. У цьому сенсі вкрай важливим є існування справжнього незалежного суспільного мовника та збільшення частки інтелектуального контенту у вітчизняному інформаційному просторі. На часі є максимальне усунення будь-яких політичних впливів на процес фінансування НСТУ «Національна суспільна телерадіокомпанія України».

Слабкі політичні інститути зумовили появу слабких і залежних медіа та, навпаки, не сформовані медіа, у свою чергу, спричинили функціонування у нашій державі слабких політичних інститутів.

РОЗДІЛ 12

Політична участь як чинник формування громадської думки та поведінкових моделей громадян

У демократичних країнах джерелом влади є народ. Пряму вказівку на це містить і Основний закон нашої держави: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» (ст. 5). Конституція України, як правова основа забезпечення політичної участі громадян, та низка законодавчих актів, що стосуються політичних і соціальних прав, надають широкі можливості для політичної участі громадян та вияву громадської думки через вибори, участь у місцевому самоврядуванні, можливість контролю органів державної влади, діяльність у громадських організаціях тощо. Проте реалізація цих можливостей значною мірою залежить, з одного боку, від конкретної історичної ситуації, реалій державної і політичної системи, усталеної політичної практики, з другого – від рівня політичної культури громадян, можливості вираження своєї думки та наявних механізмів її урахування. Сув'язність цих аспектів суспільно-політичного життя забезпечує спрямованість його розвитку, а несуперечливість (узгодженість) цінностей – конкретизацію мети та суспільну консолідацію на шляху її досягнення.

Політична і громадська участь як форма політичної поведінки та опредметнення громадської думки. Політична культура, як частина загальної культури, є не лише результатом історично набутого досвіду, процесом збереження й відтворення традицій та моральних норм, спрямованих на гармонізацію співжиття, не лише своєрідною інтегральною характеристикою політичної свідомості, але й певною системою суспільних та особистісних цінностей, а також – детермінантою масової та індивідуальної поведінки. В цьому сенсі варто наголосити, що політична поведінка не зводиться до біхевіористського принципу «стимул – реакція», яким загалом ігнорується свідомість, а психіка зводиться до різних форм поведінки, сформованої під впливом навколишнього середовища.

В сучасній науці «політична поведінка» трактується як сукупність «різноманітних реакцій людини на політичну дійсність і охоплює як внутрішні рефлексії (думки, сприйняття, установки, переконання тощо), так і практичні дії щодо неї» [625]. Для демократичних суспільств украй актуальним є розширення політичного простору шляхом залучення громадян та їх об'єднань до свідомої участі у політиці, удосконалення та пошук нових форм цієї участі, урахування впливу громадської думки на розвиток політичної суб'єктності. Саме тому для політичної науки методологічно важливим, а для політичної практики – визначальним, є усвідомлення поведінки як складної сукупності смислів, мотивів, установок, ціннісних орієнтацій, комплексу спонукань і стримувань, переконань, зрештою – дій чи бездіяльності.

Тобто, політична поведінка є результатом поєднання спонукальних і результативних аспектів життєдіяльності. В них взаємопов'язаними й взаємозумовленими є загальне й окреме, закономірне й випадкове, формально-нормативне й індивідуально-ціннісне, прагматичне й ірраціональне, доцільне й емоційне тощо. Тож, як і будь-яка соціальна дія, поведінка політичних суб'єктів полягає не лише у проявах політичної активності тих чи тих політичних діях, але й в мотивації цих дій через осмислення потреб, інтересів, цінностей, а відтак – через обрання відповідних поведінкових моделей окремими людьми, соціальними групами, суспільством у цілому.

Політична й громадська участь, як сукупність дій чи бездіяльності, базується на ставленні людей до суспільно значущих подій і фактів, актуальних проблем суспільного життя, а у вимірі масової свідомості набуває форми реакції на громадську думку. У цьому сенсі громадська думка, як специфічне інтегративне утворення свідомості і як соціальний феномен, виступає своєрідним механізмом забезпечення й стимулювання реальної (почасти – конфліктної) поведінки. Основою формування громадської думки є

[625] Постригань Г. Поведінка політична. *Політична енциклопедія* / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ : Парламентське видавництво, 2012. С. 561.

комунікація, узгодженість та спільність інтересів, характерною особливістю – цілісність, соціальна спрямованість, відносна стабільність та інтенсивність поширення. Тож сув'язність поведінки з громадською думкою як специфічним станом масової свідомості і як соціальним інститутом визначається чинниками та механізмами формування оцінок та ставлення великих соціальних груп (верств, класів, народу загалом) до актуальних проблем дійсності, які викликають суспільний інтерес і спонукають до дії.

Науковий інтерес до проблем поведінкових аспектів суспільно-політичного життя зростає в міру усвідомлення того, що політика як цілеспрямована діяльність з управління суспільними процесами та організації соціальної комунікації, взаємодії між людьми та їх групами, як система інститутів, як символічна реальність, як сукупність засобів та методів реалізації стратегічних інтересів задля досягнення визначених цілей існує тільки завдяки людям, їх здатності створювати, відтворювати й змінювати форми політичного життя через безпосередню участь у ньому. Саме тому вагомим, а в сучасних умовах стрімких суспільно-політичних змін надважливим елементом стійкості й розвитку усієї політичної системи є ступінь залученості до участі в них громадян України та якісні характеристики цієї участі.

Традиційно під «політичною участю» розуміють дії політичних суб'єктів з реалізації своїх суспільно-політичних інтересів. Наголошується, що саме через ці дії реалізується основна функція політичної системи – виявлення, формування і вираження інтересів громадян [626]. Варто зазначити, що в соціальних науках, попри певну розмитість наведеного академічного визначення, під політичною участю розуміють і досліджують непрофесійну політичну діяльність – залученість пересічних громадян до політичних процесів, участь у них. Тобто, йдеться про змістовне розмежування форм політичної поведінки пересічних громадян та професійної політичної діяльності. Метою політичної участі є вплив на

[626] Ротар Н. Участь політична. *Політична енциклопедія* / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ : Парламентське видавництво, 2012. С. 742.

державну політику, на управління державними справами, на вибір політичних лідерів будь-якого рівня політичної влади – загальнонаціонального чи місцевого. Тож, сутнісно, політична участь є своєрідним каналом впливу громадян на політику як на професійну сферу діяльності, на політиків та управлінців як функціонерів.

У визначенні масштабів та домінантних форм політичної участі виокремилися два основні концептуальні підходи – партисипаторної (учасницької) демократії та демократичного елітизму. Прибічники партисипаторної демократії (Б. Барбер [627], К. Пейтмен, К. Маферсон, Дж. Циммерманн та ін.) наголошують на необхідності не лише розширення участі пересічних громадян у прийнятті політико-управлінських рішень, урахування громадської думки під час їх розроблення, але й – на посиленні контролю за реалізацію. Концептуально й змістовно у такому підході акценти зміщуються з оцінювання та розвитку електоральної активності на активні форми самодіяльності громадян – їх самоорганізацію. У цьому вимірі політична участь стає осердям розбудови громадянського суспільства, формою залучення до цього процесу неполітичних організацій, громадських об'єднань та рухів. Крім того, широке використання референдумів як форми безпосередньої участі в ухваленні рішень приводить до посилення процесів адміністративної децентралізації шляхом передавання частини повноважень з ухвалення рішень та управління із загальнонаціонального на регіональний чи місцевий рівень.

Прихильники концепції демократичного елітизму прагнуть обмежити можливості впливу громадян на ухвалення політико-управлінських рішень, натомість – посилюючи вплив на ухвалення рішень демократичними інститутами. Так, політична участь досить часто трактується переважно (а окремими дослідниками, наприклад, такими, як Дж. Б. Мангейм та Р. К. Річ, Е. Даунс, Е. Ноель-Нойманн та ін., – виключно) як участь громадян у виборах та загальнонаціональних референдумах, залученість до діяльності політичних партій, громадських об'єднань тощо. Тобто, йдеться

[627] Барбер Б. Сильна демократія: політика учасницького типу. *Демократія : антологія* / упоряд. О. Проценко. Київ : Смолоскип, 2005. С. 254–262.

передусім про т. зв. конвенційну політичну участь – таку політичну поведінку, яка використовує інституційовані й прийнятні для політичної системи форми й методи [628]. Саме в цьому (інституційному) контексті дослідниками феномену політичної участі здебільшого й аналізується роль партій, рухів, груп тиску, об'єднань виборців, громадських організацій та інших суспільних інститутів як суб'єктів цієї участі та виразників суспільної думки. Мало того, прихильники концепції демократичного елітизму, зокрема Е. Берк та Й. Шумпетер, у надмірному розширенні політичної участі громадян убачають загрозу демократичним інститутам, висловлюються за її обмеження, наголошують на доцільності делегування процесу прийняття рішень виключно представникам еліт – тим, хто краще поінформований і ефективніше підтримуватиме демократичні цінності [629].

Апеляція до необхідності упровадження в суспільне життя демократичних цінностей є, безумовно, беззаперечною й переконливою. Разом з тим, варто враховувати, що аксіологічна складова політичної участі міститься не лише в процесі упровадження цінностей, але й у процесі їх суспільного виробництва. Водночас цінності та інтереси еліт і цінності та інтереси більшості громадян можуть суттєво різнитися. В такому разі політична участь набуває неконвенційного, позаінституційного характеру. Домінантними його формами стають протестні рухи, неформальні (й переважно тимчасові) об'єднання громадян для розв'язання конкретної проблеми.

Суттєвим аспектом аналізу проблеми політичної та громадської участі є, на наш погляд, певна неузгодженість у визначеннях її параметрів та форм. Традиційно і науковці, і експерти, і аналітики зосереджуються на, безумовно об'єктивних, але, як свідчить практика, неповних даних. Йдеться про те, що предметом аналізу є передусім інституційовані, або ж – унормовані форми політичної/громадської участі – участь у виборах, референдумах, у діяль-

---

[628] Слюсаревський М. Політична участь як особливий «зріз» політичної поведінки. *Політичний менеджмент*. 2009. № 5. С. 9.

[629] Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия / пер. с англ. Предисл. и общ. ред. В. С. Автономова. Москва : Экономика, 1995. 540 с.

ності громадських організацій і професійних спілках тощо. Статистичні дані та методики соціологічних досліджень також зорієнтовані на збір та узагальнення придатної для аналізу інформації. Такий підхід є, безумовно, обґрунтованим і доцільним, а результат здебільшого – інформативним. Разом з тим, в «українському вимірі» політична та громадська участь має певні особливості – це ті, до яких досить складно застосувати статистичний інструментарій. Ідеться про необхідність урахування громадської думки (як регулятора соціальної поведінки), ігнорування якої призводить до протестної активності, натомість – опертя на яку – до суспільної консолідації задля досягнення спільної мети.

Серед причин певної відчуженості від безпосередньої участі в роботі громадських формувань – дещо скептичне ставлення до них (позначене історичним досвідом останніх десятиліть), невіра в їх здатність враховувати реальні потреби та інтереси громадян, у можливості ефективного конвенційного впливу інститутів громадянського суспільства на ухвалення владних рішень в інтересах громад, відсутність дієвого контролю за реалізацією прийнятих рішень. Не лише браком вільного від основної форми зайнятості часу для громадської роботи, але й неефективністю взаємодії самих громадських організацій з населенням почасти пояснюється низький рівень залучення до громадської діяльності. Водночас визначні загальнонаціональні суспільно-політичні події (чи знакові події регіонального/місцевого значення) мобілізують громадян на участь у позаінституційних формах активності через самоорганізацію та створення неформальних (як правило – тимчасових) об'єднань громадян, спрямованих на досягнення конкретної суспільно значущої мети.

Практика останніх десятиліть є переконливим підтвердженням здатності українського суспільства до мобілізації. Це – й самоорганізовані громадські рухи (з регіональним представництвом) під час Помаранчевої революції та Революції гідності, й об'єднання волонтерів для допомоги добровольчим загонам у перші роки воєнного вторгнення Росії в Україну, й «позаінституційна» благодійна допомога переміщеним з тимчасово окупованих територій, і всенародний рух підтримки Збройних Сил України

після початку повномасштабного воєнного вторгнення російських агресорів в Україну тощо.

Наявність та ефективність таких форм самоорганізації є, на нашу думку, свідченням опанування широкими верствами сутності ідей громадянського суспільства, усвідомлення потреби безпосередньої участі в процесах суспільних трансформацій. «Виміряти» рівень цієї та іншої громадсько-політичної участі досить складно – для цього бракує наукового інструментарію (і його розроблення, очевидно, має стати одним із перспективних наукових завдань), – але зважати на вплив зазначеного на процес і результат залучення громадян до безпосередньої й активної участі у розв'язанні суспільних проблем є, на нашу думку, доцільним.

Короткий огляд основних підходів до трактування та визначення характерних особливостей феномену політичної участі дозволяють нам окреслити певні межі його дослідження.

По-перше, політична участь є однією із форм політичної поведінки, детермінованої культурно-історичними особливостями, специфікою політичної системи, типом політичної культури, системою суспільних цінностей, потреб, інтересів та орієнтацій особистості як політичного суб'єкта.

По-друге, політична поведінка й політична участь формуються в процесі соціальних комунікацій, на основі умотивованих потреб та інтересів, установок, прагнення самореалізації та досягнення мети. За функціональною спрямованістю, метою може бути вплив на ухвалення та реалізацію рішень з урахуванням громадської думки, на політико-державні інститути, на систему соціально-політичних цінностей, а також – самореалізація через індивідуальну залученість до політичних процесів. Попри різну спрямованість та різні інтерпретації ключовою характеристикою феномену політичної та громадської участі є вияв свідомості через певні дії. Як форма соціальної дії, політична та громадська участь є результатом мотивації – динамічного процесу спонукання до дії, поєднання суспільного й індивідуального, осмисленого й неусвідомленого, раціонального й емоційно-чуттєвого, бажаного й належного.

По-третє, політична та громадська участь формується (стихійно або ж – цілеспрямовано) під впливом громадської думки й

реалізується через вибір або ж конструювання певної моделі політичної поведінки. Зміст і вектори цієї поведінки залежать, зокрема, від рівня політичної культури, рівня соціалізації, когнітивних здібностей та емоційного інтелекту, політичної компетентності, навичок критичного мислення, рівня самооцінки. Очевидно, що цей перелік соціальних і психологічних передумов політичної та громадської участі не може бути вичерпним, оскільки поєднання її чинників є унікальним синтезом психофізіологічних та соціально-психологічних характеристик, складної сукупності смислів, мотивів, установок, ціннісних орієнтацій, переконань, комплексу спонукань та стримувань певної соціальної дії.

Політична і громадська участь в електоральному вимірі. Об'єктивним, зовнішньо спостережуваним актом свідомої політичної та громадської участі є поведінка. Ключовою, у цьому твердженні, є вказівка на осмисленість вибору тієї чи тієї форми поведінки, оскільки саме такий вибір є свідченням усвідомлення особистістю себе як громадянина, як політичного суб'єкта. В цьому сенсі, вартим уваги є аналіз явища абсентеїзму. В політичній науці це явище зазвичай трактується як одна з протестних форм поведінки та визначається як «ухилення від виконання громадянських обов'язків, свідома неучасть у виборах, референдумах тощо». Серед низки причин такої «свідомої неучасті» вказується, зокрема, на низький рівень політичної культури, на недовіру до виборчої системи та учасників виборчого процесу, на прагнення продемонструвати протест проти наявної форми правління, політичної системи, політичного режиму, соціальної, політичної та економічної ситуації тощо [630].

Очевидними, на наш погляд, є певні суперечності такого визначення явища абсентеїзму та його передумов. Адже «неучасть» громадян у виборах, як усвідомлена дія, навпаки, передбачає критичний аналіз «виборчої системи та учасників виборчого процесу», «політичної системи», визначення певних критеріїв оцінки

[630] Яковлєв О. Абсентеїзм політичний. *Політична енциклопедія* / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ : Парламентське видавництво, 2012. С. 7.

«соціальної, політичної та економічної ситуації» тощо. Очевидно, що такі аналітичні здібності виборця-абсентеїста та його здатність до критичного мислення навпаки – свідчать про досить високий рівень політичної культури. Крім того, причиною абсентеїзму (як неучасті у виборах чи референдумах, зокрема) може бути й звичайна асоціальність – байдуже ставлення до громадського та політичного життя, соціальний егоїзм, зосередженість на задоволенні власних інстинктивних потреб тощо. Саме тому доцільніше, на нашу думку, електоральну байдужість, відчуженість від суспільно-політичного життя визначати як аполітичність [631], а абсентеїзм – як одну з форм політичної та громадської участі.

У цьому ж контексті виникає ще одне питання оцінки мотиваційних аспектів політичної участі як поведінки. Йдеться про притаманне частині громадян явище участі у виборах та голосування на них за винагороду – грошові кошти, товари, послуги, пільги тощо. Результати спільного соціологічного дослідження Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та КМІС, проведеного восени 2021 року, засвідчили, що значна частина респондентів позитивно ставиться до непрямого підкупу на виборах – 42% схвалюють «благодійну» діяльність партій та кандидатів перед виборами (надання медичних препаратів, продуктів, техніки, благоустрій територій тощо). Понад 50% опитаних заявили про готовність, за певних обставин, продати свій голос на виборах [632].

Попри наявність кримінальної відповідальності за підкуп виборця, учасника референдуму, члена виборчої комісії або комісії з референдуму (ст. 160 Кримінального кодексу України) випадки надання та отримання неправомірної вигоди непоодинокі. Наприклад, під час місцевих виборів у 2015 році спостерігачі зафіксували 328 випадків непрямого та 10 випадків прямого підкупу виборців. На минулих місцевих виборах 2020 року представники «Опори»

---

[631] Михальченко М. Аполітичність (аполітизм). *Політична енциклопедія* / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ : Парламентське видавництво, 2012. С. 35.

[632] 12% українців готові продати свій голос на виборах за менш ніж 500 гривень – опитування. *Українська правда.* URL: https://www.pravda.com.ua/news/2021/11/25/7315218/

викрили схему прямого підкупу виборців у Житомирі. Містянам пропонували 1 150 гривень за копії документів та голос на виборах міського голови Києва, аби потім змінити місце голосування й проголосувати за одного з кандидатів на виборах київського міського голови [633].

Тож і в цьому випадку відбувається певна підміна понять, адже якщо потенційний виборець не бере участі в голосуванні, то це – абсентеїзм, а якщо взяв участь у голосуванні за винагороду (і це не стало предметом кримінального розслідування), то це (за формальними ознаками) – вияв виборчої активності. Саме тому морально-етична складова громадської й політичної участі є не лише важливим чинником формування політичної культури суспільства, але й інструментом підвищення її рівня.

Мотивація вибору тієї чи іншої форми політичної поведінки є прихованою від зовнішнього спостереження, й лише дії політичних суб'єктів слугують об'єктивними показниками політичної та громадської участі. Серед цих показників – участь у загальнонаціональних та місцевих електоральних кампаніях. Варто зауважити, що в емпіричному вимірі показники ***політичної та громадської активності під час виборів*** є правдивими й переконливими завдяки своїй всеохопності. Водночас їх аналіз передбачає виокремлення політико-психологічних чинників, які впливають на мотиви та рівень цієї активності.

За роки незалежності в Україні відбулися 22 загальнонаціональні виборчі кампанії: сім президентських (з яких одні були дострокові, інші – позачергові), вісім – парламентських (з яких 4 були достроковими) та сім – місцевих. З урахуванням повторних турів виборів Президента України, виборці 28 разів мали змогу взяти участь в загальнонаціональних голосуваннях (див. табл. 12.1).

Аналіз електоральної активності виявив певну залежність її рівня від гостроти політичної ситуації, а також – потенційної спроможності урахування громадської думки щодо неї. В 1991 році вибори Президента України відбувалися одночасно зі Всеукраїнським референдумом щодо проголошення незалежності України.

[633] У Житомирі спостерігачі «Опори» викрили схему підкупу виборців. URL: https://suspilne.media/61755-u-zitomiri-sposterigaci-opori-vikrili-shemu-pidkupu-viborciv/

Мобілізація виборців (у голосуванні взяли участь 84,3% виборців) була зумовлена передусім прагненням людей висловити своє ставлення до цього доленосного для України питання шляхом участі у загальнонаціональному опитуванні.

Високий показник (76,1%) участі в дострокових парламентських виборах 1994 року став наслідком загострення соціально-економічної ситуації в країні після оголошення на Донбасі безстрокового страйку шахтарів з вимогою проведення референдуму про недовіру Президенту України. Оголошення Верховною Радою України і дострокових парламентських, і дострокових президентських виборів 1994 року стали реакцією на громадську думку й компромісним кроком задля розв'язання кризової соціально-політичної ситуації.

Таблиця 12.1.

Активність виборців на загальнонаціональних виборах *(1991–2020) **

Рік	**Вибори Президента України (число, місяць)**	**Вибори народних депутатів України (число, місяць)**	**Місцеві вибори (число, місяць)**	**Виборці, які взяли участь у голосуванні (%)**
1991	01.12.			**84,3**
1994		27.03. (достр.)		**76,1**
1994	26.06. (достр., I тур)			70,6
1994			26.06.	**75,6**
1994	10.07. (достр., II тур)			71,7
1998		29.03.		71,2
1998			29.03.	70,8
1999	31.10. (I тур)			70,2
1999	14.11. (II тур)			74,9
2002		31.03.		69.4
2002			31.03.	69,3
2004	31.10. (I тур)			74.6
2004	21.11. (II тур)			**80,4**
2004	26.12. (перегол. II туру)			**77,2**

Продовження таблиці 12.1.

2006		26.03.		67,6
2006			26.03.	67,6
2007		30.09. (позачергові)		62,0
2010	17.01. (Ітур)			66,5
2010	07.02. (IIтур)			68,8
2010			31.10.	48,7
2012		28.10.		57,5
2014	25.05. (позачерг.)			59,5
2014		26.10. (позачергові)		51,9
2015			25.10.	46,6
2019	31.03. (Ітур)			63,5
2019	21.04. (IIтур)			62,1
2019		21.07. (позачергові)		49,8
2020			25.10.	**36,9**

* Складено за: [634], [635], [636], [637], [638], [639], [640].

Реакцією (у формі масових протестів, мітингів, пікетів, страйків, інших актів громадянської непокори) на масові фальсифікації під час підрахунку результатів виборів стали високі показники явки виборців на другий (80,4%) та повторний другий тур (77,2%) президентських виборів 2004 року. Помаранчевий майдан не лише

[634] Центральна виборча комісія. *Офіційний сайт.* URL: https://www.cvk.gov.ua/vibory

[635] Вибори–98: документи, статистичні дані, аналіз / за ред. Ю. Шайгородського. Харків : Форт, 1998. 736 с.

[636] Вибори Президента України 1999 : Інформ.-аналіт. вид. / Центральна виборча комісія; Редкол.: М. М. Рябець (голова) та ін. Київ : Центральна виборча комісія, 2000. 396 с.

[637] Корж І. Вибори в незалежній Україні. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2012. № 3 (24). С. 74–77.

[638] Політичні партії в Україні в 3 т. / уклад., вступна стаття, Ю. Шайгородський. Київ : Укр. центр політ. менеджменту, 2005. Т. 1. С. 6–31.

[639] Вибори до Верховної Ради України : Інформ.-довід. вид. / редкол. М. М. Рябець (голова) та ін. Київ : Центральна виборча комісія, 2002. 676 с.

[640] Верховна Рада України IV скликання: Передвиборні програми / автор-упоряд. Ю. Шайгородський. Київ : Укр. центр політ. менеджменту, 2002. 600 с.

мобілізував електоральний потенціал громадян, але й об'єднав їх у вимогах зміни панівної еліти України, переорієнтації внутрішнього й зовнішньополітичного курсу країни.

Помітне зменшення електоральної активності під час парламентських виборів 2006 року та позачергових парламентських виборів 2007 року (з показниками електоральної активності, відповідно, 67,6% та 62,0%) стало виявом певного розчарування поточними результатами діяльності «помаранчевої» влади, її нездатністю врахувати громадську думку, проявом абсентеїзму, що став реакцією на негативні тенденції суспільного розвитку.

Порівняно низькою (59,5%) була явка на позачергових президентських виборах 2014 року. Зумовлено це було передусім неможливістю організувати вибори на територіях тимчасово окупованих Російською Федерацією внаслідок воєнної агресії. Жоден з 12 територіальних виборчих округів на тимчасово окупованій території АР Крим не зміг розпочати роботу. З 34 виборчих округів Донецької та Луганської областей лише в 9 вдалося провести вибори Президента України. Загалом, вибори відбулися лише в 189 територіальних виборчих округах із 225. Попри це, висока мобілізація виборців дозволила обрати (за наявності 21 кандидата) Президента України в першому ж турі.

Окремого аналізу потребує участь громадян України у виборах органів місцевого самоврядування. Показники електоральної активності на місцевих виборах були досить високими передусім завдяки проведенню цих виборів одночасно із загальнонаціональними голосуваннями. В червні 1994 року місцеві вибори проходили одночасно з першим туром дострокових президентських виборів, і завдяки цьому активність виборців на виборах органів місцевого самоврядування досягла 75,6%. Місцеві вибори в березні 1998 року (з показником явки 70,8%) проводилися одночасно з виборами народних депутатів України. Близькими до попередніх були показники участі у місцевих виборах 2002 та 2006 років (відповідно – 69,3% та 67,6%). Голосування з виборів до місцевих органів влади відбувалося одночасно з черговими парламентськими виборами. Суттєво нижчими були показники електоральної активності на місцевих виборах, які не були суміщені із

загальнонаціональними: у 2010 році – 48,7%, у 2015 році – 46,6%. Практично лише кожний третій виборець (явка становила 36,9%) із внесених до виборчих списків на місцевих виборах у жовтні 2020 року взяв участь у голосуванні.

Означена тенденція засвідчила наявність щонайменше трьох проблем. По-перше, більшість виборців вважала, що розв'язання будь-яких, зокрема й місцевого рівня, проблем залежить від центральної влади (а в умовах централізації управління така оцінка ваги й пріоритетності центральної влади була обґрунтованою). По-друге, реформа децентралізації, як перерозподілу повноважень, функцій і бюджетів шляхом передачі їх значної частини від центрального до місцевого управління, потребує удосконалення, оптимізації форм і методів та підвищення ефективності їх упровадження. Й, по-третє, громадяни поки що мало проінформовані про принципи й мету децентралізації. Підвищення громадської участі у процесах реформування владних відносин потребує широкої роз'яснювальної роботи, висвітлення перспектив та соціально-політичної значущості реалізації реформи децентралізації, її спрямованості на урахування громадської думки, задоволення потреб та інтересів громадян.

Ще одна з потенційно ефективних форм політичної та громадської участі – ***референдуми*** – поки що не стали дієвим інструментом урахування громадської думки, залучення громадян до політичного управління, ухвалення рішень загальнодержавного, регіонального чи місцевого рівня. На нашу думку, пояснюється це кількома причинами. По-перше, наявністю законодавчої невизначеності стосовно організації й застосування референдумів як форми виявлення та врахування громадської думки, волевиявлення громадян. По-друге, відсутністю досвіду, й передусім – позитивного досвіду, участі в референдумах. Адже успішним і результативним, з точки зору врахування громадської думки, був, поки що лише Всеукраїнський референдум щодо проголошення незалежності України 1 грудня 1991 року.

Перший, ще «перебудовчих» часів, загальносоюзний референдум (17 березня 1991 року) з питань «збереження Союзу Радянських Соціалістичних Республік як оновленої федерації рівноправних

суверенних республік», у якому брали участь мешканці республіки, настільки не відповідав домінантам громадської думки, рівню розвитку національної самосвідомості та розкладу політичних сил в Україні (а усвідомлення спрямованості референдуму на утримання власної влади тодішнім союзним керівництвом – настільки очевидною), що (попри високу явку – 83,5% виборців) його результати не позначилися на перебігу суспільно-політичних процесів в Україні. Результатами ж Всеукраїнського референдуму 1 грудня того ж року (за участі 84,2% українських виборців) підсумки всесоюзного опитування сутнісно були дезавуйовані.

Згодом тема проведення референдумів набула форми своєрідного політичного шантажу й меншою мірою була зорієнтована на виявлення громадської думки та залучення громадян до політичної участі.

У 1993 р. Верховна Рада України ініціювала всеукраїнський референдум про довіру (недовіру) Президентові України Л. Кравчуку та Верховній Раді України. «Погроза» його проведенням завершилася оголошенням Верховною Радою України дострокових парламентських та дострокових президентських виборів у 1994 р.

До теми референдуму у 1996 році звернувся Президент України Л. Кучма у зв'язку з довготривалим протистоянням законодавчої та виконавчої гілок влади навколо прийняття нової Конституції України. Указом Президента України від 26 червня 1996 року проведення всеукраїнського референдуму з питання нової Конституції України було призначено на 25 вересня 1996 року. Та вже за два дні після підписання указу Президентом України – 28 червня 1996 р. Верховна Рада утвердила Конституцію України, а 1 липня 1996 р. президент підписав указ, згідно з яким проведення всеукраїнського референдуму скасовується.

У 1999–2000 рр. український істеблішмент знову спробував розв'язати проблеми владних відносин шляхом референдуму. Всеукраїнський референдум 2000 року був ініційований Президентом України Л. Кучмою, а його проведення організовано Центральною виборчою комісією на основі «народної ініціативи». 7 грудня 1999 року збори громадян м. Житомира створили ініціативну групу з проведення всеукраїнського референдуму.

Ініціатива містила питання, які стосувалися конституційних змін. Після низки суперечливих рішень Центральної виборчої комісії та судового оскарження цих рішень у Печерському районному суді міста Києва житомирську ініціативну групу було зареєстровано, а референдум отримав статус консультативного (консультативно-дорадчого опитування).

Попри застереження Конституційного Суду України, протести опозиційних політичних сил, стурбованість щодо передумов та можливих наслідків референдуму Парламентської Асамблеї Ради Європи, застережливі висновки Венеційської комісії, представників дипломатичного корпусу низки західних країн, всеукраїнський референдум за народною ініціативою відбувся 16 квітня 2000 року. На референдум виносилися питання стосовно надання додаткових важелів Президентові України з дострокового припинення повноваження Верховної Ради України, щодо необхідності обмеження депутатської недоторканності народних депутатів України, доцільності зменшення загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300, а також – про необхідність формування двопалатного парламенту в Україні.

Результати референдуму імплементовані не були. Й не тільки тому, що чинний Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» не містить механізмів, що забезпечують імплементацію результатів референдуму, але й тому, що референдум проводився в період загострення політичного протистояння між Главою держави та Парламентом України. Цілком очевидним було те, що референдум 2000 року був пов'язаний не з вивченням громадської думки, а з використанням владного та інформаційного ресурсу для забезпечення потрібного панівній еліті політичного результату. Високі ж, офіційно оприлюднені, показники участі в референдумі громадян України (81,1%) викликали сумніви опозиції та критичні заяви окремих політиків.

Тож, як свідчить політична практика, можливості інституту референдуму в Україні поки що переважно використовуються не для виявлення громадської думки, вираження ставлення громадян до суспільно значущих подій, а передусім – для розв'язання проблем владного протистояння в інтересах окремих груп та досягнення прихованої, мало пов'язаної з інтересами громадян, мети.

Особливою формою політичної й громадської участі є ***протест*** як відкрита реакція на суспільну ситуацію. Очевидно, що участь в акціях протесту, їх зміст і спрямованість зумовлені та мотивовані неспроможністю громадян щодо конвенційного впливу на процеси чи явища. Така форма активності має аксіологічну природу й зумовлена гострою суперечністю між належним і сущим, а неврахування громадської думки, суспільних настроїв та оцінка ситуації або явища як «несправедливих» – спонукальним рушієм протестного руху.

Будь-яка участь у масових акціях протесту, громадська активність політично опосередковані. Адже протести, зазвичай, є реакцією на суспільну, політичну, соціальну чи економічну ситуацію, на ті чи інші дії або ж – бездіяльність суб'єктів державно-політичного управління, викликані відсутністю належної взаємодії влади та громадськості, «ефективних механізмів інтеракції суспільства і політичного класу» [641]. Приводом виникнення й розгортання несанкціонованих протестів може бути будь-яка подія, безпосередньо або ж – опосередковано пов'язана з їх причиною.

Наприклад, масові акції громадської непокори влітку 2013 р. у Врадіївці – районному центрі Миколаївської області – були викликані груповим зґвалтуванням правоохоронцями та замахом на вбивство місцевої жительки. Але причиною протестного руху, який тривав понад два місяці й охопив майже всю Україну, була корумпованість усієї структури органів внутрішніх справ, грубе й безкарне порушення правоохоронцями законів, норм моралі й суспільних норм, а також – небажання панівного класу на чолі з В. Януковичем реформувати органи МВС попри вимоги громадськості. Наднизький рівень довіри до міліції та її співробітників, який фіксували соціологічні опитування (за результатами тогочасних досліджень Інституту соціології НАН України, менше ніж 1%

[641] Зеленько Г. Політичний протест зими 2013–2014 років в Україні: зміст, форми, наслідки. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2014. Вип. 2 (70). С. 34–55.

громадян довіряли міліції [642]), залишався поза увагою урядовців, але посилював протестний потенціал громадськості.

Навесні 2013 р. соціологи, зокрема Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, фіксували значне, порівняно з жовтнем 2012 року, зростання протестних настроїв в Україні – кількість тих, хто готовий вийти на вулиці на знак протесту, зросла на 5%. Водночас суттєво зменшилася кількість тих, хто «точно не збирається протестувати», – з 51% у 2012 р. до 36% у 2013 р. [643].

