



Woodrow Wilson
International Center
for Scholars

Kennan Institute

Політичні і економічні перетворення в Росії і Україні



Москва «Три квадрата» 2003

Ця книжка – кульмінація процесу, який почався 5–8 липня 1999 р., коли Інститут Кеннана зібрав близько двадцяти своїх випускників із Росії і України для обговорення проблем перехідного періоду в обох країнах. Конференцію, що відбулася завдяки фінансовій підтримці Бюро з освіти й культури Державного департаменту США, було організовано на численні прохання російських та українських випускників, які прагнуть відновлення й зміцнення взаємних інтелектуальних контактів.

Учасники тієї першої зустрічі зібралися в Києві в дні, коли в місті було зафіксовано найвищу температуру за всю його довгу історію. Атмосфера в конференц-залі ще більше розпалювалася з виникненням усе нових і нових спірних питань. Матеріали конференції були опубліковані київським офісом Інституту Кеннана в збірнику «Перехідний період в Україні и в России. Политика, экономика, этносоциальные процессы / Перехідний період в Україні та в Росії. Політика, економіка, етносоціальні процеси». Уперті, іноді дещо театральні обставлені дискусії були надзвичайно гарячими, але вони багато що прояснили. Росія і Україна були представлені як два різних суспільства, що стикаються з багатьма схожими проблемами. Ми їхали з Києва переконаними в тому, що продовження їх обговорення сприяло б відновленню важливого діалогу між інтелектуальними громадами двох країн. Це дало б можливість критично осмислити проблеми пострадянського перехідного періоду, визначити порядок проведення подальших досліджень у кожній країні й переглянути відповіді на ряд питань суспільно-наукової теорії. Отримавши підтримку від Фонду Джорджа Ф. Кеннана, ми змогли сформувати робочу групу, якій треба було розвивати початкові задуми.

За останні два роки відбулося чотири зустрічі робочої групи: 22–24 жовтня 1999 р. в Голіцино (Росія), 28–29 січня 2000 р. в Пушці-Водиці (Україна), 2–3 червня 2001 р. в Чернігові (Україна) і 15–16 вересня 2001 р. знову в Голіцино. Статті, що ввійшли до цього збірника, є підсумком роботи учасників проекту. Їм вдалося за короткий термін визначити коло проблем для порівняльного аналізу, а саме: економічний, політичний та етнополітичний розвиток двох країн. Ці теми розкрито в статтях, підготовлених на національному матеріалі українськими та російськими авторами.

Насправді ці статті набагато більше пов'язані між собою, ніж може здатися на перший погляд, оскільки вони готувалися за взаємообумовленими схемами шляхом інтенсивного міжнаціонального зіставлення. У результаті в розділах книги, присвячених проблемам однієї країни, за рахунок вичерпної інформованості авторів про все, що відбувається в іншій, закладено основу для порівняння.

На першій конференції в липні 1999 р. розгорнулися численні дискусії щодо причин тих або інших трансформацій в обох країнах. Мабуть, не варто звертати увагу тільки на розбіжності в думках, але, на наш погляд, у всіх присутніх у конференц-залі склалося враження, що учасники чітко розділилися за принципом громадянства. Цей поділ підтвердився і на першій зустрічі робочої групи в красивому, але холодному Голіцино. Утім, подібні настрої швидко зникли, і підгрупи взялися до обговорення своїх тем. На час зустрічі в Чернігові, що відбулася через кілька місяців, усі суперечки перейшли з політичної у дисциплінарну площину. Уважний читач, безперечно, виявить певні розбіжності, однак вони є наслідком нормального академічного диспуту. До того ж багато протиріч було усунуто під час неформального спілкування учасників.

Опубліковані статті не є продуктом праці лише тих авторів, чиї прізвища названо в змісті. Це підсумок тривалого процесу, коли спалахи гніву змінювалися гумористичними ситуаціями й справжніми одкровеннями. Висловлюємо вдячність не лише авторам, а й усім учасникам проведених зустрічей: Андрію Аблову, Олексію Алексееву, Сергію Алексашенку, Олександрі Бабаніну, Юрію Батурину, Валерію Бебику, Наталії Беліцер, Ігорю Бураковському, Віктору Верещагіну, Вікторії Голіковій, Костянтину Головинському, Олексію Гараню, Тетяні Гардашук, Євгену Головасі, Олександрі Дем'янчуку, Леонадії Дробіжевій, Тетяні Клінченко, Ігорю Клямкіну, Олександрі Копиленку, Карині Коростелиній, Ільку Кучеріву, Володимирі Кулику, Світлані Купряшкіній, Павлу Кутуєву, Олені Лазоренко, Кирилу Лукеренко, Олександрі Майбороді, Сергію Макееву, Олександрі Моці, Олександрі Некипелову, Ользі Носовій, Степану Павлюку, Андрію Панібудьласка, Емілю Паїну, Ірині Прибитковій, Вільяму Смирнову, Сергію Соколовському, Віктору Сूपяну, Олені Танасюк, Ігорю Торбакову, Олександрі Ципку. Справді неоціненну підтримку в реалізації проекту надали колеги з київського й московського офісів Інституту Кеннана, особливо Ярослав Пилинський та Катерина Алексеева.

Той, хто не раз брав участь у різних семінарах і конференціях, часто сприймає результати наукових досліджень як звичайну річ. Однак зустрічі, які спричинили вихід у світ цього збірника, відзначалися своїм особливим інтелектуальним і загальнолюдським змістом. Життя інтелектуальних громад у Росії і Україні – це два різних світи, яким притаманні сильні й слабкі сторони і які мають кожен свої інтереси. Зустрічі, проведені в рамках цього проекту, свідчать про те, що обидві сторони тільки виграють, якщо як рівні вестимуть зацікавлене й плідне обговорення долі своїх країн. Це був незвичайний проект, його наслідком стало створення цього унікального збірника, читачами якого стануть громадяни Росії, України і ті, хто живе за їх межами. Нам же, і в особистому, і в професійному плані, надовго запам'ятаються жваві суперечки й обговорення, свідками яких ми були протягом багатьох днів спілкування.

Блер Рубл, *директор*
Ненсі Попсон, *заступник директора*
Інститут Кеннана, Центр ім. Вудро Вільсона
Вашингтон, округ Колумбія
Лютий 2002 р.

Вступ

Ця публікація є результатом аналізу реформування двох найбільших пострадянських держав, проведеного в рамках дослідницького проекту «Росія та Україна: досвід економічних і політичних перетворень» за підтримки Інституту Кеннана. Учасники проекту виходили з того, що стратегічною метою трансформацій 90-х рр. у Росії і в Україні проголошувалося забезпечення стійкого економічного зростання й становлення демократичної, стабільної та ефективної політичної системи. Поряд із цим кожна з двох країн вирішувала завдання створення правової мультикультурної та поліетнічної держави на основі пошуку нової ідентичності. Проте результати десятилітніх перетворень виявилися в багатьох відношеннях далекими від задекларованої мети та суспільних сподівань.

Дослідники спробували, по-перше, виявити те, що перешкоджає утвердженню інститутів, норм і процедур динамічної ринкової економіки та плюралістичної політичної системи, в якій, згідно з визнаними міжнародними принципами й стандартами, забезпечуються права й інтереси як особи, так і соціальних, етнічних і конфесійних груп. По-друге, на основі вивчення спільного й відмінного в перетвореннях і функціонуванні економічної, політико-правової та етнополітичної сфер Росії і України вони висловили наукові та практично-політичні міркування щодо подолання бар'єрів на шляху до стабільного розвитку. Ці завдання вирішувалися в межах трьох відносно автономних і разом з тим взаємопов'язаних підпроектів, що охоплюють зазначені сфери.

Згідно із суворими теоретико-методологічними критеріями, це дослідження не є повністю порівняльним. Воно не припускало й розгляду досить непростих відносин Росії та України, а також взаємного впливу на їхній

розвиток. Головні характеристики проблемної ситуації в обох країнах, основні завдання, цілі й гіпотези дослідження відбивають спільну думку. У межах кожного з трьох підпроектів було визначено координаторів і вироблено загальну структуру й базовий поняттєво-категоріальний апарат. Разом з тим, концептуально-методологічна єдність та однаковість дослідницького інструментарію певною мірою коректуються відмінностями в розвитку двох пост-радянських республік, а також в оцінках, пріоритетах, індивідуальних і професійних можливостях самих учасників проекту.

Досить згадати, наприклад, про різні форми державного устрою – федеративної в Росії та унітарної в Україні. Читач виявить чимало й інших специфічних рис, притаманних кожній країні.

Говорячи про ці моменти, слід назвати не лише довгострокові мету й завдання трансформації цих держав за останнє десятиріччя, а й нерідко стратегію і тактику їхнього досягнення, способи організації влади й управління, інших сфер життя суспільства. Реформи в обох країнах проводилися переважно партійно-комсомольсько-радянськими «працівниками», тому їхні інтереси, менталітет і стереотипи стали великою мірою вирішальними. В ідеократичній свідомості старих-нових еліт колишню ідеологію було заміщено неясними для них західними концепціями ліберальної демократії та ринкової економіки. Як наслідок, віра в абсолютну істинність нової суспільної моделі поєднувалася переважно з можливістю виправдання обраних ними методів приватизації суспільно-державної власності та моделі економічної реформи в цілому, а також свого казкового збагачення і збереження влади.

Ці еліти ігнорували застереження ряду експертів, які звертали їхню увагу на висновки відомих західних учених (Габріель Алмонд, Сідней Верба, Роберт Дал, Моріс Дюверже, Чарльз Ліндблом, Емітай Етціоні) про те, що не існує абсолютно однакових західних демократій; що вони ґрунтуються на громадянському суспільстві, яке формувалося тривалий час, і структуруванню якого сприяли політичні партії; що ринок є настільки ж економічним, наскільки й культурним явищем; що політичну культуру, яка великою мірою визначає, як функціонуватимуть одні й ті самі політико-державні інститути, неможливо радикально змінити протягом життя одного покоління. Замість розроблення теоретико-концептуальної стратегії і тактики реформування радянської суспільно-економічної системи, майже одночасно прийшовши до влади, лідери та їхнє оточення в обох країнах спробували використати новий міфологізований догматизм. Цим великою мірою пояснюється збіг багатьох нерозв'язаних проблем, невдач і навіть провалів реформ в обох країнах.

Найбільш порівнюваним виявилось економічне середовище, насамперед за загально визнаними кількісними критеріями функціонування, відображеними, зокрема, соціально-економічною статистикою. Вона переконливо свідчить про подібність факторів, негативних і позитивних наслідків еко-

номічних реформ у Росії та в Україні. В обох випадках виник квазіринок, перманентні фінансове напруження та кризи, спричинені, зокрема, необхідністю обслуговувати величезні зовнішні борги. Лише в останні два роки формування національних ринків почало сприяти економічному зростанню.

Звідси наукова й практична актуальність звернення дослідників до таких проблем, як причини консервації неефективних форм господарювання; умови й стимули успішної діяльності товаровиробників; основні параметри економічної політики, які забезпечать динамічний та стійкий розвиток народів і держав.

Автори досліджень аналізують окремі сфери національних економік, по-різному висвітлюючи ті чи інші їхні сторони. Наприклад, українські колеги досить детально досліджували зовнішню торгівлю як фактор економічного розвитку країни. Росіяни ж більше зосередилися на фінансовій і грошово-кредитній складових частинах. У цілому представлена об'єктивна й цілком порівнювана картина національних господарств, дана під кутом зору їхніх практичних потреб. Зокрема, логіка дослідження цілком обґрунтовано підводить до того, що модернізація економіки неможлива без модернізації держави та її промислово-економічної і фінансової політики.

В умовах прискореної перебудови «зверху» визначальними стають політико-державна сфера й інтереси правлячих осіб і груп, а не суспільство та інтереси громадян. Суть політико-державної посткомуністичної трансформації в Росії та в Україні, на думку авторів другого розділу, полягає, по-перше, у перегрупованні колишніх правлячих еліт, інкорпорації до них переважно підприємців і найбільш енергійних та угодовських представників опозиції; по-друге, в оновленні механізмів, ідейно-ціннісної основи й легітимації їхнього володарювання. Політичний галас в обох країнах відбиває головним чином безперервне суперництво цих угруповань, їхніх кон'юнктурно змінюваних коаліцій, нестійкість яких пояснюється перипетіями боротьби за владу і власність.

Процесуально та нормативно-інституціонально необмежена влада симбіозу політичних і підприємницьких лідерів та еліт з їх авторитарно-підданською та егоїстично-хижацькою субкультурами є однією з головних перешкод для повноцінної ринкової економіки, демократії та мультикультурного громадянського суспільства в Росії та в Україні. Тому будь-які конституційно-правові, політико-державні та економічні реформи в них будуть малопродуктивними, якщо не вдасться консолідувати еліти на основі базових демократичних цінностей, забезпечити дотримання нормативних юридичних актів усіма індивідами та групами, перетворення суспільства й громадян із об'єктів у суб'єкти управління.

Реформи в умовах глибокої і тривалої кризи й до того ж на тлі глобалізації не можуть бути безболісними й легкими. Їхня доля великою мірою залежить від того, чи готові лідери двох держав до участі різних верств

суспільства у безперервному розробленні, коригуванні й реалізації цих реформ. У свою чергу якість і зрілість російського та українського суспільств виявляється в їхній здатності чи нездатності наполягати на такій участі та продуктивно її використовувати.

Пріоритетами російської еліти у політико-державній сфері спочатку були мінімізація держави й перехід до прагматично-вибіркового ставлення до законів та їх дотримання з метою усунення перешкод на шляху радикально-ліберальної приватизації та економічного реформування в цілому. Федералізм, автономність внутрішньорегіональної політики, висока конфліктність перетворень наклали серйозний відбиток на політичну систему Росії та на характер її функціонування. Так, фрагментацію адміністративно-управлінської структури та правової системи російська владна еліта спробувала компенсувати створенням конституційно-державної конструкції так званого «супер-президентства».

Еліта України зосередилася на утвердженні державної незалежності, на державному будівництві. Тому «вертикаль влади» почала створюватися там одразу.

Отже, за конституційно-формальної спільності форм правління двох країн – напівпрезидентських республік, між ними існують істотні відмінності. Наприклад, президент України, на відміну від свого російського колеги, не має права розпускати парламент.

У Росії зміна президентів знаменувала перехід до другої стадії реформування країни, насамперед її політико-правової сфери. Якщо причини й мета політики відновлення «вертикалі влади» та «єдиного правового простору» певною мірою очевидні, то наслідки цих курсів політики на сьогодні неясні – вони всього лише ймовірнісні.

Між політичними системами й режимами Росії та України все ж існує більше спільного, ніж відмінного. Президенти в обох державах обираються на непартійній основі, а їхні адміністрації часто підміняють собою уряди та інші органи виконавчої влади і не несуть разом з президентами ні політичної, ні юридичної відповідальності за свою політику та окремі рішення. Формування урядів не пов'язане з результатами виборів до національних парламентів, які проводяться за однаковою, змішаною виборчою системою. Самі ж вибори проходять в умовах слабкості й роздрібненості політичних партій. Президенти, їхні адміністрації та близькі до них олігархи контролюють ЗМІ та основні фінансові й адміністративні ресурси і, так чи інакше, – електоральну поведінку громадян. Еліта обох країн дуже добре навчилася використовувати вибори та інші процедури парламентарної демократії, залежні від них ЗМІ з метою легітимації та відтворення своєї влади.

Тому не дивно, що, на думку більшості громадян Росії та України й за оцінками правозахисних організацій та деяких експертів, нерідко порушуються права та свободи людини. Разом з бідністю та високим рівнем безробіття це призво-

дить до недовіри населення і до політичних партій, і до інститутів державної влади, і, за рідкими винятками, до політичних лідерів. Розкол між суспільством і владою поглиблюється фактичним невизнанням права на опозицію.

В обох державах склалася не плюралістична, не консенсуальна і навіть не обмежено-процесуальна (шумпетерівська) демократія, а псевдодемократія, за фасадом якої ховаються корпоративно-бюрократичні, по суті олігархічно-авторитарні режими. Прийняття управлінських рішень за таких режимів майже повністю закрите від населення, а самі чиновники не несуть перед ним ніякої відповідальності. Майже повсюдно прийом працівників на роботу й кар'єра залежать виключно від ступеня лояльності до начальства, а не від результативності (кількості й якості) виконуваних ними суспільно корисних функцій. Політичні системи двох країн у цілому поки що малоефективні в досягненні політичної стабільності й соціально-економічного розвитку.

Успіх або невдача трансформації обох країн істотно залежать від ставлення до етнонаціонального чинника життєдіяльності. Адже й економічні, і політико-державні проблеми часто мають яскраво виражене етнічне підґрунтя і настільки тісно переплетені, що далеко не завжди можна точно визначити причиново-наслідковий зв'язок між ними. Поліетнічний і мультикультурний характер російського та українського суспільств стає на заваді їхній консолідації.

В умовах швидкоплинної ерозії та демонтажу СРСР і його офіційної ідеології єдиними порівняно готовими системами цінностей та поняттєво-міфологічними конструктами для обґрунтування в пострадянських країнах радикальних суспільно-економічних реформ, формування й легітимації нових держав та їхніх правлячих еліт були ідеї західної ліберальної демократії та етнонаціонального відродження й державності. У результаті в Росії та в Україні етнічні та пов'язані з ними конфесійні проблеми, що роками нагромаджувалися в попередній період, вихлюпнулися на політичну авансцену.

Перед авторами третього розділу стояло особливо важке завдання: добитися наукової об'єктивності в тій сфері, у якій багато слів надзвичайно сильно етноемоційно та етнопсихологічно марковані. Тим цікавішим є запропонований у цій праці аналіз конфліктів в етнополітичній сфері, шляхів їхнього запобігання й розв'язання. Намагаючись відповісти на однакові питання, дослідники використовували різний науковий інструментарій, що пояснюється не лише належністю їх до різних країн, а й особливостями наукових пріоритетів та улюблених тем.

Як свідчить порівняльне дослідження суспільної трансформації двох країн, розпад старої системи не завжди супроводжується виникненням достатніх об'єктивних і суб'єктивних умов формування системи принципово нової. Розрив між ідеальним і реальним станом і тенденціями змін соціально-економічних і політичних систем Росії та України зумовлений багатьма з'ясованими й проаналізованими в проекті причинами. При цьому за минулі де-

сять років поряд з успадкованими створені нові інституціональні та структурні бар'єри, які затримують модернізацію і які неможливо швидко усунути.

