

Еволюція політичної влади в Україні



Юрій Левенець
доктор політ. наук,
академік НАН України,
директор Інституту політичних
і етнонаціональних досліджень
ім. І.Ф. Кураса НАН України,
м. Київ



Перехід до демократії й адаптація до цінностей сучасного ринкового господарства виявилися для українських громадян складним і хворобливим процесом. Характер і швидкість політичних трансформацій визначалася рядом специфічних особливостей, які істотно відрізнялися від відомих досі форм переходу до демократії.

1. В Україні були поєднані фази ринкового реформування економіки і виникнення демократичних інститутів. Становлення ринкового середовища відбувалося суперечливо, інститути приватної власності і контрактних стосунків не мали правових гарантій і були під постійною загрозою зміни правил гри і перерозподілу. Ринкова свобода, недоторканість власності і прав людини в Україні не змогли стати основою для розвитку політичної демократії через їхню нерозвиненість і внутрішню суперечність. Дефектність механізмів ринкової економіки зумовила істотну затримку процесів соціальної диференціації українського суспільства, утворення соціальних груп, що є носіями ідеології демократичних перетворень.

2. Становлення ринкових стосунків і демократичних інститутів в Україні відбулося на тлі невирішеної проблеми консолідації національної держави, фрагментування національної і державної ідентичності населення. Завершення будівництва держави в умовах нерозвиненості ринкових механізмів не могло не призвести до домінування політико-адміністративних еліт і перетворення державної влади в засіб здобуття політичної ренти. Процес національного відродження супроводжувався загостренням боротьби між регіональними архетипами і міфами про національні ідентичності та реальні проблеми, інтереси і прагнення різних груп населення.

3. В Україні в зародковому стані перебували інститути цивільного суспільства. Розвиток цивільного суспільства в довгостроковій перспективі вимагав стійкого функціонування економічної системи, що забезпечує добробут громадян. Економічна невизначеність і конфронтація усередині політичного класу, протягом усього періоду незалежності України витісняли проблеми цивільного суспільства на другий план. Держава так і не стала лідером у створенні та функціонуванні цивільного суспільства як базовим складником демократичних перетворень в Україні.

4. Структурні зміни в Україні збіглися з системними змінами геополітичної карти світу, появою нових загроз і викликів. Попри всі декларації і заяви провідних світових країн, Україна весь цей час перебувала на периферії їхніх геополітичних інтересів. Це призвело до спорадичних спалахів уваги до того, що відбувається усередині країни. Розвинені країни не виявляли особливої активності, перш за все, у сфері реальної допомоги у визначенні стратегічних пріоритетів і розробці дієвих механізмів реформування країни. Враховуючи, що Європейський Союз спочатку не розглядав перспективи членства України, така підтримка надана не була, на відміну від країн Балтії і Центральної Європи.

Таким чином, після розпаду Радянського Союзу в Україні відбулися специфічні глибинні трансформації ідентичності, економіки, соціальної структури і держави. Враховуючи синергетичний характер цих процесів, значна частина громадян була не задоволена новою політичною і економічною системами. Умови життя були далекі від очікувань та ідеалів. Все це породжувало в населення відчуття підвищеної соціальної тривожності і невпевненості. Адаптація до нових умов відбувалася українським повільно [1].

Можна говорити про те, що специфічні процеси політико-економічних трансформацій в Україні спричинили доволі низький рівень адаптації населення до нових умов суспільного життя — лише 18% мешканців країни навіть після 18 років змін вважають достатнім свій рівень залучення у суспільне життя. Решту — принаймні 67,6% — можна вважати тією чи іншою мірою відторгнутими, хоча частково і з власної вини.

Дослідження причин цього масштабного відторгнення призводить до аналізу політичного режиму, системоутворювальною рамкою якого є два параметри: тип еліт і їхня поведінка. Якісні характеристики елітних груп в Україні на початку 1990-х років (домінування політико-адміністративних і господарських пострадянських груп, ідеологічна і організаційна роз'єднаність колишньої несистемної опозиції) визначили характер політичної "реформи згори". Жорстка неприлюдна внутрішньоелітна боротьба за владу як єдиний засіб здобуття власності й доступу до перерозподілу бюджетних коштів, зумовили відродження авторитарних тенденцій після нетривалого періоду (1991-1992) відносної свободи.

Відповідно сформований в Україні політичний режим ґрунтувався на ігноруванні інтересів громадян, а отже і не передбачав масове їх залучення до політичних процесів, зокрема до обстоювання своїх економічних, культурних та

Боротьба за економічні ресурси і діяльність за правилами "переможець отримує все" зробили неможливим формування в Україні пакту еліт, як це сталося у ряді пострадянських центрально-європейських країн. Великі фінансово-промислові групи, що сформувалися наприкінці 1990-х років, вступили в стадію загострення конкурентної боротьби. Це визначило появу активних потужних політико-фінансових суб'єктів як в президентському таборі, так і в опозиції. Саме витиснені фінансово-промислові групи, середній бізнес, який страждав від натиску бюрократичного апарату, стали рушійною силою подій 2004 року. Це дає підстави оцінювати "помаранчеву революцію" не як "системний прорив", а як фазу відкритого конкурентного протистояння в рамках ширшого режимного циклу, результатом чого є прихід до влади опозиційних сил [2].

Прийняті в 2004-2005 роках поправки до Конституції і зміна правлячої еліти істотно змінили і механізми реалізації влади. Різко виросла конкурентна боротьба серед політичних акторів. Був усунений диктат стосовно ЗМІ з боку вищих посадових осіб. На зміну йому прийшла гнучка редакційна політика лобіста, яку проводять власники ЗМІ — лідери фінансово-промислових груп. Вони конвертують свій контроль над провідними ЗМІ в політичну лояльність влади і здобуття економічних переваг.