Потенціал протесту проти деструктивних практик політики режиму В. Януковича наростав протягом кількох років на тлі ігнорування режимом масових протестів громадськості («АнтиТабачна кампанія» (2010–2013) – протест студентських і молодіжних організацій, депутатів Верховної Ради та місцевих рад, політичних партій, діячів освіти та науки з вимогою звільнення з посади міністра освіти і науки України Дмитра Табачника з огляду на заяви, що принижують честь і гідність українців, ставлять під сумнів територіальну цілісність України і єдність українського народу; кампанії «Проти деградації освіти» – протести студентів, освітян та науковців проти прийняття Законопроєкту «Про вищу освіту», яким нівелювалися права студентів, їхній соціальний захист; протести проти ухвалення Закону України «Про засади державної мовної політики»; проти підписання «Харківської угоди» – Угоди між Україною і РФ з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України тощо).

Важливим аспектом проблеми протестної активності є те, що навіть після завершення її гострої фази потенціал протесту зберігається, якщо громадська думка не врахована, проблема залишається нерозв'язаною або ж її розв'язання відкладається. Нинішнім можновладцям варто враховувати це під час сучасних реформаторських спроб та здійснення реформ у повоєнній Україні.

---

[642] Українській міліції довіряє менше 1% громадян. *Українська правда.* URL:https://www.pravda.com.ua/news/2013/04/3/6987211/

[643] Євромайдан. Народження. *Українська правда.* URL: https://www.pravda.com.ua/cdn/cd1/21nov/

Наприклад, масові мітинги та протести об'єднали автовласників на «єврономерах» й тривали протягом 2017–2019 рр., масові протести фізичних осіб-підприємців і представників малого бізнесу, об'єднані рухом «SaveФОП», розпочалися восени 2019 року й, майже безперервно, тривали до лютого 2022 року (до повномасштабного воєнного вторгнення РФ в Україну). До цих (соціальних за змістом та подібних за й мотивацією) форм участі можна додати приклади гуртування і масових протестних акцій, пов'язаних з дискримінаційними змінами в системі пенсійного забезпечення військовослужбовців, соціального захисту чорнобильців, дітей війни тощо. Соціально-економічні гасла протестів свідчать про їх мотиви – індивідуальні потреби поєднуються з потребами певної соціальної групи (спільноти підприємців, окремих автовласників тощо), базуються на домінантах громадської думки й зорієнтовані на досягнення певної (у межах інтересів і соціальної спільноти, і суспільства) мети.

Протести проти практик реалізації державної політики стали лише передумовами наймасовішого, із надзвичайним рівнем політичного протистояння, протесту зими 2013–2014 років проти відходу політичного керівництва країни від законодавчо закріпленого курсу на Європейську інтеграцію. Системна криза політичного режиму призвела до класичної революційної ситуації.

Наслідком Революції гідності стали кардинальні політичні зрушення, зростання рівня національної свідомості, зміна вектора суспільного розвитку та цивілізаційного вибору. Самоорганізація, широка громадська участь та самомобілізація громадян на захист України від воєнної агресії РФ на Сході країни засвідчили надважливість цього вибору для суспільства, усвідомлення образу майбутнього та шляхів державотворення. Триєдність послідовних подій (Євромайдан – Революція гідності – протистояння російській експансії) стала маркерами національної самоідентифікації, усвідомлення сили громадянського суспільства та потужним імпульсом суспільної консолідації. Моніторингові дослідження Інституту соціології НАН України засвідчили, що безпосередню участь у подіях Помаранчевої революції брали 20%, а у подіях

періоду Революції гідності – 17,1% населення країни [644]. Основним же набутком тих подій стали нові смисли й цінності.

Попри певне «постмайданне» розчарування (закономірне й неминуче, як стверджують соціологи – зокрема, П. Штомпка: «Розчарування зумовлене тим, що йому передує час сподівань, повсюдного оптимізму», а реформатори «прагнуть зберегти певну спадкоємність з попереднім режимом») [645], і Помаранчева революція, і Революція гідності вплинули на розвиток політичної культури та компетентності громадян, збагатила громадську думку досвідом результативної політичної участі та критичного мислення.

Потенційно найефективнішим інструментом урахування громадської думки та реалізації суспільних інтересів громадян покликані стати ***інститути громадянського суспільства***.

Чинною урядовою Постановою «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» до інститутів громадянського суспільства віднесено: «громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні, релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства» [646] (зауважимо, що урядовою постановою до інститутів громадянського суспільства не віднесено волонтерські організації, а питання про належність до інститутів громадянського суспільства політичних організацій (зокрема, партій) і досі залишається дискусійним).

Коли йдеться про громадську участь, громадську активність і будь-яку соціально спрямовану й суспільно корисну дію, в масовій свідомості виникають передусім асоціації з діяльністю

---

[644] Резнік О. Громадянські практики українців за роки незалежності. *Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. 30 років Незалежності.* 2021. Вип. 8 (22). С. 321.

[645] Штомпка П. Социология социальных изменений / пер. с англ. под ред. В. А. Ядова. Москва : Аспект Пресс, 1996. 416 с.

[646] Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова від 5 листопада 2008 р. № 976. Кабінет. Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF

громадських організацій – незалежних від влади, самостійних в ухваленні рішень та вибору форм їх реалізації. Уявлення про ці організації як осередок активності та засіб її реалізації почасти ґрунтується на особистому досвіді участі громадян у роботі громадських об'єднань, на об'єктивній і неупередженій інформації про їх діяльність та досягнуті результати, а почасти – на дещо ідеалізованому (бажаному) сприйнятті цієї форми громадської участі як оптимальної та ефективної.

Саме громадські організації та об'єднання громадян у мережі інститутів громадянського суспільства займають особливе місце. Зумовлено це, з одного боку й передусім, – порівняно тривалою історією їх існування на теренах країни, «традиційністю» форми та досвідом залучення громадян до участі в роботі цих об'єднань. З другого боку – тим, що держава всіляко підтримує та сприяє (під впливом тієї ж «традиційності» й поширеності) розвиткові саме громадських організацій (особливо молодіжних).

Закон України «Про об'єднання громадян», ухвалений Верховною Радою України у 1992 році, був серед перших законодавчих актів незалежної України. Його ухвалення стало своєрідним символом молодої держави, свідченням прагнення розвитку громадської ініціативи. Разом з тим, і розробники, і законодавці, й самі громадські активісти реалізацію цілей Закону вбачали передусім через використання вже наявних і вже «апробованих» моделей радянського зразка (щоправда – позбавлених ідеологічних нашарувань). Водночас варто визнати, що не завжди позитивний досвід участі у всіляких «спілках», «добровільних товариствах», «союзах» тощо позначився й на сприйнятті нових громадських формувань, на оцінці їх потенційних можливостей відображення громадської думки, впливу на розв'язання наявних проблем.

Законодавчо започаткована інституційна розбудова громадських формувань відбувалася за кількома основними напрямами:

– за «радянською моделлю» – створення здебільшого за ініціативи «згори» й переважно молодіжних та дитячих організацій у закладах загальної середньої та вищої освіти, за місцем проживання дітей та підлітків тощо;

– шляхом сприяння створенню та функціонуванню громадських формувань за ініціативи державних органів та органів місцевого самоврядування, і досить часто – з метою використання (підкорення) цих інститутів для легітимації власних дій/бездіяльності, прикриття корупційних схем і досягнення власних цілей;

– через підтримку (як правило, напередодні виборів) окремими політичними рухами та партіями молодіжних організацій, фондів, об'єднань, «ініціатив» тощо, створення партійних «молодіжних крил» з метою використання можливостей і авторитету «позапартійності» громадських організацій для досягнення власних політичних цілей;

– створення громадських формувань за сприяння міжнародних фундацій, що розпочали роботу на території незалежної України. З часом реалізація цих програм дедалі більше набувала формальних ознак, поступово перетворюючись на об'єднання досить обмеженого кола громадських активістів. Їхня діяльність спрямовувалася на реалізацію проєктів у рамках певних грантових програм і не завжди відповідала нагальним суспільним потребам;

– створення організацій на основі ініціативи громадян. Як правило, такі організації створювалися для розв'язання нагальних проблем місцевого або ж загальнонаціонального масштабу як намагання конвенційним способом захистити власні права чи інтереси. Варто зазначити, що держава не завжди підтримувала таку ініціативу, про що свідчить, зокрема, відмова управління юстиції в м. Києві зареєструвати організацію «Громадянський комітет за збереження дикої (корінної) природи Березняків», для оскарження якої (після розгляду судових інстанцій усіх рівнів в Україні) ініціатори вимушені були звернутися до Європейського суду з прав людини й лише там отримати задоволення своїх вимог.

Напередодні ухвалення Закону України «Про об`єднання громадян», у 1991 році, в країні налічувалося близько 300 громадських організацій. Стрімке зростання кількості таких організацій відбулося після 1992 року. В 1996 році їх кількість становила майже 12 000, у 2000 році – близько 27 000, а на початок 2012 року в загальному Державному реєстрі підприємств та організацій кількість

громадських організацій становила 71 767 [647]. За даними Державної служби статистики, на 1 січня 2021 року в Україні (без урахування організацій, зареєстрованих на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей, а також – території Автономної Республіки Крим і міста Севастополь) було зареєстровано 92 470 громадських організацій [648] (щоправда, варто зауважити, що на «зростання» кількості «зареєстрованих» громадських організацій суттєво впливає, з одного боку, спрощений механізм реєстрації об'єднань, з другого – ускладнений механізм припинення їх діяльності).

У 2012-му законодавець, зокрема й під впливом згаданого рішення Європейського суду з прав людини, повернувся до проблеми врегулювання окремих аспектів цієї сфери суспільної діяльності та громадської участі, замінивши Закон України «Про об'єднання громадян» Законом України «Про громадські об'єднання». Чинний, як і попередній, не містить поняття інститутів громадянського суспільства, але містить (окрім порядку утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань) визначення громадського об'єднання як «добровільного об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів». Закон містить також вказівку на принципи утворення й діяльності громадських об'єднань: добровільність; самоврядність; вільний вибір території діяльності; рівність перед законом; відсутність майнового інтересу учасників; прозорість, відкритість та публічність.

Розробниками нового закону частково були враховані зауваження й усунуті певні недоречності закону попереднього, але, як свідчить практика, дієвим стимулом процесу інституалізації громадянського суспільства в Україні він не став, оскільки не містить механізмів його розвитку, натомість – містить посилення низки регулятивних складових. Попри спрощення процесу реєстрації об'єднань, посилилися вимоги до змісту статуту, ускладнено

---

[647] Єдиний державний реєстр підприємств та організацій України (ЄДРПОУ). URL: https://ukrstat.gov.ua/menu/edrpou.htm

[648] Державна служба статистики України. URL: https://www.ukrstat.gov.ua/

механізм припинення діяльності тощо. Крім того, збереглися й окреслені вище тенденції інституційної розбудови громадських формувань.

Підтверджують це й результати соціологічних досліджень. Громадяни, опитані Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, основними проблеми, які стоять перед громадськими формуваннями, назвали створення «кишенькових» громадських організацій (при органах влади, партіях, олігархах) – 75%, залежність діяльності громадських організацій від донорів (функціонування таких організацій «від гранту до гранту») – 68%, а також – пасивність та байдужість населення (67%). Значна частина опитаних переконана у небажанні влади йти на співпрацю з громадськими організаціями через упереджене ставлення до них (69%). Водночас респонденти вказують на те, що громадські організації неохоче контактують з населенням (54%), на конфліктність самих громадських активістів (50%), на відсутність у них потрібного рівня знань та небажання опанувати ними (47%) [649].

Показовими є результати соціологічних опитувань щодо рівня довіри до громадських організацій (табл. 12.2). Звернімо увагу на певні тенденції, а саме – пов'язаність рівня довіри до громадських організацій зі знаковими для громадської думки суспільно-політичними подіями (2013–2015 рр. – Революцією гідності й початком воєнної агресії РФ проти України та 2022 рік – з початком повномасштабного воєнного вторгнення Росії в Україну).

У роки, що передували повномасштабному воєнному вторгненню, показники довіри до громадських організацій були значно нижчими (про повну довіру до них заявляли 5–6%, баланс довіри/недовіри коливався у межах 6–9%). Після 24 лютого 2022 року цей показник зріс утричі, а баланс довіри/недовіри – у понад чотири рази (див. табл. 12.3). Динаміка цих показників корелює з показниками дореволюційного 2013 та 2014–2015 рр. і

[649] Громадянське суспільство в Україні: рівень розвитку, активності, благодійності (загальнонаціональне опитування, грудень 2017). *Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва*. URL: https://dif.org.ua/uploads/pdf/13963398165a9eef1b022177.77359526.pdf

може свідчити про тенденцію, з одного боку, до активізації діяльності громадських організацій у часи кардинальних внутрішньополітичних змін, з другого – про посилення взаємодії самих громадян з цими організаціями та між собою.

Таблиця 12.2.

Рівень довіри громадським організаціям
(2012–2015, 2020–2022) *

	Зовсім не довіряю	**Скоріше не довіряю**	**Скоріше довіряю**	**Повністю довіряю**	**Важко відповісти**	**Баланс довіри/ недовіри**
2012	18,8	25,1	12,4	1,2	42,4	– 30,3
2013, липень	17,6	23,9	16,3	1,4	40,4	– 24,1
2013, грудень	13,4	25,1	36,1	4,8	20,6	+ 2,4
2014, грудень	13,9	20,9	39,6	4,0	21,5	+ 9,8
2015, грудень	12.8	20.1	38.8	5.7	22.6	+ 11,6
2020	15,6	24,1	41,6	4,3	14,4	+ 6,2
2021	16,5	20,9	39,6	7,4	15,5	+ 9,6
2022, вересень	6,1	14,6	45,4	19,1	14,8	+ 43,8

* Складено за: [650], [651], [652], [653], [654], [655].

[650] Українське суспільство 1992–2013. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / за ред. д. ек. н. В. Ворони, д. соц. н. М. Шульги. Київ : Інститут соціології НАН України, 2013. С. 485.

[651] Громадська думка: підсумки 2014 року. *Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва.* URL: https://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-pidsumki-2014-roku

[652] 2015-й: політичні підсумки - думка населення. *Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва.* URL: https://dif.org.ua/article/2015-y-politichni-pidsumki-dumka-naselennya

[653] Громадська думка: підсумки 2013 року. *Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва.* URL: https://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-pidsumki-2013-roku

[654] Початок нового політичного року: довіра до соціальних інститутів (липень 2020 р.). *Разумков Центр.* URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/pochatok-novogo-politychnogo-roku-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-lypen-2020r

[655] Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політико-ідеологічні орієнтації громадян України в умовах російської агресії (вересень–жовтень 2022 р.). *Разумков Центр.* URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-krainidovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykoideologichni-oriientatsii-gromadian-ukrainy-v-umovakh-rosiiskoi-agresii-veresen-zhovten-2022r

Серед причин, які визначають ставлення (через рівень довіри) до громадських організацій – низька активність самих громадян. На це вказують і результати аналізу багаторічних спостережень фахівці Інституту соціології НАН України – майже 90% опитаних відзначили, що не належать до жодної громадської організації, об'єднання чи руху (найвищий показник серед добровільних об'єднань – 3,1% – вказали на належність до релігійних організацій, церковних громад; натомість – лише 0,8% вказали участь у роботі громадських організацій (фондів, асоціацій) [656]). У вільний від основної та домашньої роботи час громадською діяльністю займаються 3–4% опитаних [657]. Ці показники залишаються сталими протягом тривалого часу.

Традиційно й небезпідставно основною ознакою згуртованості й спроможності громадянського суспільства й простору громадської участі визначається рівень його інституалізації. Саме тому більшість сучасних досліджень та й управлінсько-політична практика фокусуються на інституційних аспектах діяльності громадянського суспільства – аналізується кількість громадських формувань, напрями реалізації їх статутних завдань, кількість членів, залучених до безпосередньої діяльності тощо. Варто визнати – такий підхід є доцільним і обґрунтованим. Разом з тим, зосередженість на інституційній складовій феномену громадянського суспільства та його інститутів без всебічного теоретичного осмислення проблеми, без її концептуалізації з урахуванням сучасних суспільно-політичних змін не завжди, на нашу думку, є плідним з наукового й практичного боку. Малоефективні спроби влади «унормувати» діяльність інститутів громадянського суспільства, відсутність дієвої комунікації з громадянами призвели до: з одного боку, зниження ефективності владних зусиль, спрямованих на підтримку інститутів громадянського суспільства,

[656] Резнік О. Залученість у добровільне об'єднання як кооперативна практика солідарності, відповідальності, толерантності і довіри. *Соціальні виміри суспільства* : зб. наук. праць. 2014. Вип. 6 (17). С. 296.

[657] Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. 30 років незалежності. 2021. Вип. 8 (22). С. 626.

з другого – певної формалізації діяльності цих інститутів, їх відчуження від наявних і сутнісних потреб громадян. Водночас, на тлі розгортання суспільно-політичних процесів та змін у масовій свідомості громадян, посилювалася тенденція розвитку неформальних громадських інститутів, що об'єднували не лише протестно налаштовану частину суспільства, але й громадян, які спрямовували свою активність на досягнення спільних загальнонаціональних цілей.

Щоправда, порівняно низькі показники участі в роботі громадських формувань є характерною ознакою перехідних суспільств. Динамічні зміни, що відбуваються, політична нестабільність, ігнорування громадської думки та певна непрогнозованість векторів розвитку політичних процесів стимулюють громадян до «мобілізаційної» (короткострокової) активності. Попри усвідомлення важливості й необхідності демократичних трансформацій більшістю громадян (див. табл. 12.3) практики громадської участі не стали поки що усталеними, а отже – залишаються позаінституційними.

Таблиця 12.3.

Оцінка важливості демократичного розвитку країни
(2002–2021 рр.)

	2002	**2003**	**2006**	**2009**	**2012**	**2014**	**2016**	**2018**	**2020**	**2021**
Зовсім не важливо	2,7	2,9	2,8	4,7	1,2	2,0	2,5	1,3	1,9	3,4
Скоріше не важливо	5,2	4,0	6,1	8,8	6,3	3,8	5,2	3,9	5,9	8,8
Важко сказати	27,6	27,3	21,8	25,7	24,4	19,6	16,7	15,6	21,7	29,1
Скоріше важливо	35,2	36,1	36,6	36,3	44,8	31,7	40,1	39,9	33,9	37,2
Дуже важливо	28,9	29,3	32,4	24,1	23,0	42,7	35,2	39,2	36,5	21,3
Не відповіли	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,0	0,1	0,2

* Складено за:[658].

[658] Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. 30 років незалежності. 2021. Вип. 8 (22). С. 699.

Разом з тим, украй важливим є розуміння того, що за нинішніх умов розбудова інститутів громадянського суспільства не є самоціллю, а лише – однією із форм врахування громадської думки, переходу до реальної демократії та реалізації її можливостей, зокрема, й завдяки розвинутому громадянському суспільству як морально-ціннісній і мотиваційно-смисловій основі взаємодії в системі «держава – суспільство – людина». Не випадково усі без винятку моделі переходу до демократії та демократизації суспільства передбачають певний комплекс суспільно-політичних змін, без яких демократизація як процес і результат – неможлива. Водночас варто зауважити, що ці моделі не можуть бути «лінійними». Йдеться про складний період подолання наявних суперечностей шляхом кардинальних суспільних змін, через усвідомлення, засвоєння й практичну реалізацію нових форм громадської активності, залучення громадян до безпосередньої участі в суспільно-політичних процесах, досягнення їх якісно нового стану.

Набуття досвіду повсякденної участі в суспільно-політичних процесах та практик конвенційного впливу на розв'язання проблем життєдіяльності через громадські об'єднання, попри наявність висхідних тенденцій, поки що не набули поширення. Разом з тим, за умов екзистенційної загрози країні, свободі, виборчому праву тощо громадська активність реалізується через самоорганізацію та суспільну мобілізацію для подолання викликів та загроз.

Варто визнати, що події останнього часу довели неефективність наявної системи взаємодії держави з громадськістю та її інститутами, а також помилковість моделі, в основі якій лежать уявлення про те, що саме громадські інститути репрезентують громадську думку. Адже результативність і Помаранчевого, і Євромайдану (як суспільно-політичних явищ) і їх перемогу над корумпованою владною верхівкою забезпечили передусім не «легалізовані відповідно до законодавства» інститути громадянського суспільства, а ініціативні, об'єднані конкретною метою громадяни. У критичні для країни часи боротьби з російською воєнною агресією самоорганізовані громадяни через «нелегалізовані» організації добровільно беруть на себе функції «провідників» суспільної консолідації. Досить часто, долаючи бездіяльність

чиновників, поза державними програмами налагоджується система збору коштів на потреби української армії, забезпечення харчовими продуктами, ліками, військовим обладнанням і навіть зброєю. Нові рухи, зазвичай, не формалізують свою діяльність (зокрема в частині визначення правил членства, узгодження й реєстрації статуту, програми тощо), але охоплюють широкі сфери комунікації та практичної діяльності. При цьому межі цієї діяльності залишаються досить розмитими й визначаються здебільшого нагальними потребами.

Практика свідчить, що політична і громадська участь, по-перше, дедалі частіше виходить за межі формальних інститутів; по-друге, усе більше й частіше вибудовується на неформальних принципах. І домінування таких форм не є протестною чи опозиційною (часто – навпаки – соціально й суспільно корисною й спрямованою на реалізацію владних рішень), зумовленою необхідністю оперативного (без витрачання часу й зусиль на формалізацію) розв'язання наявних проблем. Такі об'єднання часто виникають стихійно й зорієнтовані на активність громадян через їх безпосередню участь у реалізації завдань, спрямованих на досягнення конкретних цілей. І, по-третє, наявною є тенденція (зокрема, завдяки популярності соціальних мереж, виникнення нових комунікаційних й інформаційних можливостей, спрямованості активності громадян на взаємодію передусім у розв'язанні конкретних (часто недовготривалих) завдань тощо) до становлення й стрімкого розвитку мережевої структури організації громадянського суспільства.

Яскравим прикладом у цьому сенсі може бути ***діяльність об'єднань волонтерів*** та неформальних волонтерських організацій. Революція гідності та подальші події збагатили громадянське суспільство досвідом ефективного волонтерського руху. На аналізі цієї форми громадсько-політичної участі, на нашу думку, варто зупинитися детальніше з кількох причин:

– по-перше, волонтерство, як форма громадської активності, для України є порівняно новим явищем, сутнісно сформованим уже в роки української незалежності;

– по-друге, як засвідчила практика й події останніх десяти років сучасної вітчизняної історії, саме волонтерство виявилося чи

не найефективнішим інструментом єднання громадян задля досягнення спільної мети, дієвого впливу на розвиток та перебіг суспільно-політичних процесів;

– і, по-третє, (найголовніше) – волонтерство, в «українському» мотиваційному вимірі, протягом останнього десятиліття стало процесом і результатом кардинальної переоцінки суспільних цінностей та формування нових смислів.

До 1990-х рр. поняття «волонтер» в Україні взагалі не існувало. Людей, які займалися суспільно корисними справами, а таких завжди було чимало в Україні, називали благодійниками, або ж – альтруїстами. Радянське минуле в організації й підтримці громадської активності ще досить тривалий час давалося взнаки попри зміну її парадигми. В СРСР, в якому інтереси держави ставилися вище інтересів окремої людини, тих, хто займався суспільно корисною справою, називали добровольцями, тобто тими, хто «добровільно служить» інтересам не окремих громадян, а держави. Ця форма активності передбачала наявність «суспільного навантаження»: участь у суботниках, шефство над неповнолітніми важковиховуваними дітьми, ветеранами війни, наставництво, членство у народних дружинах чи тимурівських загонах тощо. Не випадково, навіть ще у липні 2013 року у вітчизняних ЗМІ волонтерство називали «сучасним тимурівським рухом» [659]. Багаторічна радянська практика примусової «добровільної участі» суттєво позначилася на ставленні громадян до спроб інституалізації громадської активності попри те, що доброчинство й благодійність залишалися поширеною й суспільно схвалюваною формою взаємодопомоги.

Першою спробою інституційного оформлення волонтерства в Україні стало створення у 1997 році Центру «Волонтер» на базі Київського туристичного клубу та «Центру волонтеріату „Добра воля”» (1998 р.), завданням яких було залучення волонтерів і спрямування їх у громадські організації. Своєрідним каналом залучення молоді до реалізації державної молодіжної політики та

[659] Сучасний «тимурівський рух»: плюси і «підводні камені». *ForUm.* URL: https://for-ua.com/analytics/2013/07/23/102006.html

громадської роботи стали Центри соціальних служб для молоді. Першою ж спробою урядового регулювання волонтерської діяльності стала постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2003 року [660], якою унормовувалася волонтерська діяльність у сфері надання соціальних послуг.

Попри законодавче регулювання волонтерства шляхом ухвалення у 2011 році Закону України «Про волонтерську діяльність» [661], визначення «центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері волонтерської діяльності» та завдань цього органу, неодноразові внесення змін та доповнень до нього (у 2012, 2015–2020, 2022 рр.), волонтерство в Україні залишається чи не найневрегульованішою сферою суспільної діяльності. Законодавець навіть не поспіває вносити доповнення до ч. 3 ст. 1, якою визначаються напрями здійснення волонтерської діяльності. Редакцією закону 2011 року було визначено сім напрямів такої діяльності. Ці напрями стосувалися підтримки малозабезпечених, безробітних, багатодітних, догляду за хворими та людьми похилого віку, допомоги постраждалим унаслідок стихійного лиха, проведення екологічних, культурологічних, спортивних та інших видовищних заходів. Тобто, визначені законодавцем напрями роботи сутнісно мало чим відрізнялися від діяльності (вже на той час законодавчо врегульованої) благодійних чи громадських організацій. Та й на практиці тогочасне волонтерство здійснювалася саме в межах діяльності громадських організацій. Саме тому волонтерство, як форма громадської участі (як, зрештою, й саме поняття «волонтерства») здебільшого залишалося поза увагою і широкої громадськості, й засобів масової інформації.

На тлі досить стриманого ставлення до волонтерства як форми громадської активності один із визначених законом напрямів, а саме – «сприяння проведенню заходів національного та міжна-

---

[660] Про затвердження Положення про волонтерську діяльність у сфері надання соціальних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2003 р. № 1895. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1895-2003-%D0%BF#Text

[661] Про волонтерську діяльність : Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text

родного значення, пов'язаних з організацією масових спортивних, культурних та інших видовищних і громадських заходів» – наповнився конкретикою завдяки організації та проведенню в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу. Саме підготовкою цього заходу й необхідністю унормування прав та обов'язків волонтерів, а також – уведення в правове поле цього поняття й було передусім зумовлено ухвалення закону про волонтерство з виокремленням «спортивно-видовищного» напряму (про що йдеться, зокрема, й у тексті резюме до законопроєкту про волонтерство [662]). Участь волонтерів у забезпеченні проведення чемпіонату Європи з футболу 2012 року в українських містах (УЄФА Євро 2012) називали «наймасовішим волонтерським проєктом в історії України» [663]. До «кандидатів у волонтери» висувалася низка вимог: вільне володіння, як мінімум, однією іноземною мовою (співбесіда із кандидатами проводилася англійською), вікові вимоги (повних 18 років на момент проведення турніру) тощо.

Тобто, норми Закону «Про волонтерську діяльність», ухвалені напередодні футбольного чемпіонату, суттєво сприяли його підготовці та проведенню. Зміни ж до чинного Закону, які вносилися протягом наступних 10 років, були вже радше намаганням унормувати волонтерські практики, які виникли й спонтанно розвивалися під час Революції гідності, протистояння російській воєнній загрозі й тимчасовій окупації частини територій України, небувалого розгортання волонтерської діяльності після повномасштабного воєнного вторгнення Російської Федерації в Україну:

– доповнення до закону про надання волонтерської допомоги Збройним Силам України, внутрішньо переміщеним особам тощо, внесене 5 березня 2015 року;

– доповнення щодо здійснення заходів із гарантування національної безпеки та оборони, відсічі й стримування збройної

---

[662] Про волонтерську діяльність (Текст резюме від 19.04.2011). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/anot/3236-17

[663] Євро-2012: Без фахових волонтерів навіть найдорожчі інфраструктурні об'єкти не матимуть користі. *УНІАН.* URL: https://www.unian.ua/education/451436-evro-2012-bez-fahovih-volonteriv-navit-naydorojchi-infrastrukturni-obekti-ne-matimut-koristi.html

агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях – 19 червня 2018 року;

– доповнення щодо надання медичної допомоги, реабілітаційної допомоги у період дії воєнного стану в Україні – 29 липня 2022 року;

– доповнення щодо захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації та/або іншої країни проти України, надання волонтерської допомоги для подолання наслідків бойових дій, терористичного акту, збройного конфлікту, тимчасової окупації, надання волонтерської допомоги для подолання наслідків збройної агресії, а також для післявоєнного відновлення і розвитку України, надання допомоги постраждалим унаслідок інфекційних хвороб та епідемій, надання допомоги, пов'язаної із захистом та рятуванням тварин тощо – 15 серпня 2022 року.

Загалом, порівняно з редакцією 2011 року, у 2022 році кількість напрямів волонтерської діяльності зросла з 7 до 16, а передбачених законом її форм – з 28 до 65.

Вимогою часу та практикою волонтерської діяльності зумовлена низка змін до закону. Зокрема, щодо обмеження 18-річно-го віку волонтерів (у першій редакції волонтером визнавалася фізична особа, яка досягла вісімнадцятирічного віку, а волонтерську діяльність на території країни могли здійснювати громадяни віком від шістнадцяти років лише за письмовою згодою батьків); внесені доповнення й стосовно відшкодування певних витрат на волонтерську діяльність коштом державного та місцевих бюджетів тощо. Чинним законом визначено, що волонтерська допомога може здійснюватися в онлайн-режимі за допомогою мережі Інтернет та інших телекомунікаційних мереж. Ця норма закону – своєрідне визнання «спонтанності» й певної неспроможності державного регулювання сфери, яка вибудовується на громадській активності та «регулюється» передусім мотивами й смислами.

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері волонтерської діяльності від 2013 року указом Президента України було визначено Міністерство соціальної політики України. В червні 2019 року цей указ втратив чинність, натомість у серпні 2020 року постановою Кабінету Міністрів

України [664] центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері волонтерської діяльності, визначено Національну соціальну сервісну службу України, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра соціальної політики.

Для здійснення волонтерської діяльності нормативно-правовими актами передбачено процедури реєстрації (з поданням низки документів та їх нотаріально завірених копій) і в Міністерство соціальної політики України (в Національну соціальну сервісну службу України), і в Державну податкову службу (особисто. При цьому, екстериторіальний принцип реєстрації навіть під час воєнного стану не передбачено). Нормативними актами передбачено створення реєстрів і Нацсоцслужбою, і ДПС.

Очевидно, що ці реєстри не містять повної інформації про сучасних волонтерів та волонтерський рух в Україні. Так, згідно з реєстром Національної соціальної сервісної служби України [665] до квітня 2015 року організацій, які залучають до своєї діяльності волонтерів, в Україні не було. Нині ж, згідно з переліком установ, унесених до реєстру Нацсоцслужби, на території України здійснюють волонтерську діяльність 1 175 організацій (табл. 12.4). Навіть побіжний аналіз переліку установ, унесених до цього переліку, доводять його обмеженість та неповноту.

Крім того, жодними нормативними актами не передбачалася й не унормовувалася волонтерська активність під час війни громадян України різного віку, зокрема – неповнолітніх дітей. Громадська думка виокремила волонтерство із шереги неурядових організацій, а небачена досі підтримка мільйонами громадян та довіра до волонтерів (табл. 12.5) засвідчили згуртованість суспільства, його єднання у протистоянні воєнній агресії, зрештою – політичну зрілість громадян.

---

[664] Деякі питання Національної соціальної сервісної служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.2020 № 783. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-2020-%D0%BF#Text

[665] Установи, що залучають до своєї діяльності волонтерів для провадження волонтерської діяльності на території України. Національна соціальна сервісна служба України. URL: https://nssu.gov.ua/volonterstvo

Таблиця 12.4.

Реєстрація установ, які здійснюють волонтерську діяльність на території України

(за даними Національної соціальної сервісної служби України станом на 30.12.2022 р.)

Рік	Кількість установ, зареєстрованих протягом року
2015	58
2016	65
2017	115
2018	125
2019	103
2020	79
2021	108
2022	522
Всього	1 175

* Складено за: [666]

Таблиця 12.5.

Рівень довіри волонтерам

(2015–2022 рр.)[*]

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Зовсім не довіряю	7,4	5,6	8,9	8,7	7,5	6,6	5,4	2,1
Переважно не довіряю	10,0	12,8	11,7	14,2	11,7	16,4	12,3	5,7
Важко сказати	23,4	28,2	23,4	30,9	25,4	39,6	33,6	7,7
Переважно довіряю	44,3	44,2	42,9	39,4	46,3	32,4	41,3	33,0
Цілком довіряю	14,3	9,0	12,8	6,7	9,1	4,9	7,0	51,5

* Складено за: [667], [668].

[666] Національна соціальна сервісна служба України. URL: https://nssu.gov.ua/volonterstvo

[667] Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. 30 років незалежності. 2021. Вип. 8 (22). С. 469.