Автори міждисциплінарного дослідження намагалися уникнути небезпеки приписування реалій трансформації Росії та України під певну теоретико-концептуальну та ідейно-ціннісну схему. Вони прагнули об'єктивно розглянути їхній складний і суперечливий розвиток і разом з читачами з'ясувати, що вдалося і чого не вдалося нашим народам за минулі десять років і чому. Це особливо важливо зараз, коли в обох країнах одночасно з критичним переосмисленням даного періоду та зникненням з політичної сцени першого покоління пострадянських еліт виробляються нові курси внутрішньої і зовнішньої політики.

Нині і Росія, і Україна у своїй зовнішній політиці орієнтуються насамперед на розвиток співробітництва із Заходом. Росія прагне поєднувати політику поступової інтеграції в структури ЄС із розширенням взаємодії з США. Стратегічним пріоритетом номер один для України офіційно проголошено інтеграцію до ЄС. Важливою складовою цієї стратегії є співробітництво із країнами Центральної та Східної Європи. Не можна виключати того, що в разі синхронізації реформ у наших країнах їхній рух до Європи може бути більш узгодженим. Громадськість двох держав усе більше усвідомлює, що в умовах глобалізації лише відкритість, здатність до всебічної та безперервної інновації та конкурентної взаємодії із зовнішнім світом можуть дозволити їм зайняти гідне місце в міжнародному співтоваристві.

Ця публікація, без сумніву, сприятиме осмисленню досвіду трансформації Росії та України, пошукові балансу між унікальним, тим, що властиве одній країні, міжнародно-регіональним та універсально-глобальним. Розширюючи уявлення про життя в наших країнах, вона сприяла і проведенню в 2002 р. року України в Росії та 2003 року Росії в Україні.

Цей проект став можливим передусім завдяки ініціативі й зусиллям Блера Рабла та Ненсі Попсон, які репрезентують Інститут Кеннана. Чудове знання ними обох країн, специфіки психології двох націй допомогли учасникам подолати певну взаємну настороженість, а потім знайти відповіді на безліч концептуально-методологічних питань.

Організація такого міжнародного проекту – надзвичайно складна й відповідальна справа. Тим приємніше, що Катерина Алексеева, Галина Левіна, Ярослав Пилинський та Наталія Самозванова прекрасно з нею впоралися.

Вироблення й узгодження позицій, пошук консенсусу із спірних питань виявилися плідними завдяки вірності всіх авторів цієї праці базовим академічним і демократичним цінностям, готовності до відкритого й адекватного діалогу, взаємно доброзичливої критики, чуйності та професіоналізму, глибині й багатству висловлених думок.

В. Смирнов

Розділ 1

Економіка

О. Алексєєв, О. Некитєлов. Російські економічні реформи

І. Бураковський, В. Новицький. Економічні перетворення в Україні

І. Бураковський. Висновки

О. Алексеев, О. Некипелов

РОСІЙСЬКІ ЕКОНОМІЧНІ РЕФОРМИ

Системна перебудова основ економічної діяльності в Росії протягом останніх десяти років зумовила досить специфічні трансформації російського суспільства. За всіх відмінностей їх об'єднує одне – вони виявилися досить далекими від того, якими уявлялися перед початком відомих соціально-економічних реформ першої половини 90-х рр. Такий незбіг з «теоретично очікуваним», що виник у конкретно-історичних умовах і майже ніколи не повторювався в інших умовах та в інших суспільствах, має не лише великий науковий інтерес, а й набуває усе більшого суспільно-політичного значення.

У чому причина відмінностей між метою та наслідками реформ російської економіки? Чому такі стійкі неефективні форми господарської діяльності? Як формуються економічні інститути, що блокують позитивні зміни? Яким чином рішення, що приймаються згідно з кон'юнктурою, трансформуються в неадаптивні у довгостроковій перспективі моделі економічної поведінки? Які методолого-методичні й інформаційні досягнення адекватні в економічній політиці? Якою є система стимулювання вітчизняного товаровиробника і як оцінюються її перспективи урядом РФ? Пошук відповідей на ці та деякі інші питання й зумовив логіку цього дослідження.

Вивчення закономірностей трансформації економічних інститутів має велике значення для розуміння суті еволюції економіки в цілому й визначення меж «коридору» прийняття обґрунтованих стратегічних рішень. Наприклад, постійне недосягнення середньо- і навіть коротко-

строкової мети у промисловій політиці країни протягом останнього десятиліття свідчить про те, що внутрішня логіка напрямів, форм і швидкості трансформації російського суспільства досі в кращому випадку до кінця теоретично не усвідомлена, а в гіршому – використовується для обслуговування інтересів ряду соціальних груп.

Далі, взяти хоча б такий факт, який звичайно залишається в тіні: окремі поведінкові реакції підприємства, навіть адаптивні до конкретних «подразників» економічного середовища, разом ведуть до його «випадіння» з нього. Це прямо вказує на необхідність створення системи економічних інститутів, що відповідають складним проблемам розвитку вітчизняного бізнесу.

Ніяке суспільство, в тому числі й російське, не може вічно жити в умовах кризи. Не випадково останнім часом соціальне замовлення на розроблення системи заходів щодо виведення економіки з порочного кола відтворення неефективної технологічної системи, що підтримується такими ж неефективними економічними інститутами, стає все більше невідворотним. Автори цього розділу намагалися зробити свій внесок у виконання цього соціального замовлення.

1. Політика економічних реформ у 90-ті рр.

1.1. Системні перетворення

Задовго до початку перебудови і вченим, і практикам стало зрозуміло, що радянська господарська система чим далі, тим гірше справляється з викликами часу. Падали темпи зростання й ефективність використання ресурсів, економіка слабо сприймала науково-технічний прогрес. Проблеми її переведення з екстенсивних рейок розвитку на інтенсивні обговорювалися роками, причому пропонувалося головним чином або змінити алокацію ресурсів (структурна політика), або розширити економічну самостійність виробників, зберігши, проте, планову систему управління.

Цей же підхід зберігався і на початку перебудови, коли прискорити соціально-економічний розвиток вважалося можливим лише на основі широкомасштабного структурного маневру. Одночасно тривали експерименти в галузі госпрозрахунку (розроблялися та втілювалися в практику його нові моделі), а також оптимізація структур галузевого управління

(у цьому плані символічна історія створення й ліквідації Агропрому). Дискусії помітно пошавилися, але спочатку далеко за традиційні рамки не виходили. Характерно те, що поняття «соціалістичний ринок» спочатку застосували щодо відносин між країнами Ради Економічної Взаємодопомоги (концепція об'єднаного соціалістичного ринку) і тільки пізніше – щодо внутрішньої економіки.

Поступово ситуація змінювалася. Гласність зробила можливим відкрити, творче обговорення причин відстрочення очікуваних змін. Зрештою економічне співтовариство відмовилося від багатьох догм й усвідомило необхідність корінних змін усієї господарської системи. Ринок визнали, але з таким трудом, що багато важливих проблем надовго залишилося поза увагою. Прийшло розуміння невідворотності серйозної зміни права власності, роздержавлення та комерціалізації державних підприємств через такі організаційні форми, як оренда й акціонерні товариства. Спочатку отримали схвалення індивідуальна трудова діяльність і кооперативний рух, потім часткова приватизація державних активів. Під впливом цих процесів поступово склалося уявлення, що надати господарській системі необхідних гнучкості й ефективності здатна багатокладність.

Результат, однак, виявився далеким від очікуваного. На кінець 1991 р. і СРСР у цілому, і окремі його республіки (в тому числі й Росія) виявилися на грані фінансового колапсу. Контроль над оптовими цінами було втрачено майже повністю, над роздрібними – хоч і зберігався, але істотно послабшав. Оптові й роздрібні ціни все швидше зближувалися, через що зменшувався податок з обороту – одна з найважливіших статей доходів бюджету¹. Держбанк СРСР виявився безсилим щодо республіканських центральних банків (і насамперед російського), які всупереч чинному союзному законодавству активно зайнялися кредитною емісією, щоб хоч якось спробувати ліквідувати прориви у республіканських бюджетах. Посилювалася економічна війна між республіками. Введення різних форм раціонування споживчих товарів, заборона вивезення з їхніх територій все більшої кількості найменувань продукції та створення з цією метою власних митниць перетворилися на осінь 1991 – зиму 1992 рр. в абсолютно «нормальне» явище. Деякі республіки в односторонньому порядку почали підвищувати роздрібні ціни й доходи своїх громадян. Захищаючи таким чином внутрішні ринки, влада одночасно підштовхувала населення до масових закупівель споживчих товарів на дешевших ринках сусідів.

¹ У 1990 р. у консолідованому бюджеті СРСР на нього припадало 25,7% усіх доходів (Народное хозяйство СССР в 1990 году : Статистический ежегодник. М.: Финансы и статистика, 1991. С. 15).

Стала очевидною необхідність прийняття радикальних рішень. Залишалося лише зрозуміти – яких.

Російський вибір, як відомо, зводився до відмови від Союзу, різкої лібералізації господарської діяльності, яка ще залишалася під контролем держави, трохи пізніше – до масової приватизації, а також до спроб досягнення фінансової стабілізації методами обмеження сукупного попиту. Вирішальну роль у зміні парадигми економічного розвитку колишньої найбільшої республіки СРСР відіграли, безумовно, реформи, здійснені в 1992 р. Саме тоді, на думку багатьох, Росія по-справжньому стала на шлях ринкових реформ.

Перші начерки майбутніх перетворень були оголошені Б. Єльциним на V З'їзді народних депутатів у жовтні 1991 р. Президент говорив про необхідність лібералізації цін та зняття обмежень на збільшення заробітної плати, введення заходів щодо соціального захисту населення. Заявив, що, можливо, доведеться зрештою ввести власну валюту². Проте більш-менш докладну урядову програму в економічній сфері було сформульовано лише в березні 1992 р., коли російський уряд направив до МВФ офіційний меморандум. Тому пояснення багатьох дій кабінету з того моменту, коли він приступив до виконання своїх обов'язків (жовтень 1991 р.), значною мірою залишається гіпотезою. Виходячи з фактичного розвитку подій, окремих висловлювань членів уряду (в тому числі в приватних бесідах), найбільш правдоподібною видається така інтерпретація його економічної стратегії³.

У момент приходу до влади ніякої програми у «команди Гайдара» не було. Вона мала лише напрацювання невідкладних заходів, покликаних відвернути повний колапс економіки, що насувався. Центральне місце при цьому відводилося лібералізації цін і заробітної плати; реформа податкової системи повинна була в міру зростання цін автоматично збільшити бюджетні доходи. Єльцин мав рацію, коли говорив на VI З'їзді народних депутатів Росії (квітень 1992 р.), що, беручи до уваги економічну ситуацію кінця 1991 р., лібералізація цін була скоріше вимушеним заходом, ніж елементом системних реформ⁴.

² Известия. 1991. 28 октября.

³ Викладену тут версію фактично підтвердив відомий польський економіст, радник російського уряду М. Домбровський у статті «Перше півріччя перетворень в Росії» (Rzecz pospolita. 1992. 30 червня).

⁴ Российская газета. 1992. 8 апреля.

Якою б не була конкретна мотивація, що лежала в основі здійсненої з початку 1992 р. лібералізації ціноутворення, остання, безумовно, мала важливе значення для реформування господарської системи в цілому. Вона стала складовою частиною курсу на лібералізацію всіх сторін економічної діяльності. Іншим істотним елементом системного характеру стала приватизація державної власності, з чим пов'язувалося отримання російськими підприємствами справді ринкової мотивації. Передбачалося, що «розкріпачення» економічних суб'єктів та передача їх у приватну власність слугують необхідною та достатньою умовою для переведення економіки в нормальний ринковий режим функціонування.

Програма приватизації, прийнята на 1992 р., була, загалом, розумною, враховувала й економічні, й соціально-політичні реалії. Наприклад, вона передбачала корпоратизацію великих державних підприємств з метою змусити їх діяти за ринковими правилами, намічала пільги (не надмірні) для трудових колективів, припускала продаж державної власності в галузі торгівлі, послуг, легкої та харчової промисловості. Передбачалося приватизувати за рік 50% підприємств з виробництва будівельних матеріалів, оптової торгівлі та громадського харчування; 60% – харчової промисловості, сільського господарства й роздрібної торгівлі; 70% – легкої промисловості, будівництва, автотранспорту й ремонту⁵.

Однак поступово уряд почав усе більше схилитися до надання пільг трудовим колективам і безплатного розподілу власності. Початок цьому процесу поклав, мабуть, Б. Єльцин, повідомивши на VI З'їзді народних депутатів про намір у IV кварталі 1992 р. почати приватизацію частини державного майна з допомогою іменних приватизаційних чеків (ваучерів)⁶.

Вирішальну роль у зміні курсу відіграли, очевидно, дві обставини. По-перше, виконавчій владі не вдалося корпоратизувати великі державні підприємства, хоч президент заявив про необхідність таких заходів ще восени 1991 р. У результаті спроба регулювати економіку традиційно ринковими методами монетарної та фіскальної політики постійно наштовхувалася на неринкову реакцію «розкріпачених соціалістичних підприємств». По-друге, колосальні соціальні витрати перших місяців радикальних перетворень помітно скоротили підтримку реформ з боку суспільства. Населення повністю розділяло позицію VI З'їзду народних депутатів, який фактично визнав діяльність уряду незадовільною (принаймні два синхронно

⁵ Независимая газета. 1992. 3 марта.

⁶ Российская газета. 1992. 8 апреля.

проведених опитування – народних депутатів на з'їзді та 1200 громадян у 12 регіонах Росії показали, що «оцінки існуючої ситуації населенням і депутатами в основному збігаються», причому «рівень занепокоєння населення набагато вищий, ніж депутатів»)⁷.

У таких умовах команда, яка перебувала при владі, прийняла суто політичне рішення: орієнтуватися на формування особливої соціальної верстви, яка б гарантувала підтримку її політики. Обраний російський різновид ваучерного варіанту дозволяв за димовою завісою просторікувань про «народну приватизацію» провести у найкоротший термін безпрецедентну експропріацію значної частини суспільної власності на користь вузького кола людей.

Вражають поспішність та безлад, що супроводжували реалізацію цього варіанту приватизації. Населення вже отримувало приватизаційні чеки, торгувало ними, а порядок продажу акцій в обмін на ваучери ще залишався зовсім не опрацьованим. Спочатку було оголошено, що акції продаватимуться за ціною, яка відповідає балансовій вартості основних фондів приватизованого підприємства (у цінах грудня 1991 р.). Зрозуміло, що спроба реалізувати цю ідею привела б (ураховуючи неринковий характер балансової оцінки майна) до того, що попит на акції одних підприємств був би надмірним, а інших – явно недостатнім.

Очевидно, усвідомивши це, Державний комітет РФ з управління державним майном (Держкоммайно) без особливих роз'яснень дав зрозуміти, що за балансовою вартістю придбати акції зможуть лише члени трудового колективу приватизованого підприємства, решті ж населення доведеться взяти участь в аукціонах. Проте, оскільки аж до завершення ваучерної приватизації не було відомо співвідношення між обсягами акцій та чеків, вартість останніх ставала «річчю в собі». Єдиним «якорем», що прив'язував чек до реального життя, виявлялася його ринкова ціна, сформована на основі ірраціональних уявлень та очікувань.

Мимоволі створюється враження, що виконавча влада аж ніяк не прагнула провести ваучерну приватизацію за класичними канонами, оскільки з самого початку була невисокої думки про її можливості. Чому, наприклад, уряд, якщо вже він обрав цей шлях, відмовився від ідеї іменних приватизаційних чеків? Тут можливе лише одне розумне пояснення: купівля-продаж чеків прискорює концентрацію власності в руках обмеженого кола людей і цим самим усуває (або пом'якшує) широковідомий не-

⁷ Известия. 1992. 11 апреля. Дослідження проводилися за репрезентативною вибіркою.

долік ваучерної приватизації, що проводиться в «нормальному» режимі, – формування низькоефективної системи корпоративного управління через рівномірний розподіл титулів власності. Цьому об’єктивно сприяли і численні неясності щодо об’єктів і конкретного механізму приватизації, а також, що став притчею во язицех містичний напис «10000 карбованців» на самому ваучері.

Російський варіант відрізнявся як від «навчального», так і від еталонного чеського зразка насамперед тим, що механізм обміну ваучерів на акції не передбачав чіткої відповідності між кількістю акцій, виставлених на кожному даному етапі приватизації на «продаж», з одного боку, та «приватизаційних грошей» – з другого. Уряд залишив за собою повну свободу рук, і зрештою індивідуальні учасники приватизації виявилися дезорієнтованими, а спекулятивний складник «народної приватизації» різко зріс. Це створило сприятливі умови для сумнівних маніпуляцій, наприклад, винесення на чекові аукціони 30 червня 1994 р. (тобто за день до офіційного завершення ваучерної приватизації!) таких дуже привабливих об’єктів, як РАТ «ЄЕС Росії», «Норильський нікель», РАТ «Газпром», «Оренбургнафта», Московський НПЗ та ін. Вартість їхніх акцій виявилася надзвичайно заниженою, оскільки кількість ваучерів, що залишилися на той час непогашеною, була обмеженою. Це дозволило отримати колосальні спекулятивні прибутки.

Інакше кажучи, виконавча влада пішла на радикальні заходи для формування такого суб’єкта господарювання, який відповідав ринковій економіці, незважаючи на те, що використовувані нею методи могли виявитися соціально неприйнятними.

Розпочаті 2 січня 1992 р. реформи, зрозуміло, не зводилися до звільнення цін та приватизації. Одночасно було зроблено важливі кроки до лібералізації всієї господарської діяльності: демонтовано залишки командного управління економікою, включаючи централізований розподіл ресурсів, знято обмеження з приватнопідприємницької діяльності, ліквідовано державну монополію на зовнішньоекономічні зв’язки, введено внутрішню конвертованість карбованця за поточними операціями, оголошено курс на формування сприятливого клімату для іноземних інвесторів. Значні зусилля були направлені на створення ринкової інфраструктури. У зв’язку з цим слід відзначити передусім формування класичної двох’ярусної банківської системи (основи якої було закладено вже в період перебування), валютного ринку, зачатків фондового ринку. Почалася адаптація законодавства, що регулює господарську діяльність, до нових вимог. Протягом 1992 р. пуповину, що зв’язувала російську економіку із

соціалістичною командною системою, було остаточно перерізано. Майже загальноприйнятим став висновок про те, що перетворення привели до формування в Росії повноцінної ринкової економіки, і подальші інституціональні реформи (в галузі оподаткування, обороту землі, реформи природних монополій, управління соціальною сферою тощо) покликані лише забезпечити її «доведення».