Табл. 1. Розподіл населення України за оцінкою власного ступеня пристосованості до сучасної життєвої ситуації, % [3]

	1997	1999	2001	2003	2007	2010
Активне залучення до нового життя	7,3	7,4	7,2	8,3	16,0	18,0
Перебування в постійному пошуку себе у нинішньому житті	36,3	36,6	38,0	30,5	32,5	33,6
Відсутність бажання пристосовуватись до нинішньої ситуації, існування в очікуванні змін на краще	44,9	46,7	43,3	36,2	37,6	34,0
Невизначеність власного стану	11,4	9,3	11,5	25,0	13,0	14,4

інших прав політичними методами. Водночас уже до середини 1990-х років чітко виявилися істотні протиріччя між декларованими цілями і політичною практикою. Низький рівень політичної участі став нормою соціального життя. "Чорні діри" в законодавстві, порушення чинних законів і правових норм підсилювали соціальну апатію і перетворювали населення в об'єкт маніпулятивних стратегій елітних груп. В Україні дотримували вимоги електорального суперництва, але використання адміністративно-силового тиску викликало сумніви у населення в легітимності результатів виборів і провокувало кризу легітимності влади в цілому. Зростав тиск на ЗМІ, розширювалася репресивна практика боротьби з опозицією.

В рамках типології *Т.Каротерса* політичний режим в Україні до 2004 року слід охарактеризувати як гібридну державу з авторитарним режимом змагання. Це режим, при якому існують формальні демократичні інститути у вигляді показних органів, політичних партій і виборів, але в реальності політичні рішення приймаються в процесі неформальних узгоджень і домовленостей.

Рис. 1. Цикл політичних режимів в Україні



Табл. 2. Розподіл населення за участю у голосуванні на виборах, %

	Вік респондента				Всі респонденти
	15-24	25-49	50-64	65+	
Брали участь у голосуванні	47,5	87,6	92,6	89,3	83,57
Не брали участі у голосуванні	39,5	11,6	6,5	9,5	13,84
Не мають права голосу	10,7	0,2	0,0	0,0	1,55
Невизначеність	2,3	0,7	0,9	1,2	1,04
Разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано за даними Обстеження соціального відторгнення в країнах Центральної та Східної Європи і Центральної Азії (Social Exclusion Survey)

Дуалізм виконавчої влади, закладений в Конституції України, породжує хаос, управлінський безлад і посилює політичну корупцію. Ослаблення вертикалі виконавчої влади, відмова від прямого тиску за політичними мотивами на опозицію зменшили вплив адміністративного чинника на виборах. Парламентські вибори 2006 і 2007 років, Президентські вибори 2009 року продемонстрували зростання змагальності виборчого процесу.

Відсутність системних реформ, розгалужена корупція, продукування недемократичних стандартів політичної культури зберігають основні загрози для українського суспільства. Ключовими з них є непрозорість і непублічність ухвалення політичних рішень, інформаційна закритість влади, авторитарна партійна система, що спирається на закриті списки й імперативний мандат, неврегульований статус опозиції, вплив неінституційних структур (ФПП) на політичний процес.

Таким чином, *інерційність інститутів старого порядку і консервативних практик дозволяють говорити про трансформацію України у бік гібридної держави з електоральним режимом змагання. Відповідно політичне відторгнення в Україні безпосередньо пов'язане з політико-історичною традицією, а також із труднощами та суперечностями сучасного процесу легітимації політичної влади.*

Економічні трансформації і політичні відторгнення

Економічні проблеми і суворий ідеологічний контроль в СРСР змушували населення до вироблення адаптивних механізмів поведінки, які за-

микали радянську людину у межах приватного життя, особистих неформальних практик і проводили практично непереборний кордон між політичною і приватною сферами.

Репродукція політичної влади в СРСР була відсутня, що визначило глибокі прояви масштабного політичного відторгнення в радянському суспільстві.

В результаті розпаду СРСР системоутворювальні інститути радянського суспільства, втративши легітимність, не втратили традиційної легітимності. Українські громадяни були згодні із соціальними правилами, що ґрунтувалися на ідеології державного патерналізму, домінуванні ролі держави в економіці, збереженні пільг для населення і привілеїв для правлячої еліти, незмінності позицій державного сектору в соціальній сфері — освіті, медицині, науці, культурі, управлінні міжконфесійними і міжетнічними стосунками.

Це стало соціальним фундаментом закріплення в Україні патрон-клієнтських стосунків між суспільством і державою. Українська держава грає роль патрона щодо свого колективного клієнта — населення: патрон обдаровує і захищає своїх клієнтів в обмін на лояльність і підтримку. Ці стосунки ґрунтуються на зв'язках особистої залежності і мають неформальний характер.

Нелегальні інститути радянського суспільства (спекуляція і "ліве" виробництво), блат і корупція, подвійна мораль (безодня між прилюдною і приватною позиціями) трансформувалися в легальні інститути "перехідного суспільства", але не отримали необхідної легітимності унаслідок масового сприйняття їх як "узакононого беззаконня".

Сучасні політичні аспекти соціального відторгнення

Нові політичні інститути виявилися неефективними, неавторитетними, корумпованими, а їхні стандарти не обов'язковими для всіх без винятку. В результаті українські громадяни не бажають жити за формально легалізованими, але "тіньовими" по суті правилами і визнавати нові установи як базову інституційну інфраструктуру суспільства. Визнання значущості неформальних стосунків призводить до висновку, що слабкість формальних інституційних правил компенсується в українському суспільстві наявністю неформальних мереж і стосунків: актори залишаються сильнішими за інститути, а політику з прилюдного простору переміщено в неприлюдний.

Відповідно в українському соціумі не сформовано політичного простору, тобто відсутня сфера стосунків і комунікацій громадян та громадян і держави, де мають узгоджуватись суперечливі суспільні, колективні та приватні інтереси і забезпечуватись їх реалізація. Сьогодні можна говорити про те, що український владний простір вже не є соціумом влади, але ще не став полем політики.

Українські громадяни періодично реалізують своє право на участь, перш за все, у формі електоральної активності (таблиця 2).

Проте, участь у голосуванні не завжди безпосередньо пов'язана із політичним вибором, тобто із певним набором компетенцій громадян відносно політики і влади, а отже не завжди є індикатором політичної (соціальної) участі. Теоретично політична активність (політична участь) є рутинною формою масової поведінки, що символізує готовність підтвердити повноваження владних акторів щодо проведення політики, основні засади якої сформульовано самою ж владою. Значені повноваження акумулюють досвід минулого з новим життям і дуже часто мають сильний негативний вплив на відношення людей до політичних організацій і громадянського суспільства. Вони сприймаються як чужорідна реальність поза межами життя громадян, що ніяк не може бути змінена. В результаті, в Україні спостерігається низька мотивація громадян до легітимації політичної влади.