[668] Довіра до держави: як зберегти національну єдність заради перемоги. *Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва.* URL: https://dif.org.ua/article/dovira-do-derzhavi-yak-zberegti-natsionalnu-ednist-zaradi-peremogi

Набутий під час Помаранчевої революції досвід суспільної взаємодії після перемоги Революції гідності трансформувався у нові форми громадської участі – добровольчі батальйони для боротьби з російською воєнною агресією на Сході України. Нового, досі небувалого, рівня суспільної консолідації та самоорганізації українське суспільство досягло у русі національного спротиву та оборони країни після російського повномасштабного воєнного вторгнення в Україну 24 лютого 2022 року. Окрім добровільної мобілізації до лав Збройних Сил України, громадяни поповнювали ряди територіальної оборони, долучилися до потужного волонтерського руху, продемонструвавши єдність у боротьбі проти авторитаризму і зовнішнього ворога. Нові смисли й цінності мотивують поведінку та збагачують практику громадської участі, стають реальною основою дієздатних інститутів та уможливлюють формування відповідального політичного класу.

Порівняно недавно арсенал форм громадської участі та механізмів урахування громадської думки поповнився ще одними – електронного звернення та електронної петиції. Розвиток механізмів ***електронної участі***, попри те, що він став глобальною тенденцією, з необхідністю передбачав не лише законодавчого, але й технологічного забезпечення. В цьому сенсі важливим аспектом упровадження цього інструменту громадської участі була й залишається проблема розширення мережі Інтернет та користувачів нею. Динамічний розвиток Інтернету в Україні, збільшення кількості користувачів мережею уможливили впровадження електронної форми громадської участі. Порівняно з 2002 роком, нині кількість Інтернет-користувачів зросла у 20 разів (див. табл. 12.6).

Розширилися можливості користування Інтернетом і завдяки поширенню використання новітніх засобів зв'язку. З 2016 року соціологи фіксують зростання кількості респондентів, які користуються Інтернетом за допомогою мобільних телефонів, смартфонів та планшетів тощо (табл. 12.7).

Таблиця 12.6.

Динаміка зростання кількості Інтернет-користувачів в Україні, *%*[*]

Рік	Кількість Інтернет-користувачів (%)
2002	4,3
2003	5,9
2004	7,8
2005	10,2
2006	14,8
2007	19,1
2008	22,8
2009	25,3
2010	30,3
2011	35,6
2012	44,5
2013	48,8
2014	59,2
2015	64,1
2016	72,2
2018	76,7
2019	78,6
2020	77,1
2021	79,6
2022	88,0

[*] Складено за: [669], [670].

[669] Бойко Н. Траєкторія розвитку діджиталізації в реаліях 2022 р. *Українське суспільство в умовах війни. 2022.* Київ : Інститут соціології НАН України, 2022. С. 171.

[670] Демократія, права і свободи громадян та медіаспоживання в умовах війни. *Київський міжнародний інститут соціології.* URL: https://www.kiis.com.ua/materials/ pr/20220817_z/

Таблиця 12.7.

Результати відповідей на питання:
«Чи користуєтеся Ви Інтернетом?»
(2002–2021 рр.) [*]

	2002	2004	2006	2010	2012	2013	2015	2016	2018	2019	2021
Не маю потреби,не користуюся	80,7	83,0	74,4	59,8	47,1	42,7	29,0	24,1	25,6	17,5	13,3
Маю потребу, але не маю можливостей користуватися	13,0	9,1	10,7	9,8	8,4	8,3	6,7	3,7	2,1	3,9	2,7
Користуюся вдома	1,1	2,5	6,9	21,4	38,9	44,8	59,9	65,2	61,4	26,2	58,9
Користуюся на роботі	2,6	3,3	5,3	9,5	11,8	10,7	14,8	21,6	21,6	19,5	25,3
Користуюся в інтернет-кафе, в інтернет-клубі тощо	1,5	2,9	3,8	4,7	2,3	1,9	3,7	3,7	6,6	3,7	6,1
Користуюся з мобільного пристрою (мобільний телефон, смартфон, планшет тощо)	–	–	–	–	–	–	–	19,6	35,6	48,4	58,6
Не відповіли	2,5	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3

[*] Джерело: [671].

Тобто, на початок 2015 року було створено технологічну базу упровадження реальних важелів залучення громадян до

[671] Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. 30 років незалежності. 2021. Вип. 8 (22). С. 699.

електронного урядування, перші кроки до якого український уряд здійснив ще у 2003 році ухваленням Постанови «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд"» [672]. Змінами до Закону України «Про звернення громадян» було визначено механізм забезпечення громадської участі через упровадження електронних петицій як «особливої форми колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування» (ст. 5) [673]. Змінами до закону було визначено необхідну кількість підписів на підтримку звернення та термін, протягом якого триває збір підписів залежно кількості мешканців адміністративно-територіальній одиниці (ст. 2. Прикінцевих положень), а також – визначено обмеження щодо тематики петицій (ст. 23-1) тощо.

Зміни до Закону України «Про звернення громадян» стали підставою для внесення відповідних доповнень до Регламенту Верховної Ради України [674] (глава 36-1 «Розгляд електронної петиції»), указу Президента України, яким визначається Порядок розгляду електронних петицій, адресованих Президентові України [675], урядової постанови щодо Порядку розгляду електронних петицій [676] та розроблення Кабінетом Міністрів України Концепції

---

[672] Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 208. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/150472

[673] Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України. 2 липня 2015 року № 577-VIII. URL: https://zakon. rada. gov. ua/laws/show/577-19#n6

[674] Про Регламент Верховної Ради України: Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text

[675] Про Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України : Указ Президента України від 28 серпня 2015 року № 523/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523/2015#Text

[676] Про затвердження Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 457. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2016-%D0%BF/paran8#n8

Національного контактного центру [677], внесення змін і доповнень до статутів територіальних громад та органів місцевого самоврядування тощо.

Протягом часу дії відповідного указу Президента України на його адресу надійшло 94 253 електронні петиції (табл. 12.8), 118 з яких підтримано необхідною кількістю голосів, 97 – розглянуті та отримали відповідь.

Таблиця 12.8.

Електронні петиції Президентові України*

Рік	Електронні петиції, адресовані Президентові України	
	Загальна кількість петицій, адресованих Президентові України	Кількість петицій, на які було надано відповідь Президента України
2015	19 538	32
2016	9 080	6
2017	4 386	1
2018	3 737	4
2019	16 115	13
2020	14 703	26
2021	9 938	15

* Складено за: [678].

За нашими підрахунками, протягом 2022 року на адресу Президента України надійшло (і оприлюднено на сайті офіційного Інтернет-представництва Президента України [679]) 16 756 електронних петицій, із них – на 42 була дана відповідь президента.

[677] Про схвалення Концепції створення Національного контактного центру: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2015 р. № 1269-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1269-2015-%D1%80#Text

[678] Лист Департаменту з питань звернень громадян Офісу Президента України від 20.07.2022. № 22/1-09/1624.

[679] Електронні петиції. *Офіційне інтернет-представництво Президента України.* URL: https://petition.president.gov.ua/archive?sort=date&order= asc&page=3508

Показовим є те, що попри воєнні дії на території України, викликані російською агресією, упровадження тимчасового відключення електропостачання після ракетних обстрілів російськими військами об'єктів енергетичної інфраструктури України (а, відповідно, й обмеженого доступу користувачів до мережі Інтернет), кількість електронних петицій за час після повномасштабного ворожого вторгнення зросла більше ніж на третину (на 36%). Так, протягом 11 місяців, що передували воєнному вторгненню Російської Федерації в Україну (з 23.05.2021 р. по 23.02.2022 р.), на адресу Президента України надійшли (за нашими підрахунками) 7 532 електронні петиції; протягом 11 місяців протистояння воєнній агресії (з 24.02.2022 р. по 24.12.2022 р.) – 10 249 електронних звернень до Президента України. Суттєво змінилася й тематика електронних звернень до Президента України. Якщо у передвоєнний рік більшість звернень стосувалася соціальних питань, податкової та митної політики, підвищення заробітної плати працівникам окремих галузей, організації навчального процесу в умовах пандемії, викликаної коронавірусом COVID-19, проблемами, пов'язаними з вакцинацією тощо, то після воєнного вторгнення РФ в Україну електронні петиції стосуються переважно проблем обороноздатності, суверенітету, міждержавних відносин, державотворення, фінансування армії, відзначення нагородами бійців ЗСУ, які полягли в боях за Україну, підтримки енергетичної незалежності країни, боротьби з колабораціонізмом, з проявами корупції тощо.

Попри значну кількість петицій, лише невеликий їх відсоток долає поріг у 25 тисяч голосів та потрапляє на розгляд. Адже чимало петицій просто дублюють одна одну за змістом або надсилаються не за адресою. Наприклад, загальний аналіз електронних петицій, адресованих Президенту України, засвідчив, що значна їх частка віднесена до повноважень Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, органів місцевого самоврядування. Натомість петицій, адресованих цим органам значно менше. Так, кількість петицій до Верховної Ради України (табл. 12.9) та Кабінету Міністрів України є у кілька разів меншою, порівняно з кількістю петицій, адресованих Президентові України.

Таблиця 12.9.

Електронні петиції Верховній Раді України *

Рік	Надійшли до Верховної Ради України	Оприлюднено після перевірки на відповідність встановленим законом вимогам	Відхилено	Набрали необхідну кількість голосів на підтримку	Направлено Голові Верховної Ради України для забезпечення розгляду	Розглянуто з відповіддю
2019	1 707	730	977	5	5	5
2020	1 151	366	785	4	4	3
2021	783	236	547	0	0	1
2022	691	165	526	1	1	1

* Складено за: [680], [681], [682], [683], [684], [685]

[680] Верховна Рада України. Офіційний вебпортал парламенту України. Електронні петиції. URL: https://www.rada.gov.ua/zvernen

[681] Управління з питань звернень громадян Апарату Верховної Ради України. Про звернення громадян до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування у 2019 році. URL: https://vzvernen.rada.gov.ua/documents/ast_v/zv_zvernen_hr/page/1

[682] Управління з питань звернень громадян Апарату Верховної Ради України. Про звернення громадян до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування у 2020 році. URL: https://vzvernen.rada.gov.ua/documents/ast_v/zv_zvernen_hr/74203. html

[683] Управління з питань звернень громадян Апарату Верховної Ради України. Про звернення громадян до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування у 2021 році. URL: https://vzvernen.rada.gov.ua/documents/ast_v/zv_zvernen_hr/74223. html

[684] Управління з питань звернень громадян Апарату Верховної Ради України. Про звернення громадян до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування у 2021 році. URL: https://vzvernen.rada.gov.ua/documents/ast_v/zv_zvernen_hr/74223. html

[685] Управління з питань звернень громадян Апарату Верховної Ради України. Про звернення громадян до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування у січні–вересні 2022 року. URL: https://vzvernen.rada.gov.ua/documents/ast_v/zv_zvernen_hr/74272.html

Потенційно ефективним інструментом громадської участі та врахування громадської думки може стати використання електронних петицій у територіальних громадах. По-перше, законом визначено значно менший поріг кількості голосів на підтримку петиції для її розгляду, а по-друге, працівники органів місцевого самоврядування, як свідчить практика, почали залучати до розгляду петицій їхніх авторів. Це дозволяє їм обговорити з владою гострі проблеми, які непокоять мешканців громади, та долучитися до розв'язання нагальних питань [686].

До підсумкових результатів дослідження політичної та громадської участі як чинника формування громадської думки можна віднести такі ***висновки та рекомендації***.

– За нинішніх умов протистояння зовнішній воєнній агресії посилюється вага тих факторів, які мобілізують суспільство, впливають на масову свідомість. Провідна роль у формуванні громадської думки належить передусім засобам масової інформації та комунікації. В цьому контексті варто переглянути форми та методи роботи тих державних органів, які покликані впливати на зміст теле- та радіопрограм, політику інформаційних каналів та ресурсів. Доцільним було б упровадження системи моніторингу змісту й спрямованості інформаційного контенту та оперативного реагування на факти поширення неправдивої інформації з метою запобігання спроб дезінформації та маніпулювання масовою свідомістю.

Центральним органам виконавчої влади, які покликані здійснювати державну інформаційну політику (Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Державний комітет зв'язку та інформатизації України, Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення), а також Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації й Головного управління стратегічних комунікацій Директорату з питань інформаційної політики Офісу Президента України у взаємодії з консультативно-дорадчими органами – робочою групою «Культура та інформаційна політика» при Національній раді з відновлення

[686] Чи ефективні електронні петиції в Україні? *Утренний город.* URL: https://www.ugorod.kr.ua/news/2018-03-13-63292.html

України від наслідків війни, Центром протидії дезінформації при Раді національної безпеки і оборони України та громадськими формуваннями, за безпосередньої участі провідних вітчизняних засобів масової інформації, доцільно впровадити ефективну систему моніторингу інформаційного простору України, розробити цілісну концепцію забезпечення громадян суспільно значущою інформацією, спрямованою на покращення якості комунікацій влади та громадськості, державних органів і органів місцевого самоврядування зі суспільством, розширення присутності України у зарубіжних медіа.

– Важливим напрямом формування громадської думки є підвищення рівня суспільної довіри до органів влади шляхом налагодження ефективної й результативної комунікації з громадськістю. Реалізація цього завдання можлива шляхом моніторингу суспільної думки, визначення її домінантних тенденцій, виокремлення та узагальнення позитивних змін і запобігання негативним. Важливим аспектом цього процесу є створення умов для доступу до інформації, опанування навичками критичного мислення, підвищення рівня медіаграмотності громадян для протидії зовнішнім і внутрішнім інформаційним загрозам. Важливим чинником сучасного та повоєнного розвитку інформаційної сфери є наближення національного законодавства, яке регулює медіасферу, до законодавства Європейського Союзу.

– Згуртування суспільства і рівень його ціннісно-орієнтаційної єдності визначається не лише масштабністю цілей, але й узгодженням шляхів їх досягнення. Вкрай важливим у цьому сенсі є залучення громадян до процесу ухвалення рішень, демонстрація єдності політичних еліт, відкрите обговорення наявних проблем. Особливої ваги за нинішніх умов набуває необхідність боротьби з корупцією, колабораціонізмом, проявами недоброчесності та непрофесіоналізму. Ефективний суспільний розвиток неможливі без реформування судової системи. Без кардинальних і ефективних змін у цій сфері Україні загрожує посилення правового нігілізму не лише з боку громадян, але й з боку представників вітчизняної політико-бізнесової еліти, окремих державних інститутів. Реформування судової системи – необхідна умова подолання

корупції та олігархічного панування у ключових сферах економіки та суспільного розвитку. Протидія олігархічним впливам можлива лише через укорінення демократичних цінностей у свідомість і політичну поведінку людей, у практику діяльності влади, реальну й ефективну її децентралізацію, розвиток дієвого громадянського суспільства. Крім того, доцільним на нинішньому етапі вбачається розгляд питання про створення спеціальної судової палати з розгляду справ, пов'язаних із проявами колабораціонізму та сепаратизму.

– Події останнього часу засвідчили важливість підвищення рівня політичної компетентності громадян України. З огляду на важливість здобуття об'єктивних знань про суспільство, політику, історію України та всесвітню історію, необхідність підвищення рівня політичної освіти, Міністерству освіти і науки України спільно з Комітетом Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій, із залученням фахівців Національної академії наук України, Національної академії педагогічних наук України, фахових та громадських об'єднань варто розглянути питання про суттєве збільшення обсягу навчальних годин з історії, політології, основ держави і права, громадянського суспільства для учнів загальноосвітніх шкіл та закладів вищої освіти, впровадити як обов'язковий іспит з історії України під час зовнішнього незалежного оцінювання та складання «Національного мультипредметного тесту» (НМТ–2023).

– Важливим напрямом підвищення рівня політичної та громадської участі є розвиток електоральної культури громадян. На нинішньому етапі суспільного розвитку, в умовах воєнного та інформаційного протистояння важливим напрямом є удосконалення законодавчого забезпечення виборчого процесу, внесення відповідних змін, які б унеможливили участь у виборах кандидатів і політичних сил, які підтримують країну-агресора, здійснення контролю за дотриманням виборчого законодавства.

– Суспільна практика та спрямованість її розвитку свідчить про необхідність удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності інститутів громадянського суспільства, зокрема, в частині спрощення їх звітності, регламентування нормативних

вимог до змісту й порядку реєстрації статутних документів та конкретизації напрямів діяльності, а також – спрощення вимог до припинення цих організацій. Законодавчого врегулювання, з урахуванням практики та досвіду діяльності, потребують організації волонтерів. Перегляду й уточнення, зокрема, потребує низка норм, якими регламентуються напрями та форми діяльності волонтерських організацій.

– Одним із напрямів підвищення рівня політичної та громадської участі є спрямованість політико-управлінської практики на посилення процесів децентралізації влади та законодавчого їх забезпечення. Особливу увагу необхідно звернути на сучасний стан та розвиток об'єднаних територіальних громад, проведення роз'яснювальної роботи серед громадян, спрямованої на забезпечення реформи децентралізації.

– Суттєвого доопрацювання потребує законодавча база забезпечення звернень громадян у формі електронних петицій, адресованих органам влади. Доцільним, зокрема, є внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» в частині, яка б упровадила обов'язковість урахування пропозиції, яка міститься в петиції, за умови її підтримки певною кількістю голосів; запровадити механізм попереднього аналізу електронних петицій щодо їх розгляду за належністю; узгодити «Порядок розгляду електронної петиції» з вимогами Закону України «Про захист персональних даних» тощо.

– Необхідними є комплексні рішення, спрямовані на широке впровадження референдумів у практику ухвалення управлінських рішень. Ефективним і результативним інструментом електронної демократії (з огляду на стрімкий розвиток Інтернет-технологій) та формою залучення громадян до громадської та політичної участі може стати електронний референдум. Необхідним і доцільним є доопрацювання з урахуванням сучасних технологічних можливостей «Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації», ухваленої постановою Кабінету Міністрів у 2017 році, розроблення механізмів проведення референдумів як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівнях.

РОЗДІЛ 13

Суспільно-політичні завдання повоєнного відновлення України

Отримавши у 2021 р. натхнення від роботи «Вузький коридор» Аджемоглу та Робінсона, що надали свою версію бачення суспільного прогресу як результату довіри та взаємодії між владою та громадянами, аналізуючи роль громадянського суспільства у наявній в Україні політичній системі, авторка сфокусувалася на аналізі українських практик з метою з'ясувати, у чому специфіка сучасної колаборації між владою та суспільством в Україні та чи є фасилітувальна роль громадянського суспільства у цих стосунках успішною. Починаючи з часів Революції Гідності, ми живемо в парадигмі надзвичайної сили і впливовості українського громадянського суспільства, до діяльності якого авторка ставиться з великою повагою і громадянським пієтетом. У той же час, як науковець, хоче зазначити, що будь-який наратив потребує відповідальної наукової верифікації. Велика війна Росії проти України, що почалася у лютому 2022 року, максимально швидко і ефективно протестувала (випробувала) справедливість більшої частини характеристик, до яких ми призвичаїлися раніше: громадянське суспільство довело свою спроможність. Принаймні, як нетворк, з середини якого народилося унікальне за своїми масштабами явище – український волонтерський рух та формується великий кластер адвокаційних інституцій, які, щонайменше, змінюватимуть ставлення до української культури та історії в світі.

Велика війна докорінним чином трансформує зовнішні та внутрішні обставини існування української держави і кардинально збільшує масштаб завдань, які постають перед владою, суспільством та його практивною частиною. Під час роботи над узагальненням контурів повоєнного порядку денного для України, авторка ставила собі за мету продемонструвати, що надметою зусиль усіх суб'єктів повоєнного розвитку має стати збереження та розвиток

демократії в України, як системи, що є (1) максимально релевантною для української ідентичності та (2) здатної забезпечити як подальше формування нації, так і стабільне економічне зростання в органічний для нашої ментальності спосіб [687] [688].

Щодо визначення реальних можливостей і потенціалу участі громадянського суспільства у повоєнній модернізації країни, авторка цілком розділяє підхід професорки політології Колумбійського університету Шері Берман, яка наголошуючи, що ефективність громадянського суспільства *для демократії* детермінується сукупною взаємодією інститутів, культурних та суспільних чинників, сконцентрувалася, передусім, на аналізі стану суспільства в цілому. Завданням використання оптики Шері було з'ясувати, як велика війна російсько-українська війна та обумовлена нею консолідаційна хвиля вплинули на притаманну українцям ціннісно-світоглядну амбівалентність та детерміновану нею інституційну дуальність. Про паралізуючий ефект для української модернізації цих двох явищ вичерпно написали свого часу Є. Головаха, Н. Паніна[689] та Ю. Левенець[690].

Гіпотеза авторки полягає в тому, що, хоча велика війна (початок – лютий 2022 р.) і сприяла максимальній консолідації українського суспільства у новітній історії, вона не позбавила українців ціннісної амбівалентності остаточно. В умовах аксіологічної залежності громадянського суспільства від усе ще амбівалентного населення, з одного боку, та приголомшливого зростання під час активної фази війни саме сили держави, активна частина українців зберігатиме певну обмеженість щодо адвокації

[687] Campos N., Coricelli F., Frigerio M. The political U: A new perspective on democracy and growth. *CEPR*. London. 10.10.2022. URL: https://cepr.org/voxeu/columns/political-u-new-perspective-democracy-and-growth

[688] Martinez L. How Much Should We Trust the Dictator's GDP Growth Estimates? *Journal of Political Economy*. 2022.

[689] Головаха Е., Панина Н. Постсоветская деинституционализация и становление новых социальных институтов в украинском обществе. // *Социология: теория, методы, маркетинг.* Киев. 2001. № 4. С. 5–22. URL: https://i-soc.com.ua/assets/files/book/golovaha/n4_2001r_1.pdf

[690] Левенець Ю. Еволюція політичної влади в Україні. *Вісн. НАН України*. 2011. № 8. С. 3–13.

повноцінної демократії в країні. Усвідомлення реальної конфігурації в трикутнику «суспільство – громадянське суспільство – держава/влада» створює можливості:

– по-перше, для самих організацій громадянського суспільства (далі – ОГС): концентрації – в найближчий перспективі – їх далеко небезмежного ресурсу на розробці та імплементації доволі прикладних політик у питаннях адвокації реформ та формуванні нового, нетоксичного, типу дискурсу всередині країни. Рефлексія ОГС на власних дефектах та їх виправленні мала б сприяти фіксації мобілізаційного потенціалу активних українців на більш тривалий термін (у порівнянні зі суспільством). Результатом такої мобілізації може стати прискорення подальшої ціннісної еволюції активної частини українського суспільства та створення нею – у більш віддаленій перспективі – такого продукту/технології/інструменту, що блокував би розвиток України у напрямку авторитаризму;

– по-друге, для влади/держави: пошуку додаткових суб'єктних партнерів, крім ГС, що здатні вплинути на дотримання повоєнною Україною демократичних норм та стандартів в питаннях подальшого розвитку політичної системи. Це завдання є виконуваним у разі не імітаційного, а глибокого розуміння владою оптимальності демократії для майбутнього нашої країни.

Глобальна турбулентність та повоєнний порядок денний для України. Передусім зафіксуємо глобальні контури, що визначатимуть формування повоєнного українського порядку денного. ***Перший фактор,*** *важливо усвідомлювати, що розвиток демократії в Україні відбуватиметься на тлі глобального падіння репутаційної привабливості демократії і загострення конкуренції між демократичною та автократичною аджендами*. Війна РФ з Україною, певним чином, також є проявом такої конкуренції, спробою силовими методами змінити розподіл сил між демократіями та автократіями у світі. Згідно зі щорічним звітом Інституту V-Dem (Varieties of Democracy) за 2022 р., світовий рівень демократії знизився до показників 1989 р. У кількісному вимірі це означає, що в 34-х демократичних країнах світу живе 13% світового населення (у 2012 р. ця цифра, наприклад, складала 42%). В диктатурах живе 70% (5,4 млрд). Коментуючи цей тренд,

гарвардський професор когнітивної психології, адвокат раціонального в поведінці людини Стівен Пінкер наголошує на тому, що людство, на жаль, йде відносно демократії останнім часом в неправильному (не раціональному) напрямку[691]. Згідно даних V-Dem, найбільша кількість країн світу обирають гібридну «виборчу автократію». Велика кількість демократичних країн (серед яких такі, як Польща, Португалія, США, Угорщина тощо) мають ознаки токсичної поляризації[692], що може сприяти згортанню демократій.

Саме економічні успіхи неліберальних, гібридних чи автократичних режимів (Бразилія, Китай, РФ, Туреччина,), продемонстровані напочатку XXI ст., надали нове життя науковим дискусіям щодо природності невестернізованого формату модернізації. Так, наприкінці XX ст. професор Роберт Барро в роботі «Як правильно: ринки та вибір у вільному суспільстві» пише, що велика кількість політичних прав не лише не впливає на зростання, а й навіть (як свідчить досвід Китаю) не обумовлює його[693]. Рональд Інглегард стверджував (правда, переважно в період його активної співпраці з російським університетом «Вища школа економіки», 2010–2016 рр.), що модернізація, якщо ставитися до неї як до створення постіндустріальної економіки (економіки 2.0 чи 4.0), можлива не лише в суспільствах з постматеріалистичними цінностями («цінностями розвитку»), які, переважно, є демократіями, а й в суспільствах із т. зв. «традиційними» цінностями (у більшості своїх праць ці цінності науковець назвав «цінностями виживання»), які далекі від демократій[694].

---

[691] Pinker S. Putin's invasion won't lead to a return to the age of warring civilisation. *FT*. 24 10. 2022. URL: https://www.ft.com/content/4a6ac655-66a9-4d1c-8646-9ab32c36fbe2; Пінкер С. Просвітництво сьогодні. Аргументи на користь розуму, науки та прогресу. Київ : Наш Формат. 2019.

[692] «Democracy Report 2022:Autocratization Changing Nature?», V-DEM. 2022. URL: https://www.v-dem. net/publications/democracy-reports/

[693] Barro, Robert J. Getting it Right: Markets and Choices in a Free Society. 1997. The MIT Press. 207 p.

[694] Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия. Последовательность человеческого развития. Москва : Новое издательство, 2011. 464 с.

Сучасні дослідники демократії схильні оперувати терміном «демократичний відкат», під яким розуміють «послаблення чи ліквідацію політичних інституцій, які підтримують нинішню демократію»[695]. Також еволюція демократичних режимів дететмінується і економічним розвитком країни. В класичній статті «Модернізація: теорія та факти» (1997 р.) Адам Пшеворський та Фернандо Лімонгі наголошують на тому, що необхідним рівнем для стійкості демократій є доход на душу населення не менший, ніж в Аргентині у 1975 році ($ 1000)[696]. Серед зовсім актуальних досліджень, кореляції стійкості демократій з економічним розвитком виділимо статтю американських політологів Джейсона Браунлі та Кенні Мяо, які проаналізували характеристики великої кількості демократій за період 1920–2019 рр. і зафіксували кореляцію між економічними показниками та перспективами поглинання країни повзким авторитаризмом. Регресивна модель, використана вченими в дослідженні, демонструє певні закономірності, а саме – при рівні ВВП на людину $ 1тис/рік демократія має трохи більше шансів вижити, ніж 30%. Стійкість демократій підвищується до 60% за умови ВВП на людину на рівні $ 5 тис/рік, до 75% – коли ВВП на людину становить $ 10 тис/рік. Максимальної стабільності досягають країни, де ВВП на людину дорівнює $ 20 тис/рік. «Попри невелику групу «відчужених» країн, таких як Туреччина, виборча демократія в заможних країнах, схоже, виживе», – стверджують дослідники на підставі отриманих висновків внаслідок аналізу великих даних. Важливими умовами, наголошують політологи, повернення країни з «відкату» до демократії є наявність (а) національного багатства, яке не залежить від нафтової ренти, (б) традицій багатопартійності та (в) незруйнованої (здатної обслуговувати конкурентні вибори) виборчої системи[697]. Для

[695] Bermeo N. On Democratic Backsliding. Journal of Democracy. *Johns Hopkins University Press.* Volume 27, Number 1, January 2016. URL: https://www.journalofdemocracy.org/articles/on-democratic-backsliding/

[696] Przeworski A. and Fernando Limongi. *Modernization: Theories and Facts*. World Politics, Volume 49, Issue 2, January 1997. P. 155–183.

[697] Brownlee J., Miao K. Why Democracies Survive October 2022, № 33/4. P. 133–49.

розуміння: ВВП на одного українця за підсумком 2021 року складав $ 4834,3[698].

Жорстка конкуренція між демократіями та автократіями пришвидшує рух світового порядку до багатополярності і, відповідно, перегрупування країн в закриті ідеологічні групи, що надає їм доступ до гарантій безпеки, фінансів та технологій виключно в межах цих колаборацій. Отже, *при плануванні свого демократичного майбутнього, українцям важливо враховувати, що нова багатополярність ставить під сумнів подальше існування глобальної економіки у сьогоднішньому форматі і майже закриває наш ринок для інвестицій країн-автократів.* Наведемо лише декілька прикладів такої характеристики майбутнього. Так, 7 жовтня 2022 р. адміністрація президента Байдена повідомила про нові обмеження на продажи Китаю напівпровідникових технологій походженням з США[699]. У вересні 2022 р. аналітики The Heritage Foundation Вікторія Коутс та Бонні Глік попередили українців, що участь КНР у повоєнному відновленні України, імовірно, утримає американські технологічні фірми від участі в цьому процесі «через страх втрати інтелектуальної власності». Більше того, Коутс та Глік кажуть про доцільність висунення однозначних умов щодо неучасті китайських інвестицій у відновленні України[700].

У аналітиків McKinsey Global Institute, які у жовтні 2022 р. спробували визначити контури «нової ери» людства, візьмемо ще декілька глобальних факторів, які, безумовно, мають вплинуть на планування Україною майбутнього. ***Другий фактор*** *– поєднання штучного інтелекту (ШІ) та біоінженерії створює підстави для нової технологічної революції*, яка не лише загострить геополітичну конкуренцію, а й поставить під сумнів сам сенс бути

[698] URL: https://index. minfin. com. ua/ua/economy/gdp/

[699] Swanson A. Biden Administration Clamps Down on China's Access to Chip Technology. NYT, 07.10.2022. URL: https://www.nytimes.com/2022/10/07/business/economy/biden-chip-technology. html

[700] Ukraine's China Problem, and How to Solve It. The Heritage Foundation. Sep 22, 2022. URL: https://www.heritage.org/global-politics/commentary/ukraines-china-problem-and-how-solve-it

людиною в сьогоднішньому розумінні. Питання, як наступна хвиля технологій вплине на економіку та суспільно-політичний порядок, залишається практично на 100% відкритим. ***Третій фактор*** – *демографічний, а саме: молодий світ перетвориться на старіючий урбанізований світ,* епоха інфекційних хвороб може поступитися місцем епосі неінфекційних захворювань, а нерівність у країнах може дедалі більше кидати виклик соціальним зв'язкам. І чіткої відповіді щодо адаптації інституції, капіталу та суспільств до демографічних змін поки що немає. ***Четвертий фактор*** – *кліматично обумовлений перехід на енергію з низьким вмістом вуглецю не встигає за енергетичними потребами економік*. Більше того, природні критичні ресурси стають економічними та геополітичними критичними точками. Наразі людство перебуває на етапі формування відповіді на питання, як прокласти шлях до кліматичної стабільності та як побудувати стосунки між тими, хто має критичні ресурси, і тими, хто їх не має. ***П'ятий фактор*** – *XXI ст. стає періодом, коли першість економічного зростання переходить до азійських економік*. У 2030 р. Індія, Китай, Індонезія та Пакистані будуть країнами з найбільшим у світі населенням працездатного віку. Плюс до цього, Південна Азія була регіоном із найшвидшим зростанням ВВП у світі в період 2015–2019 рр. [701].

Безумовно, вижити – є головним завданням українців у війні, яку розпочала Російська Федерація проти України у лютому 2014 р. Втім, для того, аби Україні не програти себе, вигравши війну у РФ, важливо не залишитися перехідним режимом із використанням демократичних (змагальних) практик. Україні життєво необхідно закрити питання власної політичної гібридності і стати стабільною демократією. Головною метою українського повоєнного розвитку є збереження і вдосконалення демократії.

Чому відбутися в якості консолідованої демократії – це надзвичайно важливо для нас? *По-перше, бути демократією – це органійно для українців світоглядно та ціннісно*. Органійність

[701] On the cuspof a new era? McKinsey Global Institute. 20.10.2022. URL: https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/business%20functions/risk/our%20 insights/on%20the%20cusp%20of%20a%20new%20era/on-the-cusp-of-a-new-era.pdf

залишає більше простору для розвитку – національного, політичного, економічного тощо. Навіть, враховуючи певну специфіку ідентичності українців (кардіоцентризм, часте домінування чуттєвої поведінки над раціональною, високий рівень саморефлексії та відсутність довіри до держави), обумовлену і 1000-річною належністю до християнської церкви східного обряду, і майже 500-річним колоніальним статусом країни, українці були і лишаються великою (в усіх сенсах) європейською нацією. Українців і решту європейців єднають не лише географія, а й спільні історія та культура і, відповідно, сформовані ними цінності. А саме – прагнення свободи і постійного розвитку, ентузіазм, глибокі демократичні традиції та практики в політичній культурі. Погодимося із думкою українського філософа Володимира Єрмоленка щодо антитиранічної природи української політичної культури. "У вічній суперечці між ідеєю імперії та ідеєю республіки вона (політична культура – *НК*) виступає на боці республіки. Українське республіканство можна побачити в політичній організації козацтва, вільних воїнів, які сьогодні перероджуються у воїнів XXI століття. Перебуваючи у Східній Європі, в точці зіткнення різних імперій, часто з тиранічними моделями управління, Україна дивовижно протягла крізь століття цю європейську ідею республіки та античної політеї", – пише філософ[702].