1.2. Макроекономічна динаміка

Валовий внутрішній продукт Росії (з урахуванням тіньової діяльності) у 2001 р. становив 63,2% від рівня 1990 р. загальний обсяг промислового виробництва – 50,3%. Більше ніж у чотири рази в зазначений період скоротилися інвестиції в основний капітал, у тому числі більше ніж у п'ять разів – виробничі. Катастрофічно знизилися показники ефективності виробництва. Продуктивність суспільної праці (співвідношення виробленого ВВП та кількості зайнятих в економіці) впала майже на третину, в тому числі вдвічі в електроенергетиці, машинобудуванні, видобутку нафти та нафтопереробці, на 40% – у чорній металургії, хімічній, нафтохімічній і газовій промисловості, втричі – у легкій. У цілому значно низився техніко-економічний рівень виробництва, у переважній більшості галузей спостерігається його наростаюча примітивізація. Дані, що характеризують різні сторони макроекономічної динаміки, представлені в табл. 1.

Дані таблиці свідчать про неоднорідність макроекономічних тенденцій у розглядуваний період. Це, на наш погляд, є достатньою підставою для самостійного аналізу процесів у російській економіці в наступні чотири періоди: перший – 1992 р. (початок радикальних перетворень), другий – 1993 р. – вересень 1997 р. (боротьба за «макроекономічну стабілізацію»), третій – жовтень 1997 р. – серпень 1998 р. (розгортання фінансової кризи), четвертий – з вересня 1998 р. й донині (посткризовий розвиток).

1.2.1. Фінансовий хаос і дії уряду

Розділяючи в принципі ідеологію макроекономічної стабілізації, уряд спочатку не вважав здійснювані ним заходи початком її практичної реалізації. На користь такої інтерпретації свідчить, наприклад, той факт, що на відміну від «еталонного» польського зразка кабінет Є. Гайдара не обмежив

Таблиця 1

**Індекси основних соціально-економічних показників розвитку
Росії за 1992–2001 рр. (у порівняльних цінах; %)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001 до 1992
<i>Валовий внутрішній продукт</i>	85,5	91,3	87,3	95,9	96,6	100,9	95,1	105,4	109	105,0	82,6
<i>Промислова продукція*</i>	82	86	79,1	96,7	96	102	94,8	108,1	109	104,9	75,7
<i>Інвестиції в основний капітал</i>	60,3	88,3	75,7	89,9	81,9	95	88	105,3	117,4	108,7	58,3
<i>Основні фонди в економіці</i>	101,9	100,9	99,8	100,1	99,9	99,8	99,6	99,6	100,1	100,2+	
<i>Продукція сільського господарства</i>	90,6	95,6	88	92	94,9	101,5	86,8	104,1	105	106,8	78,7
<i>Вантажообіг транспорту громадського користування</i>	86,1	88	85,8	99	95,4	96,6	96,7	105,3	105,0	103,1	76,0
<i>Обіг роздрібною торгівлі</i>	100,3	102	100,2	93,6	99,5	103,8	96,7	92,3	108,9	110,8	107,0
<i>Середньомісячна нарахована реальна зарплата (з урахуванням індексу споживчих цін)</i>	67,3	100,4	92,1		72	106,4	104,7	86,7	78	122	74,1
<i>Зовнішньоторговельний обіг</i>							83,3	130,6	105,4#		
експорт товарів					109	99,6	84,8	99,7	139,5	99,5#	
імпорт товарів					113	107,2	87,1	66,9	113,5	119,5#	
<i>Реальні грошові доходи</i>					100	105,3	83,7	85,8	107,2	105,9	
<i>Нарахована зарплата одного робітника</i>											
номінальна					160	120	110,6	143,4	146,0	145,5	
реальна					106	104,3	85,6	77,2	120,9	119,8	
<i>Індекс споживчих цін**</i>	26,1р.	9,4р.	3,2р.	2,3р.	1,2р.	1,1р.	1,8р.	1,4р.	120,2	118,6	
<i>Індекс цін виробників промислових підприємств**</i>	33,8р.	10,0р.	3,3р.	2,7р.	1,3р.	1,1р.	1,2р.	1,7р.	131,6	110,7	
*	З урахуванням поправки на неформальну діяльність.										
**	На грудень минулого року.										
+	січень – вересень 2001 р.										
#	січень – листопад 2001 р.										

Джерело: Россия в цифрах, 2000. С. 32–33; Россия в цифрах, 2001. С. 32–33; Российский статистический ежегодник, 1998. С. 15; Вопросы статистики. 2001. № 5. С. 58–66; Российская бизнес-газета. 2001. 30 октября. № 43. С. 1; дані Держкомстату РФ // www.gks.ru.

зростання грошових доходів населення і не ввів одночасно з лібералізацією цін внутрішню конвертованість карбованця та режим фіксованого валютного курсу, тобто не поставив серйозних перешкод на шляху інфляції. Це дозволяє припустити, що уряд свідомо пішов на розкручування інфляційної спіралі через те, що не бачив необхідних умов для успішного проведення рестриктивної грошово-кредитної політики. Та й як її можна було проводити, якщо в розпорядженні Центрального банку (ЦБ) Росії не було реальних важелів контролю за грошовою системою.

Далі логічно припустити, що, допустивши розкручування інфляції, керівництво країни розраховувало більш-менш задовільно розв'язати найгостріші проблеми і цим самим виграти час на підготовку серйозних системних перетворень. Очевидно, восени 1991 р. найважливішою умовою їх здійснення Є. Гайдар вважав введення в обіг власних грошей (не виключено, що разом з республіками, які побажали зберегти спільний економічний простір), а тому запас часу потрібен був для технічної підготовки цієї акції. Опосередковано на користь такого припущення свідчить згадувана вже заява Б. Єльцина на V З'їзді народних депутатів.

Прийнявши таку гіпотезу, доводиться, проте, визнати: надалі погляди уряду на здійснювані реформи серйозно змінилися. З лютого 1992 р. члени кабінету почали все частіше заявляти, що Росія не збирається відмовлятися від діючого карбованця, а навпаки, хоче його зміцнювати. На VI З'їзді народних депутатів Росії (квітень 1992 р.) Є. Гайдар відзначив істотне поліпшення справ у цій галузі як одне з найважливіших досягнень уряду. За його словами, «за величезного, справді стрибкоподібного зростання цін реальний курс долара до карбованця не впав (очевидно, це обмовка або друкарська помилка, бо реальний курс долара до карбованця впав саме в цей період. – *Прим. авторів*) порівняно з кінцем грудня. Це означає, що реально долар коштує зараз у 4–5 разів менше, ніж він коштував у грудні»⁸.

Тоді ж із заявами виступили офіційні особи, які характеризували дії центру як класичну політику фінансової стабілізації. Наприкінці січня – на початку лютого уряд несподівано оголосив, що прагне добитися збалансованого бюджету в першому кварталі. Повністю відповідав постулатам теоретичної концепції, що лежала в основі цієї політики, і згадуваний Меморандум російського уряду. У ньому йдеться про можливість регулювання

⁸ Российская газета. 1992. 9 апреля. Звичайно, Є. Гайдару слід було б згадати, що відносна стабільність номінального курсу карбованця у цей період мала безпосереднє відношення до колосального зростання курсу долара в кінці 1991 р., зумовленого інфляційними очікуваннями у зв'язку з майбутньою лібералізацією цін.

урядом оплати праці на підприємствах держсектора та введення вже в кінці квітня 1992 р. конвертованості карбованця за поточними операціями як для резидентів, так і для нерезидентів (спочатку на базі режиму плаваючого, а потім і фіксованого валютного курсу), тобто про ті самі інструменти, відсутність яких істотно відрізняла економічну стратегію російського уряду від класичних зразків⁹.

Такий серйозний і швидкий поворот в економічній політиці можна пояснити лише одним: розпад СРСР, «націоналізація» Росією Держбанку та Держзнака СРСР дали керівництву країни впевненість у тому, що воно стало повновладним господарем карбованцевої грошової системи, а отже, головна перешкода проведенню жорсткої фінансово-грошової політики відпала. Більше того, сформувалася думка, що збереження в цих нових умовах єдиної грошової системи може стати важливим інструментом впливу на політику інших незалежних держав, що дає унікальний шанс утримати їх у єдиному економічному просторі. Пошлемося ще раз на виступ Є. Гайдара на II З'їзді народних депутатів Росії: «...зверніть увагу, з якою легкістю, буквально непомітно, за січень-лютий він (карбованець. – *Автори*) змінив зринку держав СНД грошові сурогати, які намагалися запустити в обіг і які викликали таку паніку в багатьох спеціалістів і багатьох депутатів, як швидко знецінився український купон»¹⁰.

Припускалося, що відбиття всіх розрахунків за міжреспубліканськими торговими операціями на спеціальних кореспондентських рахунках, відкритих один одному центральними банками, дозволить виявляти сальдо взаємної торгівлі й узгоджувати його погашення (за перевищення лімітів технічного кредитування) додатковими поставками. У той же час небезпеку незбалансованого переміщення готівки (а в зворотному напрямі – товарів) повинні були усувати введені з початку 1992 р. правила придбання готівки центральними банками республік. Останні, за свідченням тодішнього керівника ЦБ Росії Г. Матюхіна¹¹, в разі фізичної нестачі паперових грошей могли одержати їх у російського банку – за умови постачання товарів на відповідну суму. Заодно чітко давалося зрозуміти: якщо республіки спробують ввести в обіг різні грошові сурогати (наприклад, купони багаторазового використання), ЦБ покарає їх зменшенням видачі готівки карбованцями.

⁹ Независимая газета 1992. 3 марта.

¹⁰ Российская газета 1992. 9 апреля.

¹¹ Московский комсомолец. 1992. 4 марта.

Макроекономічні результати 1992 р. виявилися надзвичайно несприятливими. Стався глибокий спад ділової активності (за рік ВВП зменшився на 14,5%), країна увійшла в стадію найбільшої інфляції (рівень роздрібних цін виріс у 26,1 раза, причому спостерігалось характерне для гіперінфляції швидке скорочення реальної грошової маси, хоч її номінальна величина постійно зростала), різко знизився життєвий рівень населення (витрати домашніх господарств упали на 31,6%, тобто майже на третину)¹².

Немає сумнівів у тому, що під час здійснення радикальних системних перетворень практично неможливо уникнути на початковому етапі погіршення економічного й соціального становища. Наприклад, усі пострадянські держави зіткнулися з трансформаційною стагфляцією. Однак не можна промовчати й про грубі помилки, допущені в Росії в 1992 р., які помітно ускладнили соціально-економічну ситуацію в країні.

Насамперед колосальний і нічим не виправданий удар по населенню пов'язаний з відсутністю заходів щодо захисту заощаджень у момент лібералізації цін. Якби завчасно були створені механізми переорієнтації заощаджень на викуп приватизованого майна, то не лише замортизувалися б втрати вкладників, а й значно зменшився б початковий ціновий сплеск, а отже, полегшувалося оздоровлення всієї фінансової системи і, зрештою, формувалося принципово інше ставлення людей до реформ.

Далі, досить істотним прорахунком, який чималою вартістю, став перехід до фінансової стабілізації до того, як було раціонально організовано грошово-кредитну систему.

Нарешті, нічого, крім озлоблення на «гегемонізм Росії», яка самовільно «приватизувала» союзний друкарський верстат, не могла викликати і спроба регулювати обіг кількістю надрукованих купюр. Неефективною виявилася і введена на початковому етапі система безготівкових міждержавних розрахунків. Кореспондентські рахунки реально виконували лише реєстраційну функцію, оскільки не супроводжувалися конкретними зобов'язаннями в частині механізму погашення сальдо взаєморозрахунків. Зрештою у взаємному обміні вигравала республіка з вищим рівнем цін. Уже одна ця обставина підштовхувала республіканські банки до змагання в масштабах грошової емісії.

¹² Российский статистический ежегодник. М.: Госкомстат РФ, 1997. До показника зниження витрат домашніх господарств слід ставитися як до орієнтовного, оскільки його одержано розрахунковим шляхом на основі даних про динаміку реального ВВП та зміну частки в номінальному ВВП цих витрат.

До певного часу партнери Росії обмежували свою кредитну експансію, що дозволяло уряду РФ та керівництву Центрального банку, посилаючись на явне зміцнення карбованця в перші місяці після лібералізації цін, запевняти, що їхня політика в сфері грошей доволі ефективна. Правда, підстави для сумнівів виявилися вже в першому кварталі: за даними самого уряду, «торговий актив» Росії для розрахунків безготівковими карбованцями з іншими республіками становив на той період близько 30 млрд крб., з чого випливало, що республіки використали кредитну емісію (у відносно помірних розмірах) для фінансування закупівель у Росії.

Ситуація, однак, стала зовсім нестерпною, коли під тиском економічних труднощів деякі республіки (насамперед Україна) наприкінці весни – на початку літа вдалися до масованого накачування грошей в економіку. В основному через це величина фінансування Росією незбалансованості взаємного товарообігу з іншими колишніми союзними республіками через кореспондентські рахунки й технічні кредити становила в цілому за 1992 р. понад 1 трлн крб., або 6,6% ВВП країни¹³.

Негативно далось взяти й те, що уряд ігнорував добре відомі у світовій практиці заходи пристосування систем оподаткування й бухгалтерського обліку до інфляції. У результаті підприємства втратили здатність орієнтуватися у високоінфляційному середовищі, реальний рівень їхнього оподаткування зріс, а фінансове становище швидко погіршилося.

1.2.2. У боротьбі за «макроекономічну стабілізацію»

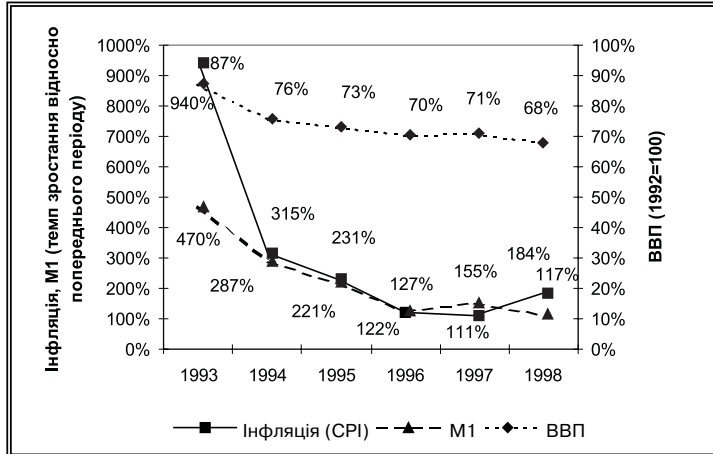
У 1993–1997 рр. боротьба з інфляцією визначала економічний курс урядів, які очолював В. Черномірдин. Придушення її повинно було створити умови для переходу до економічного зростання на здоровій основі. Саму інфляцію розглядали як суто монетарний феномен, і тому її зниження мало здійснюватися виключно засобами обмежувальної грошово-кредитної політики.

Боротьба з інфляцією затягнулася більше ніж на три роки, але в 1996 р. мети, здавалося, досягли: річний приріст рівня споживчих цін становив усього 22% (див. рис. 1). Оптимізм прихильників впроваджуваного курсу підтримували стійкий дезінфляційний процес (він тривав аж до серпня

¹³ Russian Federation // IMF Economic Reviews. 1993. № 8. P. 108.

Рисунок 1

Інфляція, динаміка грошової пропозиції (М1), ВВП



1998 р.), контрольована динаміка валютного курсу карбованця, зниження номінальної процентної ставки (середина травня 1995 р. – середина листопада 1997 р.) і, нарешті, поява в 1997 р. перших ознак економічного зростання.

Яка ж ціна цієї «макроекономічної стабілізації»?

Ділова активність продовжувала швидко згортатися. За даними Держкомстату, за 1993–1996 рр. ВВП скоротився ще на 30%, промислове виробництво – на 36,3, а інвестиції в основний капітал – на 50,6%¹⁴. Проте прихильники «макроекономічної стабілізації» ставляться до цих величезних витрат досить своєрідно. Одні – прихильники В. Черномірдіна – вважають, що, враховуючи успадковану від соціалізму деформовану виробничу структуру, по-іншому й бути не могло. Інші – критики В. Черномірдіна «справа» – визнаючи надмірність втрат, пояснюють їх виключно недостатньо послідовним проведенням «єдино правильної політики».

Як не парадоксально, але внаслідок боротьби за фінансове оздоровлення економіки у фінансовій сфері почали швидко наростати кризові явища. Особливо сильно вони зачепили її державну складову частину. Дефіцит федерального бюджету залишався високим: 5,8% ВВП у 1993 р.,

¹⁴ Розраховано за: Краткосрочные экономические показатели. Декабрь 1998. Госкомстат РФ; Российский статистический ежегодник. М.: Госкомстат РФ, 1994.

10 – у 1994, 2,7 – у 1995, 3,4 – у 1996 і 3,6% – у 1997 р.¹⁵ Намагаючись наповнити його неінфляційними методами, Міністерство фінансів разом з Центральним банком Росії розпочало в травні 1993 р. випуск державних короткострокових облігацій (ДКО). Однак замість механізму мобілізації коштів до федерального бюджету ринок державних облігацій почав швидко перетворюватися на джерело тяжких фінансових проблем (див. табл. 2).

Така метаморфоза ринку державних зобов'язань пояснювалася їхньою надзвичайно високою прибутковістю: наприклад, у 1995 р. вона становила 168%, а в 1996 р. – 86,1%¹⁶, що, з урахуванням інфляції (споживчі ціни збільшилися за 1995 р. на 131%, а за 1996 р. – на 22%), еквівалентне відповідно 37 і 63,8% річних у реальному вимірі. Намагаючись змінити ситуацію, уряд і Центральний банк відкрили в 1996 р. ринок державних цінних паперів для нерезидентів. У результаті цього за 1997 р. портфельні інвестиції в Росію зросли на 46,4 млрд дол. (для порівняння, в 1996 р. – на 9,9, а в 1995 р. – на 0,8 млрд дол.), що призвело до зменшення номінальної прибутковості ДКО до 26%, а реальної (в перерахунку на карбованці) – до 15%¹⁷.