Відторгнення громадян України від процесу розробки суспільно значущих рішень, зокрема тих, що безпосередньо зачіпають інтереси численних груп населення, спричиняє різну інтерпретацію в українському суспільстві сутності і спрямованості цих рі-

Табл. 3. Оцінка населенням України діяльності різних верств політичної еліти у сфері захисту їх інтересів, 2009, %

Президент	3,7
Верховна Рада	1,6
Прем'єр-міністр	5,8
Уряд	2,6
Засоби масової інформації	6,2
Представники місцевої влади	3,0
Профспілки	3,7
Керівники підприємств	1,9
Армія	2,2
Правоохоронні органи	2,9
Церква	8,3
Діячі культури і науки	1,5
Інші	1,0
Ніхто з них не захищає	55,7
Невизначеність	12,5

Табл. 4. Розподіл населення за оцінкою свого впливу на політичну ситуацію, %

	Вік респондента				Всі респонденти
	15-24	25-49	50-64	65+	
Позитивна оцінка	26,3	29,2	34,4	34,9	30,9
Негативна оцінка	53,2	58,9	56,2	50,9	55,9
Невизначеність	20,5	11,9	9,3	14,1	13,2
Всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано за даними Обстеження соціального відторгнення в країнах Центральної та Східної Європи і Центральної Азії (Social Exclusion Survey)

Табл. 5. Розподіл населення України за віком і самооцінкою власної відповідальності за стан суспільних справ, 2010, %

Вік, років	Визнання відповідальності		Невизнання відповідальності		Невизначеність	
	В країні	У місті або селі	В країні	У місті або селі	В країні	У місті або селі
18-25	24,7	28,5	62,0	58,2	13,3	13,3
26-40	25,7	30,5	61,2	57,3	13,1	12,2
41-55	23,5	30,5	61,3	57,2	15,3	12,3
56+	21,1	22,9	66,9	66,2	12,0	10,9

шень, відтворюючи реакції політичного відторгнення і відхід у приватну сферу.

Таким чином, *українська політична еліта егоїстично обмежує можливості політичної участі громадян.*

Конституція 1996 року, яка була пактом еліт, визначила демократичні рамки для розвитку життєздатного політичного суспільства і прилюдної сфери. Було зафіксовано права і свободи людини, заборонено цензуру, визначено принцип зміни влади через процедуру виборів і цілий ряд інших демократичних цінностей. Проте, головною проблемою становлення демократії в Україні залишається невідповідність прийнятої нормативно-правової бази реальним політичним відношенням. В Україні укорінилася параконституціональна практика, що автоматично означає неминучість розриву між формально визнаними конституційними нормами і їх дотриманням.

Рационалізм нормативної держави, прописаний у Конституції України і відповідних Законах, постійно суперечить практикам політичного режиму. Наслідком цього стає критично високий рівень недовіри до всіх політичних інститутів. Населення України не бачить жодного політичного суб'єкта, який захищав би його інтереси (таблиця 3).

Низький рівень довіри породжує внутрішнє переконання в тому, що наявні протиріччя в політичній сфері непереборні. Це веде до подальшого поглиблення розриву інтересів політиків і громадян і провокує конфліктості українського суспільства. Населення, оцінюючи власні перспективи і перспективи розвитку української держави, не бачить своєї ролі в освоєнні політики, перетворенні її в полі узгодження різних інтересів. Більше половини населення України не має відчуття, що громадяни впливають на політичну ситуацію (таблиця 4).

Саме тому конфлікт політичного і громадянського стійко займає друге місце після соціального конфлікту.

Суспільні зміни останніх років істотно відбилися на життєвих стратегіях і соціальних очікуваннях людей, належних до різних вікових груп. У цей період сталася різка зміна розподілу соціальних ролей між віковими категоріями. Це пов'язано з динамізмом інституційних перетворень у політиці й економіці, формуванням нових управлінських стратегій, іншої ділової культури, інших поведінкових стереотипів, переплетення у різних вікових групах традиційних і сучасних цінностей (таблиці 5 і 6).

Табл. 6. Оцінка населенням України суспільних груп, між якими існує значна напруженість, %

Варіанти відповіді	2010 р.	до 2020 р.
Між бідними і багатими	68,5	63,1
Між політиками і звичайними громадянами	52,0	42,2
Між найнятими робітниками й управлінцями, власниками на підприємствах	47,0	41,3
Між конкуруючими релігіями	20,1	16,0
Між молодими і літніми	19,5	16,1
Між менш освіченими людьми й інтелігенцією	13,5	13,0
Між тими, хто недавно приїхав до країни, емігрантами і тими, хто проживає в країні давно	10,9	12,3
Між представниками різних етнічних груп, меншин і більшістю в країні	10,8	9,6
Між прибічниками ідей переважно національного або переважно глобального розвитку	10,7	10,1
Між жителями столиці, великих міст і жителями інших населених пунктів	10,3	8,1
Між тими, що працюють і пенсіонерами	10,0	10,8
Між носіями регіональних інтересів і всією нацією (більшістю в країні)	7,5	8,3
Між релігійними і нерелігійними людьми	7,3	7,2
Між чоловіками і жінками	5,9	5,7
Між євреями й іншими національними групами	5,0	5,1
Між людьми, які мають і не мають дітей	4,0	3,0

Ускладнення соціальних практик в українських умовах відбувалося паралельно з процесом відторгнення населення від політичної сфери. 88% опитаних серед молоді, до 80% людей середнього віку і 86% старшого віку не брали участі протягом 12 останніх місяців ні в одному суспільно-політичному заході [3].