По-друге, Україна має стати <u>саме</u> стабільною демократією, щоб забезпечити швидкі темпи економічного зростання. Сучасні дослідники «гібридних» режимів (український політичний режим також можна віднести на групи «перехідних», «напівдемократій») стверджують, що такі форми організації політичного та суспільного життя створюють серйозні проблеми і економічному зростанню. Серед чинників, що обумовлюють таке гальмування, високий рівень політичної нестабільності, яка детермінує нестратегічну поведінку влади, прагнення «отримати» (вкрасти) ренту в короткостроковій перспективі та невисокий рівень доходу (бідність)

[702] Jermolenko W. Wer wir sind. *Die Zeit.* 9.10.2022. URL: https://www.zeit.de/kultur/2022-10/ukraine-kultur-russland-krieg-geschichte

для більшості населення[703]. У той час, як стабільні режими (як демократичні, так і автократичні) здатні демонструвати стабільне прогнозоване зростання (за виключенням, безумовно, форс-мажорів, таких як глобальні рецесії). Так, економісти (британець Кампос та італійці Корічеллі та Фрігеріо), підрахували, що нестабільні перехідні режими генерують економічні результати, які суттєво поступаються стабільним режимам – і демократіям, і автократіям. «Ми виявили, – пишуть економісти, – що стабільні автократії, так само, як і демократії, досягають приблизно на 20% вищого ВВП на душу населення, ніж «проміжний режим»[704]. Алгоритм, що забезпечує зростання в демократіях, детально описують Аджемóглу, Найду, Рестрепо і Робінсон і стверджують, що саме громадянські свободи, як компоненти демократії, мають найбільше значення для зростання, економічних реформ, приватних інвестицій, інституційної спроможності уряду та нівелювання соціальних конфліктів[705]. Щодо факторів зростання в автократіях (безальтернативне делегування індивідуального суверенітету державі), то вони не є органічними ані ціннісно, ані культурно, ані політично для переважної більшості українців. До речі, ще одним «проти» економічного зростання через автократичні інструменти є активізація процесу руйнації міфу про реалістичність економічного зростання «автократій». Так, професор економіки Чиказького університету Луіз Мартінез доводить, що автократи – через майже повну відсутність політичного контролю – більш схильні систематично маніпулювати цифрами ВВП і завищувати його щорічне зростання

[703] Acemoglu D. and Robinson J. Weak, Despotic, or Inclusive? How State Type Emerges from State versus Civil Society Competition". *American Political Science Revie:* 2022; Mukand S., Rodrik D. Political Economy of Liberal Democracy. *VoxEU*. org, 29. 09. 2015.

[704] Campos N., Coricelli F., Frigerio M. The political U: A new perspective on democracy and growth. *CEPR*. London. 10.10.2022. URL: https://cepr.org/voxeu/columns/political-u-new-perspective-democracy-and-growth

[705] Acemoğlu D., Naidu S., Restrepo P., Robinson J. Democracy causes economic development? London. *CEPR*. 19.05.2014. URL: https://new.cepr.org/voxeu/columns/democracy-causes-economic-development

«приблизно на 35%»[706]. *По-третє, вибір України на користь демократії гарний ще й тим, що це – відкриті системи, на відміну від автократій, більш здатні до ефективної самокорекції та виправлення помилок*[707].

І, нарешті, четверта причина, яка робить наш дрейф до «сталої демократії» майже безальтернативним (з точки зору логіки) у найближчий перспективі, полягає у банальному прагматичному розрахунку. З одного боку, європейські та євроатлантичні партнери/союзники України наголошують на тому, що їхня повномасштабна участь у повоєнній модернізації України можлива виключно на умовах глибокого і повноцінного реформування України, кінцевої метою якого є членство України в ЄС. До слова – розглядаються і більш радикальні підходи до ролі ЄС у повоєнної модернізації України, автори яких вважають, що як такий «план Маршалла» для одної України є малоймовірним. На думку прибічників такого підходу, Україна має стати частиною масштабного «плану Маршалла» для ЄС, який, зробивши роботу над помилками, буде виправляти економічні і політичні наслідки монопольного домінування РФ на європейському енергетичному ринку[708]. Обидва ці сценарії (і модернізація під контролем західних партнерів, і модернізація разом із західними партнерами), безумовно, сприятимуть подальшому розвитку демократичних практик в управлінні країною. З іншого боку – глибина деіндустріалізації української економіки внаслідок російської агресії вже на цей момент настільки масштабна, що без залучення іноземних грошей у вигляді позик, грантів та приватних іноземних інвестицій і, відповідно, виконання політичних вимог донорів та кредиторів, відновлення, не кажучи вже про модернізацію, не можливі. Так, за підрахунком KSE Institute, загальна сума збитків, завдана лише

[706] Martinez L. How Much Should We Trust the Dictator's GDP Growth Estimates? *Journal of Political Economy*. 2022.

[707] Pinker S. Putin's invasion won't lead to a return to the age of warring civilisation. FT. 24.10.2022. URL: https://www.ft.com/content/4a6ac655-66a9-4d1c-8646-9ab32c36fbe2;

[708] Фінансування програми відновлення України, дискусія КМЕФ 2022.17. 11. 2022. URL: https://www.youtube.com/watch?v=t9u5KKjc7DE&t=989s

інфраструктурі України, станом на вересень 2022 року складала понад $ 127 млрд[709]. Згідно оцінки Єврокомісії, Світового Банку, погодженої з українським урядом, на початок вересня 2022 року поточна вартість реконструкції та відновлення України становить $ 349 млрд[710]. Обговорення дизайну плану повоєнної модернізації України перебуває в центрі як локальних дискусій в середині України, так і щонайменше двох міжнародних конференції високого рівня: в Лугано (Швейцарія, 4-5 липня 2022 р.), в Берліні (ФРН, 25 жовтня 2022 р.), в Лондоні (21-22 червня 2023 р.).

Аби фіналізувати в межах даного дослідження визначення «живих» кордонів повоєнного порядку денного для України, зафіксуємо базові характеристики процесу повоєнної модернізації України. Отже, ідеться про таке:

– більшість партнерів України розглядають сьогодні наше повоєнне поновлення частиною великого руху України до ЄС. В цьому контексті українським суб'єктам повоєнної модернізації (владі та громадянському суспільству) потрібно усвідомлювати, що **темпи просування до членства в ЄС і обсяги фінансування Заходом повоєнних потреб будуть перебувати, з максимально високою долею ймовірності, у прямій залежності від якості української демократії**, індикаторами просування до якої стануть судова реформа, реформа державного управління та боротьба із корупцією[711] [712];

---

[709] Прес-реліз KSE Institute від 08.09.2022. URL: https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-zbitkiv-zavdana-infrastrukturi-ukrayini-skladaye-ponad-127-mlrd-zvit-kse-institute-stanom-na-veresen-2022-roku/

[710] Joint press release: Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Estimated $ 349 Billion https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5428

[711] Конференція з відновлення України у Берліні. 25-26 жовтня. You-tube канал «In time Ukraine». URL: https://www.youtube.com/watch?v=XYUjj-M_B4g&ab_channel=intimeUkraine

[712] Opinion on the EU membership application by Ukraine. 17.06.2022. URl: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3802

* BlackRock (укр. Чорна Скеля) – міжнародна інвестиційна компанія зі штаб-квартирою в Нью-Йорку в США, одна з найбільших інвестиційних компаній світу і найбільша в світі за розміром активів під управлінням. Капіталізація на початку 2019 р. складала $ 75 млрд. Розмір активів під управлінням — $ 10 трлн на 16 січня 2022 р.

– значна частина грошей на відновлення, ймовірно, надійде в Україну у форматі приватних прямих інвестицій, передусім іноземних (ПІІ). Планується, що базовими напрямками інвестування стануть енергетика, промислове виробництво у форматі ніаршорингу, продовольче виробництво та IT-продакшн. В листопаді 2022 р. міністерство економіки України підписало з інвестиційною компанією BlackRock (США) меморандум про взаєморозуміння, у відповідності до якого компанія сприятиме створенню платформи (Фонду) для залучення приватного капіталу на відновлення України. Планується, що розмір цього Фонду досягатиме $ 100 млрд. **Умовами успішної взаємодії з інвесторами, поряд із конкурентною податковою системою в Україні, є інституційна зрозумілість країни та чіткість і послідовність реалізації політик, передусім, в сфері захисту приватної власності та налагодження коректної, некорумпованої судової системи**;

– партнери/союзники України наполягають на демократизмі та інклюзивності дизайну повоєнної модернізації **шляхом надання ролі її суб'єкта і громадянському суспільству** поряд із політичними лідерами країн G7, ЄС, керівниками міжнародних фінансових інституцій (IFI) та українською владою[713].

Отже, співпало, що спроможні інституції, політична конкуренція, прозорі електоральні процеси, справедливе правосуддя, забезпечення прав і свобод громадян, розвинена приватна сфера економіки – це умови як для повоєнної розбудови української демократії, так і для надання нам політичної та фінансової підтримки партнерами. Так, колишній міністр праці Польщі Пьотр Кульпа, який сьогодні активно консультує українців, наголошує на тому, що нам, навіть перебуваючи у війні з РФ, терміново потрібно виробляти «мову реформ» для спілкування як в середині країни, так із західними партнерами, щоб доводити їм свою спроможність до змін та розбудови ефективної держави[714].

[713] Lugano Declaration. URL: https://www.urc2022.com/conference-materials

[714] Что нам делать с Россией? Логика большой игры Украины. Алексей Арестович, Пьотр Кульпа, Романенко. *Ютуб-канал "Альфа и Омега"*. 02.12.2022. URL: https://www.youtube.com/watch?v=RiRgCMpHgJY&ab_channel= YuriyRomanenko

Фундаментом для успішного повоєнного майбутнього України (*включно з реформами і комунікаціями про них – Н. К.)* має стати нова суспільна угода, яка базуватиметься на принципах єдності, безпеці та справедливості – таким є бачення політичного класу, артикульоване Президентом у грудні 2022 року[715]. Представникам вітчизняного громадянського сектору близька ідея нової суспільної угоди, як формату планування повоєнного розвитку в контексті кардинально нових правил та принципів. «Від того, наскільки ми успішно домовимося про це, залежить наш успіх, темпи нашого посттравматичного зростання», – каже громадський діяч Євген Глібовицький[716]. Втім, маємо це констатувати, єдності щодо змісту такої угоди українське ГС поки не демонструє. Далі авторка спробує надати більш розгорнуту відповідь на питання щодо готовності українців до «нових правил» та ролі громадянського суспільства у процесі їх встановлення та імплементації.

Повоєнні модернізаційні ліміти, що встановлює суспільство. Наприкінці XX ст. у західній політологічній науці остаточно сформувалися два підходи до пояснення причин успішності демократій. Велика частина науковців схиляється до того, що економічні, політичні (чи інституційні) фактори передусім визначають траєкторію розвитку демократії. Так, послідовні інституціоналісти Аджемоглу та Робінсон наполягають на тому, що саме *якість інститутів*, які забезпечують їх функціонування в інтересах більшості, гарантує як довіру до держави з боку суспільства, так і ефективне функціонування державних інститутів. Якщо владна конструкція зазнає коливань в бік авторитаризму, то цей «вузький коридор» довіри громадян до держави руйнується, оскільки формальні правила більше не збігаються і не взаємодіють з

[715] Виступ Президента зі щорічним Посланням до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України. 28.12.2022. URL: https://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-zi-shorichnim-poslannyam-do-verhovnoyi-rad-80113; Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище». 28.12.2022.

[716] Зі стійкості до відновлення: ключова роль громадянського суспільства. Конференція, 29–30 вересня 2022 р. URL: https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=1743078709390791

неформальною поведінкою і правилами. Важлива роль у тому, щоб влада перебувала у «вузькому коридорі» дотримання легітимних правил безумовно належить політичній опозиції та громадянському суспільству, яке репрезентує суспільство в такий спосіб, щоб тримати у тонусі правлячий клас[717].

Інша група дослідників, не відкидаючи ролі інститутів у сталості демократичного розвитку, наголошує на тому, що визначальний вплив на розвиток інститутів все ж таки мають соціальні та культурні чинники. «Щоб дізнатися, чи матиме діяльність громадянського суспільства позитивні чи негативні наслідки для демократичного розвитку, нам потрібно поєднати аналіз суспільних і культурних факторів із вивченням політичних інститутів», – напише у 2014 р. у важливій статті «Громадянське суспільство та політична інституціоналізація» американська дослідниця Шері Берман[718]. Підхід Берман близький авторці цього дослідження, яка також переконана в тому, що ціннісний світ українців формує уявлення про норму, детермінує потенціал суспільних (і політичних) трансформацій, у тому числі – суттєво визначає стилістику поведінки громадянського суспільства.

Серед робіт, які надавали комплексне розуміння політичного розвитку нашої країни буквально напередодні початку великої війни РФ проти України, можна виділити фундаментальне дослідження українських криз політичного розвитку від Інституту політичних та етнонаціональних досліджень НАН України[719]. Автори дослідження наголошували на тому, що напередодні повномасштабного вторгнення РФ українці вже, безумовно, перебували під більш відчутним впливом непатернальних «цінностей роз-

[717] Аджемоглу Д., Робінсон Дж. Чому нації занепадають? Походження влади, багатства та бідності. Київ : Наш формат. 2022. 440 с.; Аджемоглу Д., Робінсон Дж. Вузький коридор. Київ : Наш формат. 2020. 520 с.

[718] Berman S. Civil Society and Political Institutionalization. *American Behavioral Scientist.* Volume 40 Issue 5, March 1997. pp. 562–574

[719] Кризи політичного розвитку в Україні: причини, зміст і способи нівелювання : монографія / авт. кол. : Г. І. Зеленько (керівник, наук. ред.), Р. В. Балабан, С. Г. Брехаря, Л. Л. Кияниця, О. Ю. Кондратенко, Н. В. Кононенко, Т. М. Ляшенко. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2022. 352 с.

витку» (у порівнянні із 1991 р., наприклад), але все ще залишалися багато в чому амбівалентними, а, відповідно, неконсолідованими. Так, ознаки роздвоєності демонструвала постсоціалістична політична культура українців, що поєднувала прагнення розбудови майже лібертаріанської ринкової економіки із очікуванням від 50% суспільства зростання дирижистської функції держави та повернення у власність держави великих приватних підприємств. Домінантна цінність ментальності українців «свобода» співіснувала із 56% наших співгромадян, які вважали, що декілька сильних керівників можуть зробити для нашої країни більше, ніж «усі закони та дискусії», а 70% – не розуміли необхідності багатопартійної системи в країні.

Не сприяв формуванню сталого солідаризаційного потенціалу українців і дихотомний характер національно-культурної ідентичності, що вміщувала в себе і націотворчий, і «малоросійський» проекти майбутнього. Це обумовлювало існування деконсолідуючого тренду по лінії серйозності/відповідальності нашого ставлення до власної держави, хоча переважна більшість з нас вже вважали себе українськими громадянами, але не відчували своєї безпосередньої відповідальності за неї.

До лютого 2022 р. українські соціологи, діагностуючи наслідки адаптації українців до слабкої та соціально неорієнтованої української держави, наголошували на тому, що регресна складова цього процесу матеріалізується у формуванні т. зв. «негативних» соціальних ідентичностей. Соціолог Євген Головаха виділяв шість її типів (а саме – патерналізм, фаталізм, ізоляціонізм, аномія, тотальна відсутність довіри в суспільстві та до інститутів держави, високий рівень соціального цинізму) і наголошував на тому, що всі різновиди негативної соціальної ідентичності не сприяють формуванню в суспільстві атмосфери діалогу чи розумного дискурсу[720]. На

[720] Головаха Є. Українське суспільство періоду незалежності: прогрес та регрес (на ґрунті даних соціологічного моніторингу) : IV конгрес Асоціації соціологів. 2021. URL: https://www.youtube.com/watch?v=ie3NVtW0UYg&ab_channel=KarazinUniversity

початку XX ст. Євген Головаха та Наталія Паніна запровадили у вітчизняний науковий обіг нарратив про «подвійну інституалізацію», яку вважали феноменальним явищем, що гальмує пострадянський транзит України. Соціологи стверджували, що причиною такої нашої «інституційної переповненості» є саме те, що аномія, недовіра та незадоволеність, так би мовити, ядро нашої «негативної ідентичності», детермінували у більшості українців роздвоєність, розщепленість, невизначеність щодо майбутнього і сьогодення, як власного, так і країни. Ця амбівалентність у простому побутовому житті дозволяла людині одночасно, наприклад, бути і прихильником демократії, і не бачити нічого поганого в сильному лідері, який може приносити в жертву демократичні практики заради стабільності і розвитку суспільства. Така ціннісна та світоглядна невизначеність українців легітимізовувала протягом майже 30 років політичний режим, де співіснують нові, як правило – безсилі, фасадні пострадянські інститути, та старі «радянські» (що на початку 1990-их утворили підґрунтя для deep state), які мають реальну владу та спиралися на впливові елементи пострадянської соціальної інфраструктури[721].

Що змінює активна фаза війни в українському суспільстві? Авторка б не перебільшувала значення емоційних висновків у форматі «дорослішання суспільства під час війни, яке ніколи не дозволить, щоб після війни було, як раніше». Виходимо з того, як і Рональд Інгехарт, Піппа Норріс, Ларрі Даймонд та інші науковці, які вивчають (-ли) кореляцію між культурою і цінностями суспільства та його розвитком, що трансформація світогляду та ідентичності нації – це дуже повільний процес, що на певних етапах може бути пришвидшений (або загальмований) впливом певних форс-мажорів, в тому числі, і війни. Авторка зупиниться на двох принципово важливих процесах, перебіг яких має тенденцію

[721] Головаха Е., Панина Н. Постсоветская деинституционализация и становление новых социальных институтов в украинском обществе. // *Социология: теория, методы, маркетинг.* Київ, 2001. № 4. С. 5–22. URL: https://i-soc.com.ua/assets/files/book/golovaha/n4_2001r_1. pdf

до прискорення у наш час. Кожен з цих треків, на її переконання, поряд із демонстрацією позитивної динаміки, усе ще має досить вагомий регресний потенціал (про що свідчать дані кількісних досліджень та економічна ситуація в країні). Це залишає ризики консервації нашої амбівалентності після перемоги високими, а повоєнні модернізаційні ліміти – доволі обмеженими.

Отже, *перше – екзистенційний характер російської загрози українському суспільству створив умови для обмеження тиску (але не обмежив його автоматично) на світогляд українців наших «негативних» ідентичностей*. В процесі війни патерналізм, фаталізм, аномія, відсутність довіри між людьми та до держави дійсно поступаються відповідальності, прагматизму, активному формуванню горизонтальних мереж, зростанню довіри до інститутів держави. Все це відкрило шлях до консолідації суспільства та подолання українською демократією хронічних для неї криз – ідентичності, легітимності та участі. Усі ми є свідками прискореного формування нового стандарту поведінки українців із фокусом на увласненні нами держави. Наші висновки підтверджують кількісні дослідження: станом на листопад 2022 р. вже 48% українців вийшли із амонійного стану (що на 33% більше у порівнянні з 2021 р.). 46% все ж таки залишилися в аномії, але їх кількість скоротилася порівняно із минулим роком майже на 30%[722]. У той же час було б легковажно стверджувати, що незворотній злам у поведінці українців вже відбувся, а й, відповідно, домінуючою стала неінфантильна посттоталітарна поведінка. Плануючи повоєнні реформи, не зайвим було б мати перед очима і такі цифри: станом на листопад 2022 р. українське суспільство характеризується майже однаковою кількістю осіб, які вважають, що у нас відсутні загальновизнані норми (аномійний стан, 46%), та осіб, які, навпаки, вважають, що такі норми існують (неаномійний

[722] Дев'ятнадцяте загальнонаціональне опитування. Аномія в українському суспільстві (20–21 листопада 2022 р.). Київ. Рейтинг. URL: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/dev_yatnadcyate_zagalnonac_onalne_opituvannya_anom_ya_v_ukra_nskomu_susp_lstv_20-21_listopada_2022.html

стан, 48%)[723]. Для того ж періоду характерним є пріоретизація українцями «цінностей безпеки» (безпека, сила, порядок) щодо «цінностей розвитку» (свобода, різноманіття, розвиток): наприклад, для 80% українців надважливою є цінність безпеки, у той час, як цінність свободи є пріоритетом для 48,5%[724]. Безумовно, факт невисокої пріоретизації українцями цінностей розвитку є зрозумілим в умовах війни, але потребує уваги та роботи, оскільки саме імплементація суспільством цінностей розвитку є одним з важливих факторів успішної повоєнної модернізації країни. Сьогодні ж авангардні позиції цінностей безпеки у поєднанні із бідністю, що зростає, створюють підстави для поведінки українців, за визначенням соціолога Наталії Костенко, у форматі «нова нормальність страждання та справедливості», яку можна вважати латентною формою патерналізму[725]. В якості інструментів запобігання розвитку цих токсичних станів, наприклад, проректор УКУ Мирослав Маринович пропонує розглядати «самореабілітацію суспільства», в якій, на думку авторки, *саме організації*

*Регіональний директор Світового банку у Східній Європі Аруп Банерджі в жовтні 2022 р. оцінив зростання рівня бідності в Україні в десятикратному розмірі. За його словами, двадцять п'ять відсотків населення житимуть у бідності до кінця року, порівняно з трохи більше ніж 2% до війни, а до кінця наступного року ця цифра може зрости до 55%. URL: https://www.epravda.com.ua/news/2022/10/16/692679/

[723] Дев'ятнадцяте загальнонаціональне опитування. Аномія в українському суспільстві (20-21 листопада 2022 р.). Київ. *Рейтинг*. URL: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/dev_yatnadcyate_zagalnonac_onalne_opituvannya_anom_ya_v_ukra_nskomu_susp_lstv_20-21_listopada_2022. html

[724] Дембіцький С. Установки щодо соцієтальних цінностей під час війни: ліберально-демократичний вектор розвитку України. *Українське суспільство в умовах війни. 2022 :* Колективна монографія / С. Дембіцький, О. Злобіна, Н. Костенко та ін.; за ред. член. -кор. НАН України, д. філос. н. Є. Головахи, д. соц. н. С. Макеєва. Київ: Інститут соціології НАН України, 2022. С. 474–284. URL: https://i-soc.com.ua/assets/files/monitoring/maket-vijna...2022dlya-tipografiivse.pdf?fbclid=IwAR2Ma75TP57qztXUvMI8762KTOHcJMXcLxlMLWiqkuiuObUHo9QDI0udH4U

[725] Костенко Н. Всередин та поза межами ідентичності в культурному досвіді пандемії та війни. *Соціологія: теорія, методи, маркетинг.* 2022. № 2. С. 5–21.

громадянського суспільства можуть зіграти провідну роль як у збереженні унікального досвіду національної згуртованості під час війни, так і в лікуванні згаданих дефектів[726].

Другий трек, якому війна надала позитивної динаміки, – це значне скорочення конфліктного потенціалу як в середині громадянського та культурно-національного самоусвідомлення українців, так і між цими типами ідентичності. На момент серпня 2022 року, 94% українців ідентифікували себе як громадяни України. Цікаво, що громадянська ідентифікація не фіксувала відчутних відмінностей в регіональному та віковому розрізі. Лише 10% ототожнювали себе із «радянською людиною». 86% українців наголосили на тому, що українська мова повинна бути єдиною державною мовою. 76% вказали українську мову як рідну. 51% зазначили, що розмовляють вдома українською[727]. *Точками консолідації цих двох типів ідентичностей можна вважати прагнення перемоги, формування спільної уяви про повоєнне майбутнє, гордість за суспільство та державу, які обрали шлях героїчного супротиву сильному ворогу. Так,* згідно даних КМІС станом на жовтень 2022 р., більшість українців – 60% – відчувають себе частиною національного опору (з них 43% повністю відчувають себе частиною, а 17% – скоріше відчувають). Ще 32% кажуть, що вони хоча б частково «долучені» до опору ворогові[728]. Станом на жовтень 2022 р. 88% українців вважають, що через 10 років Україна буде процвітаючою країною у складі ЄС[729]. У

[726] Маринович М. Цивілізаційна місія України та її ціннісний вимір. *Збруч.* 02.07.2022. URL: https://zbruc.eu/node/112380

[727] Сімнадцяте загальнонаціональне опитування: ідентичність. Патріотизм. Цінності (17–18 серпня 2022). *Рейтинг.* URL: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/s_mnadcyate_zagalnonac_onalne_opituvannya_dentichn_st_patr_otizm_c_nnost_17-18_serpnya_2022. html

[728] Всеукраїнське опитування громадської думки «Омнібус». *КМІС*. 21–23 жовтня 2022 року. URL: https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1158&page=1

[729] Всеукраїнське опитування громадської думки «Омнібус». *КМІС*. 21–23 жовтня 2022 року. URL: https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports& id=1157& page=1

відповідності до дослідження, проведеного у серпні 2022 р., майбутнє країни через 10 років оцінили в 6,4 балів з 7 (де 7 – це повний успіх), що значно перевищує замір 2021 р. (4,5 з 7 балів)[730]. Соціолог Петро Бурковський наголошує на тому, що українське суспільство настільки консолідоване, що воно боротиметься до кінця, до звільнення всіх територій. «Люди об'єднані вірою в перемогу і ця віра вища за етнічну, конфесійну належність, за те, яку мову вони вважають рідною, якого вони віку, незалежно від статі. Усі впевнені в перемозі, усі вірять і працюють заради неї», – наголошує Бурковський[731]. Наслідком гордості за суспільство та владу, які згуртувалися заради перемоги у російсько-українській війні, можна вважати зростання довіри українців до державних та соціальних інститутів. Соціологи фіксують, що станом на серпень 2022 року серед українців зріс баланс довіри до всіх державних органів та соціальних інститутів (окрім партій та судів)[732]. У відповідності до опитувань міжнародного проекту Mobilise (під керівництвом політологині Ольги Онух, Манчестерський університет), кількість прибічників демократії в Україні «приголомшливо» зростає за три роки на 35% та складає 76% на травень 2022 року[733] [734]. Політолог Володимир Кулик, коли аналізує результати дослідження українського суспільства, що проведено КМІС у грудні 2022 р. на

[730] Сімнадцяте загальнонаціональне опитування: ідентичність. Патріотизм. Цінності (17–18 серпня 2022). *Рейтинг.* URL: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/s_mnadcyate_zagalnonac_onalne_opituvannya_dentichn_st_patr_otizm_c_nnost_17-18_serpnya_2022. html

[731] Українці демонструють єдність та стійкість і об'єднані вірою в перемогу – Петро Бурковський. 17 листопада 2022 р. URL: https://dif. org. ua/article/ukraintsi-demonstruyut-ednist-ta-stiykist-i-obednani-viroyu-v-peremogu-petro-burkovskiy

[732] Довіра до держави: як зберегти національну єдність заради перемоги. *Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва.* Київ. 15 вересня 2022 р. URL: https://dif.org.ua/article/dovira-do-derzhavi-yak-zberegti-natsionalnu-ednist-zaradi-peremogi

[733] Ukraine Wartime National Surveys Posted by MOBILISE PROJECT on JUNE 1, 2022 URL: https://mobiliseproject.com/2022/06/01/ukraine-wartime-national-surveys/

[734] Onuch O. Why Ukrainians Are Rallying Around Democracy. *Journal of Democracy*. Johns Hopkins University Press. Volume 33, Number 4, October 2022. pp. 37–46. URL: https://muse. jhu. edu/article/866640%C2%A0

його замовлення, робить наголос на тому, що 95% опитаних ідентифікували себе українцями, а 80% респондентів вважають, що українська мова має бути основною в усіх сферах спілкування. На ґрунті цих та інших даних дослідження, Кулик робить висновок, що національність в Україні більше не є етнічною категорією і після війни очікувати поновлення вимог підвищення статусу російської мови не варто[735].

Ми приєднуємося до висновків колег, але *вважаємо за потрібне ще раз зробити наголос на тому, що, за нашими ввідчуттями та згідно даних тих же кількісних та якісних досліджень (на які посилаються колеги), активна фаза війни лише створила умови як для скорочення протиріч, але не прибрала ці розломи геть*. Певні поляризаційні лінії, що проходять, щонайменше, по залученості українців до політичної сфери, ставленню до демократії та проекту майбутнього України, зберігають – через певну специфіку наших політичної культури та політичних практик – свій небезпечний токсичний потенціал. Наприклад, на момент середини осені 2022 року «дуже» або «скоріше» цікавляться політикою більшість (56%) респондентів, не цікавляться – 43%. Важливо розуміти, що вищий рівень зацікавленості політикою демонструють жителі Західного і Центрального регіонів (60%), нижчий – на Півдні (48%) і Сході (47%). Після початку повномасштабної російсько-української війни, частка українців, що вважають демократію найбільш бажаним типом державного устрою, зросла до 68%, а частка тих, хто віддавав перевагу авторитаризму, знизилася до 11,5%. Порівняно з 2017 р., частка прихильників демократії зросла в усіх регіонах (наприклад, у Східному – з 47% до 58%, у Західному – з 67% до 75,5%, але, як і раніше, залишається найвищою у Західному регіоні, 75,5%, а найнижчою – у Східному, 58%). Майже 90% українців вважають демократію «скоріше гарною» або «дуже гарною» політичною системою. Підтримка системи, що передбачає «сильного лідера, незалежного від парламенту та виборів», складає 68%. Разом з тим, 61% опитаних

[735] Кулик В. Мова та ідентичність в Україні на кінець 2022-го. *Збруч.* 07.01.2023. URL: https://zbruc.eu/node/114247

вважають гарними одночасно обидві ці системи, очевидно, не розуміючи суперечностей між ними. А 30% вважають «скоріше гарною» або «дуже гарною» систему, коли правлять військові або військовий режим. 70% віддають перевагу європейській моделі, лише 0,5% – російській (у 2017 р. ці показники становили відповідно 58% і 4%. Але частка прихильників європейської моделі істотно вища у Західному та Центральному регіонах (відповідно – 82,5% і 76,5%), тоді як на Сході вона становить 53% опитаних, а на Півдні – 45%. Однак, на Півдні і Сході багато тих, кому не подобається жодна модель, відповідно, 33,5% і 34%[736].

Отже, перебуваючи на консолідаційному піку, українці уникають повної уніфікації навіть у питанні політичної ідентичності. Цей факт має підштовхнути нас до усвідомлення, що певна різнорідність (мозаїчність) нашої ідентичності, а якщо бути більш точними – вміння керувати цією поляризованістю (існування якої є, скоріше, нормою для демократичного суспільства) – залишиться і надалі одним з чинників, що визначатиме наш модернізаційний потенціал. Сучасний німецький філософ Бернгард Вальденфельс наголошував на тому, що ознакою цивілізованості є здатність прийняти «чуже» таким чином, щоб не ставитися до нього як до ворожого, а як до чогось цікавого[737]. На жаль, нема підстав вже сьогодні не розробляти політики, спрямовані на подолання ризиків повоєнного перетворення регіональних відмінностей у поведінковій культурі українців на конфлікти, що повернуть нас у довоєнні часи, коли змагальність перетворювалася на ворожнечу, позбавляла нас довіри одне до одного, робила нашу поляризацію токсичною та унеможливлювала формування єдиної для всієї

[736] Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політико-ідеологічні орієнтації громадян України в умовах російської агресії (вересень–жовтень 2022 р.). *Разумков Центр*. 28 жовтня 2022. URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykoideologichni-oriientatsii-gromadian-ukrainy-v-umovakh-rosiiskoi-agresii-veresen-zhovten-2022r

[737] Вальденфельс Б. Топографія Чужого: студії до феноменології Чужого/ пер. В. І. Кебуладзе. – Київ : ППС-2002, 2004. 206 с. – (Сучасна гуманітарна бібліотека).

української нації системи цінностей[738]. Митрополит УГКЦ Андрій Шептицький називав такий стан українства ще на початку ХХ ст. «моральною гемофілією»[739]. **Успішний розвиток українців після російсько-української війни, пов'язаний із демократією, напряму залежить від нашої здатності уникнути токсичної форми поляризації і швидко пройти шлях від суспільства «автомізованих ворогів» до суспільства «солідарних конкурентів»** (за філософом Вахтангом Кебуладзе) **чи знайти баланс між «етикою воїна» та «буржуазною етикою компромісу», на якій базується сучасний західний світ** (за філософом Володимиром Єрмоленком)[740, 741].

Певна складність реалізації такої мети пояснюється щонайменше двома позиціями:

– по-перше: спокуса підсилення авторитаризму в Україні обумовлена не лише внутрішніми чинниками, а й світовими трендами. Будувати демократію в окремій країні складно на тлі визнання світовою тенденцією останніх років поляризацію суспільств з подальшою її трансформацією в токсичну форму. Наприклад, за останнє десятиріччя поляризація переросла в токсичну в 40 країнах. Поляризація також впливає на країни з усіма типами режимів. Серед демократій поляризація посилилася у Німеччині, Португалії, Іспанії та США. Серед найбільш поляризованих авторкатій – Бразилія та Туреччина[742]. Політичним наслідком токсичної поляризації є домінування популістських політичних практики, які з легкістю деградують демократичні режими;

---

[738] Якщо ми знову перетворимо змагальність на ворожнечу, то загубимо наш шанс. Проект НАЗК. 2022. URL: https://vision. nazk. gov. ua/interview/akso-mi-znovu-peretvorimo-zmagalnist-na-voroznecu-to-zagubimo-nas-sans/

[739] Маринович М. Митрополит Андрей Шептицький і принцип «позитивної суми». Львів : Видавництво Старого Лева. 2019. 226 с.