Зворотним боком такого розвитку подій стало перетворення національної економіки в заручницю іноземного спекулятивного капіталу.

Таблиця 2

**Основні показники розміщення
державних короткострокових облігацій (ДКО)
та облігацій федеральної позики (ОФП), млрд руб.**

	ДКО				ОФП	
	1993	1994	1995	1996	1995	1996
Обсяг випуску (емісія)	240,5	20530,0	156950,0	432500,0	14000,0	46500,0
Обсяг розміщення (за номіналом)	229,5	17515,7	134174,2	374135,6	6216,6	25539,9
Обсяг виручки від продажу	177,3	12866,3	100126,7	271569,1	6051,1	25584,2
Залучення коштів до бюджету	150,5	5742,3	8882,1	10332,9	2108,3	5032,6
Залучення коштів до бюджету / обсяг						
виручки від продажу (у процентах)	849	44,6	8,9	3,8	34,8	19,7

Джерело: данные Банка России.

¹⁵ За методологією Мінфіну РФ (див.: Краткосрочные экономические показатели. Декабрь 1998).

¹⁶ International Financial Statistics. May 1999. International Monetary Fund. P. 624.

¹⁷ Ibid. P. 624, 626.

Таблиця 3

**Іноземні активи й пасиви російських комерційних банків
(кінець періоду, млн дол. США)**

	1996	1997				1998	
		1 кв.	2 кв.	3 кв.	4 кв.	1 кв.	2 кв.
<i>Іноземні активи</i>	72875	49700	56549	63179	68158	67200	72430
<i>Іноземні пасиви</i>	58892	54961	67268	92494	109563	102802	105197
<i>Співвідношення іноземних активів і пасивів</i>	1,24	0,90	0,84	0,68	0,62	0,65	0,69

Джерело: International Financial Statistics. June 2001.

Таблиця 4

Рентабельність продукції та активів підприємств (у %)

	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Уся економіка</i>					
Рентабельність продукції	31,7	26,3	14,5	15,8	4,8
Рентабельність активів	28,4	65,4	7,9	5,3	1,3
<i>Промисловість</i>					
Рентабельність продукції	38,3	32,0	19,5	20,1	9,2
Рентабельність активів	37,0	84,7	10,2	7,4	2,2

Джерело: Российский статистический ежегодник, 1997.

За рік кардинально змінилася валютна позиція російських комерційних банків: валютні пасиви значно перевищили активи (див. табл. 3), через що наша банківська система стала надзвичайно вразливою для можливого відтікання з країни короткострокового іноземного капіталу і зниження у зв'язку з цим курсу карбованця.

Дуже серйозні фінансові проблеми виникли і в реальному секторі. Як видно з таблиць 4 і 5, протягом усього періоду швидко скорочувалася рентабельність виробництва й загрозливо зростала кількість збиткових підприємств.

Одночасно швидко прогресувала натуралізація господарської діяльності в реальному секторі економіки, що виявлялося у все ширшому розповсюдженні бартеру, взаємних неплатежів та різних грошових сурогатів. Наочно проілюстровано заміщення легальних платежів неплатежами на рис. 2.

1.2.3. Механізм фінансового краху

Восени 1997 р. ідилія «макроекономічної стабілізації» зникла. Почалася панічна втеча від карбованця й номінованих у ньому активів, упав фондовий ринок¹⁸. Головним завданням Центрального банку стало врятування карбованця, заради чого він пішов на драматичне скорочення валютних резервів¹⁹ і різке підвищення ставки рефінансування²⁰. Процентні ставки, що так і не опустилися до рівня, який справді дозволяв би фінансувати реальний сектор економіки, знову злетіли вгору, поховавши надії В. Черно-

Таблиця 5

Кількість збиткових підприємств (у %)

	1992	1993	1994	1995	1996
Уся економіка	15,0	14,0	32,5	34,2	50,6
Промисловість	7,2	7,8	22,6	26,4	43,5

Джерело: Российский статистический ежегодник, 1997.

¹⁸ Обвал фондового ринку (за рік його капіталізація зменшилася на порядок) наочно демонструють такі дані:

Дата	17.10.97	28.10.97	23.01.98	27.05.98	18.08.98	16.10.98
Індекс РТС	532,9	392,86	294,71	187,23	99,58	55,32

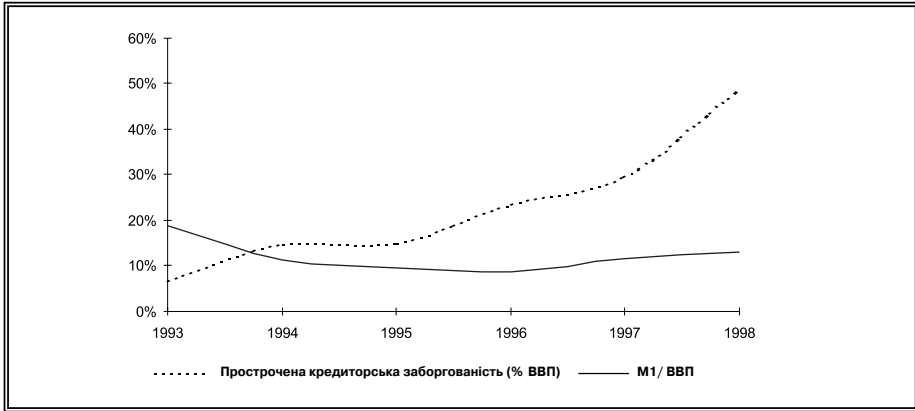
¹⁹ Наведена таблиця, зроблена на основі даних International Financial Statistics, свідчить, що резерви ЦБ, досягнувши максимального значення наприкінці другого кварталу 1997 р., почали швидко скорочуватися.

Валютні резерви Центрального банку (млн дол. США, кінець періоду)	1997				1998	
	1 кв.	2 кв.	3 кв.	4 кв.	1 кв.	2 кв.
	11270,6	12426,9	20389,2	18732,7	12894,7	11906,1
						10906,0

²⁰ 11 листопада 1997 р. ставка рефінансування Банку Росії становила 21%, а в кінці травня 1998 р. – вже 150%.

Рисунок 2

**Прострочена кредиторська заборгованість
і грошова пропозиція (М1) у процентах ВВП**



Джерело: Краткосрочные экономические показатели. Декабрь 1998;
данные Банка России.

мирдіна на «неминучий початок економічного зростання вже в найближчий час». У зв'язку з підняттям рівня процентної ставки державна боргова криза набула обрисів катастрофи. Становище ускладнилося значним зниженням світових цін на основні товари російського експорту, насамперед нафту. Під загрозою опинився фінансовий стан банківської, а отже, і платіжної системи. За різкого падіння курсу карбованця багатьом великим комерційним банкам загрожувало неминуче банкрутство, оскільки вони активно залучали іноземну валюту у вигляді кредитів іноземних банків і депозитів, конвертували її в карбованці й інвестували у високоприбуткові карбованцеві активи (насамперед у ДКО та ОФП).

Уряд С. Кириєнка визнав критичний характер наявної економічної ситуації і звернувся до міжнародних фінансових організацій та Японії по допомогу – безпрецедентну за своїми масштабами. Ті погодилися її надати за умови виконання комплексу заходів, зафіксованих у Програмі стабілізації економіки й фінансів. Проте ринок «не повірив» у здатність влади врятувати становище, й очікуваного перепочинку не вийшло. Відтік капіталу нерезидентів і втеча резидентів «із карбованця в долар» тривали з такою самою силою. Опинившись перед перспективою безболісного виведення з країни іноземного спекулятивного капіталу через отримання допомоги, виконавча влада й Банк Росії зважилися на крайні

заходи. Було визнано нездатність уряду виконати свої зобов'язання за ДКО, різко розширено валютний коридор та оголошено тримісячний мораторій на платежі за зовнішніми боргами комерційних банків. Екзотичне поєднання девальвації валюти й фінансового банкрутства держави було вимушеним: одне тільки зниження курсу карбованця призвело б до швидкого обвалу банківської, а отже, і платіжної системи країни.

Прийняті рішення, однак, не лише не припинили хаотичного розвитку подій, а скоріше підштовхнули його. Оскільки населення повністю перестало довіряти державі й національній фінансовій системі, паніка набула катастрофічних масштабів. Усі основні комерційні банки вмить стали неплатоспроможними, було дезорганізовано платіжно-розрахункову систему, одразу впав і без того низький рівень збирання податків. Курс карбованця деякий час не міг знайти нової точки рівноваги, що створювало безпрецедентну невизначеність для прийняття рішень господарськими суб'єктами. Різко підскочили ціни, почався ажіотаж на споживчому ринку, виникла загроза гіперінфляції. Фінансовий крах став реальністю.

1.2.4. Посткризовий розвиток

Після серпневого краху 1998 р. уряду й Центральному банку завдяки осмисленій політиці вдалося ефективно заблокувати найнебезпечніші сценарії розвитку ситуації: сповзання до гіперінфляції, хаосу, пов'язаного з колапсом банківської, а отже, і платіжної системи, холоду й голоду взимку 1998–1999 рр. Це, в свою чергу, дозволило помітно пожвавити промислове виробництво за рахунок різкого реального знецінення карбованця.

Поліпшилося становище у фінансовій сфері. Уже в 1999 р. забезпечено заплановані надходження до бюджету, який не вийшов за межі затверджених витрат. Збільшилася питома вага прибуткових підприємств, у структурі їхніх оборотних активів зросла грошова компонента. Позитивному розвитку економіки великою мірою сприяла і позитивна динаміка світових цін на експортні товари.

Досягнення стабілізаційної політики зміцнили російські позиції в переговорах з міжнародними фінансовими організаціями, Паризьким і Лондонським клубами кредиторів, дозволили уникнути, здавалося б, неминучого дефолту за міжнародними зобов'язаннями і створити більш сприятливі умови для переговорів щодо реструктуризації зовнішнього боргу. Поступово почали з'являтися ознаки відродження інтересу іноземних інвесторів до російської економіки.

Таблиця 6

**Показники економічного розвитку в 1999–2001 рр.
(приріст у % порівняно з відповідним періодом минулого року)**

	1999	2000	2001
<i>ВВП</i>	5,4	8,3	5,0
<i>Промислове виробництво</i>	11,0	11,9	4,9
<i>Валові інвестиції в основний капітал</i>	5,3	17,4	8,7
<i>Роздрібний товарообіг</i>	-7,7	8,9	10,8
<i>Зовнішньоторговий обіг</i>	-14,0	30,8	5,4*
<i>Експорт</i>	-1,1	39,5	-0,5*
<i>Імпорт</i>	-31,9	13,5	19,5

* Січень – листопад 2001.

Джерело: Краткосрочные экономические показатели. 29 июня 2001 г. Госкомстат РФ; Социальные и экономические показатели. 24 июня 2001 г. Госкомстат РФ; International Financial Statistics. June 2001; данные Госкомстата РФ // www.gks.ru.

Позитивні тенденції посилилися в 2000 р.: прискорилося економічне зростання, швидко збільшувалися вкладення в основний капітал, почалося поступове відновлення життєвого рівня населення. Потужний приплив у країну валюти забезпечив необхідні ресурси для вчасного погашення поточних зовнішніх боргових зобов'язань.

Дані таблиці 6 є свідченням того, що за минулий після кризи 1998 р. період спостерігалися позитивні зміни відносної ролі факторів, що визначали економічне зростання.

У 1999 р. вирішальний вклад у збільшення виробництва зробив чистий експорт (31,075 млрд дол., або 16,8% ВВП), причому в умовах одночасного (але неоднакового за темпами!) падіння як експорту, так і імпорту. Це означає, що рушієм розвитку в 1999 р. було масштабне заміщення імпорту, що відбувалося на основі завантаження вітчизняних виробничих потужностей, використання яких стало ефективним в умовах різкого знецінення карбованця. Певний позитивний вплив на економічне зростання справило збільшення інвестицій в основний капітал, яке вперше відбулося за роки радикальних реформ. У той же час два інших елементи сукупного попиту – споживчі витрати населення й поточні державні витрати – скорочувалися, стримуючи цим самим економічну динаміку.

У 2000 р. чистий експорт (60,2 млрд дол., приблизно 24,0% ВВП) також відіграв дуже важливу роль у досягненні високих темпів економічного розвитку. Проте він був забезпечений в умовах збільшення як експорту, так і імпорту. Це є свідченням того, що на зростання економіки впливало вже не лише заміщення імпорту, а й збільшення зарубіжного попиту на вітчизняну продукцію. Безумовно, тут проявилася дуже сприятлива для Росії кон'юнктура цін на світовому ринку. Вельми позитивним є і те, що в 2000 р. спостерігалось швидке зростання решти компонентів сукупного попиту – інвестицій в основний капітал, поточних витрат населення й держави.

У 2001 р. економічне зростання помітно вповільнилося. Під впливом випереджальної динаміки імпорту зменшилася роль чистого експорту як фактора економічного розвитку. Впали темпи зростання інвестицій в основний капітал. У той же час на високому рівні збереглася динаміка споживчих витрат населення, продовжували збільшуватися і поточні видатки держави. Так, у першому кварталі 2001 р. порівняно з відповідним періодом року 2000-го видатки консолідованого бюджету зросли в реальному обчисленні на 9,7% (як дефлятор використовувався дефлятор ВВП).

Істотно поліпшилося в післякризовий період фінансове становище держави. Уже в 1999 р. вдалося значно зменшити загальний дефіцит бюджету, а в 2000 р. і в першому кварталі 2001 р. – забезпечити його значний профіцит (див. табл. 7).

Складніше було в грошово-кредитній сфері (див. табл. 8). До очевидних досягнень тут відносять нарощення валютних резервів, зростання

Таблиця 7

**Прибутки, видатки і дефіцит (профіцит)
консолідованого держбюджету в процентах до ВВП**

	1998	1999	2000	2001 (1 кв.)
<i>Прибутки бюджету</i>	25,1%	25,5%	29,4%	27,3%
<i>Видатки бюджету</i>	30,7%	26,4%	26,5%	23,6%
<i>Бюджетний дефіцит (-), Профіцит (+)</i>	-5,7%	-0,9%	2,9%	3,7%

Джерело: Краткосрочные экономические показатели. 29 июня 2001 г.
Госкомстат РФ.

Таблиця 8

Основні показники розвитку грошово-кредитної сфери
(зміни в %, кінець періоду до кінця попереднього періоду)

	1998	1999	2000	2001 (1 кв.)
<i>Грошова база</i>	25,3	66,8	68	-5,0
<i>«Широкі» гроші</i>	37,5	56,7	58	4,6
<i>Інфляція (ППЦ)</i>	84	36,5	20,2	7,1
<i>Номинальний валютний курс</i>	-71,1	-23,5	-4,3	-2,0
<i>Реальний валютний курс</i>	-46,9	4,4	15,2	4,9
<i>Валютні резерви (без золота), млн дол., на кінець року</i>	7800	8455,4	24262,6	25942,2

Джерело: International Financial Statistics. June 2001.

попиту на гроші господарюючих суб'єктів (про це свідчить значне відставання інфляції від темпів зростання грошової маси і «широких грошей»), забезпечення відносно плавної траєкторії підвищення реального курсу карбованця. У той же час масовий приплив валюти в країну привів в умовах таргетування Центральним банком валютного курсу до швидкого збільшення пропозиції грошей та збереження інфляції на досить високому рівні.

Позитивні тенденції намітилися в банківській сфері. Сукупні активи комерційних банків досягли на кінець 2000 р. в доларовому еквіваленті 81,3% від рівня кінця 1997 р. (у кінці 1998 р. – 44,1%). Правда, слід зазначити, що й зараз за абсолютною величиною – 80,3 млрд дол. – банківські активи все ще перебувають на дуже низькому рівні.

Цікаві (і в цілому позитивні) зміни відбулися в структурі консолідованого балансу банківської системи.

Як видно з таблиці 9, унаслідок реструктуризації внутрішньої державної заборгованості після краху ринку ДКО у 1998 р. помітно зменшилися вимоги банківської системи до спільного уряду. Безперечно позитивно слід оцінити зменшення іноземних пасивів у формуванні ресурсної бази банків: як уже зазначалося, надмірна їх кількість відіграла велику роль у розгортанні фінансової кризи 1998 р. У залучених банками депозитах підвищилася питома вага термінових вкладів в іноземній валюті, причому обсяг останніх у доларовому вираженні в кінці 2000 р. перевищив на 7,4% рівень докризового 1997 р. Збільшений за цей самий період у 4,8 рази в доларовому вираженні кредит від фінансо-

вих органів відбиває зусилля ЦБ щодо відновлення системи комерційних банків. У той же час так само дуже малою залишається величина власного капіталу банківської системи (62,5% у доларовому вираженні порівняно з 1997 р.).

Парадоксальним може здатися зростання резервів комерційних банків в умовах, коли й абсолютна і відносна кількість наданих кредитів досить невелика. Цей вияв «надліквідності» головних фінансових інститутів країни, як, проте, й іноземні активи, що значно зросли, є найкращим свідченням несприятливого стану інвестиційного клімату.

Таблиця 9

**Зміна структури консолідованого балансу комерційних банків
у 1997–2000 рр.**

	1997	1998	1999	2000
<i>Резерви</i>	12,0%	7,3%	10,3%	13,3%
<i>Іноземні активи</i>	11,9%	23,5%	23,9%	21,1%
<i>Вимоги до загального уряду</i>	31,9%	27,8%	28,2%	23,3%
в т.ч. вимоги до регіональних урядів	3,1%	2,6%	1,3%	0,8%
<i>Вимоги до нефінансових державних підприємств</i>	5,4%	3,5%	3,0%	3,3%
<i>Вимоги до приватного сектора</i>	38,8%	37,1%	33,7%	38,4%
<i>Вимоги до інших фінансових інститутів</i>	0,0%	0,8%	0,8%	0,6%
Усі активи	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<i>Депозити до запитання</i>	32,4%	18,8%	19,6%	24,2%
<i>Термінові, ощадні вклади і депозити в іноземній валюті</i>	31,7%	35,7%	35,8%	37,2%
в т.ч. депозити в іноземній валюті	16,1%	24,0%	22,7%	23,0%
<i>Інструменти ринку грошей</i>	8,5%	5,4%	8,5%	10,4%
<i>Обмежені депозити</i>	1,3%	2,8%	0,8%	0,3%
<i>Іноземні пасиви</i>	20,8%	25,5%	17,5%	13,6%
<i>Депозити загального уряду</i>	3,6%	2,6%	2,2%	3,0%
в т.ч. депозити регіональних урядів	1,8%	1,3%	1,2%	2,0%
<i>Кредити грошової влади</i>	1,8%	9,0%	15,7%	11,2%
Усі пасиви	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<i>Власний капітал як % від суми пасивів і власного капіталу</i>	22,3%	16,5%	18,7%	19,3%

Джерело: International Financial Statistics, June 2001.