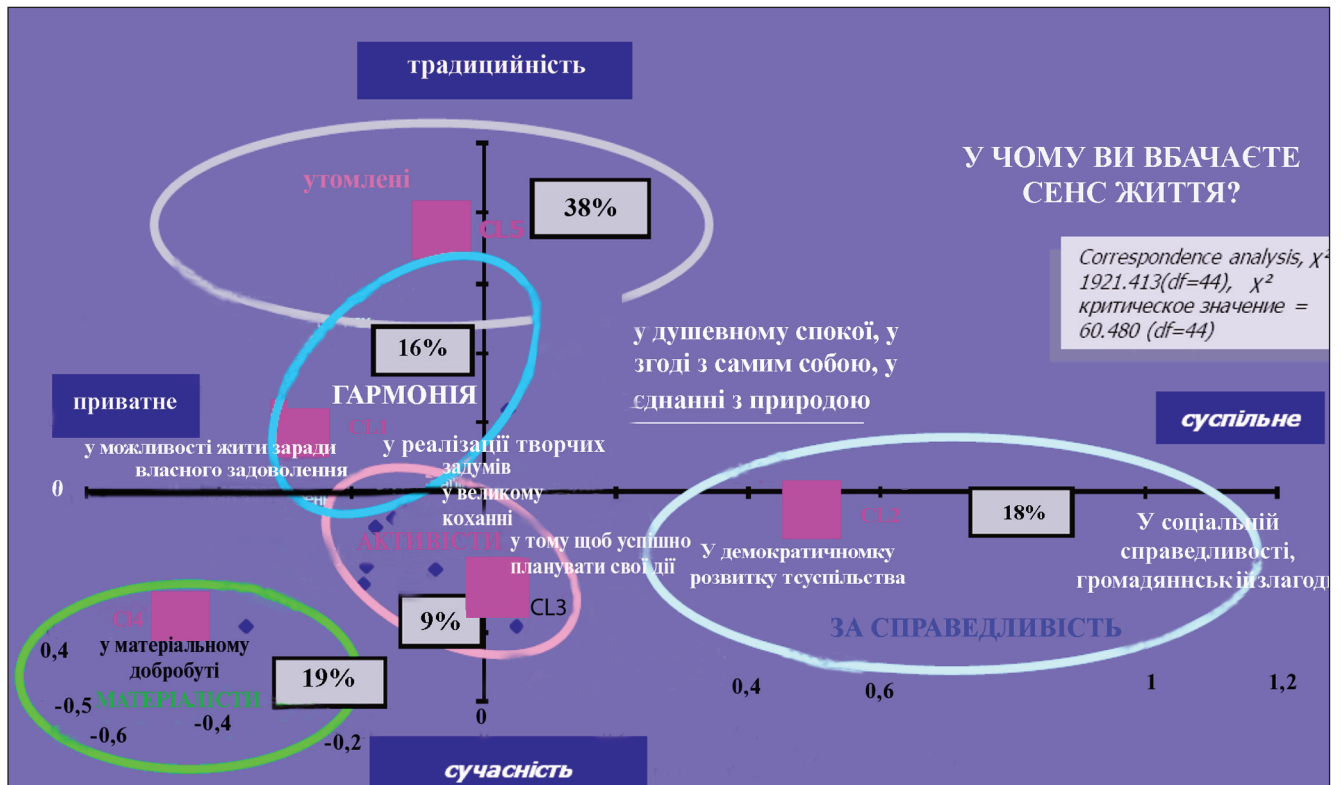
Ставлення до політики як до чужої реальності призвело до вакууму відповідальності за стан справ в країні практично у всіх вікових групах. Відторгнення стало домінантним настроєм, не дивлячись на різний життєвий досвід поколінь. Пов'язано це, перш за все, з тим, що українська держава не забезпечує дотримання гарантованих Конституцією прав і свобод людини. Відсутність прямої дискримінації за віковою ознакою межує з неформальними практиками діяльності державних органів, які керують поведінкою громадян, а не надають їм послуги. Це вочевидь не дає змоги населенню відчувати свою причетність до

сфери політики ані на рівні держави, ані на місцевому рівні чи у власному житті.

Поширення неформальних практик консолідує погляди і молодих, і зрілих людей на можливості порушення норм і правил поведінки у суспільстві. Остаточного зруйновано закономірність населення, під сумнів поставлено необхідність дотримання встановлених правил і офіційних норм. Більшою мірою вони збереглися лише в старших вікових групах. Загалом населення не вважає встановлений порядок справедливим і не готове дотримуватися норм — майже 70% вважають прийнятними нечесні вчинки заради вигоди [4]. Суспільство втомлене від неорганізованості, жорсткої конкурентної боротьби усередині політичного класу і прагне наведення порядку, навіть, якщо задля цього треба буде поступитися свободою. Правопорядок і рівність усіх перед законом є головним для переважної більшості населення незалежно від віку.

Водночас частина політиків в Україні розуміє "порядок" не як верховенство закону, а як відновлення керуваності за рахунок зміцнення держави. Теза про те, що бізнес не має права втручатися в політику, концентрує новий постулат сучасної бюрократичної ідеології: можна робити не те, що регламентується законом (наприклад, впливати на політичний процес законними засобами), а те, що дозволено владою. Відповідно державне управління — привілей бюрократії, і бізнес в нього втручатися не має; приватний бізнес дозволений лише за умови його політичної лояльності і підтримки владних ініціатив. Такий підхід, безперечно, посилює політичне відторгнення значної частини соціально активних вікових груп і формує ідеологічні засади подальшого зростання бюрократичного впливу на суспільне життя.

Рис. 2. Смысловая сегментация украинского социума



Політичні відторгнення окремих верств населення

Політичне відторгнення старшого населення. Тяжке матеріальне становище більшості старшого населення спричиняє їх прихильність до "економічного" голосування, перш за все, на виборах до місцевих органів влади, зокрема завдяки отриманню товарів і послуг з боку політичних сил і кандидатів на посади голів місцевої влади. Висока електоральна активність старших груп (таблиця 2) істотно коригує результати виборів і фактично легітимізує тих, що прийшли до влади з порушенням закону. Своєю чергою, влада, сформована у такий спосіб, незаконно отримує політичну ренту і посилює політичне відторгнення населення. Все це створює замкнене коло, розірвати яке в змозі лише глибинні та системні політичні реформи.

Політичне відторгнення молоді. Політичне відторгнення окремих груп молоді зумовлено ускладненим доступом до найнеобхідніших ресурсів життєзабезпечення: матеріальним, освітнім, відсутністю соціального ліфта, обмеженими можливостями участі в процесах державного управління і місцевого самоврядування. В Україні спостерігається низька електоральна участь у молодіжній групі, слабе представництво в різних органах дер-

жавної влади (близько 5%). За даними Обстеження соціального відторгнення в країнах Центральної і Східної Європи та Центральної Азії (Social Exclusion Survey), основною причиною неучасті молоді в голосуванні є аполітичність — 14,35% тих, хто не голосував у віці 15-24 років, зовсім не цікавляться політикою. Молодь не має механізму вбудовування у соціальні мережі висококваліфікованої еліти, не має доступу до ухвалення рішень, а відповідно, і не контролює ресурси. Це посилює соціальне відторгнення молодих людей, знижує їхню активність, маргіналізує або підштовхує до еміграції.