[740] Назва з екрану? URL: https://www.ethos.org.ua/%EF%BF%BCvahtang-kebuladze-rosiya-degumanizuye-svit/

[741] Єрмоленко В. Проблема зради та перемоги в українському суспільстві. *YouTube канал CEO Club*. 23. 10. 2022 р. URL: https://www.youtube.com/watch?v=eCTYBx0cV7g

[742] McCoy J., Somer M. 2019. Toward a Theory of Pernicious Polarization and How It Harms Democracies: *Comparative Evidence and Possible Remedies*. The ANNALS of the AAPSS 681.

– по-друге: вкоріненість в нашу політичну культуру практик соціального інжинірингу, спрямованих на усвідомлене доведення політичними акторами поляризації українців до її токсичної форми, не скасована війною. Ринок надавачів таких послуг продовжує працювати… Регресність токсично поляризованого суспільства полягає у тому, що замість концентрації на продуктивних речах (наприклад, підвищувати свої знання щодо політики та вчитися контролювати політичний клас), воно розколюється на ворожі, позбавлені довіри табори – «ми» та «вони». Ця «хвороба» суспільства (де метою була не якість країни, а якість боротьби всередині суспільства) позбавляла нас перспектив ефективної модернізації. Юридичні гарантії уникнення у повоєнній країні таких управлінських технологій з боку сучасного політичного класу, що все частіше демонструє схильність до «трампізму» (в сенсі нехтування інститутами та апеляцією до емоцій громадян), відсутні. Чи не єдиним **локальним (ендогенним) запобіжником трампізації повоєнної української політики і токсикації суспільства є передусім інститути громадянського суспільства (на погляд авторки, це можна вважати місією громадянського суспільства після війни).** Потенційну ефективність такого опору імовірному зростанню авторитарних тенденцій розглянемо в заключній частині дослідження.

Громадянське суспільство як антиоксидант токсичної поляризації у повоєнній Україні. Громадянське суспільство може стати носієм як демократії, так і авторитаризму. Напочатку XXI ст. сформувався науковий напрямок, представники якого (Шері Берман, Аріель Армоні, Ділан Райлі, Хуліо Фернандес, Дарон Аджемоґлу, Джеймс Робінсон та інші) наголошували на тому, що детермінація громадянським суспільством саме демократії не є обов'язковою. Так, Армоні в роботі «Сумнівний зв'язок: громадянська участь та демократизація» робить наголос на тому, що хорові об'єднання, ветеранські організації та спортивні клуби у Веймарській Німеччині сприяли розповсюдженню нацизму. Чисельні громадянські організації в Аргентині, на жаль, не сприяли консолідації суспільства

та працювали на дефрагментацію громадянського суспільства, що закінчилося встановленням режиму хунти та «Брудною війною» влади з власним народом (1976–1983 рр.). А участь громадських організацій в геноциді народу тутсі в Руанді (1994 р.), коли за 100 днів було вбито 0,8 млн. осіб, взагалі вражає масштабами своєї трагічності[743]. Ділан Райлі аналізує ґенезу та походження міжвоєнного фашизму (20–30 рр. ХХ ст.) в Іспанії, Італії та Румунії і вказує на те, що розвиток політичних інститутів не встигав за бурхливим розвитком громадянського суспільства, що стало причиною кризи політичного представництва і обумовило прихід до влади фашистів у цих країнах[744].

Але повернемося до вітчизняного контексту і зробимо спробу раціонально оцінити потенціал українського громадянського суспільства:

– представляти українців у стосунках із владою/державою;

– стримувати/нівелювати підсилені повномасштабною війною загрози розростання та вкорінення авторитарних політичних практик, вимагати та адвокувати реформи (в середині країни);

– повернути «український контекст» у світову історію та культуру (за межами України);

З цією метою зупинимося на базових характеристиках нашого громадянського суспільства на початок 2022 року (цінності, інституційна спроможність та методи і технології реалізації політик) і спробуємо пунктирно визначити напрямок його ймовірної еволюції вже під час повномасштабної війни РФ проти України та (в окремих випадках) навіть після неї.

Цінності. Вище авторка стисло окреслила формат трансформації світогляду нашого суспільства під час війни та зафіксувала

---

[743] Armony A. The Dubious Link: Civic Engagement and Democratization. Stanford: Stanford University Press, 2004. Tables, figures, bibliography, index, 297 p.

[744] Riley D. The Civic Foundations of Fascism in Europe: Italy, Spain, and Romania, 1870–1945 Illustrated Edition. Johns Hopkins University Press; Illustrated edition (March 1, 2010). 280 p.; Dylan Riley. Juan J. Fernández. Beyond Strong and Weak: Rethinking Postdictatorship Civil Societies. American Journal of Sociology. Vol. 120, No. 2 (September 2014), P. 432–503.

ймовірні аксіологічні обмеження повоєнної модернізації. Для розуміння рівня сталості таких обмежень зупинимося на світогляді та цінностях активної частини нашого суспільства. І тут ми маємо зафіксувати проблему: великим ускладненням аналізу аксіологічного зрізу українського громадянського суспільства, прогнозування його ймовірного впливу на рівень демократії в країні є гострий дефіцит соціологічних (кількісних та якісних) досліджень самого громадянського суспільства. Серед актуальних, проведених вже під час повномасштабного вторгнення РФ в Україну, комплексних робіт щодо стану громадянського суспільства можна виділити дослідження К. Заремба та Е. Мартіна[745], консорціуму Українського незалежного центру політичних досліджень (УНЦПД) та Центру демократії та верховенства права[746]. Втім ці дослідження присвячені аналізу феномену інклюзивного характеру українського громадянського суспільства, його адаптивності та мобільності. Ціннісні аспекти, їх еволюція під час війни не є фокусом згаданих робіт. У такій ситуації ми змушені формулювати гіпотези і аналізувати її життєздатність, спираючись, переважно, на прояви публічної діяльності ОГС та наслідки їх взаємодії з суспільством та владними інституціями.

Єдине умовно актуальне дослідження поглядів українських активістів, що вдалося виявити авторці, свідчить, що напередодні великої війни (2021 рік) активні учасники громадянського життя були ліберальнішими за більшість українців лише у питаннях економічної політики. Активісти продемонстрували свою більш високу підтримку, ніж суспільство вцілому, скороченню втручання держави в економіку. Щодо політичних переконань, то тут лібералізм представників ГС був помітно меншим і майже зрівнявся (з точки зору кількісних показників) із підтрикою більшості наративів

[745] Zarembo K., Martin E. Civil society and sense of community in Ukraine: from dormancy to action. *European Societies.* 2023. DOI: 10.1080/14616696. 2023.2185652

[746] Громадянське суспільство України в умовах війни. 12.2022–01.2023. Київ. *USAID, УНЦПД, ЦЕДЕМ, КМІС*. URL: http://www.ucipr.org.ua/ua/publikatsii/doslidzhennia/gromadyanske-suspilstvo-ukrajini-v-umovakh-vijni

на кшталт «Україні потрібні сильний лідер із необмеженими повноваженнями», «цензура засобів масової інформації може бути виправдана забезпеченням моральних норм в суспільстві», «регулювання державою великого бізнесу потрібне», «забезпечення державою старості і добробуту кожному необхідне». «Можна сказати, що представники ГС є більш політично активними, вони підтримують вільнішу економіку, але не обов'язково розділяють ліберальні ідеї у сферах моралі, стосунків між людьми та рівня демократії в Україні», – напишуть дослідники Т. Брік та Р. Коваленко. Соціологи наголошували на тому, що цей «розрив» у свідомості активних українців є цілком природнім і походить від загальної амбівалентності суспільства, що підтримує демократичне майбутнє України, але не в повному обсязі розуміє переваги демократії і принципи її функціонування [747].

Дозволимо собі зробити припущення: оскільки українці не позбавилися певної амбівалентності у питанні ідентичності за підсумком 2022 року, то цю ж «розфокусованість», з високою ймовірністю, зберегло і громадянське суспільство. Одним з доказів правильності нашого припущення можна вважати зміст та його резонанс в суспільстві великої і цікавої дискусії щодо повоєнної відбудови України. Безумовно, певним фреймом принципів відбудови є складений українським громадянським суспільством Луганський маніфест, що проголошує метою повоєнної модернізації України формування представницької демократії з європейською ідентичністю, спільними з іншими європейськими націями цінностями та історією. Пріоритетність збереження та вдосконалення демократії присутня і в роботах на цю тему представників дослідницьких та наукових інститутів ГС, як українських, так і іноземних[748], [749]. Втім медійно активні учасники

[747] Політичні погляди громадянського суспільства: вільна економіка, обмежені свободи. *VOX Ukraine*. 6 Вересня 2021. URL: https://voxukraine.org/politychni-poglyady-gromadyanskogo-suspilstva-vilna-ekonomika-obmezheni-svobody/

[748] Відновлення та реконструкція повоєнної економіки України : наукова доповідь / НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». Київ, 2022. 305 с. URL: http://ief.org.ua/wpcontent/uploads/2022/12/Vidnovlennja-ta-reconstrukcsjapovojennoji-economiky. pdf

обговорення плану відновлення, що представляють і владу, і ГС, сконцентрувалися переважно на інструментальних речах. А саме – на концепції залучення та управління фінансами від приватних та публічних інвесторів/донорів, визначенні економічних пріоритетів відбудови та модернізації країни[750]. Тема ж дизайну повоєнної політичної системи держави в дискурсі активних українських учасників обговорення концентрується за фактом на необхідності провести судову реформу і побороти/скоротити корупцію. Фактичним результатом такого, на думку авторки, дещо однобокого експертного обговорення можна вважати уявлення суспільства про відбудову та майбутнє країни. Так, найбільш поширеними характеристиками України після війни є терміни «вільна», «незалежна», «сильна», «мирна», «багата». Ознака «демократична» йде наприкінці другого десятка із 40 термінів, за допомогою яких українцями артикулюється наше майбутнє[751].

Ще одним результатом інструменталізму дискурсу щодо відбудови є визначення українцями пріоритетності реформ та очікуваних результатів. Найважливішими перетвореннями вважають реформу армії (функція безпеки), діджиталізацію послуг держави (функція зручності держави) та підвищення ефективності антикорупційних органів (функція забезпечення справедливості). А от судова реформа, від ефективності якої напряму залежить рівень демократії в країні, перебуває в категорії найменш важливих для українців або взагалі невідомих/не зрозумілих. Щодо ефекту від реформ, то серед топ-сподівань – зменшення корупції (74% опитаних), збільшення добробуту (62%) та ефективніше використання бюджетних коштів (39%). Лише 34% українців очікують від реформ більш

---

[749] Відбудова України: принципи та політика / За редакцією Ю. Городніченка, І. Сологуб, Б. Ведер ді Мауро. CERP. Грудень 2022 р. URL: https://cepr.org/system/files/2022-12/reconstruction%20book_Ukrainian_0.pdf? fbclid= IwAR29UeAArw5eR6O6IRSr-oUM-2q4zSxXrp3ZBCyLpKIF2P1lQ cKsR32P7GA;

[750] План відновлення України. 2022. URL: https://recovery. gov. ua

[751] Сімнадцяте загальнонаціональне опитування: ідентичність. Патріотизм. Цінності (17–18 серпня 2022 р.). *Рейтинг.* URL: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/s_mnadcyate_zagalnonac_onalne_opituvannya_dentichn_st_patr_otizm_c_nnost_17-18_serpnya_2022. html

ефективної роботи демократичних інституцій, що дозволило б громадянам ефективно впливати на владу[752].

Отже, плануючи майбутнє, важливо усвідомлювати, що, перше, в межах дискурсу відновлення послідовно і однозначно на необхідності підсилення української демократії наголошують передусім західні партнери України. Їхнє послання полягає в тому, що спроможні інституції, справедливе правосуддя, забезпечення прав і свобод та розвинена приватна сфера економіки є фундаментом для демократії в Україні. Лише розвиток демократії наблизить Україну до статусу повноцінного члена Європейського Союзу, в якому можна повною мірою скористатися перевагами спільного ринку, спільних напрацювань у правовій сфері та відкритого руху людей, ідей, капіталів і товарів[753]. Друге, для частини громадянського суспільства, ймовірно, дотримання всіх канонів ліберальних демократій може стати випробуванням т. зв. «європейським корсетом». Що робити в такій ситуації? Найголовніше – не примушувати акторів робити неприродні дії і не чекати від них демонстрації кроків, що неможливі через рівень їхнього усвідомлення реальності. Громадський діяч Валерій Пекар вважає, що в ситуації, що складається, потрібно думати про «розподіл праці» між ГС та ЄС. З урахуванням «певної розфокусованості інститутів ГС», щоб уникнути технічної (формальної) інтеграції України до ЄС, важливо, щоб громадянське суспільство контролювало (витискало) реалізацію реформ владою, а сам ЄС, при розумінні певної

---

[752] Опитування «Сприйняття реформ українцями у період повномасштабної війни». InfoSapiens, *VOX Ukraine*, жовтень 2022 р. URL: https://voxukraine.org/opytuvannya-spryjnyattya-reform-ukrayintsyamy-u-period-povnomasshtabnoyi-vijny/

[753] Conley H. A Modern Marshall Planor Ukraine, Seven Lessonsfrom History. *GMF*. 09.2022. URL: https://www.gmfus.org/sites/default/files/2022-10/A%20Modern%20Marshall%20Plan%20for%20Ukraine.pdf?fbclid=IwAR2h2e5hKcwyGH4lwNbnbc5kSjIZNiY6JCmNPRx3HfYiqdtBO8uvzaqvJjw; Ganster R., Kirkegaard J., Thomas Kleine-Brockhoff, Bruce Stokes. Designing Ukraine's Recovery in the Spirit of the Marshall Plan. 09.2022. URL: https://www.gmfus.org/news/designing-ukraines-recovery-spirit-marshall-plan?fbclid=IwAR1a1tz-Ba9KCODJPoNM1ur6iHdupQPvMQRDPvG0Mp9dxaGo8gMOz1YFleY

неоднорідності civil society, як і суспільства (тавтологія!), має убезпечувати розвиток демократії в Україні[754].

Інституційна спроможність. Революція Гідності (2013–2014 рр.) та початок у 2014 році війни створили підґрунтя як для активної інституалізації ОГС всіх типів, так і постійного їх перебування в активному мобілізаційному стані. Безумовно, саме волонтерські ОГС були максимально готові до великої війни. У окремі періоди, від початку 2014 р., їхня реакція на війну була набагато помітнішою у порівнянні з діями влади (дослідження Chatham House, 2019 р.)[755]. Більшість топових українських благодійних та волонтерських організацій створені до 2022 р. Так, Фонд «Повернись живим» (зібрано на потреби ЗСУ 5 мільярдів гривень і ще понад $ 29 млн у криптовалюті) засновано у 2014 р. Благодійний фонд Сергія Притули розпочав роботу у 2020 р., під час пандемії. До цього моменту, від початку 2014 р., Притула допомагав армії без створення фонду. Фонд Razom for Ukraine (зібрано понад 2,5 млрд гривень), створений у 2014 р. представницею української діаспори в США Дорою Хомяк. Благодійний фонд "Армія SOS" почав надавати допомогу з відновлення боєздатності Армії України ще від весни 2014 р. БФ «Корпорація монстрів» працює з 2014 р., датою офіційної реєстрації фонду є 2017 р. *Безумовно, досвід і набута у роки локалізованої війни інституційна спроможність ОГС, які спеціалізувалися на волонтерстві та благодійності, були успішно масштабовані у перші тижні великої війни 2022 року до рівня загальноукраїнського волонтерського руху, який класифікується як абсолютно унікальне українське явище, що продемонструвало можливості колаборацій, побудованих на горизонтальних зв'язках*. 86% українців стали благодійниками впродовж 2022 р. (у 2021 р. цей показник становив 5%), кожен третій

[754] Зі стійкості до відновлення: ключова роль громадянського суспільства. Конференція, 29–30 вересня 2022 р. URL: https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=1743078709390791

[755] Булек М., Луцевич О. Стійка Україна. Захист суспільства від російської агресії. Лондон : Chatham House. Червень 2020 р. URL: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-10/2020-09-17-resilient-ukraine-boulegue-lutsevych-ukainian.pdf

українець займався волонтерською діяльністю[756]. Самі ж волонтерські організації, за оцінкою аналітиків НІСД, відіграють сьогодні роль маркетингових компаній, які вивчають потреби фронту на локальному рівні, здійснюють мозаїчний збір коштів з різних джерел, виконують пошук, замовлення та придбання необхідного обладнання, продуктів тощо як в Україні, так і за кордоном, працюють як логістичні компанії, що забезпечують постачання, оформлення й транспортування вантажів до споживача[757].

Активне інституційне зростання з 2014 по 2021 рр. характерне і для дослідницьких та адвокаційних ОГС. Так, серед аналітичних центрів, що досліджують суспільство, найбільш помітною стає діяльність Благодійного Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва, Центр Разумкова. Активно працюють у сфері аналізу економіки та адвокації реформ VOX Ukraine, Центр економічної стратегії, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. На адвокації судової реформи та виробленні політик подолання корупції спеціалізуються DEJURE та ЦПК. DiXi Group та Центр досліджень енергетики впевнено обіймають позиції лідерів в сфері аналізу енергетики. CEDOS є активним у сфері напрацювань щодо реформування освіти. «Українська призма», Центр «Нова Європа» спеціалізуються на дослідженнях зовнішньої політики та адвокатують євроінтеграційні та євроатлантичні процеси. Універсальним українським think tank є Інститут майбутнього. Дуже активним хабом think tanks до 2018 р. був «Реанімаційний пакет реформ». Отже, майже на кожному сегменті сформувалися інституції-лідери, керівництво яких набуло помітного соціального капіталу. *Професійність та активність цієї частини громадянського суспільства вже обумовили дві «мобілізаційні хвилі» переходу її представників у владу:* 2014–2016 рр. (через Національну раду реформ при Президенті та чисельні офіси реформ, створені при уряді та галузевих міністерствах) та 2019 р. (тільки до

[756] Благодійність у часи війни. *Zagoriy Foundation*. Червень 2022. URL: https://zagoriy.foundation/publications/blagodijnist-u-chasi-vijni-kilkisne-doslidzhennya/

[757] Про стан розвитку громадянського суспільства України в 2021 році та його зміни на початку 2022 р. : матер. щоріч. доп. / В. Потапенко, Ю. Тищенко, Ю. Каплан та ін. заг. ред. Ю. Каплан. Київ : НІСД, 2022. С. 31.

парламента у 2019 р. увійшло 50 представників ОГС). Цілком очевидно, що масштабні завдання повоєнної модернізації країни, вимоги та очікування від влади українців роблять майже неминучими наступні «хвилі експорту» у владу різних рівнів представників громадянського суспільства. Учасники окремих ОГС вже задіяні у розробці плану повоєнної реконструкції України, над яким вони працюють разом із українською владою, представниками іноземних урядів, міжнародних фінансових інституцій, науковцями[758] [759].

Поряд із плюсами переходу представників громадянського суспільства до політичного класу, важко не помітити і певні ризики. Війна, безумовно, не позбавила Україну демократії, але через об'єктивні причини суттєво обмежила свободу медіа, майже девальвувала вплив «старої» опозиції і не надала можливості сформувати «нову», загальмувала на невизначений час використання змагальних електоральних практик. У такій ситуації, коли інші інституційні гаранти збереження демократії всередині України змушено не працюють чи працюють обмежено, саме сильне та дієве громадянське суспільство залишається чи не єдиним внутрішнім запобіжником розгортання авторитаризму в Україні. «Ми домовилися не розхитувати човен в лютому 2022 р., але не на той випадок, якщо корабель візьме курс на Ніагару (мається на увазі відродження авторитаризму – *Н. К.)*», – наголошували учасники великої конференції громадянського суспільства у вересні 2022 року. Цей дискурс є свідченням розуміння активними українцями власної відповідальності за рівень демократії в країні[760]. Тому, *важливим завданням повоєнного порядку денного для*

[758] Відбудова України: принципи та політика / За редакцією Ю. Городніченка, І. Сологуб, Б. Ведер ді Мауро. *CERP*. Грудень 2022 р. URL: https://cepr.org/system/files/2022-12/reconstruction%20book_Ukrainian_0.pdf?fbclid=IwAR29UeAArw5eR6O6IRSr-oUM-2q4zSxXrp3ZBCyLpKIF2P1lQcKsR32P7GA;

[759] Гордієнко О. Податкова реформа «10–10–10» поділила економістів на жорстких противників та послідовників. У чому їхні аргументи. *Forbes.* 22.08.2022. URL: https://forbes. ua/inside/podatkova-reforma-10-10-10-podilila-ekonomistiv-na-zhorstkikh-protivnikiv-ta-poslidovnikiv-u-chomu-ikhni-argumenti-22082022-7842

[760] «Зі стійкості до відновлення: ключова роль громадянського суспільства» : конференція, 29–30 вересня 2022 р. URL: https://www.facebook.com/irf.ukraine

українського громадянського суспільства є збереження і розвиток власного кадрового та організаційного потенціалу для участі у формуванні та реалізації державної політики на національному та регіональному рівнях, вирішення питань місцевого значення, створення сприятливого і безпечного середовища діяльності ОГС, розширення сфер співпраці цих інститутів з державою та бізнесом, диверсифікації джерел отримання ОГС (такий функціонал ГС зафіксований у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 рр.)[761]. Якщо спрощено – співпраця, а, тим більше, тиск на владу/державу потребують, крім бажання та активізму, досвіду, знань та освіти.

Поширеною є думка, що дієве повоєнне посилення прийде до політичного класу і громадянського суспільства від тих, хто боронить батьківщину в ЗСУ. Є оптимістичні сподівання (і в авторки також), що це зробить і ОГС, і політичну еліту більш якісними, а успішність модернізації – майже неминучою. Втім, згадаємо історика Тоні Джадта, який, аналізуючи повоєнну Європу в перші роки після завершення Другої світової війни, писав, що головною перешкодою на шляху радикальних змін після поразки Гітлера стали не реакціонери, а легітимні уряди в екзилі. «Місцеві організації опору вони сприймали не як союзників, а як проблему, – напише Джадт, – тому «легковажних молодиків» належало роззброїти та повернути до мирного життя, а державні справи віддати до рук політичного класу, ретельно очищеного від колаборантів та зрадників»[762]. Ясно, що прямої аналогії між часом, що описує Джадт, та сьогоднішніми історичними умовами не існує: і уряд український не в імміграції, і інститути громадянське суспільство набувають все більшої довіри, а його лідери – соціального капіталу. Втім, якщо замінити «легітимні уряди» на сполучення «олігархічні та корумповані власники держави в екзилі», то сюжет суттєво осучаснюється. І досвід нівелювання авторитету учасників

[761] Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ 487/2021#Text

[762] Джадт Т. Після війни. Історія Європи від 1945 року / пер. з англ. Катерини Зарембо. Київ : «Наш формат», 2020. С. 85.

АТО вже був в технологічному активі влади до лютого 2022 р. (достатньо пригадати щонайменше «справу Шеремета»)… Під час великої війни медіа доклали зусиль, щоб поінформувати суспільство, як влаштований побут учасників т. зв. «батальйону Монако» – олігархів, їхніх родин та офіліатів, що виїхали або напередодні, або вже під час запровадження військового стану в Україні. Наразі майже відстутній фактаж, що свідчив би про усвідомлення тіньовими власниками української держави, що після війни правила, що обмежують їхній вплив на політику та економіку держави, почнуть працювати. Тривожною в цьому плані є і риторика української влади, представники якої в публічному дискурсі все частіше оперують наративами про те, що «війна знищила олігархів» …[763].

У такій ситуації фінансова спроможність стає не єдиною, але дуже важливою умовою сильних ОГС. Фондування ОГС має базуватися на таких інструментах залучення коштів, які б, по-перше, допомагали уникати інститутам ГС залежності від олігархічного капіталу, неукраїнських донорів; влади (центральної або місцевої). По-друге, стимулювали інклюзивні формати фінансування ОГС такі, як, наприклад, механізм відсоткового відрахування, що дасть громадянам право розпоряджатися до 2% від вже сплаченого ними податку на доходи фізичних осіб, перенаправляти його неприбутковим організаціям, яким довіряють. Відповідні законопроекти щодо запровадження відсоткового механізму перебувають уже на розгляді Верховної Ради. Безумовно, падіння доходів українців через війну не зробить миттєво такий канал базою фондування ОГС, але ухвалення цього закону створить підстави для коректного інституційного розвитку ГС в Україні.

Практики. Специфікою політичного життя в Україні (про що ми вже згадували і в межах цього дослідження вище) після відновлення незалежності у 1991 р., є токсична (різного рівню інтенсивності) поляризація, що штучно підтримується українськими

[763] Данілов О. Путін – наче загнаний щур. Його життя стало суцільним жахом. *Українська правда*. 19.12.2022. URL: https://www.pravda.com.ua/articles/2022/12/19/7381305/

елітами заради збільшення влади шляхом перетворення формальних розривів (існування яких є нормою для будь-якого суспільства) на розкольницькі та провокаційні. Якщо торкнутися теоретичного аспекту, то до базових рис токсичної поляризації в демократіях відомі її дослідники Дженніфер МакКой (США) та Мурат Сомер (Туреччина) відносять:

– розподіл громадян на два ворогуючі табори, уніфікація численних дрібних розколів в один, домінантний, центр випадає;

– політична ідентичність двох таборів стає соціальною ідентичністю, члени якої відчувають себе належними до «команди» та демонструють їй сильну лояльність;

– навколо ідентичностей формуються політичні вимоги та інтереси; інтереси двох таборів розглядаються як взаємовиключні та антагоністичні, можливість спільних інтересів між різними групами заперечується;

– конкуруючі групи характеризують одна одну, оперуючи термінами «добро» і «зло»;

– зростає як згуртованість в антагоністичних групах, так і конфлікт між ними, пряме спілкування між групами відсутнє;

– в конкретному медіа домінує позиція одної з груп[764];

Головні наслідки афективної поляризації полягають в тому, що 1) її учасники переконані у тому, що опонуюча сторона становлять загрозу нації чи способу життя окремої людини; 2) таке сприйняття загрози відкриває двері для недемократичної поведінки чинного керівника держави та його/її прихильників, щоб залишитися при владі; 3) якість демократії погіршується, що призводить до відкату, нелібералізму, повернення до автократії[765]. Важливою ознакою токсичної поляризації є її здатність після умовного запуску жити своїм життям, саморозповсюджуватися з

[764] McCoy J., Somer M. Toward a Theory of Pernicious Polarization and How It Harms Democracies: Comparative Evidence and Possible Remedies. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science.* Volume 681, Issue 1. URL: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0002716218818782#sec-1

[765] McCoy J., Rahman T., Somer M. 2018. Polarization and the global crisis of democracy: Common patterns, dynamics, and pernicious consequences for democratic polities. *American Behavioral Scientist.* 62 (1): P. 16–42.

політичної на інші сфери: культурну, соціальну, громадянську тощо. **Щодо України на момент лютого 2022 року, то вона перебувала у «природньому» для себе стані токсичної поляризованості, яка з політичної сфери масштабувалася і на формат взаємодії інститутів ГС із владою. Формування культури конструктивного діалогового дискурсу та співпраці перебувало на початковому та, на жаль, відкладеному етапі. Україна пишалася демократією, та, тим не менш, впевнено рухалася в напрямку, щонайменше, суттєвого згортання і без того далеких від ідеалу демократичних практик.** У 2019 р. старт президентства Володимира Зеленського, що тріумфально прийшов до влади внаслідок «електоральної революції» із результатом 73, 22% у другому турі виборів, супроводжувався закликами окремих представників його адміністрації спілкуватися з українцями «без посередників» – без громадянського суспільства, з використанням інструментарію прямої демократії (референдуми, збори, цифрові інструменти тощо). Така, назвемо її, постмодерністська риторика у поєднанні із великою кількістю популістських кроків нової, на той момент, влади, обумовили високий рівень несприйняття президента зі сторони ОГС. У травні 2019 р. більше сотні впливових ОГС ухвалили декларацію «про червоні лінії» для президента, чітко зафіксувавши своє бачення кордонів влади у стосунках із країною-агресором та у реалізації внутрішньої політики[766]. Протягом 2020 р. у взаєминах влади і активної частини суспільства емоцій поменшало, гостра напруга спала, втім взаємна довіра не сформувалася, і, відповідно, взаємодія мала, переважно, формальний та епізодичний характер. Громадянське суспільство традиційно тиснуло на владу там, де мало інституційну спроможність (реформи, антикорупційна діяльність, євроінтеграція, війна з РФ та переговори з агресором, інструменти та методи формування національної та громадянської ідентичності українців). Влада намагалася перебувати «у стані діалогу» (в її, влади, розумінні) та

[766] Червоні лінії для президента Зеленського. Заява представників громадянського суспільства. URL: https://texty.org.ua/fragments/93999/ Chervoni_liniji_dla_prezydenta_Zelenskogo_Zajava_predstavnykiv-93999/

уникала публічної конфронтації. Чи не головним результатом такої «холодної співпраці» стало унормування діяльності громадянського суспільства згідно європейських норм та практик шляхом затвердження 27 вересня 2021 р. указом Президента Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 рр.

До лютого 2022 р. дискурс в середині політичного класу та комунікація між владою та громадянським суспільством, що також типово для афектно поляризованих демократій, носив моралізаторський (маніхейський) характер і часто був спрямований на активацію прихованих ресентиментів. Наприклад, шаблонне ставлення до влади з боку великої частини громадянського суспільства в період 2019–2021 рр. сформулював історик Я. Грицак, який назвав команду президента «хакерами, що захопили бортову систему літака і здійснюють систему керування авіабортом»[767]. Млявий, але добре фіксований конфлікт між владою та громадянськими активістами у 2020 р. відчуло і суспільство. Його поєднання із пандемією та уповільненням економіки обумовили падіння довіри до Зеленського (президент є традиційним центром суб'єктизації влади для українців) до 41%[768]. У 2021 р. «лінія фронту» команди діючого президента в середині країни поширюється: до, так би мовити, тихої конфронтації Володимира Зеленського із значною частиною громадянського суспільства додається гострий та публічний конфлікт Президента з олігархами, які контролюють (на той момент) локальний медійний простір. У підсумку – в грудні 2021 р. президентський рейтинг Зеленського падає до 24%[769]. Більше, ніж президенту (рівень довіри 2,6 з 5 балів), уряду та Верховній Раді (по 2 бали з 5), українці довіряли таким інститутам

[767] Грицак Я. «Революція Зеленського — це третій Майдан, який хакнули». *Чорноморські новини*. 10. 12. 2020. URL: https://chornomorka. com/archive/22213/a-14651. html

[768] Суспільно-політичні настрої населення (16–20 грудня). *Рейтинг.* 23.12.2020. URL: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/obschestvenno-politicheskie_nastroeniya_naseleniya_16-20_dekabrya. html

[769] Суспільно-політичні настрої: підсумки 2021 року (16-18 грудня 2021). *Рейтинг.* 22.12.2021. URL: https://ratinggroup. ua/research/ukraine/obschestvenno-politicheskie_nastroeniya_itogi_2021_16-18_dekabrya_2021.html

ГС: церкві та волонтерам (по 3,3 бали з 5), науковцям (3,2), благодійним фондам, громадським об'єднанням та асоціаціям (2,9)[770]. Специфіка токсичних поляризаційних процесів в Україні до лютого 2022 р. полягала в тому, до вона мала як внутрішні, так і зовнішні (російські), так би мовити, «координаційні центри». Результатом нагнітання стало відчуття, що продукований поляризацією соціальний та політичний «матеріал» ставить під питання навіть не долю демократії в Україні, а майбутнє країни як таке. В опитуваннях суспільної думки цей стан фіксувала відповідь на питання, чи в правильному напрямку розвиваються події у країні. Так, наприкінці 2021 р. майже 70% (!) українців вважали, що «ні»[771].