1.3. Зміни в структурі економіки

У пострадянський період розвитку російської економіки добре помітні три різних етапи випуску промислової продукції: швидке згортання виробництва в 1992–1994 рр., уповільнення темпів промислового спаду в 1995–1998 рр. і піднесення 1999–2001 рр. Останній етап істотно відрізняється від двох попередніх тим, що вперше за останні майже десять років піднесення було таким тривалим (за російськими мірками) – понад рік.

Наявне зростання в певному розумінні має ще тільки психологічне значення. Незважаючи на обнадійливі показники 1999–2001 рр., за 1992–2001 рр. обсяг промислового виробництва все ж знизився на чверть (при цьому в 1991 р. порівняно з 1990 р. він скоротився на 8%, а в 1992 р. порівняно з 1991 р. – ще на 18%). При цьому криза, хоч і різною мірою, охопила всі без винятку галузі вітчизняної промисловості. Найменше вона зачепила газову промисловість і кольорову металургію: у 2000 р. тут було вироблено «лише» на 5% менше продукції, ніж у 1992 р. Порівняно невеликим виявилось скорочення виробництва в чорній металургії, целюлозно-паперовій та харчовій галузях: обсяг виробництва тут зменшився на 7–9%. Помітно більше падіння виробництва спостерігалось в електроенергетиці, паливній, хімічній та нафтохімічній промисловості (приблизно на 20%).

Набагато гірше перенесли кризу нафтохімія (–35%), машинобудування й металообробка (–37%), лісова, деревообробна та целюлозно-паперова промисловість (–40%), промисловість будівельних матеріалів (більше ніж удвічі) й особливо легка промисловість (більше ніж утричі).

Характерною рисою піднесення 1999–2001 рр. стало швидке зростання виробництва саме в галузях-аутсайдерах. Так, лідером за темпами росту виробництва стала легка промисловість (20% приросту виробництва в 1999 р. і 22% – в 2000 р.) – галузь, яка за роки «реформ» ледве не припинила свого існування. Почало швидко відновлюватися виробництво в хімії та нафтохімії (21 і 15% приросту відповідно), машинобудуванні та металообробці (15,9 та 14% відповідно), лісовій, деревообробній та целюлозно-паперовій промисловості (17 і 10%), будівельних матеріалів (по 8%).

Темпи зростання виробництва в галузях, що переносять економічну кризу не так болісно, як аутсайдери, за останні рік-два були нижчими: практично не збільшується випуск продукції в електроенергетиці, досить скромні темпи зростання демонструє паливна промисловість (2–6%). Збільшення виробництва в чорній, кольоровій металургії, а також у харчовій промисловості залишаються досить високими (див. табл. 10).

Істотні відмінності в темпах зростання основних галузей вітчизняної промисловості не могли не вплинути на її структуру. «Погоду» тут в основному «роблять» машинобудування й металообробка, паливна й харчова промисловість, електроенергетика, чорна металургія, хімія й нафтохімія. Роль кольорової металургії, лісової та деревообробної промисловості,

Таблиця 10

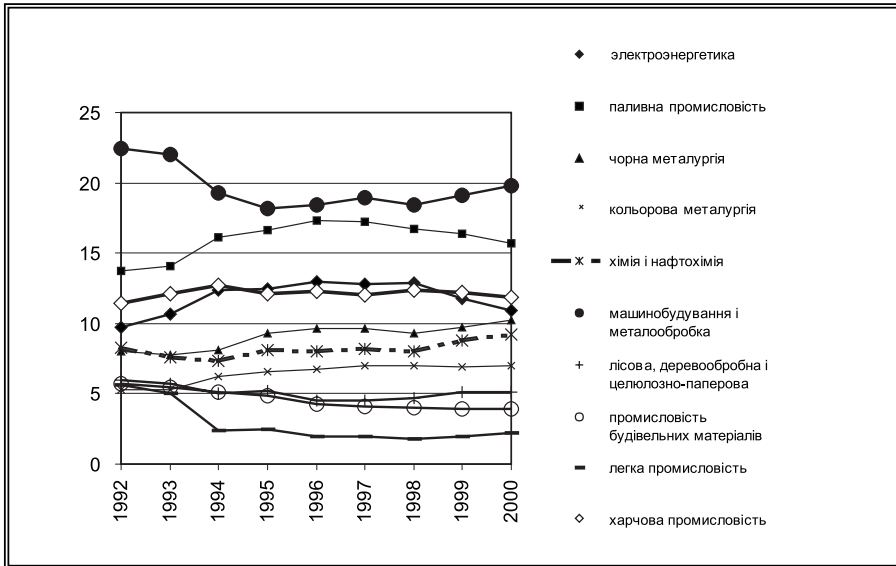
Випуск продукції за основними галузями промисловості, %

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001 до 1992
<i>Промисловість</i>	82,0	86,0	79,0	97,0	96,0	101,9	94,8	108,1	109,0	104,9	75,5
у тому числі:											
<i>Електроенергетика</i>	95,0	95,0	91,0	97,0	98,0	97,9	97,5	100,2	102,0	101,6	81,5
<i>Паливна</i>	93,0	88,0	90,0	99,2	99,0	100,3	97,5	102,0	105,0	106,1	86,5
<i>Чорна металургія</i>	84,0	83,0	83,0	110,0	98,0	101,2	91,9	114,0	116,0	99,8	91,1
<i>Кольорова металургія</i>	75,0	86,0	91,0	103,0	96,0	106,0	95,0	109,0	111,0	104,9	98,9
<i>Хімічна і нафтохімічна</i>	78,0	79,0	76,0	108,0	93,0	102,0	92,5	121,0	115,0	106,5	84,3
<i>Машинобудування і металообробка</i>	85,0	84,0	69,0	91,0	95,0	103,5	92,5	115,9	114,0	107,2	68,0
<i>Лісова, деревообробна і целюлозно-паперова</i>	85,0	81,0	70,0	99,3	83,0	100,9	99,6	117,2	110,0	102,6	61,8
<i>Промисловість будівельних матеріалів</i>	80,0	81,0	73,0	92,0	83,0	96,0	94,2	107,7	108,0	105,5	50,1
<i>Легка</i>	70,0	77,0	54,0	70,0	77,5	97,6	88,5	120,1	122,0	105,0	29,9
<i>Харчова</i>	84,0	91,0	83,0	92,0	95,8	99,2	98,1	107,6	107,0	108,4	80,9
<i>Примітка:</i> дані щодо хімічної та нафтохімічної промисловості, включаючи хіміко-фармацевтичну галузь; машинобудування та металообробки, включаючи виробництво медичної техніки; харчової промисловості – без мукомельно-круп'яної підгалузі.											

Джерело: Российский статистический ежегодник, 1997. С. 330; Российский статистический ежегодник, 1998. С.379; Промышленность России, 1998.– С.28; Россия в цифрах, 1999. С.174; Россия в цифрах, 2000. С. 175–176; Россия в цифрах, 2001. С. 177; данные Госкомстата // www.gks.ru.

Рисунок 3

**Структура виробництва продукції за основними
галузями промисловості (у цінах 1995 р., у %)**



Джерело: Россия в цифрах, 2000. С.175–176; Россия в цифрах, 2001. С.177.

промисловості будівельних матеріалів та особливо легкої промисловості помітно нижча (див. рис. 3).

Наведені дані добре ілюструють широко обговорюваний факт поступової еволюції російської промисловості на користь галузей з низькою доданою вартістю, орієнтованих переважно на задоволення потреб світового ринку в паливно-енергетичних ресурсах і продукції таких екологічно брудних виробництв, як чорна й кольорова металургія. За останні рік-два будь-яких серйозних зрушень, які б давали підставу відзначити зміну цієї тенденції, не сталося.

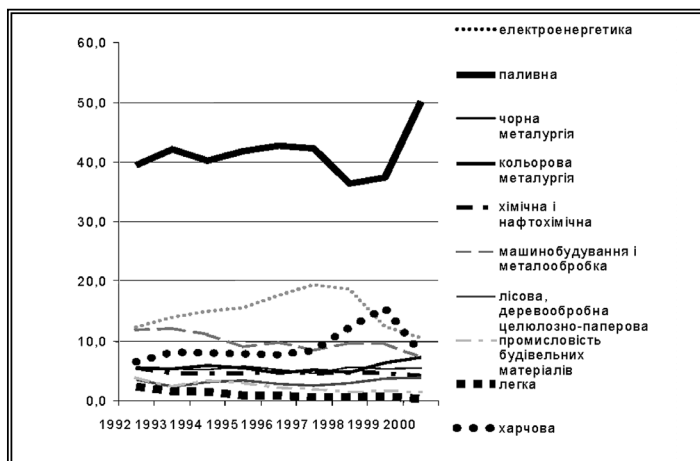
Як показує рис. 3, значення «випереджального» розвитку обробних галузей (див. табл. 10) не варто переоцінювати: за останні роки виробництво тут скоротилося настільки, що навіть незначні в абсолютному вираженні прирости випуску створюють відчуття стрімкого піднесення. На макроекономічному рівні роль цих формально великих, але фактично, у зв'язку з невеликою питомою вагою їх у загальнопромисловому виробництві, незначних приростів невелика. Тому твердити про переорієнтацію російської

промисловості на користь галузей з високою доданою вартістю ще рано, хоча, безперечно, певний рух у цьому напрямі стає все помітнішим.

У характері промислового піднесення, яке ми спостерігаємо, насторожує інше. Здавалося б, він (не кажучи вже про сприятливу зовнішньоекономічну кон'юнктуру) мав зумовлювати зростаючий попит на продукцію добувних галузей та електроенергетики. Однак істотне збільшення виробництва спостерігається де завгодно, але тільки не тут. Темпи зростання виробництва в розглядуваних галузях невеликі, а в електроенергетиці їх майже зовсім немає. Очевидно, саме в цих галузях уже почала проявлятися одна із системних властивостей російської промисловості: можливості зростання на «залишках» виробничого потенціалу, створеного ще в радянській економіці, досить обмежені, а в ряді галузей уже вичерпані. Разом з тим, те, що нинішній рівень виробництва в паливно-енергетичних галузях та електроенергетиці вельми далекий від рівнів початку 90-х рр. і підняти його не вдається, фактично характеризує ступінь скорочення виробничого потенціалу в цих галузях. За роки «реформ» він скоротився на 20–25%, причому постачання обладнання сюди здійснювалося на значно вищому рівні, ніж у більшість інших галузей промисловості (див. рис. 4).

Рисунок 4

Структура інвестицій в основний капітал за галузями промисловості (у %)



Джерело: Российский статистический ежегодник, 1999. С. 533; Россия в цифрах, 2000. С. 324–325; Россия в цифрах, 2001. С. 320; Инвестиции в России. 2001. № 7. С. 6.

Рисунок досить виразно ілюструє реальні пріоритети розвитку промисловості за останнє десятиріччя. Пріоритет номер один – значний і стійкий відрив від решти галузей паливної промисловості. Пріоритет номер два – енергетика. У неї в 1992 р. направлялося стільки ж капітальних вкладень, скільки і в машинобудування; в подальшому частка електроенергетики в сукупних капітальних вкладеннях швидко зростала. Машинобудування вже на початку аналізованого періоду мало третє місце в «рейтингу» в загальнопромисловій структурі капітальних вкладень, а з 1997 р. взагалі випало з трійки лідерів, поступившись харчовій промисловості. Частки решти великих галузей у структурі капітальних вкладень незначні – лише в чорній і кольоровій металургії вони перевищують 5%. Особливо виділяється легка промисловість – на кінець зазначеного періоду на неї ледве припадало 0,5% усіх капіталовкладень у вітчизняну індустрію.

Подібна структура капітальних вкладень – ознака часу, хоч слід зазначити, що сучасні тенденції великою мірою лише «логічно» завершують процеси, які почалися десятиліття тому. Так, у радянській економіці в сукупних капіталовкладеннях у промисловість частка машинобудування в 1970 р. майже в 1,5 рази перевищувала частку паливної промисловості, 1975 р. – в 1,4; у 1980 р. капітальні вкладення в паливну промисловість уже дещо перевищили вкладення в машинобудування; в 1985 р. зазначене співвідношення досягло 0,72 і зберігалось приблизно на цьому рівні протягом наступних п'яти років; у 1999 р. воно становило 0,23.

І все ж це є свідченням не стільки змін у пріоритетах розвитку окремих галузей промисловості, скільки фактичної відмови від розвитку промисловості як такої. Справді, за «високими» показниками в структурі капітальних вкладень у паливну промисловість не можна не побачити того, що самі ці вкладення за згадуваний період скоротилися майже втричі. Якщо ж урахувати різке скорочення інвестицій у галузь і в 1992 р., то порівняно з початком 90-х рр. втрати ще істотніші. Утім, ситуація в машинобудуванні, хімічній промисловості нітрохи не краща.

Із загалу виділяються три галузі: електроенергетика, лісова, деревообробна та целюлозно-паперова промисловість і харчова промисловість: перша й друга втратили приблизно половину обсягів капітальних вкладень, а остання – «всього» чверть. Правда, ці «успіхи» великою мірою компенсуються «досягненнями» промисловості будівельних матеріалів і легкої промисловості, обсяги інвестицій у які в 1999 р. були відповідно в сім і вісім разів меншими, ніж у 1992 р. (див. табл. 11).

Динаміка інвестицій в основний капітал промисловості практично односторонньо зумовлюється динамікою капіталовкладень у паливну промисловість і, меншою мірою, в електроенергетику. У цьому плані необхідно досить зважено ставитися до появи регулярних повідомлень про позитивні зрушення в інвестиційній сфері. Наприклад, до тверджень, що «у промисловості зростання інвестицій спостерігалось в більшості галузей обробної промисловості, причому, крім кольорової металургії, хімічної, нафтохімічної та лісопереробної промисловості, значно виросли інвестиції в машинобудування, харчову й медичну галузі»²¹.

Це правда, але неповна. Так, увесь ріст інвестицій у машинобудуванні звівся до того, що частка галузі в сукупних капіталовкладеннях у промисловість у 1999 р. збільшилася лише на 0,1 відсотка (з 9 до 9,1% капіталовкладень у промисловість в цілому), а в лісовій, деревообробній та целюлозно-паперовій промисловості (за майже дворазового росту інвестицій) – тільки на 1,1 відсотка (до 4,1%). Немає сумніву, що в цілому інвестиційне «накачування» – позитивне явище, але по-справжньому значущим для економіки воно ще не стало.

Наведені дані добре ілюструють перерозподіл інвестиційних ресурсів на рівні великих галузей. Так, частки електроенергетики й особливо паливної промисловості в структурі капітальних вкладень істотно вищі, ніж у їх сукупному випуску, у той час як у решті галузей – навпаки. Інакше кажучи, на паливно-енергетичний комплекс та електроенергетику вже протягом тривалого часу припадає частка інвестицій непропорційно більша, ніж їхня частка в загальнопромисловому випуску, тобто сукупний інвестиційний ресурс майже десять років систематично перерозподіляється на користь зазначеного комплексу. Ці співвідношення надзвичайно стійкі. Розрив між питомою вагою галузей у сукупному випуску та сукупному обсязі інвестицій скоріше зростає, ніж знижується. Особливо «виразний» 2000 рік: частка паливної промисловості в загальнопромисловому випуску – 15,7%, а в структурі інвестицій в основний капітал промисловості – 50,2% (відношення – 0,3). У легкій промисловості ситуація зовсім інша: відповідно 2,2% і 0,2% (відношення – 11).

Найважливіших даних недостатньо для строгого обґрунтування висновку про те, що інвестиційний ресурс російської промисловості через систему міжгалузевих зв'язків активно перерозподіляється на користь паливно-енергетичного комплексу. Цілком можливо, що цей ресурс генерується

²¹ Зельтман А. Инвестиционный процесс и структурная политика // ЭКО. 2000. № 6. С. 11–12.

Таблиця 11

Інвестиції в основний капітал за галузями промисловості за рахунок усіх джерел фінансування в Російській Федерації, %

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999*	1999 до 1992
<i>Інвестиції в основний капітал</i>	60,3	88,3	75,7	89,9	81,9	95,0	90,1	107,7	45,4
<i>Електроенергетика</i>	104,7	92,7	67,3	105,1	95,0	119,5	84,5	82,4	51,8
<i>Паливна промисловість</i>	88,3	82,9	65,2	92,8	85,4	98,7	79,1	106,6	35,6
<i>Металургія</i>				88,0	73,0	97,0	92,8	121,3	
<i>Чорна металургія</i>	87,1	81,7	58,3	96,1	76,2	85,8			
<i>Кольорова металургія</i>	82,7	81,4	65,5	80,7	68,6	110,7			
<i>Хімічна і нафтохімічна промисловість</i>	78,9	64,8	59,9	91,7	86,1	95,4	89,3	117,7	30,7
<i>Машинобудування і металообробка</i>	41,5	79,4	56,8	71,4	106,9	78,4	96,1	132,3	34,3
<i>Лісова, деревообробна і целюлозно-паперова промисловість</i>	50,7	49,0	80,7	101,0	67,8	96,3	100,1	194,6	50,8
<i>Промисловість будівельних матеріалів</i>	55,4	51,3	88,4	80,8	64,5	81,1	67,1	109,4	14,1
<i>Легка промисловість</i>	52,1	62,4	53,3	52,2	77,3	69,3	95,3	132,2	11,7
<i>Харчова промисловість</i>	47,1	105,0	66,8	85,4	87,5	98,9	124,4	117,7	75,9
*Без суб'єктів малого підприємництва.									

Джерело: Матеріали Госкомстата России; Инвестиции в России. 2000. № 5. С. 12.

значною мірою тільки в ПЕК²². Зате не викликають сумнівів віддаленіші наслідки існуючого становища: решта галузей промисловості, працюючи «до зносу» в режимі звуженого відтворення, поступово «вимиваються» з неї.

²² Так, на думку ректора Російського державного гуманітарного університету Ю.Афанасьєва, «82% нинішнього валового внутрішнього продукту Росії – це рента від природи» (Аргументы и факты. 2001. № 28. С 3).