Гендерні аспекти політичного відторгнення. За роки незалежності в українському соціумі сталися істотні зміни у поглядах на роль жінки в політиці. Радянська політична практика, при всьому гендерному декорі, який забезпечувався через символічні призначення жінок, була суто маскуліною і патріархальною. Це знаходило віддзеркалення в масовій свідомості громадян України (таблиця 7).

З 1 січня 2006 р. набрав чинності Закон України "Про рівність можливостей жінок чоловіків". Прямі форми відторгнення у вигляді інституційних заборон в Україні відсутні. Але гендерна нерівність має безліч проявів, найпоширенішим є нерівність жінок у доступі до політичної влади. В Україні

так і не сталося кардинальних зрушень в участі жінок в органах державної влади. У Верховну Раду України останнього скликання було обрано всього лише 34 жінки (7,5%). Показовими в цьому відношенні є і відсутність жінок у складі новосформованого уряду, абсолютно некоректні вислови деяких політичних діячів з приводу ролі жінок в політиці.

Політичне відторгнення сільського населення. Населення сільської місцевості, яке за даними Держкомстату України становить 32% загальної чисельності, перебуває також у групі зростання ризику. Криза посилює традиційні для українського села проблеми — розвал соціальної інфраструктури, безробіття, бідність, депопуляція. У деяких сільських районах власних бюджетних надходжень не вистачає навіть на оплату діяльності сільських Рад.

Електоральна поведінка сільського населення є доволі активною, що віддзеркалює поширеність традиціоналістських стереотипів радянської епохи. Але політична участь обмежується голосуванням і ніяк не пов'язана з можливістю впливати на формування політичних рішень, включаючи і місцевий рівень, контролювати дії влади. Неформальні практики, більш вкорінені й сильніші, ніж в місті, є серйозною перешкодою для раціоналізації і

модернізації політичних процесів. На місцевих виборах маркером є дихотомія "свій - чужий", що ускладнює ротацію в політичній і адміністративній сферах, формує стійкі неформальні групи впливу, які концентрують у своїх руках ресурси і вибудовують жорсткі патрон-клієнтські відносини із сільським населенням.

Політичне відторгнення іммігрантів.

Проблемою оцінки ступеня політичного відторгнення мігрантів є їхній облік. За даними МВС України, чисельність іноземних громадян становить 279 тис. осіб, тоді як чисельність нелегальних іммігрантів, за оцінками експертів, сягає 700-800 тис. Розселяють іммігранти в ареалах великих міст, переважно на півдні та сході України, та навкруг Києва.

Законодавчого підґрунтя політичного відторгнення мігрантів в Україні не існує. За роки незалежності Україною прийнято ряд правових документів, спрямованих на мінімізацію прямих чинників відторгнення мігрантів. Зокрема, в Конституції України закріплено гарантії іноземцям і особам без громадянства, які перебувають в Україні на легальних підставах, на рівні гарантій громадянам України (ст. 26). У 2001 році ухвалено Закон України "Про правовий статус іноземців", де визначено права мігрантів у сфері майнових прав, закріплено право на освіту, свободу совісті, свободу пересування, гарантії особистих прав. Згідно з цим Законом іноземці мають право брати участь в легальних об'єднаннях громадян, за винятком політичних партій, тобто особи, які не є громадянами України (громадяни інших країн або особи без громадянства) не мають права обирати і бути обраними в органи державної влади, брати участь у референдумах (ст. 23). Українське законодавство передбачає кримінальне переслідування за прояви ксенофобії і расизму. У 2002 році Україна приєдналася до Конвенції про статус біженців (1951) і Протоколу про статус біженців (1967). Україною ратифіковано найважливіші міжнародні документи у сфері захисту мігрантів від проявів расизму і ксенофобії: Декларацію ЮНЕСКО про раси і расові заборони (1978), Декларацію ЮНЕСКО принципів терпимості (1995), Європейську соціальну хартію (1996), Європейську конвенцію про громадянство (1997), Рамкову конвенцію про захист прав національних меншин (1998). Торік Україна підписала договір з ЄС про реадмісію.

Законодавством України визначено чотири структури, до функціональних обов'язків яких входять питання

мігрантів: ключовим органом є Державний департамент у справах громадянства, імміграції і реєстрації фізичних осіб МВС України; різні специфічні функції покладено на Службу безпеки України, Державну прикордонну службу України і Державний Комітет у справах національностей і релігії.

Попри доволі розвинену законодавчу базу процеси соціальної інтеграції мігрантів протікають украй повільно і суперечливо. Місцеве населення не завжди психологічно готове до появи великих анклавів мігрантів,

що провокує випадки міжетнічної напруженості, ксенофобії і расизму. Саме тому в Україні працюють чинники відносного політичного відторгнення, пов'язані з міфами масової свідомості, конкуренцією на ринку праці і неформальними практиками. Зокрема майже половина населення знає про факти недружного ставлення з боку місцевого населення, 25% були свідками такого ставлення, тоді як ніколи не чули про випадки поганого ставлення 13% і не були свідками близько 30% [5].