Велика війна принесла нові риси в українські суспільно-політичні практики. Зворотньою стороною обумовленої повномасштабною війною консолідації стало скорочення політичниї конкуренції та запровадження «самоцензури» ЗМІ. Станом на грудень 2022 р. традиційна опозиція – «Європейська солідарність» П. Порошенка має невисоку підтримку, приблизно, на рівні 6–7%. Рейтинг нової опозиції коливається в межах 12–14% [772]. У такій ситуації інститути громадянського суспільства, враховуючи їхній суспільний капітал, теоретично можуть розглядатися в якості чи не єдиного українського актора, що має потенціал тримати противагу владним структурам у природньому намаганні останніх монополізувати владу. Втім, прораховуючи реалістичність цих сподівань (щодо противаги владі – *Н. К.)*, потрібно пам'ятати про,

---

[770] Українське суспільство: моніторинг соціальних змін, 30 років незалежності. Київ : Інститут соціології НАН України, 2021. С. 649. URL: https://i-soc. com. ua/assets/files/monitoring/monitoring-2021dlya-tipografii.pdf

[771] Оцінка громадянами ситуації та процесів, що відбуваються в країні. Ставлення до вступу до Європейського союзу та НАТО (листопад–грудень 2021р.). *Центр Разумкова*. Грудень 2021 р. URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-ta-protsesiv-shcho-vidbuvaiutsia-v-kraini-stavlennia-do-vstupu-do-yevropeiskogo-soiuzu-ta-nato-lystopad-gruden-2021r

[772] Серед опозиціонерів найбільший рейтинг має ще не створена партія Притули – соціологія ОП. *Українська правда*. 27 грудня 2022 р. URL: https://www.pravda.com.ua/news/2022/12/27/7382558/

ймовірно, високий рівень детермінації світогляду пасіонаріїв цінностями українського суспільства, певна амбівалентність якого все ще лишається очевидним фактом. З врахуванням такого стану речей, вважаємо, максимально ефективним внеском громадянського суспільства у повоєнне блокування токсичної поляризації та авторитаризму його концентрацію в питаннях внутрішньої політики на (1) адвокації реформ, потрібних для вступу до ЄС; (2) вимогах негайного відновлення всіх демократичних процедур та процесів після завершення військових дій; (3) формуванні нової культури дискурсу всередині країни. Нова етика діалогу має базуватися в усьому, що не заважає національній безпеці країни та національної єдності, на визнанні рефлексії мислення, різноманітності, вихованні здатності приймати іншу точку зору. Крім того, чітке розуміння дещо обмежених – на даний момент – можливостей громадянського суспільства (і інституційно, і аксіологічно) повноцінно адвокувати українську демократію, має спрямувати зусилля західних партнерів України на чіткі, послідовні, і, бажано, делікатні дії щодо інституційної підтримки як української демократії, так і українського громадянського суспільства.

Щодо участі в реалізації української зовнішньої політики, то тут потенціал українського громадянського суспільства не обмежений майже нічим, крім банального знання іноземних мов. Переписувати всю історію світу, в якому не було України (за Оксаною Забужко[773]), можна вважати одним з візійних завдань нашого громадянського суспільства. Базові напрямки в цій сфері – запуск разом із партнерами незворотних процесів трансформації російської імперії, повернення української культури та історії в європейський контекст, створення глобальної мережі підтримки України серед світових інтелектуалів та культурних діячів.

[773] Оксана Забужко про розпад Росії і чому поляки покохали Зеленського. *DW Ukrainian*. 24.12.2022. URL: https://www.youtube.com/watch?v=u_I15XrkqXw&ab_channel=DW%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D1%8E

Висновки

Представлений у цій книжці аналіз конституційної моделі політичної системи і політичних практик наводить на різні думки і емоції – від песимістичних до цілком, що небезпідставно, оптимістичних. Модель демократизації в Україні з самого початку набула рис «реформи згори», коли політичний клас свідомо запроваджував демократичні інститути виходячи з власного бачення того, як мають відбуватися процеси демократизації. На перший погляд, в Україні було сформовано цілком демократичний каркас політичної системи, яка була зафіксована в Конституції 1996 р. і базується на принципах політичного плюралізму, політичної конкуренції, забезпеченні прав людини, поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову тощо. Також неможливо заперечити, що після колапсу СРСР і проголошення державної незалежності України, перші парламентські вибори у 1993 р. були проведені в цілком демократичний спосіб на конкурентній основі. Ба більше, через десятиліття саме період першого десятиліття незалежності були чи не найбільш демократичними з огляду на те, що тоді в Україні ще не з'явилися такі неформальні актори політики як фінансово-промислові групи, ще не відбулося «приватизації держави», ще не було адаптовано демократичні інститути під збереження статус-кво олігархічних кланів. Саме та конституційна модель, яка ґрунтувалася на видозміненій радянській конституції, дала можливість втілитися моделі суперпарламентаризму першої половини 1990-х рр. Вона хоч і спірна з точки зору ефективності ухвалюваних політичних рішень, однак цілком демократична з точки зору політичної конкуренції. У такий спосіб закладалися передумови для утвердження демократичного політичного режиму в країні.

Проте що ж такого трапилося в країні, що замість формування консолідованої демократії, як це відбулося в посткомуністичних країнах Центрально-Східної Європи та Балтії, в Україні утвердилася фасадна демократія і величезна прірва між формальним та реальним конституціоналізмом? Чому з плином понад 30-ти років нібито демократичної трансформації, Україна мало того, що зазнала збройної воєнної агресії з боку Росії, так ще й з новою силою постала проблема інституційної спроможності органів державної влади, проблема санації політичної системи? Чому Україна застрягла на етапі інституціоналізації демократії, тоді як окремі, ще донедавна її партнери по

соцтабору, спромоглися позбутися посткомуністичного минулого та є, хоча й не без проблем, цілком консолідованими демократіями?

У цій книзі ми детально спробували розібратися і структурувати усі підсистеми політичної системи і відповідно проаналізувати особливості кожної з них, давши відповідь на ряд нагальних питань, серед яких, зокрема такі: упущення, які практично унеможливили дієвість окремих елементів встановленої конституційної моделі та, як наслідок, генерували їх слабку інституційну спроможність; правильність та доцільність зробленого політичного вибору при здійсненні інституційного будівництва тощо. Однак головне, це пошук інструментів усунення існуючих проблем, які наразі унеможливлюють подальший повноцінний демократичний розвиток України.

На підставі проведеного аналізу можемо виділити найбільш важливі чинники, які й спричинили поглиблення в Україні прірви між реальним і формальним конституціоналізмом та, які проявилися у вихолощенні багатьох положень Конституції, продукували її недієвість і призводили до домінування неправових практик (в народі це називають «жити не по закону, а по поняттях»).

Перша причина стосується того, хто очолив процеси демократизації і реалізовував так звану «реформу згори». Як відомо, в Україні драйвером демократизації стали донедавна функціонери Комуністичної партії України, а також комсомольські лідери, оскільки Україна відмовилася від люстрації, до якої вдалися країни ЦСЄ і Балтії. При цьому ми не даємо оціночних суджень, щодо моральних якостей цих людей. Однак той факт, що ці люди виросли в іншій парадигмі і елементарно слабко уявляли собі як мають працювати демократичні політичні інститути, позначився на подальшому стилі реалізації державної політики і знайшов втілення в Конституції 1996 р., яка формально була змішаною республікою, але фактично системою організації влади з виразним домінуванням інституту президентства. За відсутності противаг інституту президентства у вигляді незалежної судової гілки влади, розвиненого громадянського суспільства та незалежних ЗМІ президент досить швидко зайняв домінуюче місце в системі органів державної влади з усіма негативними наслідками.

Друга причина стосується моделі роздержавлення власності і так званої «приватизації». В Україні, на відміну від країн ЦСЄ (виключення становить Чехія) і Балтії роздержавлення відбувалося відповідно до так званої «ваучерної моделі». Однак особливість України (така ж модель була використана й РФ), полягала в тому, що не було встановлено дієвих обмежень задля уникнення скупки ваучерів в одні руки. Це робилося тодішнім Президентом України Леонідом Кучмою нібито задля збереження підприємств-гігантів. Це стало першим неправильно застебнутим ґудзиком на сорочці української демократії. Така нібито шляхетна мета при повній бездіяльності Антимонопольного комітету і абсолютній аморфності або несамостійності судової влади призвела до формування прошарку крупних власників – фінансово-промислових груп, які були захищені відповідним законом від 2001 р. Логічно, що концентрація великих фінансових ресурсів в одних руках, спричинила потребу збереження власного статус-кво, що на практиці означало формування політичних правил гри, які б цей статус-кво закріпили.

Третя стосується саме правил гри в політиці – політичних інститутів, які, на перший погляд, були цілком демократичними і не суперечили положенням Конституції. Все ж через наявність у багатьох сферах правового вакууму та відсутності процесуальних законів, були створені умови для утвердження вкрай специфічних політичних практик та численних «інституційних пасток», коли система відтворювала дедалі гірші й гірші явища у політичному процесі. Саме з цих міркувань було запроваджено у 1998 р. змішану виборчу систему.

На перший погляд нічого недемократичного в цьому немає, тому що немає хороших чи поганих виборчих систем. Одначе проблема в тому, що кожна виборча система – це інструмент, який може сприяти або, навпаки, перешкоджати вирішенню нагальних для конкретної країни в конкретний момент проблем. В Україні ж ця виборча система призвела не до політичної структуризації суспільства і формування повноцінної партійної системи, а навпаки, до деінституціоналізації партійної системи і спотворення функцій політичних партій, до посилення політичного відчуження і деваль-

вації ще вкрай слабких форм політичної участі – партії так і не стали повноцінними політичними акторами, громадяни не поспішали брати участь у діяльності громадських організацій, інститут політичної відповідальності деградував так і не утвердившись, а чи не єдиною дієвою формою політичної участі стали майдани. На перший погляд, це свідчення наявності громадянського суспільства, з іншого погляду, - саме недієвість конвенційних форм політичної участі зробила дієвою таку неконвенційну і вкрай ризиковану своїм радикалізмом форму тиску на владу, як Помаранчева Революція та Революція Гідності. Далі – ще гірше, фінансово-економічні групи стали своєрідними «власниками» держави, а принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову, в основі якого глибока ідея запобіжника від узурпації влади, стала фікцією.

Четверта причина утвердження вкрай неефективної політичної системи зумовлена власне станом суспільства і загалом соціокультурної сфери. Біда України в тому, що вона, на відміну від країн ЦСЄ та Балтії, не мала тривалого досвіду не тільки власної державності, а й життя в умовах демократії. Натомість як життя в тоталітарно-авторитарному СРСР сформувало в Україні величезний прошарок громадян-конформістів і патерналістів, які уникали брати на себе відповідальність за долю країни, сподіваючись, що за них все вирішить держава. За усі роки існування Української держави про своє членство у політичних партіях заявляло не більше 3-4% громадян, а в громадських організаціях не більше 20%. Це оберталося політичним свавіллям і нерозвиненістю інституту політичної відповідальності. Консолідація клановo-олігархічного режиму пік якого припадає на період президентства В. Януковича. Після Революції Гідності робилися спроби повернутися до цивілізованих правил гри, однак інерційність клановo-олігархічного режиму виявилася сильнішою і нововведення часто вихолощувалися звичними політичними практиками. Натомість як відтворення патерналістських настроїв на фоні малопомітних позитивних змін обернулося сплеском популізму, перетворенням виборчого процесу не у конкуренцію програм та ідей, а з кожним новим електоральним циклом у дедалі витонченішу конкуренцію піарщиків та політтехнологів, деградацією так і не сформованої системи інкорпорації політичного класу і власне політичних еліт тощо.

П'ята причина обумовлена рівнем соціально-економічного розвитку країни. Для України характерне глибоке соціально-економічне розшарування. За найбільш оптимістичними оцінками співвідношення у прибутках між 10% найбагатших і найбідніших становить 1 до 40, тоді як в країнах ЄС цей показник становить 1 до 7 (10). Величезна кількість людей, які перебували за межею або на межі бідності і вузький прошарок середнього класу не створювало соціальний прошарок для формування повноцінних політичних партій, а завдання елементарного виживання не сприяли тому, щоб люди поза свого робочого часу ще брали участь у роботі громадських організацій. Це створило ситуацію, коли влада та суспільство існували ніби в паралельних світах, оскільки механізми інтеракції між суспільством та владою були вкрай нерозвиненими, чим влада та фінансово-промислові групи успішно користувалися у власних інтересах. Фактично в Україні не лишилося жодного політичного інституту, який би повноцінно виконував притаманні класичним демократіям функції – партії артикулювали інтереси ФПГ, а не суспільних груп, вибори були адаптовані під те, щоб гарантувати у владі статус-кво ФПГ, судова система виявилася вкрай корумпованою, система державного управління деградувала, інститут політичної відповідальності непрацюючим і т. д. і т. п.

Повномасштабне російське воєнне вторгнення в Україну у лютому 2022 р. оголило з новою силою не лише проблеми України, але й якісні позитивні зміни, які визріли напевно здебільшого всупереч, а не завдяки діяльності держави в ході всієї російсько-української війни, яка триває фактично з лютого 2014 р. Насамперед це стосується якісних змін політичних та громадянських ідентичностей громадян України і формуванням громадянської (політичної) нації. Також йдеться про високу здатність суспільства до самоорганізації та мобілізації задля відсічі ворогу. І хоча офіційний політичний процес в країні поставлений на паузу, вже зараз на рівні суспільства виникають запити до влади, які у разі, якщо влада не зможе адекватно реагувати і нівелювати гостроту суспільного невдоволення, акумулюються у відповідні суспільні настрої і радикалізацію суспільно-політичного життя включаючи суди Лінча як тільки знизиться інтенсивність бойових дій. Тут

взагалі складно сказати коли може відбутися подібний суспільний вибух, оскільки війна зробила суспільство вкрай емоційним, а значить менш прогнозованим. Однак наразі очевидний суспільний запит на справедливість і нову якість політики, що ймовірно потребуватиме нового суспільного договору і не просто нової конституції, а виконання конституції і рівності перед законом. Крім того, задачі чи то повоєнного відновлення, чи життя в умовах довготривалої війни вимагатиме нової якості конституційної моделі, яка б враховувала ті якісні зміни, які відбулися під впливом війни.

Як можна подібні ножиці між формальним і реальним конституціоналізмом виправити і позбутися фасадної демократії? І чи можна це взагалі зробити? Відповідаючи на це запитання, насамперед наголосимо, що ідея щодо того, що потрібно ухвалити нову конституцію і проблема буде вирішена сама собою – за своєю суттю утопічна. Тому що проблема неефективної моделі організації влади, яка «зашита» в конституції – це лише частина проблеми. Основна причина у невиконанні конституції. Так само з розряду простих рішень є ідеї на кшталт «військові повернуться з фронту і наведуть порядок» або «Залужний прийде – порядок наведе».

Основна ідея інституційних змін політичної системи повинна ґрунтуватися на розумінні, що наявна конфігурація політичної системи є результатом великої кількості нововведень, які в першу чергу були підпорядковані збереженню статус-кво фінансово-промислових груп. Тому тут потрібна елементарна інвентаризація законодавства з широким залученням як науковців, так і представників громадянського суспільства на предмет виявлення і усунення неефективних правил гри. На перший погляд така ідея може здатися утопічною, але без санації політичної системи і політичних практик складно буде зробити прорив у повоєнному відновленні України. Фактично вже зараз, незважаючи на триваючу гарячу фазу російсько-української війни в Україні, постала проблема приведення у відповідність суспільних інститутів, які сформувалися під впливом війни і якості політичної системи. Власне про усвідомлення проблеми свідчить оприлюднення минулого року в Лугано (Швейцарія) Програми відновлення України, один з розділів якої стосується інституційної спроможності держави. Однак це

лише стратегія, змістове наповнення якої залишається досить ілюзорним та доволі епізодичним.

На наш погляд, Україна потребує, **по-перше,** нового суспільного договору, який би максимально відповідав основному суспільному запиту - на соціальну справедливість і рівність усіх перед законом, що на практиці означає елементарне виконання положень конституції. При цьому важливо не розтратити ті позитивні нововведення, які запроваджено протягом минулих років, які стосуються вже згадуваної адміністративно-територіальної реформи, запровадження пропорційної системи виборів з відкритими списками, системи антикорупційних органів, посилення інститутів громадянського суспільства, деолігархізації тощо.

По-друге, нова конституційна модель організації влади повинна враховувати нові суспільні реалії, насамперед здатність суспільства до самоорганізації і запит на більш активну роль у політичних процесах, що має знайти вияв у конституційних положеннях, спрямованих на розвиток політичної і громадської участі громадян, їх можливості контролювати депутатів та чиновників, на зменшенні «кількості держави» через дерегуляцію економіки і бізнесу. Адже війна найбільш разюче показала невідповідність системи державного управління рівню розвитку суспільства, завдяки самоорганізації якого Україна не капітулювала у перший місяць війни. Нехтування цією невідповідністю з боку держави стане одним з найбільших конфліктогенних факторів вже найближчим часом.

По-третє, Україна потребує дисперсії влади і впорядкування сфер компетенцій усіх органів державної влади, формування повноцінного механізму стримувань і противаг через визначення механізмів їх відповідальності. Оскільки чи не основною проблемою нинішньої владної моделі є система тотальної безвідповідальності усіх гілок влади, включаючи й інститут Глави держави. Тим більше, що передумови для дисперсії влади вже закладено доволі вдалою адміністративно-територіальною реформою і децентралізацією фінансів. Завдяки цьому спостерігаємо процеси «вирівнювання регіонів», що є умовою політичного розвитку і динамічної політичної стабільності.

По-четверте, політична система, яка сформувалася в Україні, вкрай неефективна з точки зору забезпечення соціальної справедливості, запит на яку посилився у ході російсько-української війни. Збереження такого співвідношення політичних інститутів (правил гри) в політиці, попри зменшення впливу фінансово-промислових груп, буде означати збереження потенційних конфліктогенних факторів, які у поєднанні з проблемами, породженими війною, масштабною корупцією і великою кількістю радикально налаштованих громадян, продукуватиме тотальне посилення неконвенційних методів боротьби. Іншими словами, громадяни вже не стоятимуть місяці на майданах, а діятимуть у більш радикальний спосіб.

Наголосимо, що тут знову ж таки слід враховувати реалії, сформовані війною. Так, у ситуації війни, коли суспільство змушене погоджуватися на концентрацію влади в руках воєнного керівництва, яке уособлене президентським постом, виникає вірогідність розбещення правлячого «режиму-структури» повнотою влади і спроби консервації ним воєнно-політичної форми правління з перетворенням семіпрезиденталізму на президенталізм у його повному вигляді якщо не юридично, то фактично, що зараз ми спостерігаємо в Україні. Загалом президенталізм може бути ефективною формою правління не тільки у воєнний і відбудовний, а й у мирний періоди, але запобіжником його перетворенню на авторитаризм або на диктатуру має бути глибока і усталена демократична традиція, якій населення віддане більше, ніж владі. Особливість української ситуації в тому, що тут демократична традиція поки що тільки утверджується у національній свідомості і має захищатися не тільки від зовнішньої загрози, а й від авторитарних спокус у середині країни.

І, нарешті, сам процес інституціоналізації влади гостро потребує серйозних підходів. Правила повинні встановлюватися виважено і надовго, оскільки зараз відбудеться повне перезаснування держави і ефективна конституційна модель організації влади – це та матриця, від якої залежить виживання країни.

Бібліографічні посилання

Аджемоґлу Д., Робінсон Дж. Вузький коридор. Київ : Наш формат. 2020. 520 с.

Аджемоґлу Д., Робінсон Дж.Чому нації занепадають. Походження влади, багатства та бідності / пер. з англ. Київ : Наш формат, 2016. 440 с.

Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упоряд. В. П. Тимощук. Київ : Факт, 2002.

Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис / за заг. редакцією І. Коліушко. Центр політико-правових реформ. Київ, 2001.

Аналізуємо виконання президентської програми: скорочення функцій держави. 21.09.2021. URL: https://www.slovoidilo.ua/2021/09/23/stattja/polityka/analizuyemo-vykonannya-prezydentskoyi-prohramy-skorochennya-funkczij-derzhavy

Андрейців І. Втопити «Приват». *Детектор медіа.* 4 вересня 2016. URL: https://detector.media/shchodenni-telenovini/article/165201/2016-09-04-vtopyty-pryvat-monitoryng-telenovyn-2227-serpnya-2016-roku/

Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Antykoruptsijna-strategiya-na-2021-2025-rr.pdf

Антонюк О. Взаємодія органів виконавчої влади на базовому рівні у процесі оптимізації повноважень органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. № 71. С. 214–215.

Ар'єв В. Територія клану. URL: http://www.hitforum.net.ua/archive/index.php?t-3628.html

Арсеєнко А., Толстих Н. Соціальні наслідки радикальних економічних трансформацій в Україні. *Українське суспільство : моніторинг соціальних змін*. Т. 1. Київ : Інститут соціології НАН України, 2014.

Байме К. Політичні теорії сучасності / пер. з нім. Київ : Стилос, 2008. 396 с.

Балабан Р. Політичний режим в Україні в аспекті суспільних цінностей. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.* 2012. Вип. 6 (62). С. 253–267.

Балинська Н. Комунікативні ризики в сфері управління. *Державна служба.* 2008. № 5. С. 117–138.

Барбер Б. Сильна демократія: політика учасницького типу. *Демократія : антологія* / упоряд. О. Проценко. Київ : Смолоскип, 2005. С. 254–262.

Батанов О. С. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія; відп. ред. М. О. Баймуратов. Київ : Юридична думка, 2010.

Бевз Т. А. Особливості трансформації політичної системи України (1991–2021 рр.). *Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми*. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. С. 177–251.

БевзТ. А. Регіональні особливості функціонування політичного режиму в Україні. *Зміни політичних режимів і перспективи зміцнення демократії в Україні* : монографія / авт. кол.: Г. І. Зеленько (керівник, наук. ред.) та ін. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. С. 87–135.

Бевз Т. А. Специфіка здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в регіонах України: здобутки і прорахунки. *Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні* : зб. наук. праць / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. С. 187–232.

Бевз Т. Політична структуризація та діяльність парламентських фракцій у Верховній раді України четвертого скликання. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.* 2010. Вип. 48. С. 168–190.

Берестенко М. Слободянюк А. Масова інформація та її поширення в суспільстві Засоби масової інформації як «четверта влада». URL: https://conferences.vntu.edu.ua/index.php/all-hum/all-hum-2021/paper/download/12604/10547

Берназюк Я. О. Конституційні основи правотворчості Президента України : монографія. Херсон : Видавничий дім "Гельветика", 2013. 512 с.

Бєлашко С. Партії влади в умовах неопатримоніальних режимів. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.* 2010. Вип. 45. С. 251–260.

Бігун В. С. Основи правосуддя (термінологія, філософія, практика). Київ : Інтерсервіс, 2020.

Благодійність у часи війни. ZagoriyFoundation. Червень 2022. URL: https://zagoriy.foundation/publications/blagodijnist-u-chasi-vijni-kilkisne-doslidzhennya/

Бойко Н. Траєкторія розвитку діджиталізації в реаліях 2022 р. *Українське суспільство в умовах війни. 2022.* Київ : Інститут соціології НАН України, 2022.

Борисочева Н. Теоретичні підходи до розуміння системи органів виконавчої влади. *Підприємство, господарство і право*. 2021. № 6. С. 113–114.

Брехаря С., Зеленько Г., Кияниця Л., Кононенко Н. Криза ідентичності як криза політичної культури, свідомості та ідеології. *Кризи політичного розвитку в Україні: причини, зміст і способи нівелювання* :

монографія / авт. кол.: Г. І. Зеленько (керівник, наук. ред.) та ін. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2022. С. 50–84.

Булек М., Луцевич О. Стійка Україна. Захист суспільства від російської агресії. Лондон : Chatham House. Червень 2020 р. URL: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-10/2020-09-17-resilient-ukraine-boulegue-lutsevych-ukainian.pdf

В Україні не потрібно посилювати повноваження органів влади, однак треба створити жорстку систему безпеки – Президент. 27.05.2022. URL: https://www.president.gov.ua/news/v-ukrayini-ne-potribno-posilyuvati-povnovazhennya-organiv-vl-75429

Вайнштейн Г. И. Закономерности и проблемы посткоммунистических трансформаций. *Политические институты на рубеже тысячелетий*. Дубна : «Феникс», 2001. С. 136–169.

Валевський О. Політична криза 2010-2013 рр. і завдання побудови нової моделі державної політики. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.* 2014. Вип. 6 (74). С. 136–139.

Вальденфельс Б. Топографія Чужого: студії до феноменології Чужого / пер. В. І. Кебуладзе. - Київ : ППС-2002, 2004. 206 с. - (Сучасна гуманітарна бібліотека).

Василевська О. Метрологія реформи. URL: http://dialogs.org.ua/print.php?part=issue&m_id=7276

Верховна Рада України IV скликання: Передвиборні програми / автор-упоряд. Ю. Шайгородський. Київ : Український центр політичного менеджменту, 2002. 600 с.

Вибори до Верховної Ради України : Інформ.-довід. вид. / редкол.: М. М. Рябець (голова) та ін. Київ : Центральна виборча комісія, 2002. 676 с.

Вибори народних депутатів України 26 березня 2006 року. Протокол центральної виборчої комісії про результати виборів народних депутатів України. URL https://cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/protokol_cvk_2006.pdf

Вибори народних депутатів України 28 жовтня 2012 року. Протокол Центральної виборчої комісії про результати виборів народних депутатів України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі. URL: https://cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/zbvo_2012.pdf

Вибори Президента України 1999 : Інформ.-аналіт. вид. / редкол.: М. М. Рябець (голова) та ін. Київ : Центральна виборча комісія, 2000. 396 с.

Вибори–98: документи, статистичні дані, аналіз / за ред. Ю. Шайгородського. Харків : Форт, 1998. 736 с.

Викиди забруднюючих речовин і парникових газів у атмосферне повітря від стаціонарних джерел забруднення. *Держкомстат. Архів*. URL: https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/ns/vzap/arch_vzrap_u.htm

Виступ Президента зі щорічним Посланням до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України. 28.12.2022. URL: https://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-zi-shorichnim-poslannyam-do-verhovnoyi-rad-80113; Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище». 28.12.2022.

Вишняк О. Від авторитарного президенціалізму до парламентської демократії. *Політичний менеджмент*. 2007. № 3. С 13–18.

Від зарплати – до погроз: інтерв'ю з суддею-спікером Сьомого апеляційного адміністративного суду Тетяною Сапальовою про роботу, Кодекс поведінки та коментарі в соцмережах. URL: https://court.gov.ua/press/publications/1253518/

Відбудова України: принципи та політика / за редакцією Ю. Городніченка, І. Сологуб, Б. Ведер ді Мауро. CERP. Грудень 2022 р. URL: https://cepr.org/system/files/2022-12/reconstruction%20book_Ukrainian_0.pdf?fbclid=IwAR29UeAArw5eR6O6IRSr-oUM-2q4zSxXrp3ZBCyLpKIF2P1lQcKsR32P7GA.

Відновлення та реконструкція повоєнної економіки України : наукова доповідь / НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». Київ, 2022. 305 с. URL: http://ief.org.ua/wpcontent/uploads/2022/12/Vidnovlennja-ta-reconstrukcsjapovojennoji-economiky.pdf

Відомості щодо зареєстрованих у встановленому законом порядку політичних партій. URL: https://minjust.gov.ua/ddr/services/legalisation-zmi

ВРП спростовує безпідставні звинувачення в упередженості під час розгляду дисциплінарних скарг. URL: https://court.gov.ua/archive/1070801/

Гаврилюк Д. Характер впливу діючого політичного режиму в Україні на політичну та електоральну участь. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.* 2012. Вип. 6 (62). С. 282–283.

Галаган Л. Конституційне закріплення повноважень вищих органів державної влади. URL: http://nbuviap.gov.ua/asambleya/konst_zakrip_povnov_organiv_derg_vlad_galagan.php.

Гантінґтон С. Політичний порядок у мінливих суспільствах / пер з англ. Київ : Наш формат, 2020. 448 с.

Гапоненко В. Суперечності інституту президентства: теоретичні засади та уроки для України. *Політичний менеджмент.* 2011. № 5.С. 110–116.

Головатий М. Хто стане третім Президентом України? Про ідеологічні метаморфози наступних президентських виборів. *Політичний менеджмент*. 2003. № 2. С. 49–58.

Головаха Е. И., Панина Н. В. Социальное безумие: история, теория и современная практика. Київ : Абрис, 1994.

Головаха Е., Панина Н. Постсоветская деинституционализация и становление нових социальных институтов в украинском обществе. *Социология: теория, методы, маркетинг*. Киев. 2001. № 4. С. 5–22. URL: https://i-soc.com.ua/assets/files/book/golovaha/n4_2001r_1.pdf

Головаха Є. Українське суспільство періоду незалежності: прогрес та регрес (на ґрунті даних соціологічного моніторингу). *IV конгрес Асоціації соціологів.* 2021. URL: https://www.youtube.com/watch?v=ie3NVtW0UYg&ab_channel=KarazinUniversity

Головаха Є. Феномен Зеленського – своєрідний «електоральний Майдан». *Українська правда.* 18.04.2019. URL: https://www.pravda.com.ua/articles/2019/04/18/7212520/

Гордієнко О. Податкова реформа «10–10–10» поділила економістів на жорстких противників та послідовників. У чому їхні аргументи. *Forbes*. 22.08.2022. URL: https://forbes.ua/inside/podatkova-reforma-10-10-10-podilila-ekonomistiv-na-zhorstkikh-protivnikiv-ta-poslidovnikiv-u-chomu-ikhni-argumenti-22082022-7842

Городок М., Герасимчук С., Микитюк Ю. Засоби масової інформації і політика. URL: https://iri.org.ua/sites/default/files/resources/%D0%97%D0%B0%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B8%20%D0%97%D0%9C%D0%86%20%D1%96%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0_0.pdf

Горюнов Д., Ноздрін В., Прохоров Б., Самойлюк М. Олігархічний український капітал : аналітична записка. *Центр економічної стратегії.* 2022. 29 листопада. URL: https://ces.org.ua/oligarchic-ukrainian-capital-research/

Готовність громадян України до участі в акціях протесту (березень 2021 р.). 16 березня 2021. URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/gotovnist-gromadian-ukrainy-do-uchasti-v-aktsiiakh-protestu-berezen-2021r

Грицак Я. «Революція Зеленського – це третій Майдан, який хакнули». *Чорноморські новини*. 10.12.2020. URL: https://chornomorka.com/archive/22213/a-14651.html Громадська думка: підсумки 2013 року. *Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва.* URL: https://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-pidsumki-2013-roku

Громадська думка: підсумки 2014 року. *Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва.*URL: https://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-pidsumki-2014-roku

Громадянське суспільство в Україні: рівень розвитку, активності, благодійності (загальнонаціональне опитування, грудень 2017). Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: https://dif.org.ua/uploads/pdf/13963398165a9eef1b022177.77359526.pdf

Громадянське суспільство України в умовах війни : аналітичний звіт. Київ : КМІС, 2022. 64 с. URL: http://surl.li/fburd

Громадянське суспільство України в умовах війни. Звіт за результатами дослідження. м. Київ, грудень 2022 - січень 2023. URL: http://www.ucipr.org.ua/ua/publikatsii/doslidzhennia/gromadyanske-suspilstvo-ukrajini-v-umovakh-vijni

Громадянське суспільство України: політика сприяння та залучення, виклики та трансформації : аналіт. доп. / В. М. Яблонський та ін.; за заг. ред. О. А. Корнієвського, Ю. А. Тищенко, В. М. Яблонського. Київ : НІСД, 2019. 112 с.

Гужва А. Політичний популізм і популярна культура. URL: http://dspace.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/16638/2/7_Guzhva_v1_FD_3_21.pdf

Гуйван П. Д. Окремі практичні питання щодо чинників, які обумовлюють недотримання розумних строків розгляду справи. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 8. С. 20–25.

Гуйван П. Д. Справедливість судового розгляду : темпоральні аспекти у світлі європейських підходів. *Право і суспільство*. 2020. № 2. С. 161–167.

Даль Р. Полиархия, плюрализм и пространство. *Вопросы философии*. 1994. № 3.

Данілов О. Путін – наче загнаний щур. Його життя стало суцільним жахом. *Українська правда*. 19.12.2022. URL: https://www.pravda.com.ua/articles/2022/12/19/7381305/

Данькова Н. Скільки заробили українські телеканали за два роки та хто з них здатен прожити без політичної реклами. *Детектор медіа.* 2021. 20 липня. URL: https://detector.media/rinok/article/190337/2021-07-20-skilky-zarobyly-ukrainski-telekanaly-za-dva-roky-ta-khto-z-nykh-zdaten-prozhyty-bez-politychnoi-reklamy/

Дахова І. Поняття виконавчої влади та її місце в державному Україні (конституційний аспект). *Право України*. 2002. № 12.

Дванадцяте загальнонаціональне опитування: Динаміка оцінки образу держави (18–19 травня 2022) URL: https://ratinggroup.ua/research/

ukraine/dvenadcatyy_obschenacionalnyy_opros_dinamika_ocenki_obraza_gosudarstva_18-19_maya_2022.html?fbclid=IwAR2TzsFwjCXz5Q6ORqKv_o425jXRek3TwgCVv_zBWuaPLfx6wtzgsX6LdLg

Дев'ятнадцяте загальнонаціональне опитування. Аномія в українському суспільстві (20–21 листопада 2022 р.). Київ. Рейтинг. URL: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/dev_yatnadcyate_zagalnonac_onalne_opituvannya_anom_ya_v_ukra_nskomu_susp_lstv_20-21_listopada_2022.html

Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні : зб. наук. праць / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. 432 с.

Дем'яненко Б. Політичні реформа: можливі сценарії реалізації. *У кольорах помаранчевої революції.* Київ : ТОВ УВВК "ЕксОб", 2007. С. 112-115.

Дем'яненко Б. Розвиток кратологічних знань в Україні. *Розвиток знань про політичну владу в сучасній Україні.* Корсунь-Шевченківський : ФОП Гавришенко В. М., 2011. С. 462–769.

Дем'яненко Б. Л. Генезис інституту президентства в Україні. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї.* Київ : Український центр політичного менеджменту, 2010. Вип. 19. С. 24-38.

Дем'яненко Б., Дем'яненко В. Генезис інституту президентства в Україні: підсумки президентської каденції Л. Кравчука, Л. Кучми, В. Ющенка. *Сучасна українська політика.* Київ : Видавництво Центр соціальних комунікацій, 2011. Вип. 23. С. 82-97.