Проблема загострюється ще й тому, що інвестиційного ресурсу²³, генерованого промисловістю, не вистачає для забезпечення не лише її звичайного відтворення, а й навіть потреб самого ПЕК.

Справді, на думку експертів, зношеність основних фондів тільки в електроенергетиці така, що за нинішніх темпів їх оновлення вже через п'ять років 40% обладнання має вийти з ладу. На найближчі десять років будуть потрібні 100 млрд дол. інвестицій. Зараз із усіх можливих джерел, за оцінкою голови правління РАО «ЄЕС Росії» А.Чубайса, енергетики можуть мобілізувати максимум 800 млн дол. на рік²⁴.

«Логічного завершення» зазначені тенденції досягають у легкій галузі, на яку в останні роки припадає близько 2% усього промислового випуску і лише 0,5% інвестицій. Проте ситуація у машинобудуванні й металообробці, хімії та нафтохімії, промисловості будівельних матеріалів, лісовій, деревообробній та целюлозно-паперовій галузях не набагато краща: для них характерне істотне зміщення у співвідношенні «частка в загальнопромисловому випуску – частка в сукупних інвестиціях» на користь випуску.

1.4. Динаміка ситуації в соціальній сфері

Пережитий країною в 90-ті роки спад виробництва не міг не відбитися на життєвому рівні населення. Реальна заробітна плата й розмір пенсії в країні не дотягують нині до третини рівня 1991 р. Ситуація в соціальній сфері ускладнювалася тим, що падіння доходів супроводжувалося посиленням їх диференціації. Так, у 2000 р. на 10% найбільш забезпечених громадян припадало понад 30% сукупних доходів, а на 10% найменш забезпечених – лише 2,4%. Збільшився розрив середньої заробітної плати в різних секторах економіки: в охороні здоров'я вона знизилася до 53%, в освіті – до 48%, у культурі й мистецтві – до 46,5% від відповідного показника в промисловості. При цьому через систематичні затримки видачі зарплати знизилася її стимулююча роль у підвищенні продуктивності праці.

²³ Як інвестиційний ресурс тут розуміємо сукупність фінансових і нефінансових активів, що їх господарюючі суб'єкти готові реально направити на інвестиційні цілі. Зрозуміло, що ця величина може істотно відрізнятись або взагалі не мати ніякого відношення до величини ресурсів, які господарюючий суб'єкт може направити на інвестиційні цілі.

²⁴ Эксперт. 2000. № 17. С.13.

За офіційними даними, понад 40 млн чоловік опинилися за межею бідності. Підірвані гарантії на працю і житло, безплатні освіту й медичне обслуговування. Надзвичайно зріс рівень злочинності й дитячої безпритульності.

Різко зріс рівень безробіття. У 1998 р. він становив 13,3% проти 5,2% у 1992 р. Тільки з 1999 р. намітилася тенденція до скорочення безробіття: 12,9% – у 1999 р.; 9,8% – у 2000 р. і 9% – у 2001 р.²⁵

Істотно змінилася структура зайнятості. У 1992 р. переважна більшість робітників працювала на підприємствах державної (муніципальної) форми власності, а вже в 1998 р. кількість зайнятих у приватному секторі перевищила кількість робітників у державному. У наступні роки кількість зайнятих на державних (муніципальних) підприємствах стабілізувалася, на приватних – продовжувала зростати (насамперед за рахунок підприємств змішаної форми власності). Цікаво, що зайнятість російських громадян на підприємствах з іноземним капіталом усе ще залишається незначною, хоч і має тенденцію до зростання (див. табл. 12).

Значно зменшилися державна підтримка освіти, охорони здоров'я, науки, культури, а також соціальний захист незаможних верств населення. Асигнування з консолідованого бюджету на соціально-культурні заходи в останнє десятиліття скоротилися в порівнянних цінах та умовах більш ніж у чотири рази. Пік цих скорочень припав на 1992–1993 рр. й повторився у зв'язку із серпневою кризою 1998 р.

Системна криза соціальної сфери стала головною причиною скорочення кількості населення Росії більш ніж на 3 млн чоловік. При цьому щорічна смертність збільшилася за десять років на півмільйона чоловік (1,6 млн – у 1990 р.; 2,1 млн – у 1999 р.). Нині смертність перевищує народжуваність на 930 тис. чол. У 1991–2000 рр. із Росії емігрував майже 1 млн. чол. Серед них багато спеціалістів у галузі науки, освіти, мистецтва, передових технологій, тому не важко уявити масштаби втрат, яких зазнала країна. Кількість зареєстрованих за рік шлюбів у Російській Федерації скоротилася з 1,3 млн до 911,2 тис. На чверть зменшилася кількість шлюбів на одну тисячу населення (з 8,4 до 6,5).

²⁵ Розрахунок рівня безробіття проведено згідно з методологією Міжнародної організації праці.

2. Інтерпретація розвитку російських реформ

Розробці теорії постсоціалістичної трансформації присвячено чимало книг, статей, доповідей і виступів на наукових конференціях. Однак незважаючи на те, що сьогодні про особливості просування до ринкової економіки нам відомо набагато більше, ніж десять років тому, в економічній науці, як і раніше, зберігаються істотні відмінності в тлумаченні багатьох явищ і процесів, оптимальних варіантів економічної політики та й самої оцінки ефективності постсоціалістичних перетворень у різних країнах. Більше того, певною мірою можна говорити про «закостеніння» основних підходів до аналізу ринкової трансформації, що проявляється в чіткому поділі вчених на прихильників і противників «Вашингтонського консенсусу».

У науковому плані основою розмежування щодо оптимальної стратегії постсоціалістичної трансформації стала належність до монетаристської, з одного боку, та неокейнсіанської й інституціональної течій – з другого. Зрештою, у центрі дискусії опинилися питання, що стосуються швидкості лібералізації економіки й приватизації державної власності, доцільності стимулювання сукупного попиту методами грошово-кредитної та фінансової політики, формування окремих ринкових інститутів.

Таблиця 12

Середньорічна кількість зайнятих в економіці за формами власності

	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Усього в економіці</i>	100	100	100	100	100	100	100	100
у тому числі за формами власності								
<i>державна, муніципальна</i>	68,9	44,7	42,1	42,0	40,0	38,1	38,2	38,1
<i>приватна</i>	19,5	33,0	34,4	35,6	39,9	43,2	44,3	45,0
<i>власність громадських і релігійних організацій</i>	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8
<i>змішана російська</i>	10,5	21,1	22,2	21,0	18,3	16,4	14,9	14,1
<i>іноземна, спільна російська та іноземна</i>	0,3	0,5	0,6	0,8	1,2	1,6	1,8	2,0

Джерело: Россия в цифрах. 2001. С. 78.

При цьому, по-перше, опосередковано робиться припущення, що вже після перших заходів з лібералізації економічної діяльності постсоціалістичні економіки зокрема і в цілому починають функціонувати за законами ринку, хоч і не цілком зрілого. По-друге, на передній план виходять проблеми інфляції та економічного зростання, причому розглядаються вони майже винятково з позиції сукупного попиту. Прихильники монетаризму прямо пов'язують з надмірним попитом наявне у початковий період у всіх постсоціалістичних країнах швидке зростання цін, а опосередковано (через значне підвищення міри невизначеності в економіці) – і спад виробництва. Їхні опоненти – кейнсіанці, – констатуючи швидке зниження завантаженості виробничих потужностей, пояснюють його дефіцитом сукупного попиту, відповідно вносячи пропозиції щодо стимулювання останнього фіскальними й монетарними методами.

Зводить всі проблеми постсоціалістичних перетворень до вибору між м'якою і жорсткою фінансовою та грошово-кредитною політикою, на наш погляд, є великою помилкою. Такий підхід не враховує двох серйозних обставин. По-перше, ігнорується масштабна реалокція ресурсів унаслідок кардинальної зміни мотивації економічної поведінки при проведенні економічних реформ. По-друге, лібералізації господарської діяльності й приватизації держмайна недостатньо для переведення економіки в нормальний ринковий режим функціонування, найкращим свідченням чого якраз і є російський досвід.

2.1. Структурний шок і стагфляція

Теза про поєднання переходу до ринкової економіки з масштабною реструктуризацією виробництва ні в кого особливих сумнівів не викликає. Проте, можливо, саме у зв'язку з очевидністю загального висновку деякі важливі моменти, що стосуються природи й наслідків цього процесу, залишаються в тіні.

Причини, через які запуск ринкового механізму в економіці командного типу робить неминуchoю дуже серйозну реалокцію ресурсів, зрозумілі. По-перше, попит (як приватний, так і державний), а не планове задоволення, стає вирішальним фактором формування виробничої структури. По-друге, порівняно із старою системою, зазнають значних змін «загальнодержавні настанови» (відмова від надмірної мілітаризації економіки,

гіпертрофованого розвитку важкої промисловості, «соціалістичних» принципів входження в світові економічні структури тощо). Як наслідок, при запуску ринкового механізму через весь відтворювальний ланцюжок прокочуються хвилі: від цін до витрат і від витрат до цін. Ситуація ускладнюється тим, що одночасно діють сили, направлені на реструктуризацію самих підприємств згідно з критерієм максимізації прибутку²⁶.

Усі ці процеси мають мікроекономічний характер; вони безпосередньо пов'язані із зміною структури попиту й пропозиції, а не з їх агрегованими величинами. Сам механізм структурних змін аналогічний добре дослідженим у мікроекономіці зрушенням у структурі виробництва під впливом зміни споживчих пріоритетів. Відмінність – лише в масштабах явища: одна справа наслідки зміни споживчих симпатій, умовно кажучи, від шоколадних цукерок до морозива, а інша – реструктуризація всієї економіки під впливом зміни критеріїв її функціонування²⁷.

Звичайно, трансформація має й макроекономічні виміри, проте їхня характеристика пов'язана з відомими методологічними труднощами. Зокрема з тим, що категорії макроекономіки ринкового господарства не можуть застосовуватися до командної соціалістичної економіки.

Розглянемо спочатку проблему споживчих витрат і заощаджень. Домашні господарства за соціалізму самостійно приймали рішення про поточні витрати і в цьому плані нічим не відрізнялися від домашніх господарств в умовах ринкової економіки. Разом з тим, нерівномірні фіксовані ціни і, відповідно, дефіцит на споживчому ринку приводили до того, що поділ прибутку на витратну та заощаджувану частини перекручувався порівняно з нормальним споживчим ринком (відома в теорії проблема вимушених заощаджень).

²⁶ Некипелов А.Д. Очерки по экономике посткоммунизма. М.: ЦИСН Миннауки России, 1996. С. 171–200.

²⁷ Дж. Тобін писав: «У Росії, в інших колишніх радянських республіках і в країнах Східної Європи стоїть завдання провести істотну реалокіацію робочої сили й інших виробничих факторів, тобто перемістити їх із тих видів діяльності, де вони більше не потрібні, в галузі, соціально значущі. Ця грандіозна реалокіація становить не лише нагальну потребу, з нею пов'язані й надії на майбутнє... Було б величезною помилкою чекати, що така реалокіація ресурсів може статися сама по собі, принаймні відбутися так швидко й надійно, щоб задовольнити сподівання населення. Так не буває навіть у західних країнах, де давно вкорінилися капіталістичні й демократичні інститути. Подібний перерозподіл може мати величезну соціальну цінність, але для багатьох людей, які отримують засоби існування від старих видів діяльності, початковий ефект буде справді трагічним» (Тобін Дж. Вызовы и возможности // Реформы глазами американских и российских ученых / Общая ред. О.Т. Богомолова. М.: Российский экономический журнал, фонд «За экономическую грамотность», 1996. С. 67).

Ще істотніші відмінності у виробничій сфері, де за соціалізму наявність грошей на рахунку підприємства зовсім не означала, що воно ними може вільно користуватися. Значні грошові активи залишалися фактично заблокованими доти, доки під них не вдавалося одержати «фонди». Інакше кажучи, не маючи ознаки загального купівельного засобу, ці активи не були повноцінними грішми.

Під час переходу до ринкової економіки ситуація кардинально змінюється. Соціалістичні псевдогроші стають грішми, псевдоціни – цінами, псевдовідсоткова ставка – справжньою відсотковою ставкою. Формуються однакові рівні цін і відсоткової ставки, що відповідають обсягові грошової пропозиції, масштабам сукупного попиту й пропозиції. Відповідно до ринкових умов формуються рівні споживчих, інвестиційних і поточних державних витрат, а також заощаджень.

Загальний рівень цін буде вищим, ніж у колишній системі, але не внаслідок росту сукупного попиту, а через набуття «товарно-грошовими інструментами» функцій нормальних ринкових регуляторів. До речі, таку «інфляцію» (у лапках тому, що ціни в командній і ринковій економіках – якісно різні явища) цілком можна регулювати (наприклад, заморозивши, а потім поступово розморожуючи банківські вклади населення й раніше заблоковані кошти підприємств). У цілому можна сказати, що **мова тут іде не про зміну макроекономічних параметрів розвитку ринкової економіки, а про їх початкове формування.**

Інша обставина макроекономічного характеру, якій часто не надається належного значення, пов'язана із своєрідним «тертям» у системі, що перешкоджає швидкій адаптації економіки до нової структури попиту. Зокрема, через матеріально-речову специфіку факторів виробництва, застосовуваних у різних процесах, можливості їх реалокатії обмежені. Звідси – зміна цільової функції економічної системи при переході до ринкової економіки приводить до того, що не всі наявні фактори виробництва (включаючи людський капітал) можуть бути використані, принаймні в короткостроковому плані. У цьому разі можна говорити про те, що перехід від командної до ринкової економіки неминуче пов'язаний із своєрідним різновидом шоку з боку пропозиції, який і став однією з головних причин стагфляції (зменшення випуску за зростання рівня цін).

Важливо пам'ятати, що **зростання цін у даному разі пов'язане не із збільшенням сукупного попиту, а із зменшенням пропозиції.** Так само вільні потужності, структурне безробіття є наслідком не зменшення сукупного попиту, а зміни його структури.

Із сказаного не випливає, що спад виробництва й інфляція в Росії можуть цілком пояснюватися силою структурного шоку, що її охопив. Такий висновок був би правильним тільки в тому випадку, якщо б, по-перше, фінансові органи не реагували на цей шок збільшенням пропозиції грошей, а, по-друге, сама економіка функціонувала за класичними ринковими правилами. Проте, протягом усього періоду реформ кількість грошей в обігу швидко, хоч і нерівномірно, збільшувалася, і це не могло не впливати як на інфляцію, так і на масштаби пропозиції. Адже якщо початковий поштовх зростанню цін та економічному спаду іде від сфери пропозиції, то політика, направлена як на «затискування», так і на стимулювання сукупного попиту, не може дати результатів, очікуваних прихильниками відповідних заходів. Спроба покінчити з інфляцією за допомогою жорсткої фінансової політики в цих умовах приведе до посилення спаду виробництва. Навпаки, стимулювання сукупного попиту приводить не стільки до збільшення випуску, скільки до зростання цін. Щодо характеру функціонування російської економічної системи та впливу цього фактора на динаміку виробництва йтиметься в наступному розділі.

Нарешті, останнє. Для економіки, яка переживає структурний шок, велика небезпека полягає в тому, що адаптація може настільки затягнутися, що значна частина матеріального й людського капіталу буде безповоротно втраченою. Це явище варто називати «системним гістерезисом» за аналогією з поняттям гістерезису, застосовуваного в макроекономічній теорії для характеристики таких ситуацій, коли поточні і, здавалося б, скороминущі коливання кон'юнктури призводять до негативних довгострокових змін усієї траєкторії економічного розвитку. Як нам здається, наведені в цьому розділі дані підтверджують, що Росії, на жаль, не вдалося уникнути цієї небезпеки.

2.2. Деформація господарської системи

Банальним є твердження, що економічні суб'єкти в умовах ринку поведуть себе інакше, ніж в умовах командного соціалістичного господарства. При порівнянні двох систем одразу впадає у вічі свобода прийняття рішень підприємствами в першому випадку і відсутність такої свободи – в другому. Тому слушним є висновок, що неможливо запустити ринковий механізм, не демонтувавши систему командного управління економікою, тобто не реалізувавши заходи щодо лібералізації господарської діяльності.

Разом з тим, специфіка поведінки ринкового суб'єкта пов'язана не лише із свободою прийняття рішень, а й з характером його мотивації. Пріоритет в обґрунтуванні цієї ідеї в зв'язку з ринковою трансформацією слід віддати Я. Корнаї, який у відомій праці «Дефіцит» переконливо показав, що повністю децентралізована система може діяти за якісно відмінними від ринкової економіки правилами: «...повністю децентралізована абстрактна система може діяти і без цінових сигналів. Це викликає серйозні проблеми. При порівнянні систем прийнято протиставляти децентралізоване управління ціновими сигналами і централізоване управління, основане не на цінових, а на «кількісних» сигналах. Але є ще один варіант: децентралізоване управління на основі нецінових «кількісних» сигналів»²⁸. Більш ніж десятилітній досвід постсоціалістичної трансформації дає серйозні підстави для подальших теоретичних узагальнень щодо цього.

По-перше, практика російських реформ свідчить про те, що проблема ринкової мотивації не вирішується автоматично з приватизацією державної власності, принаймні такою приватизацією, яку було проведено в Росії. По-друге, Угорщина, Польща, Словенія (не кажучи вже про Китай і В'єтнам) наочно продемонстрували, що переведення економіки в більш-менш нормальний ринковий режим функціонування можливе і за досить консервативного підходу до приватизації державної власності.

Річ у тім, що мета, яку ставить перед собою господарський суб'єкт, безпосередньо залежить не від форми власності, а від прав власності, тобто від характеру взаємовідносин між власниками капіталу й менеджерами підприємств. Це стає істотним при відокремленні управління капіталом від власності на капітал, тому що, по-перше, у підприємства може з'явитися багато власників, а по-друге, виникає проблема підпорядкування діяльності менеджерів інтересам власників капіталу.

У моделі приватизації, яка застосовувалася в Росії, був цілий ряд елементів, що сприяли формуванню на великих і середніх підприємствах нерациональної системи корпоративного управління. Недоліки акціонерного законодавства, яке не забезпечує необхідного захисту прав дрібних власників капіталу, приводили й приводять до того, що завданням «стратегічних інвесторів» ставало не зростання прибутку й збільшення чистої вартості фірми, а «перекачування» спільного капіталу до власної кишені. Через існуючу внаслідок ваучерної приватизації сильну розпорошеність

²⁸ Корнаи Я. Дефицит. М.: Наука, 1990. С. 167.