Табл. 7. Розподіл населення України за становленням до участі жінок в політиці, %

	1992	1999	2000	2001	2004	2005	2006
Негативне становлення	38,0	18,1	21,9	20,1	14,6	14,0	16,4
Позитивне становлення	45,1	64,5	60,3	61,7	70,8	71,4	70,7
Невизначеність	16,9	17,4	17,8	18,2	14,6	14,6	12,9

Табл. 8. Розподіл населення за оцінкою імовірності їх виїзду за кордон з метою еміграції, %

	Мета виїзду		
	Навчання	Робота	Постійне проживання
Неможливість	89,9	80,1	87,1
Можливість	3,6	12,0	5,3
Невизначеність	6,5	7,9	7,5
Разом	100,0	100,0	100,0

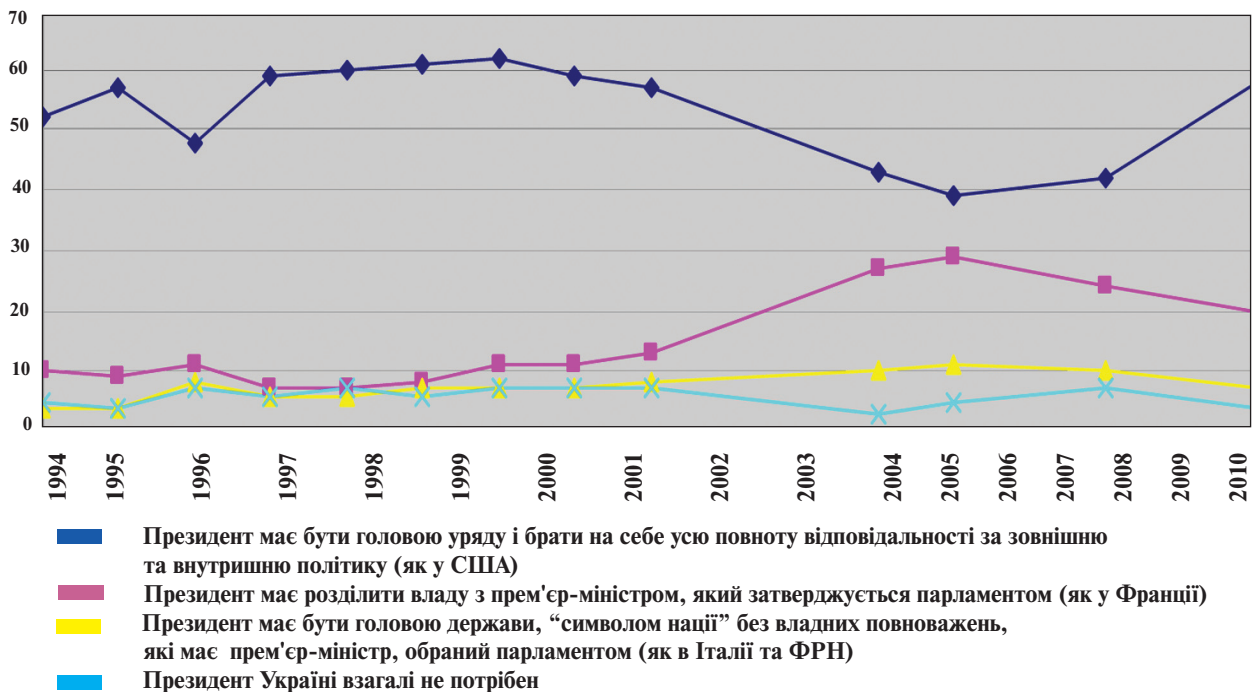
Джерело: розраховано за даними Обстеження соціального відторгнення в країнах Центральної та Східної Європи і Центральної Азії (Social Exclusion Survey)

Табл. 9. Розподіл респондентів, які перебували будь-коли за межами країни понад 3 місяці з метою працевлаштування, за часом останнього виїзду і повернення, %

Роки	Виїзд	Повернення
до 1990	11,3	11,3
1990-1994	9,3	8,2
1995-1999	17,6	12,4
2000-2004	23,8	16,5
2005-2007	10,3	21,7
2008	15,5	11,3
2009	9,3	15,5
Разом	100,0	100,0

Джерело: Держкомстат України

Рис. 3. Динаміка думок щодо обсягів президентських повноважень



Головну роль в адаптації іммігрантів мають відігравати регіональні та місцеві органи влади, однак вони відверто демонструють свою пасивність. До того ж іноземці стикаються з проявами агресивності з боку міліції (19% респондентів назвали ставлення міліції до мігрантів негативним і 21% — байдужим) [6].

Деструктивну роль в інтеграційних процесах інколи відіграють ЗМІ, які продукують інформацію про переважно кримінальний характер діяльності мігрантів.

Європейська комісія проти расизму і нетерпимості рекомендувала Україні прийняти Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні і приєднатися до Міжнародної конвенції про захист прав працівників-мігрантів і членів їхніх сімей. На думку Комісії, бажано на конституційному рівні закріпити право на рівність і недискримінацію для всіх осіб, які перебувають під юрисдикцією України. Слід констатувати, що ці проблеми обговорюються сьогодні лише на рівні експертів і не досягли поки необхідного резонансу в органах законодавчої і виконавчої влади.

Політичне відторгнення емігрантів. Окремою проблемою є політичне задлуження громадян України, які тимчасово проживають (зазвичай навчаються або працюють) за межами України. Суспільство має забезпечити їм можливість участі в політичному житті Батьківщини. І в цьому контексті важливими є оцінки як реалізованих намірів емігрувати, так і потенційних.

Схильність громадян до різного роду міграцій характеризує територіальну мобільність населення, міру задоволеності наявними умовами життя і роботи, готовність змінити ці умови. За даними Обстеження соціального відторгнення в країнах Центральної і Східної Європи та Центральної Азії (Social Exclusion Survey), найбільш поширеною підставою для виїзду за кордон є трудова міграція — 12% населення мають такі наміри (таблиця 8). Правда, в найближчі два-три місяці це збиралися зробити лише 5,2% з них, 19,4% — впродовж наступних 12 місяців, 39,4% — в наступних 2-3 роки; понад третина не може визначитися із часом виїзду.

Можливість стаціонарної еміграції підтвердили 5,3% населення, причому більше половини з них (54,3%) не змогли визначитися з термінами виїзду. У найближчі два-три місяці збиралися емігрувати 2,8%, 10,6% — впродовж наступних 12 місяців, 32,4% — в наступні 2-3 роки.

Здобути освіту за кордоном передбачали 3,6% респондентів. З них 2% збиралися виїхати на навчання в найближчі два-три місяці, 9,2% — впродовж наступних 12 місяців, 44,9% — в наступні 2-3 роки, останні 43,9% — важко з відповіддю.

Загалом про можливість виїзду за кордон заявили 14,1% респондентів. Проте, переважна більшість із них ще не робила конкретних кроків для реалізації своїх планів. Тому цілком імовірно, що вони не будуть здійснені.