Дембіцький С. Установки щодо соцієтальних цінностей під час війни: ліберально-демократичний вектор розвитку України. *Українське суспільство в умовах війни. 2022* : монографія / С. Дембіцький, О. Злобіна, Н. Костенко та ін.; за ред. член.-кор. НАН України, д.філос.н. Є. Головахи, д.соц.н. С. Макеєва. Київ : Інститут соціології НАН України, 2022. С. 474–284. URL: https://i-soc.com.ua/assets/files/monitoring/maket-vijna...2022dlya-tipografiivse.pdf?fbclid=IwAR2Ma75TP57qztXUvMI8762KTOHcJMXcLxlMLWiqkuiuObUHo9QDI0udH4U

Демократія, права і свободи громадян та медіаспоживання в умовах війни. *Київський міжнародний інститут соціології.* URL: https://www.kiis.com.ua/materials/ pr/20220817_z/

Державна служба статистики України. URL: https://www.ukrstat.gov.ua/

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text

Державне політичне правління і національна єдність : наукова доповідь / за ред. О. Майбороди. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2017. 248 с.

Державне управління та війна. URL: https://par.in.ua/information/publications/94

Державний борг України. URL: https://minfin.com.ua/ua/2023/04/20/104433233/

Децентралізація в Україні – райони, що зникають, нові області і мегаполіси. 12.03.2018. URL : https://agropolit.com/spetsproekty/416-detsentralizatsiya-v-ukrayini-rayoni-scho-znikayut-novi-oblasti-i-megapolisi

Децентралізація: новий етап. Основні завдання на період до 2020 року. URL: https://decentralization.gov.ua/news/10246#gallery-1

Децентралізація: Президент пропонує підготувати нові зміни до Конституції. 12.11.2018. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2577842-decentralizacia-prezident-proponue-pidgotuvati-novi-zmini-do-konstitucii.html

Деякі питання Національної соціальної сервісної служби України. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.2020 № 783. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-2020-%D0%BF#Text

Джадт Т. Після війни. Історія Європи від 1945 року / пер. з англ. Катерини Зарембо. Київ : «Наш формат», 2020.

Дмитренко М. А. Політична система України: розвиток в умовах глобалізації та інформаційної революції. Київ : Знання України, 2008. 544 с.

Дмитренко О. А. Інституційна спроможність неурядових організацій в Україні: фінансовий аспект. *Науковий часопис НПУ ім. М. П. Драгоманова.* 2020. Вип. 28. С. 48–55.

Дмитренко О. А. Коаліційна спроможність неурядового сектору в Україні. *Літопис Волині.* 2021. №. 24. С. 201–206.

Дмитренко О. А. Перспективи інституційного розвитку неурядового сектору: аналіз проєкту Національної стратегії розвитку ОГС. *International Journal of Innovative Technologiesin Social Science.* 2020. № 7 (28). С. 1–8.

Дмитренко О. А. Способи впливу на формування політик з боку неурядового сектору. *Socialand Economic Aspects of Educationin Modern Society* : матеріали XXVI міжнар. наук.-практ. конф., м. Варшава, 4 квітня 2021 р. Варшава, 2021. С. 15–18.

Довіра до держави: як зберегти національну єдність заради перемоги. URL: https://dif.org.ua/article/dovira-do-derzhavi-yak-zberegti-natsionalnu-ednist-zaradi-peremogi?fbclid=IwAR3w6VYPYW k6n6Iy9Rowdr-vRM9ApV4zNp-hk7D622No4Kj196LxPF_QEaw

Дремин В. Н. Институционализация преступности и институциональная криминология: концептуальныеподходы. *Кримінологія в Україні та протидія злочинності.* Одеса : Фенікс, 2008. С. 54–71.

Дремин В. Н. Преступность как социальная практика: институциональная теорія криминализации общества : монография. Одесса: Юридическая литература, 2009.

Думки голів Парламенту попередніх скликань. *Національна безпека й оборона.* 2003. № 2 (38). С. 30–35.

Дуцик Д. Як політика форматує новини: тенденції 2014-2017 рр. *Детектор медіа.* 2017. 30 червня. URL: https://ms.detector.media/mediaanalitika/post/19185/2017-06-30-yak-polityka-formatuie-novyny-tendentsii-2014-2017-rr/

Електронні петиції. *Офіційне інтернет-представництво Президента України.* URL: https://petition.president.gov.ua/archive?sort=date&order=asc&page=3508

Елітознавство : підручник / за заг. ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2013. 268 с.

Євромайдан. Народження. *Українська правда.* URL: https://www.pravda.com.ua/cdn/cd1/21nov/

Євстігнєєва О. Як перемогти олігархів в інформаційній війні за довкілля? *Українська правда.* 2021. 21 липня. URL: https://www.pravda.com.ua/columns/2021/07/21/7301055/

Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України : громадянське суспільство і влада. URL: https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada

Єдиний державний реєстр підприємств та організацій України (ЄДРПОУ). URL: https://ukrstat.gov.ua/menu/edrpou.htm

Ельмурзаева Р. А. Взаимодействие бизнеса и государства: трансформация «захватагосударства». *Вестник Томскогого сударственного университета. Экономика.* 2018. № 41.

Жернаков М., Макаренко О. Вища кваліфікаційна комісія суддів: фільтр судової влади, який потребує зміни. URL: https://www-pravda-com-ua.cdn.ampproject.org/v/s/www.pravda.com.ua/articles/2021/05/29/7295279/

Забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою України. Аналітична записка. URL: http://www.niss.gov.ua/articles/1822/

Загайний В., Кузьма Н., Рудюк Ю. Інструмент взаємодії та комунікації влади і громадськості : посібник. Львів : ЛОДА. 2017.

Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика. У 3 кн. Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2007.

Закон про медіа: в ЄС хочемо, але не чіпайте медійну сферу. URL: https://rpr.org.ua/news/zakon-pro-media-v-yes-khochemo-ale-ne-chipayte-mediynu-sferu/

Законодавство у сфері медіа, реклами та персональних даних: що змінилося 2021 року та чого чекати від 2022-го. URL: https://zmina.info/articles/zakonodavstvo-u-sferi-media-shho-zminylosya-u-2021-go-ta-chogo-chekaty-vid-2022-roku/

Заміховська О. Л. Соціологічні аспекти освіти в генезі мережного суспільства. *Scientific Journal «ScienceRise».* 2015. № 11/1 (16). С. 88–94.

Западинчук О. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи. URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Zapadynchyk.pdf.

Захаров Д. Замість вертикалі – горизонталь: Як показала себе на війні місцева влада. 27.04.2022. URL: https://apostrophe.ua/ua/article/politics/2022-04-27/sila---v-gorizontalnyih-svyazyah-kak-pokazala-sebya-na-voyne-mestnaya-vlast/45494

Звіт за результатами дослідження «Ставлення громадян України до судової системи». Київ : Центр Разумкова, 2020.

Звіт Національної Ради України з питань телебачення і радіомовлення за 2021 рік. URL: https://www.nrada.gov.ua/wp-content/uploads/2022/01/REPORT-NC-2021.pdf

Зеленько Г. І. Екзогенні стимули процесів демократизації в Україні: зміст і наслідки зовнішніх впливів у політичному розвитку країни. *Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні :* зб. наук. праць / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. С. 8–40. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/demokratysatsia_politychnyh_instytutiv.pdf

Зеленько Г. І. Інтегративна харизма державної влади: суспільні оцінки та очікування. *Державне політичне правління і національна єдність: аналітична доповідь*. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2017.

Зеленько Г. Траєкторія трансформації політичного режиму в Україні за роки незалежності: демократія vs олігархічна клановість. *Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми*. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. С. 139–176.

Зеленько Г. Функціональний розподіл між владними інститутами та інституціями: механізми та принципи координації. *Державне політичне правління і національна єдність:* аналітична доповідь. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2017. С. 54–75.

Зеленько Г. Політичний протест зими 2013–2014 років в Україні: зміст, форми, наслідки. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2014. Вип. 2 (70). С. 34–55.

Зеленько Г. И. Институт президентства Украины в современном историко-политологическом дискурсе Украины. Методология исследования политического дискурса: актуальне проблемы содержательного анализа общественно-политических текстов. *Сборник научных трудов*. Минск, Белорусский государственный университет, 2017. С. 91–110.

Зеленько Г. І. Дослідження інституту президентства у вітчизняних політологічних дослідженнях. *Політична наука в Україні. 1991-2016*: *у 2 т. Т. 2. Теоретико-методологічні засади і концептуальні підсумки вітчизняних досліджень* / НАН України, ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ : Парламентське вид-во, 2016. С. 142–171.

Зеленько Г. Система державного управління в Україні: траєкторія змін 2014–2016 рр. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2016. Вип. 5–6. С. 9–10.

Зелінська М. Етапи трансформації інституту президентства в Україні. *Політичний менеджмент.* 2010. № 1. С. 68–75.

Зелінська М. Індексний аналіз президентської влади за Конституцією України. *Віче.* 2011. № 18. С. 9–12.

Зелінська М. Інститут президентства в Україні в контексті конституційної реформи. *Політичний менеджмент*. 2006. № 3. С. 71–77.

Зелінська М. Можливі моделі розвитку інституту президентства в Україні. *Політичний менеджмент*. 2007. № 3. С. 69–77.

Зі стійкості до відновлення: ключова роль громадянського суспільства. Конференція, 29–30 вересня 2022 р. URL: https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=1743078709390791

Зміни політичних режимів і перспективи зміцнення демократії в Україні / авт. кол.: Г. І. Зеленько (керівник, наук. ред.), Т. А. Бевз, С Г. Брехаря, М. С. Кармазіна, В. О. Ковалевський, О. Ю. Кондратенко, Н. В. Кононенко, Т. М. Ляшенко, О. М. Майборода, Ю. Ж. Шайгородський. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. 416 с. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2021/12/ZMINY-POLITYChNYKh-REZhYMIV.pdf;

Зріз суспільних настроїв українців. *Соціологічна група Рейтинг*. 25.09.2018. URL: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/monitoring_elektoralnyh_nastroeniy_ukraincev_sentyabr_2018.html

Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурне изменения и демократия. Последовательность человеческого развития. Москва : Новое издательство, 2011. 464 с.

Іванюк М. Розбудова інститутів громадянського суспільства в західному регіоні України періоду незалежності : монографія. Луцьк : ВОГО Фонд місцевого розвитку, 2013. 168 с

Ільницька У. В. Процес інституціоналізації неурядових міжнародних організацій у світовій політиці. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку.* 2013. № 25. С. 119–123.

Інавгураційна промова Президента України Володимира Зеленського. 20 травня 2019 року. URL: https://www.president.gov.ua/news/inavguracijna-promova-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelensk-55489

Індекс сприйняття корупції-2019. URL: https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2019/

Інститут Президента України в системі державної влади України: матеріали наукової конференції. Київ, 17 січня 2014 р. Київ : Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2014. 472 с.

Інформаційне законодавство : зб. актів у 6 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, І. С. Чижа. Т. 1. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка». 2005. 416 с.

Інформація про взаємодію органів виконавчої влади з громадськими радами протягом IV кварталу 2020 року : інформ.-аналіт. мат. Секретаріат КМУ. 2020. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/ sites/1/17-civik-2018/rubrik_grom-rad/info-gromrad-ovv-2020-4.pdf

Йосипович Д., Андрусишин Р. Проблеми реформування органів виконавчої влади в Україні. *Науковий вісник Львівського національного державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2018. № 4. С. 146–151.

Капсамун І. Чому в Україні немає ідеологічних партій? URL: https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/chomu-v-ukrayini-nemaye-ideologichnyh-partiy

Кармазіна М. С. Еволюція форми правління в Україні в контексті політики. *Світоглядно-теоретичний вимір сучасної української політики*. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2010. С. 49–103.

Кармазіна М. С. Напівпрезидентська форма правління: труднощі ідентифікації. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.* 2005. Вип. 28. С. 348–357.

Кармазіна М. Партійний вимір російського націоналізму в Україні. *Між історією та політикою*. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН

України. С. 291–309. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/miz_istorieu_188.pdf

Кармазіна М. Політичні партії в Україні: 2014–2017 рр. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2018. 168 с. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/11/political_parties_in_Ukraine.pdf

Кармазіна М. С. Політичні партії та бізнес-структури в Україні: підсумки діяльності. *Відповідальна політика в сучасній Україні: ілюзії та реалії* / за ред. О. М. Майбороди. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. С. 74–111. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2022/02/Vidpovidalna-polityka-v-suchasnii-Ukraini.pdf

Кармазіна М. С. Президентство: український варіант. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2007. 365 с.

Кармазіна М. Тридцять років української багатопартійності (кінець 1990 – початок 2020 рр.) Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2020/11/trydziat_rokiv.pdf

Кармазіна М. С. Українська незалежність у трансформаційних лабіринтах. *Суспільно-політичні трансформації в Україні: від задумів до реалії*. Київ : Парламентське видавництво, 2009.

Карпенко С. Г., Котенко Н. В. Неурядові організації: поняття, види та джерела фінансування в умовах сталого розвитку. *Вісник Сумського державного університету.* 2014. № 3. С. 71–81.

Касьянов Г. Система владних відносин у сучасній Україні: групи інтересу, клани та олігархія. *Український історичний журнал*. 2009. № 1.

Кипич І. В.Роль ЗМІ в розвитку правової держави, демократії та громадянського суспільства в сучасній Україні. URL: http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/4839

Кияк Б. Р. PR-стосунки з громадськістю. Київ, 2009. 288 с.

Кияк М. ЗеДжокер і президентський стендап. URL: https://zn.ua/ukr/internal/zedzhoker-i-prezidentskiy-stendap-327411_.html

Кіндзерський Ю. В. Інституційна пастка олігархізму і проблеми її подолання. *Науковий журнал «Економіка України».* 2016. № 12 (661). С. 22 – 46.

Клим М. Індексний аналіз президентської влади в сучасній Україні (за методикою Дж. Макгрегора). *Сучасна українська політика.* Київ : Видавництво "Центр соціальних комунікацій". 2013. Вип. 29. С. 110–121.

Ковалевський В. О. Інформаційна взаємодія у політико-владному полі великого міста : монографія. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2010. 221 с.

Ковлер А. И. Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории. Москва : Наука, 2000. 116 с.

Коліушко І. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ : Факт, 2002.

Коліушко І. Адміністративно-територіальну реформу громад можна провести на основі закону про добровільне об'єднання. *Український тиждень* 2016. 23 червня. URL: https://tyzhden.ua/News/168087.

Колодій А. До питання про політичний режим в Україні (1991–1997). *Сучасність*. 1999. № 7–8. С. 92–93.

Колодій А. Проблема вибору форми державного правління в Україні (в контексті конституційної реформи). *Наукові записки* Інституту політичних і етнонаціональних досліджень

ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2016. Вип. 3–4 (83–84). С. 196–199.

Колодій А. На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні : монографія. Львів : Червона Калина, 2002.

Конкурс з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка за рахунок коштів обласного бюджету в 2020 році : оголошення ХОДА. 2019.

Конституційне забезпечення децентралізації в Україні – 2020. URL: https://decentralization.gov.ua/constitution/pytannia-dlia-obhovorennia

Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до ухвалення Конституції України. *Відомості Верхової Ради.* 1995. № 8.

Конституція України із змінами, внесеними Законами України (від 8 грудня 2004 року N 2222-IV). URL: https://www.president.gov.ua/documents/constitution.

Конституція України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

Конференція з питань відновлення України: Шмигаль роз'яснив деталі післявоєнного відновлення країни. 04.07.2022. URL: https://sud.ua/ru/news/ukraine/243051-konferentsiya-z-pitan-vidnovlennya-ukrayini-shmigal-rozyasniv-detali-pislyavoyennogo-vidnovlennya-krayini

Концепція адміністративної реформи в Україні. Київ, 1998. 62 с.

Концепція державної регіональної політики. Затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 року. № 341/2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001#Text

Корж І. Вибори в незалежній Україні. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2012. № 3 (24). С. 74–77.

Коротков Д. С. Політична еліта України: становлення та розвиток у виборчому процесі. Харків : Вид-во ХНЕУ, 2012.

Костенко Н. Всередині та поза межами ідентичності в культурному досвіді пандемії та війни. *Соціологія: теорія, методи, маркетинг*. 2022. № 2. С. 5–21.

Костюк Н. Правове регулювання діяльності органів виконавчої влади в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2022. Вип. 1(97).

Кохан М. О., Шквірук І. М. Порівняльний аналіз основних концепцій життєвого циклу організації. *Молодіжний економічний дайджест.* 2014. № 1. С. 12–18.

Кохановський В. Інститут президента в Україні та конституційно-правове закріплення строку його повноважень та способу обрання. URL: http://kul.kiev.ua/images/chasop/2011_3/113.pdf

Кочубей Л. О. Виборчі технології : навч. посіб. Київ : Український центр політичного менеджменту, 2008. 332 с.

Кравченко В. «Кульгава качка»: як збираються оптимізувати Кабмін. 27.06.2022. URL: https://mind.ua/publications/20243639-kulgava-kachka-yak-zbirayutsya-optimizuvati-kabmin

Кресіна І. О., Коваленко А. А., Балан С. В. Інститут імпічменту: політико-правовий аналіз. Київ : Видавництво "Юридична думка", 2004. 176 с.

Кризи політичного розвитку в Україні: причини, зміст і способи нівелювання : монографія. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2022. 352 с.

Кременюк О. Як депутати між фракціями ходили: аналіз переходів між фракціями з третього по восьме скликання. Вокс Україна. 4 листопада 2019 р. URL: https://voxukraine.org/yak-deputati-mizh-fraktsiyami-hodili-analiz-perehodiv-mizh-fraktsiyami-z-tretogo-po-vosme-sklikannya/

Круглашов А., Ротар Н. Авторитарні девіації політичного режиму в Україні. *Сучасна українська політика.* Вип. 23. Київ : Видавництво "Центр соціальних комунікацій", 2011. С. 162–166.

Кулик В. Мова та ідентичність в Україні на кінець 2022-го. *Збруч*. 07.01.2023. URL: https://zbruc.eu/node/114247

Кучма Л. Д. У нас есть шанс остановить мафионизацию украинского общества. Выступление Президента Украины на расширенной Коллегии Министерства внутренних дел Украины 5 августа 1994 г. *Голос Украины*. 1994. № 151 (901). 10 августа.

Лациба М., Сидоренко Д., Повтар Н. Барометр ОГС. Оцінка середовища громадянського суспільства в країнах східного партнерства : нац. звіт. Київ : УНЦПД, 2019. 54 с.

Левенець Ю. Еволюція політичної влади в Україні. *Вісник НАН України*. 2011. № 8. С. 3–13.

Лист Департаменту з питань звернень громадян Офісу Президента України від 20.07.2022 № 22/1-09/1624.

Литвак О. М. Державний контроль за злочинністю (кримінологічний аспект) : автореф. дис. докт. юрид. наук. Харків, 2002. 21 с.

Литвак О. М., Рибалка Н. О. Правова природа інституту президентства : монографія. Київ : Атіка, 2010. 168 с.

Литвин В. Еволюція інституту президентства в політичній історії України: становлення, повноваження, роль і місце у системі правління. URL: https://filos.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2014/12/ukr.presid_ua.pdf

Литвин В. Етапи розвитку та різновиди напівпрезиденталізму в Україні (1991–2015 рр.). URL: https://filos.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2014/12/sp.stages.ukraine.pdf

Литвин В. М. Украина: политика, политики, власть. На фоне политического портрета Л. Кравчука. Киев : Издательскийдом "Альтернатива", 1997. 335 с.

Литвин В. Політичне лідерство: теорії і реалізації сучасного світу. *Наукові записки ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2017. Вип. 5–6 (91–92). С. 4–55.

Лігостова О. «Перехід в Україні до квазі-монархії»: експерти про рішення КСУ. 01.10.2010. URL: https://ukrainian.voanews.com/a/ukraine-constitution-10-01-2010-104159433/232729.html

Лісничук О. Неформальні аспекти інституційних трансформацій українського парламентаризму. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.* 2016. Вип. 74. С. 164–176.

Лісничук О., Сушко О. Чи є політико-економічні групи перешкодою для політичного розвитку України : монографія. Київ : Фонд ім. Фрідріха Еберта, Регіональне представництво в Україні, Білорусі та Молдові, 2005.

Луценко М. М., Щербина Л. І. Корупція в Україні: сучасний стан і проблеми протидії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Сер. Юриспруденція. 2015. Том 2.

Любовець О. Політичні партії у парламентських фракціях і групах Верховної Ради України II скликання (1994–1998 рр.). *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.* 2011. Вип. 53. С. 148–161.

Ляшенко О. О. Електоральна історія незалежної України. *Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми*. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. С. 368–421.

Макаренко Л. П. Політична комунікація як визначальна складова демократичної політичної системи. URL: https://www.researchgate.net/publication/350008507_POLITICNA_KOMUNIKACIA_AK_VIZNACALNA_SKLADOVA_DEMOKRATICNOI_POLITICNOI_SISTEMI

Малишко М. І. Президент України: конституційно правовий статус. Київ : УНА, 2003. 26 с.

Малкіна Г. М. Інститут відповідальності Президента України. *Інститут Президента України в системі державної влади України* : матеріали наукової конференції. Київ, 17 січня 2014 р. Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2014. С. 69–74.

Манфред М. Медіа-політика в інформаційному суспільстві / пер. з нім. В. Климченко, В. Олійник; за ред. В. Іванова. Київ, 2011. 286 с.

Маринович М. Митрополит Андрей Шептицький і принцип «позитивної суми». Львів : Видавництво Старого Лева. 2019. 226 с.

Маринович М. Цивілізаційна місія України та її ціннісний вимір. Збруч. 02.07.2022. URL: https://zbruc.eu/node/112380

Маркітантов В.Ю. Основні чинники формування та рекрутування політичних еліт. *Політологічні студії :* зб. наук. праць. 2010. Вип. 1. С. 155–161.

Маслов Д. Півтора роки фінансової непрозорості партій. Тепер цьому покладено край. URL: https://blog.liga.net/user/dmaslov/article/42138

Мацієвський Ю. Від дефектної до керованої демократі? (Тенденції трансформації політичного режиму в Україні після президентських виборів 2010 р.). *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.* 2012. Вип. 6 (62). С. 143–185.

Мацієвський Ю.Між авторитаризмом і демократією: політичний режим після "помаранчевої революції". *Політичний менеджмент*. 2006. № 5. С. 18–32.

Мельвиль А. Ю. Демократические транзиты: теоретико-методологические и прикладне аспекты. Москва : Московский общественный научный фонд, 1999.

Методологія щодо формування Реєстру держZрадників. UTL: https://www.chesno.org/traitors-metodology/

Мироненко В. Політико-правові засади формування і діяльності парламентських коаліцій: зарубіжний досвід і Україна : дис. канд. політ. наук : 23. 00. 02. Київ, 2016. 223 с.

Митко А. Інформаційна демократія: реалії та виклики часу. Луцьк, 2014. 239 с.

Михальченко М. Аполітичність (аполітизм). *Політична енциклопедія* / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ : Парламентське видавництво, 2012.

Міндовкілля підготувало рейтинг «ТОП-100 найбільших підприємств-забруднювачів» за 2019 рік. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів. 2021. 19 березня. URL: https://mepr. gov.ua/news/37063.html

Міненко М. А. Інституційна спроможність фахових об'єднань в Україні. *Маркетинг в Україні.* 2009. № 3. С. 42–49.

Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / за заг. ред. М. Пухтинського. Київ : Атіка, 2002.

Міхровська М. Центральні органи виконавчої влади: питання оптимізації на сучасному етапі. *Право і громадянське суспільство*. 2013. № 4.

Мішина Н. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2014. Т. 14.

Мовчан А. В. Актуальні проблеми протидії корупції в Україні. *Вісник кримінального судочинства.* 2017. № 1.

Мороз Н. О. Роль засобів масової інформації у формуванні громадянського суспільства України. URL: https://core.ac.uk/download/pdf/48399666.pdf

Нагребецька І. Виконавча вертикаль: модель та підпорядкування стали іншими. 13.03.2012. URL: https://ukurier.gov.ua/uk/articles/vikonavcha-vertikal-model-ta-pidporyadkuvannya-sta/

Надання роз'яснення стосовно строків подання звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. UTL: https://wiki.nazk.gov.ua/category/zapobigannya-politychnij-koruptsiyi/roz-yasnennya-stosovno-strokiv-podannya-zvitiv-politychnyh-partij-pro-majno-dohody-vytraty-i-zobov-yazannya-finansovogo-harakteru/

НАЗК опублікувало звіти політичних партій за 2019 рік на Порталі відкритих даних. 27 березня 2020 року.URL: https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-opublikuvalo-zvity-politychnyh-partij-za-2019-rik-na-portali-vidkrytyh-danyh/?hilite=%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82+%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%96%D0%B9+2019

Національна соціальна сервісна служба України. URL: https://nssu. gov.ua/volonterstvo

НаціональнаСтійкістьУкраїни: стратегія відповіді на виклики та випередження гібридних загроз: національна доповідь / ред. кол.

С. І. Пирожков, О. М. Майборода, Н. В. Хамітов, Є. І. Головаха, С. С. Дембіцький, В. А. Смолій, О. В. Скрипнюк, С. В. Стоєцький / ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ, 2022. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/nats_dopovyd.pdf

Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки: проєкт. 2020. URL: http://surl.li/fbamg

Новицька Н., Хлєбнікова І. Шляхи вдосконалення податку на викиди двоокису вуглецю в Україні : аналітичний звіт. 2021. URL: https://ukraineverstehen.de/wp-content/uploads/LibMod_%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9-%D0%B7%D0%B2%D1%96% D1%82_%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%BA-CO2.pdf

Окопник О. Проблемні питання взаємодії центральних органів з регіональними органами виконавчої влади та порівняльний аналіз із зарубіжними країнами. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2019. Вип. 1(85).

Омелян І. Рекомендації для подальшого розвитку та підтримки коаліцій ОГС в Україні : аналітична записка. Київ : ЦЕДЕМ, 2020. 19 с.

Опитування «Сприйняття реформ українцями у період повномасштабної війни». InfoSapiens, VOXUkraine, жовтень 2022 р. URL: https://voxukraine.org/opytuvannya-spryjnyattya-reform-ukrayintsyamy-u-period-povnomasshtabnoyi-vijny/

Отримання ознак неприбутковості : урядовий портал. 2016. URL: https://www.kmu.gov.ua/service/otrimannya-oznaki-nepributkovosti

Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політико-ідеологічні орієнтації громадян України в умовах російської агресії (вересень–жовтень 2022 р.). *Разумков Центр*. 28 жовтня 2022. URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykoideologichni-oriientatsii-gromadian-ukrainy-v-umovakh-rosiiskoi-agresii-veresen-zhovten-2022r

Оцінка громадянами ситуації та процесів, що відбуваються в країні. Ставлення до вступу до Європейського союзу та НАТО (листопад-грудень 2021 р.). *Центр Разумкова*. Грудень 2021 р. URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-ta-protsesiv-shcho-vidbuvaiutsia-v-kraini-stavlennia-do-vstupu-do-yevropeiskogo-soiuzu-ta-nato-lystopad-gruden-2021r

Перевезій В. Система артикуляції політичних інтересів в Україні: аналіз суб`єктів, ролей та форм. *Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації* : аналітична

доповідь / за ред. Г. І. Зеленько. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2014. С. 58–89.

Перегуда Є. В. Виконавча влада України: політико-правові аспекти модернізації : монографія. Київ : Логос, 2013.

Питання конкурсу з добору кандидатів для здійснення Президентом України призначення на посаду члена Вищої ради правосуддя : Указ Президента України № 527/2022 URL: https://www.president.gov.ua/documents/5272022-43425

Пінкер С. Просвітництво сьогодні. Аргументи на користь розуму, науки та прогресу. Київ : Наш Формат, 2019.

План відновлення України. 2022. URL: https://recovery.gov.ua

Позачергові вибори народних депутатів України 21 липня 2019 року. Протокол Центральної виборчої комісії про результати виборів народних депутатів України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі. URL: https://cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/09/protokol_zbvo_03082019.pdf

Позачергові вибори народних депутатів України 26 жовтня 2014 року. Протокол Центральної виборчої комісії про результати виборів народних депутатів України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі. URL: https://cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/protokol_bmvo_ndu_26102014.pdf

Позачергові вибори народних депутатів України 30 вересня 2007 року. Протокол центральної виборчої комісії про результати виборів народних депутатів України. URL: https://cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/protokol_cvk_2007.pdf

Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії. *Національна безпека і оборона*. 2009. № 7 (111).

Політика суспільних реформ: стратегія, механізми, ресурси / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ :ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2018. 478 с.

Політичний досвід самостійної України. Державне будівництво: проблема еліт і лідерства. *Україна: політична історія. XX – початок XXI століття*. Київ : Парламентське видавництво, 2007. С. 948–972.

Політичний клас в сучасній Україні: специфіка формування, тенденції розвитку / за заг. ред. Ф. Рудича. Київ : Парламентське вид-во, 2010.

Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. 704 с.

Політичні партії в Україні в 3 т. / уклад. Ю. Шайгородський. Київ : Український центр політичного менеджменту, 2005. Т. 1. С. 6–31.

Політичні погляди громадянського суспільства: вільна економіка, обмежені свободи. *VOX Ukraine*. 6 Вересня 2021. URL: https://voxukraine.org/politychni-poglyady-gromadyanskogo-suspilstva-vilna-ekonomika-obmezheni-svobody/

Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. 704 с.

Політичне поле України у ситуації суспільної кризи: влада, опозиція, політичні партії, громадські організації / за ред. О. М. Майбороди. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2020. 264 с.

Постанова Верховного Суду про апеляційну скаргу Політичної партії «Партія Шарія» на рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 16 червня 2022 року. *Верховний Суд України* Постанова, Справа від 06.09.2022. № П/857/1/22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vb1_2780-22/sp:max100:nav7:font2#Te

Постанова Верховного Суду про апеляційну скаргу Політичної партії «Опозиційна платформа – За життя» на рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 20 червня 2022 року. *Верховний Суд України* Постанова, Справа від 15.09.2022 № П/857/8/22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vc8_2780-22/sp:max100:nav7:font2#Text

Постанова Верховного Суду про апеляційну скаргу Політичної партії «Соціалісти» на рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 13 червня 2022 року. *Верховний Суд України* Постанова, Справа від 23.09.2022. № П/857/3/22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vc3_2780-22/sp:max100:nav7:font2#Text

Постанова Верховного Суду про апеляційну скаргу Політичної партії «Союз Лівих Сил» на рішення Восьмого апеляційного адміністративного суду від 17 червня 2022 року. *Верховний Суд України* Постанова, Справа від 29.09.2022. № П/857/7/22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vb7_2780-22#Text

Постригань Г. Поведінка політична. *Політична енциклопедія* / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ : Парламентське видавництво, 2012. С. 561.

Початок нового політичного року: довіра до соціальних інститутів (липень 2020 р.). *Разумков Центр.* URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/pochatok-novogo-politychnogo-roku-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-lypen-2020r

Почепцов Г. Медіа: теорія масових комунікацій : навч. посіб. для студентів і аспірантів. Київ, 2008. 403 с.

Правозахисники: реформи влади ігнорують права людини в Україні. URL: https://ukrainian.voanews.com/a/human-rights-ua/1611784.html

Прес-конференція Президента України Володимира Зеленського / 20.05.2020. URL: https://phm.gov.ua/?p=89617

Про вибори народних депутатів України : Закон України. 17 листопада 2011 року. № 4061-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17#Text

Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України. 2 липня 2015 року № 577-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/ 577-19#n6

Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

Про внутрішнє і зовнішнє становище України 2008 рік : Послання Президента України Віктора Ющенка до Верховної Ради України URL: http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1082.6887.0

Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році : Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ, 2004. 472 с.

Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році : Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ, 2006. 182 с.

Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2006 році : Експертна доповідь (Проект). Київ, 2006. 256 с.

Про волонтерську діяльність (Текст резюме від 19.04.2011). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/anot/3236-17

Про волонтерську діяльність : Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text

Про громадські об'єднання : Закон станом на 10.04.2020 р. *Голос України*. 18.04.2012. № 70.

Про державні цільові програми : Закон станом на 17.11.2018 р. *Голос України*. 04.06.2004. № 101.

Про деякі питання подання передбачених Виборчим кодексом України фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів політичних партій, їх місцевих організацій, кандидатів на загальнодержавних та місцевих виборах. Центрвиборчком : Постанова 12.08.2022 р. № 90. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0090359-22/sp:max50:nav7:font2#Text

Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19

Про дострокові вибори Верховної Ради України і Президента України : Закон України 24.09.1993. URL: https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3470-12#Text

Про засади державної регіональної політики : Закон України. URL: 05.02.2015. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19

Про засади державної регіональної політики: Проект Закону про внесення змін до Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71562

Про затвердження Положення про волонтерську діяльність у сфері надання соціальних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2003 р. N 1895. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1895-2003-%D0%BF#Text

Про затвердження Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 457.URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2016-%D0%BF/paran8#n8

Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106. *Офіційний вісник України*. 2007. № 8. С. 313–316.

Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Кабінет. Міністрів України : Постанова від 5 листопада 2008 р. № 976. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF

Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків» : Постанова Кабінету Міністрів України «№ 14 від 16 січня 2008 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-08#Text

Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21.

Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 208. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/150472

Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573/99. *Урядовий кур'єр.* 1999. 17 грудня.