акцій цією захоплюючою справою можна було займатися, володіючи дуже невеликою часткою всього капіталу. Ситуація погіршувалася ще й тим, що в ході приватизації повністю ігнорувалася проблема управління капіталом, який залишався у власності держави. За досить значної його присутності на багатьох підприємствах у менеджерів або окремих акціонерів розв'язувалися руки для підпорядкування діяльності підприємства власним цілям.

Деформація прав власності – не поодинокий дефект російської господарської системи, а фактор, що має системний характер; саме він визначає, зрештою, всю специфіку функціонування нашої економіки²⁹. Специфіка ж ця настільки велика, що змушує сумніватися у справді ринковому характері сформованої в Росії економічної системи.

Зокрема, зрозуміло, що через відсутність ефективного контролю власників капіталу за діяльністю підприємства останнє перетворюється з об'єкта прикладання творчих зусиль на об'єкт примітивного розтягування з боку менеджерів і/або окремих акціонерів. Було б дуже дивно, якби люди, зайняті перекачуванням акціонерного капіталу до власних кишень, допустили впровадження прозорих систем фінансової звітності на підприємствах. У свою чергу через відсутність достовірних документів про фінансове становище підприємств, через тепер уже добре всім відоме ігнорування прав звичайних акціонерів фондовий ринок перетворюється на якесь екзотичне казино, котирування якого не мають практично жодного відношення до ефективності застосування капіталу в тих чи інших галузях реальної економіки.

Далі, пригадаємо великі дискусії про тривалу відсутність у російській економіці зв'язку між відсотковою ставкою і віддачею від капіталу в реальному секторі економіки. Спроби пояснити надзвичайно високу відсоткову ставку посиленнями на високі ризики вкладень у виробництво, як здається, мало що дають. Незрозумілим залишається не лише походження таких ризиків, які роблять не вигідною практично будь-яку виробничу діяльність, а й джерела виплати астрономічних відсотків. Проте, пояснення є. За наявності недосконалих прав власності відсоткова ставка починає формуватися під впливом попиту не на капітал, потрібний для творення, а на кредити, що застосовуються в численних схемах виведення капіталу з підприємств.

²⁹ Тепер це визнано багатьма зарубіжними дослідниками. Досить показовою, зокрема, є позиція колишнього старшого віце-президента Світового банку проф. Дж. Стиглітца (*Stiglitz J.E. Whither Reform. Ten Years of the Transition. World Bank Annual Conference on Development Economics. Keynote Address. Washington, 1999, April 28–30*).

Не будемо наполягати на тому, що це єдина причина розглядуваної аномалії. Лібералізація командної економіки, наприклад, приводить на початковому етапі до значного коливання рівня прибутковості різних видів господарської діяльності. Відповідно деякі з них дістають можливість залучати капітал, сплачуючи за нього надзвичайно високі відсотки. Узяти хоча б дуже високу рентабельність імпорту споживчих товарів у Росію одразу після відкриття вітчизняного роздрібного ринку для іноземних товарів широкого вжитку. Проте в будь-якому випадку важливо зважати на те, що динаміку відсоткової ставки неможливо зрозуміти без урахування попиту на фінансових ринках, який визначався і попитом на кредити, використовувані не з творчою, а з руйнівною метою. Тому твердження, що висока відсоткова ставка визначалася високою прибутковістю за ДКО, видається сумнівним. Навпаки, держава змушена була допускати високу прибутковість інвестицій в ДКО, оскільки на ринку позичкового капіталу їй доводилося конкурувати з іншими одержувачами позики, готовими сплачувати високі відсотки.

Порушення прав власності має пряме відношення й до надмірної натуралізації нашої економіки, хоч так склалося під дією багатьох інших чинників. Досить широко розповсюджена невідконтрольність директорату підприємств акціонерам приводить, зокрема, до того, що перші легко укладають угоди, що загрожують збитками другим. Інакше кажучи, усувається один з важливих запобіжників прийняття неефективних рішень, унаслідок чого навіть приватизовані підприємства часто-густо мають м'які бюджетні фільтри.

Скажімо, навіщо менеджерам постачати продукцію неплатоспроможним споживачам, навіть якщо самі вони при цьому не зазнають особливих втрат? Зрозуміло, що в умовах реструктуризації виробництва перспективи попиту на ту чи іншу продукцію значною мірою невизначені. Це підштовхує до її постачання підприємствам, які в даний момент не мають коштів, але, можливо, отримають їх після реалізації своєї продукції. Поширення подібних очікувань серед нічим, по суті, не ризикуючих керівників приводить до швидкого нагромадження взаємної заборгованості, а в міру зростання неліквідності підприємств – до розвитку бартерних угод. Унаслідок цього м'які бюджетні обмеження на мікрорівні викликають на макрорівні неможливий у нормальній ринковій економіці розрив між пропозицією грошей і рівнем цін. Стандартна кредитно-грошова політика, зрештою, має інакші, ніж у ринковій економіці наслідки: у відповідь на її посилення відбувається нарощування угод, не обслуговуваних грішми.

Не секрет, що неплатежі й бартер часто використовуються для ухилення від податків. При цьому слід мати на увазі, що відповідні схеми нерідко загрожують не лише недоотриманням коштів бюджетом, а й аж ніяк не добровільним перерозподілом капіталу між акціонерами відповідних підприємств і/або менеджментом. Отже, деформація системи корпоративного управління (прав власності) не дозволяє встановлювати внутрішні запобіжники на шляху використання подібних схем.

Натуралізація зв'язків у реальному секторі перешкоджає нормальному збиранню податків у грошовій формі, зумовлює бюджетний дефіцит, державні неплатежі, подальшу натуралізацію економіки в цілому. Коло замкнулося: держава не платить за своїми зобов'язаннями, оскільки не може зібрати податки, а фінансове становище підприємств ще більше погіршується через те, що частина з них не одержує оплати за виконане держзамовлення.

Звідси – ще один парадокс. Аж до 1999 р., з одного боку, значний бюджетний дефіцит начебто свідчив про м'якість фінансової політики, а з другого – постійно скорочувалися бюджетні витрати, причому випереджальними щодо падіння ВВП темпами. Іншими словами, бюджетний дефіцит тримався на високому рівні не тому, що зберігалися неприпустимо великі витрати, а тому, що їхнє зменшення супроводжувалося ще швидшим падінням доходів. Ця неможлива в умовах повноцінної ринкової економіки ситуація виникла тільки тому, що зменшення держвитрат провокувало в умовах Росії (через специфічну реакцію господарюючих суб'єктів) зростання неплатежів і, як наслідок, додаткове скорочення податкових надходжень. Стає зрозумілим, чому й фіскальна політика не може давати в такому випадку очікуваних результатів.

Лише у «віртуальній економіці» може виникнути неприродний розрив між фінансовою сферою і реальним сектором. Згадаймо про надліквідність російських банків за величезної потреби виробництва у короткострокових і довгострокових кредитах. Причина тут проста й аж ніяк не зводиться до «підступів» вітчизняних фінансистів: жодний нормальний банк не буде кредитувати неплатоспроможних виробників. Проте стан балансів великої кількості підприємств унаслідок взаємних неплатежів змушує віднести їх саме до цієї категорії.

Нерідко наголошують на тому, що сама «віртуалізація» російської економіки є способом її адаптації до ринкового шоку³⁰. Неплатежі, справді,

³⁰ Уже в 1992 р. Є. Ясін зазначав, що криза неплатежів у першій половині того року «врятувала російську економіку від краху внаслідок дефляційного шоку» (Ясин Е. Российские реформы и структурная политика // Японская экономическая модель: возможности применения в возрождающейся России : Материалы конф. М., 1992. С. 35).

пом'якшують теперішню структурну перебудову, але роблять це дуже дорогою ціною, адже внаслідок цієї анестезії поступово деградує науково-виробничий потенціал країни. Наслідки такого «лікування», зрештою, бувають небезпечнішими від самої «хвороби».

Таким чином, сповідуваний владою новий догматизм («капіталізм = лібералізація господарської діяльності + приватизація будь-якою ціною + політика строгого обмеження сукупного попиту») не лише постійно вступав у суперечність з інтересами основної частини населення, а й привів до парадоксального результату: формування економічної системи мутантного, квазіринкового типу. Примітивне тлумачення суті реформи прав власності, ідеологічно мотивоване небажання займатися управлінням активами, що залишаються в розпорядженні держави, призвели до створення дуже нераціональної системи корпоративного управління, яка спонукала менеджерів підприємств і «стратегічних інвесторів» турбуватися не стільки про збільшення активів фірми, скільки про їх розтягування. Саме це і стало головною причиною небаченої криміналізації нашої економіки³¹.

Нерозуміння владою суті існуючої економічної системи, а не ті чи інші помилки в конкретній господарській політиці, і привело країну до фінансової катастрофи 1998 р. Цей самий фактор став визначальним для сегментації економічного простору країни, розвитку дезінтеграційних тенденцій. Поки уряд займався «макроекономічним регулюванням», регіональній владі доводилося використовувати всі наявні в її розпорядженні можливості для збереження відносної соціально-економічної та політичної стабільності. Немає нічого дивного, що багато з них при цьому вдавалися до вельми екзотичних для нормальної ринкової економіки та правової держави заходів (на кшталт введення обмежень на вивезення продукції за межі відповідної адміністративно-територіальної одиниці): інших можливостей у них часто не було.

³¹ У жодній із постсоціалістичних країн не було допущено такої безконтрольності державних активів, яка в Росії стала основою «тіньового» перекачування державних коштів у приватні руки. Навпаки, для підвищення ефективності управління державною власністю інші країни прагнули, хоч і з різним ступенем послідовності, комерціалізувати державні підприємства, надавши їм широку свободу прийняття рішень при введенні суворих бюджетних обмежень і контролю з боку держави.

3. Перспективи економічного розвитку

Деяке послаблення гостроти існуючих проблем у 2000–2001 рр. спонукає до осмислення стратегічних перспектив країни. Це особливо важливо зараз, коли в суспільстві зростає стійке відчуття того, що нинішнє економічне піднесення не є свідченням подолання базових проблем господарського розвитку, остаточного виходу Росії з трансформаційної кризи, що вразила її в 90-ті роки.

3.1. Головні виклики російській економіці

Виклик перший. Росія опинилася сьогодні перед такою дилемою: намагатися «витиснути» максимум можливого із сформованого за минулі роки господарського механізму або здійснити комплекс заходів щодо переведення економіки в нормальний ринковий режим.

Спроба забезпечити стійке економічне зростання, пристосовуючись до своєрідності сформованої господарської системи, пов'язана із створенням громіздких адміністративних механізмів «проштовхування» інвестицій у виробництво й контролю за використанням ресурсів на підприємствах, із збереженням величезних трансакційних витрат, пов'язаних з бартером і неплатежами, з періодично здійснюваними взаємозаліками заборгованості між суб'єктами господарювання (включаючи державу). Не можна стверджувати, що в межах такої системи прогрес взагалі неможливий, проте її стратегічна безперспективність очевидна. У цьому сенсі другому підходу – переведенню економіки в нормальний ринковий режим – просто немає серйозної альтернативи. Проблема ж тут у тому, що для його реалізації треба проявити неабияку політичну волю й згуртувати всі здорові сили суспільства, оскільки необхідним реформам чинять опір потужні групи, які адаптувалися до існуючого стану справ і, більше того, дістають із нього чималу вигоду.

Виклик другий. Унаслідок тривалого недоінвестування економіки країна опинилася перед загрозою масового вибуття виробничих фондів та почастішання техногенних катастроф. За сім років частка найсучаснішого обладнання скоротилася більш ніж утричі, а віком від 10-ти до 20-ти років – збільшилася на 20 відсоткових пунктів (див. табл. 13). З 1995 р. частка старого обладнання (понад 10 років) в структурі парку перевищує 50%, а в 1999 р. – досягла 70%.

Таблиця 13

**Вікова структура виробничого обладнання
в промисловості РФ, %**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Промисловість, усього</i>								
до 5 років	29	26	22	18	14	10	8	9
5–10 років	29	29	29	28	28	28	26	21
10–20 років	27	30	33	36	38	41	44	47
20 років і більше	15	15	17	18	20	21	22	23

Джерело: Отчет о наличии, движении и замене оборудования в промышленности, разобленный Держкомстатом РФ. Поставки оборудования в 1993–1999 гг. разраховывались как добуток величини обладнання, встановленого в кожній підгалузі в 1992 р., індексу інвестицій в основний капітал виробничого призначення, індексу зміни питомої ваги кожної галузі в структурі капітальних вкладень у промисловості та індексу зміни частки машин, обладнання, інструменту, інвентаря в структурі інвестицій в основний капітал.

Таблиця 14

Середній вік парків виробничого обладнання, років

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Промисловість, усього</i>	10,7	11,1	11,8	12,4	13,1	13,7	14,2	14,5

Джерело: Отчет о наличии, движении и замене оборудования в промышленности.

Таблиця 15

Знос основних фондів на початок 1999 р., %

	Знос ОФ	у тому числі повний
<i>Уся промисловість</i>	50,4	18,5
<i>у тому числі:</i>		
<i>Електроенергетика</i>	48,3	14
<i>Паливна</i>	52,5	21,5
<i>Чорна металургія</i>	51,3	18,5
<i>Кольорова металургія</i>	46,3	16,4
<i>Машинобудування і металообробка</i>	49,5	18,8
<i>Хімія та нафтохімія</i>	59,3	28,4
<i>Лісова</i>	53,3	18,6
<i>Промисловість будівельних матеріалів</i>	51,5	17,7
<i>Легка</i>	50,6	17,5
<i>Харчова</i>	42,8	12,5

Джерело: Гордонов М. Формирование и использование амортизационных средств в промышленности // Экономист. 2000. № 6. С. 41–43.

Зайва річ говорити, що **середній вік**³² парку російського обладнання досяг, очевидно, рекордної позначки з моменту його створення (див. табл. 14).

Що стосується зносу основних фондів, то виробничий апарат російської промисловості охарактеризований у табл.15, причому ступінь зносу машин та обладнання істотно вищий: у 1998 р. – 68,6%³³.

Таким чином, потенціал зростання більшості галузей промисловості майже вичерпаний. Більше того, ситуація тут істотно гірша, ніж у ПЕК. По-перше, тому, що обсяги інвестицій, які було направлено в них за останні роки, скоротилися набагато більше, ніж у паливно-енергетичних галузях. По-друге, несировинна індустрія «за визначенням» чутливіша до криз такого типу, яку переживає російська економіка. Насамперед це пов'язано з радикальними змінами структури попиту, що відбулися після розпаду Радянського Союзу, і триваючим швидким старінням значної кількості основних фондів під впливом науково-технічного прогресу.

Тільки внаслідок дії цих двох факторів значна частина фондів уже ніколи не буде затребуваною, що істотно звужує і без того не дуже великі потенційні можливості російської промисловості. Ситуація ускладнюється і тією обставиною, що в умовах відкритої економіки багато видів продукції, які виробляються за допомогою досі збережених виробничих потужностей, можуть стати конкурентоспроможними лише в тому випадку, якщо ці потужності будуть замінені на нові, за своїми технологічними параметрами аналогічні тим, що використовуються в інших розвинутих економіках (див. табл. 16).

Опосередковано це підтверджується збільшенням масштабів вибуття основного технологічного капіталу. За оцінками ІМЕПД РАН, тільки за 1999 р. вибуло понад 11% потужностей великих і середніх промислових підприємств, причому в зв'язку з фізичною зношеністю – приблизно 5% (максимальний рівень за роки кризи)³⁴. Отже, реальний сектор не бачить подальших перспектив використання застарілого виробничого апарату. Ще більш симптоматична увага, яку починають приділяти проблемі

³² Розраховується як сума добутків середніх значень вікових інтервалів на число одиниць проведеного в кожному інтервалі обладнання, поділена на загальне число одиниць обладнання, встановленого на кінець даного року.

³³ Зельтін А. Инвестиционный процесс и структурная политика // ЭКО. 2000. № 6. С. 20.

³⁴ Водянов А. Дорогой рубль кусается // Эксперт. 2000. 17 июля. № 27. С. 8.

Таблиця 16

**Питома вага виробничих потужностей,
які не відповідають вимогам випуску конкурентоспроможної продукції, %
(за наслідками опитування підприємств у IV кварталі 1998 р. – I кварталі 1999 р.)**

<i>Промисловість, усього</i>	30,6
<i>Паливна промисловість</i>	31,2
<i>Чорна металургія</i>	33,2
<i>Кольорова металургія</i>	29,5
<i>Хімічна та нафтохімічна промисловість</i>	25,5
<i>Машинобудування й металообробка</i>	31,6
<i>Лісова, деревообробна та целюлозно-паперова промисловість</i>	31,1
<i>Промисловість будівельних матеріалів</i>	24,1
<i>Легка промисловість</i>	40,1
<i>Харчова промисловість</i>	27,6

Джерело: Экономика и жизнь. 2000. № 6. С. 3;

Центр экономической конъюнктуры при правительстве РФ.

скорочення витрат, генерованих морально й фізично застарілими потужностями³⁵.

Виклик третій. Досить тривалий час на економічному розвитку країни позначається обслуговування зовнішнього боргу, який становить нині, за оцінками Мінфіну РФ, близько 130 млрд. дол.³⁶ Аж до 2010 р. Росії треба буде сплачувати щорічно понад 10 млрд. дол., причому пікове навантаження припадає на 2003 (19,4 млрд дол.) і 2005 рр. (15,2 млрд дол.)³⁷.

Виклик четвертий має нормативний характер і може бути сформульований так: чи бажає суспільство, щоб алокація ресурсів здійснювалася відповідно до вимог ринку? Як відомо, механізми досконалого ринку забезпечують виведення економіки на межу виробничих можливостей, і в цьому сенсі ринкова економіка є ефективною. У той же час конкретна точка цієї межі аж ніяк не обов'язково відповідатиме уявленням суспільства про соціальну справедливість, бажану структуру виробництва, місце країни у світовій економіці. Більше того, суспільство може абсолютно свідомо віддати перевагу навіть неефективній, за Парето, точці. У таких випадках воно визнає вищу ефективність заходів економічної політики, що «перекручують» (а точніше – коректують) дію ринкових механізмів.

³⁵ У статті П. Кир'яна наводиться досить показовий факт: «Старіння обладнання приводить до зростання енерговитрат. За останні дев'ять років споживання електроенергії в металургії зросло на 23% за порівнянних обсягів випуску продукції» (Российская бизнес-газета. 2000. 5 декабря. № 1 (287). С. 2).