Серед причин виїзду за кордон найбільш вагомими є бажання отримувати вищу плату, навіть за менш кваліфіковану роботу — цей варіант відповіді вказали 44,4% осіб, які мають наміри виїзду (вочевидь, це стосується тих, хто планує емігрувати саме в пошуках роботи); прагнення жити в більш розвинутій країні (19,7%); побачити світ, отримати досвід (12,1%); бажання забезпечити кращу освіту для своїх дітей (5,2%), поліпшити перспективи професійної кар'єри (4,7%), возз'єднання або створення сім'ї. Хоча серед причин формування міграційних настроїв домінують матеріальні чинники, 3,9% респондентів заявили, що просто не бажають більше жити в Україні.

Проте, оцінюючи результати опитувань у контексті оцінки масштабів політичного відторгнення емігрантів, варто звернути увагу на те, що менше третини тих, хто декларує свої прагнення виїхати за кордон з метою працевлаштування підтвердили своє перебування за межами України понад 3 місяці. Вочевидь, респонденти охочіше ділилися своїми планами, ніж готові були розповісти про своє минуле. Закономірно, що основною метою трудових міграцій було бажання отримувати вищу оплату, навіть за менш кваліфіковану роботу, — цей варіант відповіді вказали 72,2% респондентів, які підтвердили факт працевлаштування за кордоном.

На основі порівняльного аналізу розподілу українських трудових мігрантів за часом останнього виїзду і повернення (табл. 9), можна зробити деякі (дуже обережні) висновки, зокрема щодо зростання чисельності емігрантів і повернувшись до України впродовж 1990-2004 років і докорінну зміну цих процесів у 2005-2007 роках. Поза сумнівом, це пов'язано із загальним поліпшенням соціально-економічної ситуації в країні та очікуваннями політичних і економічних змін після перемоги "помаранчевої революції".

Попри те, що глобальна рецесія прийшла до України дещо пізніше,

ніж в інші Європейські країни, у 2008 р. кількість виїздів значно збільшилася. В цілому можна зробити висновок, що фінансова криза, звичайно, знизила масштаби міграцій українських громадян, проте їх повного припинення чекати не варто. Оскільки працівники-мігранти традиційно належать до найуразливіших груп населення, зокрема в контексті всіх проявів їх відторгнення, високий рівень активних міграційних настроїв серед українських громадян слід визнати складною проблемою не лише для України, але й для країн-реципієнтів.

Залучення населення до політичного життя

Принциповим завданням, від успішності розв'язання якого залежатиме успіх і всієї політики залучення, є підвищення рівня довіри населення до всіх політичних інститутів. Саме це є наріжним каменем формування всієї системи. За умов україністичних очікувань більшості населення, жорсткого протистояння між владою і опозицією, коли остання завжди дуже гостро критикує всі без винятку владні рішення, невідповідності в багатьох випадках реальних правових відносин законодавчо-нормативній базі та відсутності традицій співпраці влади з населенням видається доцільним:

**узгодити реальні правові відносини та нормативно-правове поле;*

**налагодити практику систематичного роз'яснення населенню намірів влади з чітким і чесним висвітленням очікуваних результатів і можливих ризиків;*

**забезпечити зв'язок принципових реформаторських рішень із позицією населення через обов'язкове проведення роз'яснювальної роботи без популістських аргументів і загравань.*

Характерною ознакою низького рівня участі населення в політичному житті є низькі оцінки громадян України своїх можливостей впливати на суспільне буття, причому це спостерігається як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях, включаючи навіть рівень місцевих громад. Це є наслідком відсутності розвиненого громадянського суспільства — з одного боку, і вкрай низького рівня правової культури населення — з другого. У поєднанні з реальним дуже високим рівнем корупції, що пронизує наскрізь чи не все українське суспільство, це створює дійсно непереборні перешкоди більшості населення впливати на владні рішення і на стадії їх формування, і на стадії контролю за виконанням. З метою зміни свідомості населення видається необхідним:

**пояснювати населенню його можливості контролювати діяльність влади;*

**давати населенню правові знання і навчати правилам поведінки в громадянському суспільстві;*

**спростити механізм реєстрації структур громадянського суспільства*

Залучення всіх верств населення до політичного життя передбачає активізацію політичної поведінки тих груп, які сьогодні з різних причин не реалізують свої права. Передусім йдеться про право голосу на референдумах і виборах влади.

Задоволеність громадян європейських країн у 2009 році

Країна Європи	Життя у цілому	Нинішнім станом економіки	Роботою уряду	Тим, як працює (діє демократія в країні)
Бельгія	7,27	4,29	3,92	5,17
Болгарія	4,41	2,33	2,22	2,43
Швейцарія	7,96	5,90	5,97	6,93
Кіпр	7,08	4,85	5,94	6,57
Чеська Республіка	6,65	3,74	3,71	4,86
Німеччина	6,95	4,23	4,23	5,54
Данія	8,52	6,21	5,48	7,36
Естонія	6,20	3,53	3,53	4,52
Іспанія	7,31	3,57	4,04	5,83
Фінляндія	7,94	6,10	5,94	6,52
Франція	6,35	3,04	3,89	4,58
Велика Британія	7,08	3,13	3,60	4,88
Греція	6,06	2,35	2,69	4,38
Хорватія	6,67	2,98	2,87	3,81
Угорщина	5,29	1,78	1,88	3,01
Ізраїль	7,44	4,26	3,67	5,07
Латвія	5,88	1,81	1,80	3,27
Нідерланди	7,69	5,50	5,53	6,23
Норвегія	7,89	6,51	5,16	6,68
Польща	6,87	4,44	3,57	4,81
Португалія	5,72	2,83	3,27	4,05
Румунія	6,14	3,55	3,49	3,97
Росія	5,47	3,53	4,93	3,94
Швеція	7,86	5,00	5,12	6,47
Словенія	6,93	4,29	4,53	4,75
Словаччина	6,51	4,82	4,79	4,96
Туреччина	5,68	3,21	4,20	3,93
Україна	4,19	1,50	1,53	2,52

На жаль, в сучасній Україні електоральна активність є дуже диференційованою — за віком, за місцем проживання, за рівнем освіти і навіть за статтю. Зокрема порівняно із молоддю 18-29 років електоральна активність старших за віком є вищою: осіб 30-39 років на 12%, 40-49 років — на 19, 50-59 років — на 26, 60 років і старших — на 3%. Активність чоловіків на 8% вища, ніж жінок, росіян — на 13%, а інших національностей — на 11% нижча, ніж українців [7]. Відповідно, необхідно підвищити електоральну активність молоді, жінок і етнічних меншин, передусім росіян.