Про Кабінет Міністрів України : Закон України № 279-VI від 16 травня 2008 року. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/279-17/print1409665957203859

Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

Про Кабінет Міністрів України : Закон України. № 514-V від 21 грудня 2006 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-16#Text

Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14

Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування. Закон. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text

Про Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Указ Президента України. № 149 від 21 лютого 2008 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/149/2008#Text

Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 10 вересня 2014 року № 442. *Офіційний вісник України.* 2014. № 74. Ст. 2105.

Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента № 1085/2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010

Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент) : Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39-20#Text

Про перелік центральних органів виконавчої влади, відповідальних за здійснення завдань, визначених Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу: Розпорядження Президента України від 27 червня 1999 р № 151/99-рп. *Офіційний вісник України*. 1999. № 27. Ст. 1323.

Про Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України : Указ Президента України від 28 серпня 2015 року № 523/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523/2015#Text

Про правовий режим воєнного стану : Закон України» № 389-VIII від 12 травня 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

Про публічні закупівлі : Закон станом на 17.03.2021 р. *Голос України*. 18.02.2016. № 30.

Про Регламент Верховної Ради України. Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text

Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування : Постанова Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/939-IV#Text

Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій» : Указ Президента України від 18.03.2022 № 153/2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/153/2022/sp:max100#Text

Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572/99/. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99/print

Про соціальні послуги : Закон станом на 20.01.2020 р. *Голос України*. 27.04.2019. № 82.

Про стан розвитку громадянського суспільства України в 2021 році та його зміни на початку 2022 р. : матер. щоріч. доп. / [В. Потапенко, Ю. Тищенко, Ю. Каплан та ін.]; заг. ред. Ю. Каплан. Київ : НІСД, 2022.

Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15#Text

Про судоустрій і статус суддів : Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/paran1269#n1269

Про схвалення Концепції створення Національного контактного центру. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2015 р. № 1269-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1269-2015-%D1%80#Text

Про урядові комітети : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2000 року № 339. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1723-2000-%D0%BF#Text

Про утворення робочої групи з розроблення проекту Концепції державної регіональної політики: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 164 від 30 січня 2008 р. URL: https://minjust.gov.ua/news/ministry/rozporyadjennya-predstavnikiv-minyustu-vklyucheno-do-robochoi-grupi-z-rozroblennya-proektu-kontseptsii-derjavnoi-regionalnoi-politiki-7943

Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text

Про центральні органи виконавчої влади : Закон Україн. від 17 березня 2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text

Програма Партії Голос URL: https://goloszmin.org/program

Програма партії Зелених України. URL: http://greenparty.ua/partiya/programma-partii/

Пройсс У. Модели конституционного развития и перемены в Восточной Европе. *Полис*. 1996. № 4. С. 125–136.

Пуцята І. Політичні ток-шоу на українських телеканалах дотримання принципу об’єктивності (на прикладі телеканалу 1+1, програми «Право на владу»). URL: https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2019/aug/17780/8.pdf

Разумков Центр.URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykoideologichni-oriientatsii-gromadian-ukrainy-v-umovakh-rosiiskoi-agresii-veresen-zhovten-2022r

Рахманін С. Україна партійна. Частина І Партія Зелених. *Дзеркало тижня.* 8 лютого 2001 р. URL: https://zn.ua/ukr/article/print/internal/ukrayina_partiyna_chastina_i_partiya_zelenih.html

Редькіна Г. Особливості політичного режиму в Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2012. Вип. 6 (62). С. 224–233.

Резнік О. Залученість у добровільне об'єднання як кооперативна практика солідарності, відповідальності, толерантності і довіри. *Соціальні виміри суспільства* : *зб. наук. праць*. 2014. Вип. 6 (17). С. 296.

Резнік О. Громадянські практики українців за роки незалежності. *Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. 30 років Незалежності.* 2021. Вип. 8 (22).

Результати поіменного голосування № 4 від 16.01.2014 (диктаторські закони). Поіменне голосування про проект Закону про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян (№ 3879) – за основу та в цілому. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_arh_golos?g_id=361107&n_skl=7

Реформа державного управління. URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnogo-upravlinnya

Реформа десяти министерств завершится до середины 2018 года. URL: https://ua.censor.net.ua/n3043436.

Рівень виконання судових рішень в Україні становить 31% – Мін'юст. URL: https://court.gov.ua/press/publications/379624/

Рішення про задоволення адміністративного позову Міністерства юстиції України щодо заборони діяльності Політичної партії «Соціалістична партія України». Загальні суди; Ухвала, Справа від 15.06.2022 № П/857/10/22.URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb0_2705-22#Text

Рішення про задоволення адміністративного позову Міністерства юстиції України щодо заборони діяльності Політичної партії «Союз Лівих сил». Загальні суди; Ухвала, Справа від 17.06.2022 № П/857/7/22.URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb7_2705-22#Text

Рішення про задоволення адміністративного позову Міністерства юстиції України щодо заборони діяльності Політичної партії «Русь Єдина». Загальні суди; Ухвала, Справа від 24.06.2022 № 640/24270/21. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v40_2705-22#Text

Рішення про задоволення адміністративного позову Міністерства юстиції України щодо заборони діяльності Комуністичної партії України.

Загальні суди; Ухвала, Справа від 05.07.2022 № 826/9751/14. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb751705-22#Text

Рішення про часткове задоволення адміністративного позову Міністерства юстиції України щодо заборони діяльності Політичної партії «ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК». Загальні суди; Рішення, Справа від 08.06.2022 № П/857/12/22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vc2_2705-22#Text

Рішення про часткове задоволення адміністративного позову Міністерства юстиції України щодо заборони діяльності Політичної партії «Соціалісти». Загальні суди; Ухвала, Справа від 13.06.2022 №П/857/3/22.URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va7_3705-22#Text

Рішення про часткове задоволення адміністративного позову Міністерства юстиції України щодо заборони діяльності політичної партії «Справедливості та розвитку». Загальні суди; Ухвала, Справа від 13.06.2022
№П/857/11/22.URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb1_2705-22#Text

Рогатюк І. В. Повідомлення про підозру : значення інституту та проблеми правозастосування. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2015. № 3.

Романенко Є. О. Комунікативна взаємодія органів державних влади та громадськості: сутність та особливості налагодження. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2014. Вип. 2 (21). С. 190–200.

Ротар Н. Участь політична. *Політична енциклопедія* / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ : Парламентське видавництво, 2012. С. 742.

Рябінін Є. Типологічні характеристики політичного режиму в Україні. *Наукові записки ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2012. Вип. 6 (62). С. 233–243.

Рябчук М. Специфічна сила «слабкої держави»: інституалізація авторитаризму у пострадянській Україні. *Наукові записки ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2013. Вип. 4 (66). С. 105–126.

Серьогіна С. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 1998. 19 с.

Сидор А. Вибіркове право на касацію або принцип resjudicata не для всіх. URL: https://protocol.ua/ua/vibirkove_pravo_na_kasatsiyu_abo_printsip_res_judicata_ne_dlya_vsih/

Сімнадцяте загальнонаціональне опитування: ідентичність. Патріотизм. Цінності (17–18 серпня 2022 р.). *Рейтинг*. URL: https://

ratinggroup.ua/research/ukraine/s_mnadcyate_zagalnonac_onalne_opituvanny a_dentichn_st_patr_otizm_c_nnost_17-18_serpnya_2022.html

Сімнадцяте загальнонаціональне опитування: ідентичність. Патріотизм. Цінності (17-18 серпня 2022). *Рейтинг*. URL: https:// ratinggroup.ua/research/ukraine/s_mnadcyate_zagalnonac_onalne_opituvanny a_dentichn_st_patr_otizm_c_nnost_17-18_serpnya_2022.html

Словник основних термінів: словник. *ICAP Єднання*. 2018. URL: http://surl.li/fbaod

Слюсаревський М. Політична участь як особливий «зріз» політичної поведінки. *Політичний менеджмент*. 2009. № 5. С. 8–18.

Стенограмма выступления Президента Украины В. А. Ющенка на VII съезде судей Украины. URL: http://www.president.gov.ua/ru/news/ 1599.html

Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». 12.01.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015

Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів від 24 червня 2016 р. № 474. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-koncepciyi-optimiz

Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text

Судова реформа в Україні. URL: https://dejure.foundation/library/ sudova-reforma-v-ukraini-scho-zminyljs-za-try-roky

Сулема К. У Криму відбувається дублювання функцій органів влади – глава ВР АРК. 28.02.2011. URL: https://www.unn.com.ua/uk/ news/228942-u-krimu-vidbuvaetsya-dublyuvannya-funktsiy-organiv-vladi--glava-vr-ark

Суспільна мораль, конфлікти й довіра. *Українське суспільство: моніторинг соціальних змін* : зб. наук. праць. Інститут соціології НАН України. 2020. Вип. 7 (21). С. 462–478.

Суспільно-політичні настрої населення (16–20 грудня). *Рейтинг*. 23.12.2020. URL: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/obschestvenno-politicheskie_nastroeniya_naseleniya_16-20_dekabrya.html

Суспільно-політичні настрої: підсумки 2021 року (16-18 грудня 2021). *Рейтинг*. 22.12.2021. URL: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/ obschestvenno-politicheskie_nastroeniya_itogi_2021_16-18_dekabrya_ 2021.html

Суспільно-політичні трансформації в Україні: від задумів до реалій. Київ : Парламентське видавництво, 2009. 536 с.

Сучасна українська політика : Аналітичні доповіді Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ, 2009. 448 с.

Сучасний «тимурівський рух»: плюси і «підводні камені». *ForUm.* URL: https://for-ua.com/analytics/2013/07/23/102006.html

Сущенко В. Реформування державного управління – пріоритетне завдання в процесі європейської інтеграції України. 05.07.2022. URL :https://razumkov.org.ua/statti/reformuvannia-derzhavnogo-upravlinnia-priorytetne-zavdannia-v-protsesi-ievropeiskoi-integratsii-ukrainy

Текст Універсалу національної єдності від 3 серпня 2006 р. URL: http://www.ukraine3000.org.ua

Теорія держави і права: навч. посіб. / за заг. ред. С. Лисенкова, В. Копєйчикова. Київ : Юрінком Інтер, 2004.

Тесфайє Л. А. Процесуальна модель політичної комунікації в умовах інтернет-простору. 2021. URL: http://dspace.pdpu.edu.ua/handle/ 123456789/ 129549

Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д. Президент Украины: конституционно-правовой статус : монография. Харьков : Факт,1999. 256 с.

Турченко Ю. ЗМІ як впливовий чинник реалізації політичного процесу. *Політичний менеджмент*. 2009. № 4. С. 115–118. URL: http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/70984/12-Turchenko.pdf?sequence=1

Україна: політичні стратегії модернізації : зб. науково-аналітичних доп. / за ред. М. М. Розумного (заг. ред.) та ін. Київ : НІСД, 2011. 328 с.

Українська республіканська партія. *Українська багатопартійність: політичні партії, виборчі блоки, лідери (кінець 1980-х – початок 2012 рр.)*. Енциклопедичний довідник / за ред. М. Кармазіної. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2012. С. 532–534. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/bagatopartiynist_site_146.pdf

Українське суспільство 1992–2007. Динаміка соціальних змін. Київ : Інститут соціології НАН України, 2007.

Українське суспільство 1992–2013. Стан та динаміка змін : соціологічний моніторинг / за ред. д. ек. н. В. Ворони, д. соц. н. М. Шульги. Київ : Інститут соціології НАН України, 2013.

Українське суспільство : моніторинг соціальних змін, 30 років незалежності. Київ : Інститут соціології НАН України, 2021. URL: https://i-soc.com.ua/assets/files/monitoring/monitoring-2021dlya-tipografii.pdf

Українське суспільство : моніторинг соціальних змін. Вип. 7 (21). Київ : Інститут соціології НАН України, 2020.

Українці демонструють єдність та стійкість і об'єднані вірою в перемогу – Петро Бурковський. 17 листопада 2022 р. URL: https://dif.org.ua/article/ukraintsi-demonstruyut-ednist-ta-stiykist-i-obednani-viroyu-v-peremogu-petro-burkovskiy

Умланд А. Корупційна, патрональна система контратакує: як Україні не повернутися в темні часи. *Вокс Україна.* 2017. 6 листопада. URL: https://voxukraine.org/koruptsijna-patronalna-sistema-kontratakuye-yak-ukrayini-ne-po-povernutisya-v-temni-chasi/

Універсал національної єдності. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0010100-06#Text

Управління з питань звернень громадян Апарату Верховної Ради України. Про звернення громадян до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування у січні-вересні 2022 року. URL: https://vzvernen.rada.gov.ua/documents/ast_v/zv_zvernen_hr/74272.html

Фісун А. Неопатримоніалізм проти демократії. *Віче.* 2008. № 17. URL: https://veche.kiev.ua/journal/1094/

Фукуяма Ф. Політичний порядок і політичний занепад. Від промислової революції до глобалізації демократії / пер. з англ. Київ : Наш формат, 2019. 608 с.

Функціональне обстеження. URL: http://www.center.gov.ua/protsentr/proekti/funktsionalni-obstezhennya

Хайек Ф. А. Обществосвободных /пер. с англ. Л. Кустарева; Под ред. Ю. Колкера; Предисл. и поясн. к рус. изд. Э. Батлера. Лондон, 2000. 216 с.

Хар О. Ю. Міжнародно-правове регулювання діяльності неурядових організацій. *Регіональні студії.* 2020. № 20. С. 131–136.

Хоменко С. «Єдина мобілізована вертикаль». Як виглядає українська політика за пів року від початку війни. 01.09.2022. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/features-62755736

Хомич Л. Правове регулювання процесу адміністративного реформування місцевих органів державної виконавчої влади. Демократичне врядування. 2013. Вип. 12. URL: file:///C:/Users/Oleg/Downloads/DeVr_2013_12_12-2.pdf.

Хто ті виборці, які обрали Зеленського та голосували за Порошенка – соціологи дали характеристики електоратам обох кандидатів. Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. 7 травня 2019 р. URL: https://dif.org.ua/article/khto-ti-vibortsi-yaki-obrali-zelenskogo-ta-golosuvali-za-poroshenka-sotsiologi-dali-kharakteristiki-elektoratam-obokh-kandida

Цивільний кодекс України : Закон станом на 01.02.2021 р. *Відомості Верховної Ради України*. 03.10.2003. № 40.

Червоні лінії для президента Зеленського. Заява представників громадянського суспільства. URL: https://texty.org.ua/fragments/93999/Chervoni_liniji_dla_prezydenta_Zelenskogo_Zajava_predstavnykiv-93999/

Чи ефективні електронні петиції в Україні? *Утренний город.* URL: https://www.ugorod.kr.ua/news/2018-03-13-63292.html

Чи спроможні та ефективні антикорупційні інституції: дослідження ТІ Україна. URL: https://ti-ukraine.org/research/chy-spromozhni-ta-efektyvni-antykoruptsijni-instytutsiyi-doslidzhennya-ti-ukrayina/

Чоудрі С., Седеліус Т., Кириченко Ю. Напівпрезиденціалізм та інклюзивне врядування в Україні: пропозиції для конституційної реформи. Київ : Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам, 2018.

Шайгородський Ю. Ж. Взаємодія політичних інститутів та інститутів громадянського суспільства в Україні. *Трансформація політичних інститутів України : проблеми теорії і практики* : монографія / авт. колектив: М. І. Михальченко (керівник) та ін. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2016. С. 92–143. URL: http:// surl.li/fbakm

Шатіло В. А. Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2005. 19 с.

Шведа Ю. Р. Політичні партії у виборах: теорія та практика виборчої кампанії: навч.-метод. посібник. Київ : Знання, 2021. 373 с.

Шевчук С. В. Захист права на додержання розумних строків судового провадження: європейський досвід та українські реалії. *Вісник Верховного Суду України*. 2006. № 8.

Шемшученко Ю. С. Правова держава. *Юридична енциклопедія*. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2003.

Шемяткін О., Співак О. Одним можна, а іншим – зась! Вибірковість внесення відомостей до ЄРДР. URL: https://kmp.ua/uk/analytics/press/vybirkivist-vnesennya-vidomostey-erdr/

Штромайєр Г. Політика і мас-медіа. Київ, 2008. 304 с.

Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій. РНБО: Рішення від 18.03.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0005525-22/sp:max100#Text

Щодо трансформації політичної системи в контексті європейської інтеграції: аналітична записка. 15.01.2014. URL: https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/schodo-transformacii-politichnoi-sistemi-v-kontekstі-evropeyskoi-integracii

Як змінилася економіка за 30 років незалежності. Економічна правда 23 серпня 2023 р. URL: https://www.epravda.com.ua/publications/2021/08/23/677115/.

Як Революція Гідності змінила Україну: 10 здобутків. 20.11.2021. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-antifake/3354127-ak-revolucia-gidnosti-zminila-ukrainu-10-zdobutkiv.html

Яковлев Д. В. Медіатизація політичної взаємодії в Україні: масмедіа, аудиторія, влада. URL: http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/4830/1/165-188.pdf

Яковлєв А. А. Розвиток інституту глави держави: Досвід і сучасність України. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/Yakovlev15.pdf

Яковлєв О. Абсентеїзм політичний. *Політична енциклопедія* / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ : Парламентське видавництво, 2012. С. 7.

Ярема В. Президент України та Кабінет Міністрів України в системі політичних рішень. *Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації*: аналітична доповідь / за ред. Зеленько. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса, 2014. С. 9–134.

100 днів після президентських виборів: оцінки та очікування громадян. 28 серпня 2019. URL: https://dif.org.ua/article/100-dniv-pislya-prezidentskikh-viboriv-otsinki-ta-ochikuvannya-gromadyan?fbclid=IwAR0K-ppZNKjoXdvQ1ms7tmS8IQsuqDQbS_55wLQH3fOH_j6uJTL7FxaHXMs

100 днів, що перевершили роки інших воєн. Десять цифр, які розкривають наслідки перших місяців російського вторгнення в Україну. 03.06.2022. URL: https://nv.ua/ukr/ukraine/events/100-dniv-viyni-u-10-cifrah-zbitki-ukrajini-vtrati-rosiji-okupovani-teritoriji-novini-ukrajini-50247112.html

2015-й: політичні підсумки – думка населення. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва.URL: https://dif.org.ua/article/2015-y-politichni-pidsumki-dumka-naselennya

Acemoglu, D. and Robinson, J. Weak, Despotic, or Inclusive? How State Type Emerges from State versus Civil Society Competition". American Political Science Revie; 2022; Mukand S., Rodrik D. Political Economy of Liberal Democracy. VoxEU.org, 29.09.2015.

Acemoğlu, D., Naidu, S., Restrepo, P., Robinson, J. Democracy causes economic development? London. CEPR. 19.05.2014. URL: https://new.cepr.org/voxeu/columns/democracy-causes-economic-development

Allen, P., Cairney, P. What do we mean when we talk about the 'political class'? URL: https://qmro.qmul.ac.uk/xmlui/bitstream/handle/123456789/8059/ALLEN%20What%20do%20we%20mean%20when%20we%20talk%20about%20the%20%E2%80%98political%20class%E2%80%99%3F%202015.pdf?sequence=2

Alparslan, U. Coal power air pollution in Europe. Ember. 2021. 25 may. URL: https://ember-climate.org/insights/research/coal-power-air-pollution/

Anheier, H. K. Non-Profit Organizations : theory, management, policy. NewYork : Routledge. 2005. 465 p.

Anheier, H. K., Kendall, J. Third Sector Policy at the Crossroads. An international nonprofit analysis. New York : Routledge.2001. 270 p.

Armony, A. The Dubious Link: Civic Engagement and Democratization. Stanford: Stanford University Press, 2004. Tables, figures, bibliography, index, 297 p.

Aslund, A. Whyhas Ukraine Failedto Achieve Economic Growth? *Economic Reformin Ukraine*. New York, 2000. P. 255–274.

Barbero, M. Has Italy's Five Star Movement Given Up on Populism? MARCH 17, 2021. URL:https://foreignpolicy.com/2021/03/17/italy-five-star-movement-populism-europe/

Barro, Robert J. Getting it Right: Markets and Choices in a Free Society. 1997. The MIT Press. 207 p.

Bartlett, J. Italy's Five Star movement and the triumph of digital populism. 5 March 2018. URL: https://www.spectator.co.uk/article/italy-s-five-star-movement-and-the-triumph-of-digital-populism/

Berman, S. Civil Society and Political Institutionalization. *American Behavioral Scientist.* Volume 40 Issue 5, March 1997. pp. 562–574

Bermeo, N. On Democratic Backsliding. Journal of Democracy. Johns Hopkins University Press. Volume 27, Number 1, January 2016. URL: https:// www.journalofdemocracy.org/articles/on-democratic-backsliding/

Brownlee, J., Miao, K. Why Democracies Survive October 2022, № 33/4. P. 133–149.

Bull, M. WhateverhappenedtotheItalianFiveStarMovement? TheLoop. URL: https://theloop.ecpr.eu/whatever-happened-to-the-italian-five-star-movement/

Campos, N., Coricelli, F., Frigerio, M. The political U: A new perspective on democracy and growth. CEPR. London. 1010.2022. URL: https://cepr. org/voxeu/columns/political-u-new-perspective-democracy-and-growth

Campos, N., Coricelli, F., Frigerio, M. The political U: A new perspective on democracy and growth. CEPR. London. 10.10.2022. URL: https://cepr. org/voxeu/columns/political-u-new-perspective-democracy-and-growth

Comediarobia z politykami. URL: https://www.polityka.pl/ tygodnikpolityka/swiat/1514716,2,co-media-robia-z-politykami.read)

Conley, H. A Modern Marshall Planor Ukraine, Seven Lessonsfrom History. GMF. 09.2022. URL: https://www.gmfus.org/sites/default/files/2022-10/A%20Modern%20Marshall%20Plan%20for%20Ukraine.pdf?fbclid=IwAR2h2e5hKcwyGH4lwNbnbc5kSjIZNiY6JCmNPRx3HfYiqdtBO8uvzaqvJjw;

Croteau, D., Hoynes W. MediaSociety. 2003, 410 p.

Democracy Report 2022: Autocratization Changing Nature? V-DEM. 2022. URL: https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/

Dobek-Ostrowska B. Aktorzy polityczni i środki masowego przekazu w świetle badań nad komunikacją polityczną.Wrocław.Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2004.

Dobek-Ostrowska, B. Elitypolityczne, Studia z teoriipolityki. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 1997. P. 133–134.

Dutkiewicz, G. Processes of recruitment and selection of the political elite as a theoretical concept. *Colloquium wyd ziału nauk humanisticznyc hispołecznych kvartalnik*. 3/2014. № 3 (15).2014. P. 99–110.

Erikson, J., Josefsson C.Does Higher Education Matter for MPs in their Parliamentary Work? Evidence from the Swedish.Parliament. *Journal of Representative Democracy*. Volume 55, 2019. P. 65–80. URL: https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00344893.2019.1581077?needAccess=true

Freedom House: Nations in Transit 2021 – Ukraine. URL: https://freedomhouse.org/uk/country/ukraine/nations-transit/2021.

Ganster, R., Kirkegaard, J., Thomas Kleine-Brockhoff, Bruce Stokes. Designing Ukraine's Recovery in the Spirit of the Marshall Plan. 09.2022. URL: https://www.gmfus.org/news/designing-ukraines-recovery-spirit-marshall-plan?fbclid=IwAR1a1tz-Ba9KCODJPoNM1ur6iHdupQPvMQRDPvG0Mp9dxaGo8gMOz1YFleY

Hellman J., Jones G., Kaufmann D. Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies. *Journal of Comparative Economics*. 2003. Vol. 31, is. 4. P. 751–773.

Hellman, J., Jones, G., Kaufmann, D., Schankerman, M. Measuring governance and state capture: The role of bureaucracy and firms in influencing the business environment. European Bank for Reconstructionand Development. 2000. WorkingPaper № 51. URL: http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0051.pdf

How Has Populism Influenced Political Culture in Ukraine?May 22, 2019. URL: https://ukraineworld.org/articles/ukraine-explained/how-has-populism-influenced-political-culture-ukraine

Huntington, S. P. TheThirdWave. DemocratizationintheLateTwentieth Century. London: UniversityPress, 1991. P. 56.

Imbaruddin, A. Under standingin stitutional capacity of local government agencies inI ndonesia: thesisof Dr. of Philosophy. Canberra: TheAustralian NationalUniversity, 2003. 358 p.

Jermolenko, W. Werwirsind. Die Zeit. 9.10.2022. URL: https://www.zeit.de/kultur/2022-10/ukraine-kultur-russland-krieg-geschichte

Joint press release: Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Estimated $ 349 Billion https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5428

Khan, S. R. The Education of Elites in the United States. *L'Annéesociologique*. 2016/1 (Vol. 66). P. 171–192.

Lewis, D., Wallace T. New Rolesand Relevance: Development NGO sandthe Challenge of Change. Bloomfield : Kumarian Press. 2000. 272 p.

Lugano Declaration. URL: https://www.urc2022.com/conference-materials

Lusthaus, C. Organization alassessment: a framework forimprov in gperformance. Ottawa : International Development Research Centre, 2002. P. 214.

Martin, W.The rise of the populist authoritarians. URL: https://www.ft.com/content/4faf6c4e-1d84-11e9-b2f7-97e4dbd3580d

Martinez, L. How Much Should We Trust the Dictator's GDP Growth Estimates? JournalofPoliticalEconomy. 2022.

McCoy, J., Rahman, T., Somer, M. Polarization and the global crisis of democracy: Common patterns, dynamics, and pernicious consequences for democratic polities. *American Behavioral Scientist.* 2018. 62 (1): P. 16–42.

McCoy, J.,Somer, M. 2019. Toward a Theory of Pernicious Polarization and How It Harms Democracies: Comparative Evidence and Possible Remedies. The ANNALS of the AAPSS 681 (1).

McCoy, J., et al. 2018. Polarization and the Global Crisis of Democracy; Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Polities. American Behavioral Scientist 62 (1);

McCoy, J., Somer, M. Toward a Theory of Pernicious Polarization and How It Harms Democracies: Comparative Evidence and Possible Remedies. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science. Volume 681, Issue 1. URL: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0002716218818782#sec-1

McKay, B. M., Colque, G. Populism and Its Authoritarian Tendencies: The Politics of Division in BoliviaURL: https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0094582X211052980

On the cuspof a new era? McKinsey Global Institute. 20.10.2022. URL: https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/business%20functions/risk/our%20insights/on%20the%20cusp%20of%20a%20new%20era/on-the-cusp-of-a-new-era.pdf

Onuch, O. Why Ukrainians Are Rallying Around Democracy. Journal of Democracy. Johns Hopkins University PressVolume 33, Number 4, October 2022. pp. 37-46. URL: https://muse.jhu.edu/article/866640%C2%A0

Opinion on the EU membership application by Ukraine. 17.06.2022. URl: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3802

Pakulski, J. Populism and Political Elites. URL: www.researchgate.net/publication/330963255_Populism_and_Political_Elites

Palmer Tom G.The Terrifying Rise of Authoritarian Populism. July 24, 2019. URL: https://www.cato.org/commentary/terrifying-rise-authoritarian-populism

Partisans without Constraint: Political Polarization and Trends in American Public Opinion. American Journal of Sociology 114 (2).

Pinker, S. Putin's invasion won't lead to a return to the age of warring civilization. FT. 24 10. 2022. URL: https://www.ft.com/content/4a6ac655-66a9-4d1c-8646-9ab32c36fbe2.

Political Recruitment Theory on Cabinet Appointments. URL: https://www.academia.edu/2595758/Political_Recruitment_Theory_on_Cabinet_Appointments

Preparing Public Administration for the European Administrative Space. SIGMA Papers#23. URL: www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E/pdf.

Przeworski, A. and Fernando Limongi. Modernization: Theories and Facts. *World Politics.* Volume 49 , Issue 2 , January 1997. P. 155–183.

Public Management Reviews. Towardsan Integrated Public Service. OECD. Ireland. 2008. 377 P. URL: https://doi.org/10.1787/9789264043268-en

Putnam, R. D. The Prosperous Community: Social Capitaland Public Life. American Prospect. 1993. № 13.

Riley D. Juan J. Fernández. Beyond Strong and Weak: Rethinking Postdictatorship Civil Societies. *American Journal of Sociology*. Vol. 120, No. 2 (September 2014), P. 432–503.

RileyD. The Civic Foundations of Fascism in Europe: Italy, Spain, and Romania, 1870–1945 Illustrated Edition. Johns Hopkins University Press; Illustrated edition (March 1, 2010). 280 p.

Salamon L. M., Anheier H. K. Definingthe Non-profit Sector : a cross-nationalanalysis. Manchester : Manchester University Press. 1997. P. 105.

Soderberg N. Thesuperpower Myth. The Useand Misuse of American Myth. Hoboken. New Jersey : JohnWilyandSons, inc., 2005. P. 217.

Somer, M., McCoy, J. L., & Luke, R. E. 2021. Pernicious Polarization, Autocratization and Opposition Strategies. Democratization 28 (5).

Swanson A. Biden Administration Clamps Down on China's Access to Chip Technology. NYT, 07.10.2022. URL: https://www.nytimes.com/2022/10/07/business/economy/biden-chip-technology.html

Sztumski J. Elity ich miejsceirola w społeczeństwie. Katowice : WydawnictwoNaukowe«Śląsk», 2007.

Transparency International: Corruptions Perceptions Index 2020. URL: https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/ukr.

Ukraine Wartime National Surveys Posted by MOBILISE PROJECT on JUNE 1, 2022 URL: https://mobiliseproject.com/2022/06/01/ukraine-wartime-national-surveys/

Ukraine's China Problem, and How To Solve It. The Heritage Foundation. Sep 22, 2022. URL: https://www.heritage.org/global-politics/commentary/ukraines-china-problem-and-how-solve-it

Way L. Rapacious Individualism and Political Competition in Ukraine, 1992–2004. Communist and Post-Communist Studies. 2005. Jun. Vol. 38. Issue 2.

Weber M. Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology. Berkeley :UniversityofCaliforniaPress, 1978. 1469 p.

Wiatr J. J. Przywództwo polityczne. Studium politologiczne. Łódź : Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej, 2008.

Workingwith NGO's : a practical guideto operational collaboration bet ween The World Bankand Nongovernmentalorganizations / comp. C. Malena.The World Bank, 1995. 136 p.

World Values Survey Wave 7 : 2017–2022. URL: https://www.worldvaluessurvey.org/WVSOnline.jsp

Yanacopulos H. Thestrategies thatbind: NGO coalition sandtheirin fluence. Global Networks: A Journalof Transnational Affairs. 2005. Vol. 5. P. 93–110.

Zarembo K., Martin E. Civil society and sense of communityin Ukraine: from dorman cytoaction. *EuropeanSocieties.* 2023. DOI: 10.1080/14616696.2023.2185652

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Бевз Тетяна Анатоліївна – доктор історичних наук, професор, головний науковий співробітник відділу теорії та історії політичної науки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Брехаря Світлана Григорівна – кандидат політичних наук, старший науковий співробітник відділу політичних інститутів та процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Дмитренко Олена Анатоліївна – доктор філософії з політології, молодший науковий співробітник відділу політичних інститутів та процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Зеленько Галина Іванівна – доктор політичних наук, професор, член-кореспондент НАН України, завідувач відділу політичних інститутів та процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Кармазіна Марія Степанівна – доктор політичних наук, професор, головний науковий співробітник відділу політичних інститутів та процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Кияк Максим Тарасович – кандидат філософських наук, старший науковий співробітник відділу проблем світового політичного розвитку Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Ковалевський Владислав Олегович – кандидат політичних наук, старший науковий співробітник віддіду політичних інститутів та процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Кондратенко Олег Юрійович – доктор політичних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу проблем світового політичного розвитку Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Кононенко Наталія Вікторівна – кандидат політичних наук, провідний науковий співробітник відділу політичних інститутів та процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Ляшенко Тетяна Михайлівна – доктор політичних наук, провідний науковий співробітник відділу політичних інститутів та процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Майборода Олександр Микитович – доктор історичних наук, професор, член-кореспондент НАН України, науковий керівник відділу проблем світового політичного розвитку, заступник директора Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Ніколаєць Юрій Олексійович – доктор історичних наук, професор, в. о. завідувача відділу політичної культури та ідеології Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Перевезій Віталій Олександрович – кандидат історичних наук, доцент, вчений секретар Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Рафальський Олег Олексійович – доктор історичних наук, професор, член-кореспондент НАН України, директор Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Шайгородський Юрій Жанович – доктор політичних наук, професор, науковий керівник відділу теорії та історії політичної науки, заступник директора Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

Для нотаток

Для нотаток

Для нотаток

Для нотаток

Наукове видання

ПОЛІТИЧНА СИСТЕМА УКРАЇНИ: КОНСТИТУЦІЙНА МОДЕЛЬ ТА ПОЛІТИЧНІ ПРАКТИКИ

Монографія

Літературний редактор – С. Носова
Комп'ютерна верстка та макетування – Н. Лисенко

Підписано до друку 05.07.2023 р. Формат 60х84/16. Папір офсетний.
Гарнітура Times. Ум. друк арк. 31,16. Обл. -вид. арк. 27,37
Тираж 120 прим. Зам. № 2128

Видавець Інститут політичних і етнонаціональних досліджень
ім. І. Ф. Кураса НАН України; Президія НАН України
01011, м. Київ, Генерала Алмазова, 8
Тел.(044) 285-65-61
www.ipiend.gov.ua, e-mail:office@ipiend.gov.ua

Виготовлювач ФОП Лисенко М. М.
16600, м. Ніжин Чернігівської області, вул. Шевченка, 20
Тел. : (067) 4412124
E-mail: vidavec.lisenko@gmail.com

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 2776 від 26.02.2007 р.