Вкрай низьке представництво жінок на вищих щаблях законодавчої та виконавчої влади потребує не тільки психологічних трансформацій, як широких верств населення, так і посадовців, але й конкретно-практичних дій, зокрема квотування представництва жінок в органах законодавчої та виконавчої влади. Видеться, що без цього істотно змінити ситуацію не вдасться.

Окремою проблемою політичного життя України є інтеграція іммігрантів в український соціум. Нехтування нею є вагомим деструктивним чинником політичного простору в цілому, підґрунтям криміналізації соціального середовища. Тому нагальною потребою є дії, спрямовані на:

*максимальну легалізацію іммігрантів;

*забезпечення їм доступу до медичних та освітніх послуг.

Взагалі ж формування цілісної міграційної політики є надзвичайно важливим елементом політики залучення.

Висновки

На рівень участі громадян у політичному житті країни вплинули специфічні особливості політичних трансформацій в Україні, які визначили характерні прояви відторгнення. Зокрема, низький рівень політичної участі став нормою соціального життя.

Невідповідність нормативно-правової бази реальним правовим відносинам спричинила критично високий рі-

вень недовіри населення до всіх політичних інститутів, що своєю чергою породжує внутрішнє переконання населення в неможливості управління своєю країною безпосередньо або за допомогою вільно вибраних представників. Такі настрої відбиваються у критично низькому рівні участі в суспільно-політичному житті і слабкій самооцінці особистої відповідальності за стан суспільних справ.

Електоральна поведінка старших вікових груп характеризується прихильністю до "економічного" голосування, що посилює політичне відторгнення населення. Низька електоральна участь молоді та слабке представництво в органах влади обмежує доступ соціально активних вікових груп до участі в управлінні державою і можливості реформи політичних стосунків. Політична участь сільського населення обмежується активним голосуванням і не пов'язана з можливістю впливати на місцеву політику або контролювати дії влади.

Попри значну зміну суспільних поглядів на роль жінки в політиці, в Україні спостерігається значне відторгнення жінок від політичної влади на національному і місцевому рівнях.

Процеси соціальної інтеграції іноземців протікають украй повільно і досі не викликають необхідної уваги органів законодавчої та виконавчої влади.

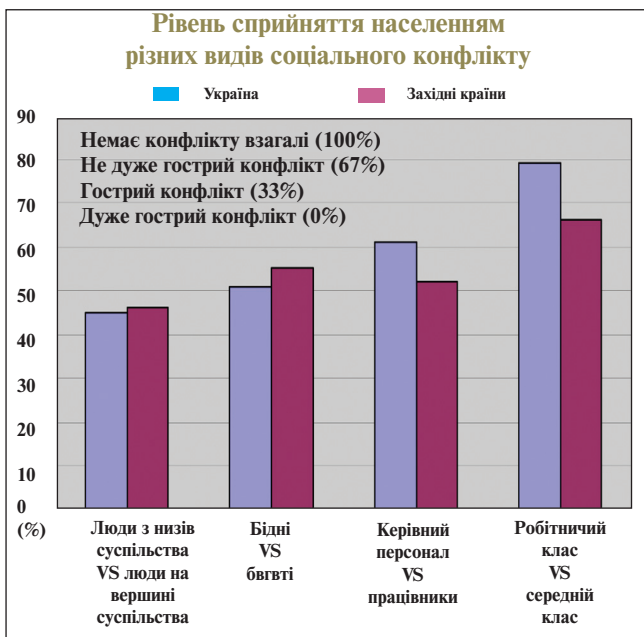
За результатами комплексного оцінювання ступеня і масштабів соціального відторгнення в Україні в критичному становищі, яке межує з маргіналізацією, перебувають 17,9% українських домогосподарств, більше половини з яких — у сільській місцевості. Типове домогосподарство, яке страждає від гострих та критичних проявів соціального відторгнення (має 5 або 7 ознак відторгнення), — це сім'я, яка проживає в сільській місцевості і складається з осіб працездатного віку з дитиною або двома дітьми. Усі дорослі члени сім'ї мають, як правило, повну середню освіту, працюють за наймом або є безробітними. У більшості випадків їхній рівень життя є нижчим за межу монетарної бідності.

Комплексна оцінка соціального відторгнення дає змогу визначити найбільш вразливі верстви населення, які, вочевидь, не можуть самостійно долучитися до суспільного життя і потребують допомоги і від держави, і від місцевої громади, і від різноманітних суспільних структур.

Водночас різні соціально відторгнуті групи по-різному потерпають від порушення своїх прав, і це викликає різні наслідки. Наприклад, особи старшого віку через брак коштів часто не в змозі купувати необхідні ліки і отримувати якісну медичну допомогу, а молодь через той же брак коштів потерпає від неможливості продовжувати навчання. Відповідно політика щодо залучення відторгнутих верств населення до суспільного життя і соціальної інтеграції українського суспільства має передбачати два складники:

— загальні реформаторські дії економічного, політичного, психологічного характеру, спрямовані на комплексне оздоровлення ситуації і забезпечення всім верствам населення доступу до базових соціальних послуг і економічних ресурсів;

— точкові заходи, орієнтовані на залучення окремих, часто нечисленних груп.



Література

1. Фисун А. А. Демократия, неопатримониализм и глобальные трансформации. — Харьков: Константа, 2006. — С.135-136.
2. Hale H. Regime Cycles: Democracy, Autocracy and Revolution in Post-Soviet Eurasia // World Politics. — 2005. — Vol.58. — No.1. — P.161.
3. Українське суспільство 1992-2009. Динаміка соціальних змін. — К.: Інститут соціології НАН України, 2010. — С.192.
4. Там само. — С.454.

5. Алмаши, М. Актуально: толерантність. — К.: Стило, 2008. — С. 20.

6. Опитування Східно-європейського інституту розвитку - Непочуті голоси - проблеми імміграції прав і свобод людини в Україні. — К.: Фара, 2008. — С.66.

7. Балакірева О.М. Особливості електоральної поведінки виборців під час президентських виборів 2010 р. // Український соціум. — 2010. — №1. — с.11-12.