³⁶ Ведомости. 2002. 1 марта

³⁷ Известия. 2001. 11 апреля.

Виклик п'ятий, на відміну від попередніх, стосується короткострокової перспективи і означає виникнення небезпеки дестабілізації макроекономічних умов у зв'язку з масштабним припливом у країну іноземної валюти. Свідченням цього є труднощі в галузі контролю за інфляцією, зокрема на середину 2001 р., коли стало абсолютно очевидним, що замість прогнозованих 12% вона становитиме близько 20%.

Наведені «виклики», звичайно, не вичерпують усіх проблем, з якими доведеться стикатися російській економіці, однак вони відбивають найбільш і на сьогодні точки, ставлення до яких визначає підхід до економічної стратегії і тактики.

3.2. Основні елементи економічної стратегії уряду

Принципово важливо, що уряд де-факто визнав викривлення у нинішній економічній системі й сформулював комплекс заходів, направлених на оздоровлення й удосконалення ринкових інститутів. До «структурних реформ», що стали важливою частиною «Стратегії соціально-економічного розвитку Росії на період до 2001 року» (так званої «програми Грефа») належать такі, в цілому досить корисні, заходи:

- дебюрократизація економіки;
- удосконалення системи корпоративного управління, прагнення до більшої фінансової прозорості фірм, впровадження міжнародних стандартів звітності;
- земельна реформа;
- реформа банківського сектора;
- реформа природних монополій;
- податкова реформа;
- житлово-комунальна реформа;
- реформа соціальної сфери (включаючи охорону здоров'я, соціальне забезпечення, пенсійну систему);
- судова реформа.

Симпатію основної частини російського населення викликають сформульовані в «Стратегії» цільові настанови: забезпечити стійкі темпи господарського розвитку, головним чином за рахунок значного посилення інвестиційної активності вітчизняних і зарубіжних підприємців; провести модернізацію економіки, подолати її явний перекош у бік паливно-сировинних галузей; добитися пом'якшення в диференціації доходів, створити

умови для доступу всіх категорій населення до послуг охорони здоров'я, освіти й культури. Реалізувати ці настанови передбачається на основі послідовно ліберальної політики; за державою залишається лише участь у фінансуванні інфраструктури й людського капіталу.

У короткостроковому плані підвищену увагу уряд приділяє проблемі «стерилізації» грошового покриття, пов'язаного з припливом іноземної валюти. Незважаючи на наявні розбіжності, чітко проглядається намір вирішувати завдання на основі лібералізації валютного режиму та процедур руху капіталу між країнами.

3.3. Нагальні корективи

Позитивно оцінюючи ставлення уряду до інституціональних питань, висловимо деякі конкретні зауваження. Головний недолік полягає, на нашу думку, в незрозумілості ієрархії «структурних реформ». Однак «зміна ходів» у даному разі загрожує негативними наслідками.

Візьмемо, наприклад, пенсійну реформу. Саме по собі введення нагромаджувального принципу жодних нарікань не викликає. Однак умовою його успішної реалізації є більш-менш розвинутий фондовий ринок, що надає для пенсійних фондів можливість інвестування у відповідні фінансові інструменти. Оскільки в Росії сьогодні такого ринку немає, доводиться передбачати можливість здійснення пенсійними фондами вкладень в іноземні цінні папери. Правда, тим самим створюються умови для трансформації вітчизняних заощаджень в іноземні інвестиції, що явно суперечить настанові самого уряду на активізацію інвестиційної діяльності в країні. Негативне враження справляє також шарахання від однієї структурної реформи до іншої (від житлово-комунальної реформи до реформи природних монополій, від неї – до земельної тощо).

Щоб подолати деформацію російської господарської системи, тобто перевести її в нормальне ринкове функціонування, необхідно насамперед внести корективи в права власності, які забезпечують орієнтацію підприємств на максимізацію прибутку в короткостроковому плані і чистої вартості фірми – в довгостроковому. Важливою складовою цього завдання є формування ефективного механізму управління (включаючи приватизацію) державними активами.

Нарешті, щоб ринковий механізм зміг нормально діяти, необхідно розчистити баланси всіх господарюючих суб'єктів (включаючи державу) від простроченої взаємозаборгованості; в іншому разі готові до ринкових

правил підприємства будуть просто заблоковані у всіх своїх починаннях. Таке розчищення балансів неминуче пов'язане із збільшенням грошової пропозиції, що в даному разі стає не способом стимулювання сукупного попиту, а інструментом одноразової монетизації економіки, тобто засобом вирішення системного завдання.

Дивує і те, що з неефективністю й корупційністю чиновників уряд, схоже, збирається боротися винятково шляхом усунення їх від прийняття економічних рішень. Не заперечуючи доцільності дуже багатьох із запропонованих заходів щодо дебіюрократизації економіки, наголошуємо на необхідності глибокої реформи самої держслужби. На жаль, належна увага цьому не надається.

Стратегією передбачено три етапи реалізації структурної політики: 2000–2002 рр., 2003–2007 рр. і 2008–2010 рр. На всіх етапах декларується підтримка вітчизняного виробника державою, однак у чому вона полягатиме – незрозуміло. Зате зрозуміло інше. Уряд не бачить значних фінансових джерел для модернізації економіки, не припускає формування їх у межах державного бюджету³⁸ і не розраховує всерйоз на іноземний капітал³⁹.

На думку авторів «Стратегії», «фінансування економічного росту значною мірою зумовлюватиметься скороченням масштабів відпливу капіталу». І далі: «Обсяг відпливу капіталу, який у 1999 році перевищив 10 відсотків ВВП, і є тим внутрішнім потенціалом росту, причому переважно інвестиційного. Скорочення масштабів вивезення капіталу вдвічі дозволило б збільшити інвестиції приблизно на третину у разі, якщо б ці ресурси залишалися в країні і були направлені на інвестиції»⁴⁰.

³⁸ «Найсуттєвішого скорочення, – зазначається в «Стратегії», – зазнають витрати в розділі «Національна економіка». Неєфективна державна підтримка деяких галузей має бути зведена до мінімуму. Насамперед це стосується субсидій підприємствам житлово-комунального господарства (з переведенням частини відповідних витрат в адресні субсидії малозабезпеченим домогосподарствам), надлишкових інвестицій у дорожнє будівництво та інші галузі (після завершення інвентаризації федеральних цільових програм), субсидій окремим промисловим підприємствам на регіональному й місцевому рівнях» (розділ 2.1.2.3. Концентрація фінансових ресурсів держави на виконанні її базових функцій). При цьому частка капітальних вкладень у бюджеті 2000 р. становить «менше 5%, з яких більше половини припадає на промисловість і сільське господарство», а «на силові структури й обслуговування державного боргу – близько 27% і близько 23% загальних витрат відповідно (без урахування платежів основній сумі державного боргу, що приблизно відповідають сумі щорічних відсоткових платежів)» (розділ 2.1.1.2. Характеристика витрат розширеного бюджету).

³⁹ «Відчутний приплив іноземного капіталу буде можливим тільки з певним лагом, після того як активність вітчизняних інвесторів набуває стійкого характеру» (розділ 3.9.4. Очікувані результати реалізації стратегії).

⁴⁰ Там же.

Правда, станеться це не одразу: лише «на кінець другого етапу будуть в основному завершені інституціональні реформи, пов'язані із створенням нормативно-правової бази інститутів ринкової інфраструктури, акціонуванням і приватизацією надлишкової частини державного сектора економіки, перерозподілу активів»⁴¹. Тобто, за оцінкою самого уряду, сприятливий інвестиційний клімат навряд чи буде створено раніше 2007 р. Що стане за цей час із російською економікою – невідомо.

Зате «третій етап структурних перетворень», на думку розробників документа, «характеризуватиметься масштабною модернізацією виробничого апарату всіх галузей економіки за скорочення ступеня державної участі у фінансуванні і підтримці інвестиційних програм і проектів. Зокрема, триває оновлення виробничого потенціалу в галузях кінцевого споживання, розвиток сировинної бази промисловості й галузей інфраструктури».

На жаль, не можемо поділяти оптимізму авторів «Стратегії» щодо можливостей модернізації економіки Росії на суто ліберальній основі. Теоретично така політика може забезпечити досить високі темпи росту в коротко- і навіть середньостроковій перспективі. Однак він, по-перше, неодмінно буде пов'язаний із подальшим ускладненням паливно-сировинної спеціалізації країни, остаточною втратою позицій у високотехнологічних секторах. Надто сильно деградували ці сектори за останні десять років, надто велика різниця у віддачі капіталу в них і в паливно-сировинних галузях. По-друге, в умовах неминучого при проведенні ліберальної політики загострення структурної перебудови виникає серйозна небезпека дестабілізації в соціальній сфері. Інструменти соціальної політики навряд чи полегшать увесь тягар адаптації, і в результаті доведеться зіткнутися з вибракуванням потенційно ефективних виробництв, перевантаженням самої «мережі соціальної безпеки», серйозними соціальними проблемами, пов'язаними з безробіттям.

У зв'язку з цим модернізація російської економіки повинна здійснюватися в соціально прийнятних формах, тобто продуману соціальну політику

⁴¹ Розділ 3.1.3. Основні етапи й інструменти реалізації структурної політики.

⁴² Таку позицію поділяє багато відомих західних дослідників. Див., зокрема: *Бхадури А., Ласки К., Левчик Ф.* Переход от командной к рыночной системе: что не получилось и что теперь делать? Вена, 1993. Раздел XI; *Amsden A., Kohanovicz J., Taylor L.* The Market Meets its Match. Restructuring the Economies of Eastern Europe. Harvard University Press, 1994. Ch. 8, 9; Група по економічним преобразованиям: заявление о намерениях // Проблемы прогнозирования. 1994. № 4. С. 60–62; *The New Russia. Transition Gone Awry* / Ed. by Klein L. and Pomer M. Stanford University Press. 2001. Ch. 17.

слід доповнювати пасивною та активною промисловою політикою⁴². При цьому як пасивну політику розуміють заходи, що полегшують адаптацію економіки до вимог ринку, а як активну – досягнення цільових настанов суспільства в довгостроковому економічному розвитку.

Необхідність втручання держави в господарські процеси зумовлена тим, що одні проблеми, в принципі, не можуть бути розв'язані на ринковій основі (наприклад, фінансування фундаментальних досліджень), а розв'язання інших за законами ринку не задовольняє суспільство з ціннісних міркувань. Важливо, однак, щоб, коректуючи, згідно з національними інтересами, напрями використання ресурсів, держава застосовувала інструменти, що не підривають ринковий механізм. Вибір інструментів промислової політики дуже непростий, оскільки досягнення однієї й тієї самої мети можливе різними способами.

Наприклад, захищати вітчизняних виробників можна як зводячи митні бар'єри, так і надаючи субсидії. З абстрактно-теоретичного погляду, ефективніший другий варіант (докази цього наводяться у всіх серйозних підручниках), проте на практиці, як правило, застосовується перший. Викликане це, судячи з усього, серйозними труднощами (а отже, й витратами) побудови ефективної системи субсидування, а також фіскальною привабливістю варіанта, пов'язаного з митними зборами.

Так само непросто вирішити, що краще для стимулювання російської обробної промисловості та збереження цілісності економіки країни: дешеві перевезення, низькі ціни на електроенергію й паливо або зорієнтовані на світовий рівень ціни на відповідні товари й послуги за активного субсидування споживачів. Тут передусім важливо, щоб рішення приймалися на основі конкретного аналізу, а не заідеологізованих уявлень про ступінь «ринковості» тих чи інших інструментів.

У формуванні промислової політики необхідно виходити з того, що вплив ринку на пріоритетні види діяльності повинен поступово, але неухильно посилюватися. Не можна, наприклад, обмежуватися лише встановленням високого мита для захисту елітних виробництв. Треба одночасно вводити жорсткий графік їхнього зниження до нормального рівня з тим, щоб спонукати виробництво адаптуватися до світового ринку, а не ізолюватися від нього⁴³.

⁴² Див.: McKinnon R. The Order of Economic Liberalization. Financial Control in the Transition to a Market Economy. Baltimore and London, 1991. P. 181; Некипелов А. Переход к рыночной экономике: роль и судьба госсектора // Проблемы прогнозирования. 1991. № 4; Economic Transition in Eastern Europe and the Former Soviet Union. Transition Report. EBRD, 1994. October. P. 45–46.

Реалізація активної промислової та соціальної політики, безумовно, пов'язана з масштабними перерозподільними процесами, організувати які здатна лише виконавча влада (федеральна й регіональна). Сама ж можливість проведення такої політики пов'язана з підтриманням високого відносного рівня загальних державних витрат (і доходів). У Росії витрати так званого «розширеного уряду» зараз явно недостатні (приблизно 36–37% ВВП). Практика спростувала твердження про пряму залежність між скороченням участі держави в перерозподілі національного доходу та збільшенням темпів економічного зростання.

У найрозвинутіших країнах, які входять в Організацію економічного співробітництва й розвитку (ОЕСР), витрати «розширеного уряду» в середньому становлять 50% ВВП. Зараз питома вага державних витрат у ВВП у постсоціалістичних країнах з позитивною економічною динамікою (Польща, Угорщина, Словенія) – 45–50%, а з негативною або застійною (Болгарія, Румунія) – 25–35%. У роки трансформаційного спаду частка бюджетних витрат у ВВП нині «найуспішніших країн» не зменшувалася, а деінде збільшувалася. У 1990–1993 рр. в Угорщині, наприклад, вона досягла максимального рівня – 62%, а в Польщі та Словенії залишалася стабільною – близько 50%.

Мова, зрозуміло, не йде про те, щоб штучно «накачувати» державну казну, позбавляючи ресурсів підприємницький сектор. Просто активна соціальна й промислова політика залишиться пустим звуком, якщо для неї не будуть забезпечені необхідні ресурси. Разом з тим, глибоко помилковим є уявлення про промислову політику як про філантропічне роздавання грошей геть усім. Активна промислова політика пов'язана нині з прийняттям дуже важких рішень.

Річ у тім, що економіка знекровлена настільки, що сподіватися на збереження всього, в принципі, корисного не доводиться. Багато що з того, що могло лягти в підмурок нової процвітаючої Росії, безповоротно втрачено, багато – на межі зникнення. Перспектива опинитися на багато десятиліть в ар'єргарді світового економічного співтовариства близька як ніколи. Тому треба створювати умови для концентрації дуже обмежених ресурсів на ретельно відібраних напрямках, що дає шанс на повернення країни в ряди передових в економічному відношенні держав у найближчому майбутньому. Суворим законам ринкової економіки доведеться безжалісно вибракувати ті види діяльності, які не ввійдуть до числа пріоритетних.

Далі, слід визнати, що проведення промислової політики пов'язане з різними ризиками. У виборі пріоритетів розвитку можна помилитися

щодо перспективних напрямів науково-технічного прогресу. Не завжди легко зважити на реакцію інших держав і міжнародних організацій на ті або інші економічні заходи: адже в глобальному господарстві, що формується, конкурують не лише фірми, а й держави і навіть цілі регіони. Однак єдине, що з усього цього випливає, – це необхідність урахування фактора невизначеності під час прийняття рішень.

Нарешті, дуже небезпечним є вияв курсу на прискорену лібералізацію валютного режиму. В умовах деформації економічної системи, слабкості фінансової інфраструктури він загрожує масовим відпливом капіталу за кордон, різким зростанням загрози фінансової дестабілізації. Що стосується надміру грошової маси, то тут слід діяти в іншій площині. По-перше, виконавчій владі варто створити фонд погашення зовнішньої заборгованості, сформувавши його за рахунок бюджетних коштів. Це дозволило б збільшити попит на іноземну валюту на внутрішньому ринку і, відповідно, зменшився б обсяг інтервенцій ЦБ, необхідних для підтримання бажаної траєкторії валютного курсу. По-друге, необхідно по-новому осмислити саму «бажану» траєкторію валютного курсу.

Заниження його реального рівня після кризи 1998 р. відіграло важливу роль у механізмі економічного зростання. Однак із збільшенням завантаження виробничих потужностей ця роль може зменшуватися. У той же час установка на модернізацію російської економіки висуває потребу значного розширення імпорту сучасного устаткування й технологій. Зрозуміло, що в такому разі кращою є наближена до паритету купівельної спроможності величина курсу карбованця. Чутливі ж сектори російської економіки (наприклад, продовольчий ринок) від іноземної конкуренції цілком можна захищати іншими методами (митні збори і т. ін.). У результаті потреба в інтервенціях ЦБ на валютному ринку зменшується, а отже, зникає проблема «грошового покриття», пов'язаного з оптовими закупівлями Банком Росії іноземної валюти.

Висновки

Під час зміни моделей розвитку ледве чи не в останню чергу звертають увагу на масштаби витрат, що при цьому виникають. Часто майже чудо рятувало російську економіку від повного колапсу, а суспільство – від маргіналізації, якщо не від громадянської війни. Важко визначити ту ціну, яку довелося б заплатити росіянам за зміну «віх», та вона ще й не остаточна. Велику частину національного багатства безповоротно втрачено: це й розвалені заводи, і запущені технологічні системи, і, що тривожніше, носії професійних навичок – робітники, змушені зайнятися іншою, як правило, простішою діяльністю, щоб вижити.

Роки реформ характеризуються значною примітивізацією економіки: зникли численні раніше високотехнологічні сегменти економіки, враз скоротилися витрати на науку й освіту, стався загальний ухил у бік видобувних галузей – країна живе і, гірше того, як свідчать ті, кому надають перевагу інвестори, – і надалі збирається жити в основному за рахунок ренти з природних ресурсів. Питання про те, чи виправданими були жертви задля одержання цих результатів, очевидно, некоректне. Соціалістична система господарювання не змогла адекватно відповісти викликам часу, і важко уявити, що могло б її врятувати. У цьому плані здійснені зміни були неминучими, а питання їхньої ціни – досить академічне: очевидно, втрати могли бути і меншими, і більшими.

Зараз головне – визначити, яким є сучасний вектор розвитку Росії. Як показує аналіз, країна перебуває й, очевидно, ще досить довго перебуватиме в «зоні біфуркації», коли кожне окреме рішення або їх сукупність з однаковим успіхом може направити розвиток за різними сценаріями: від побудови суспільства західного типу до азіатської деспотії; або усувати насущні проблеми, або загрожувати майбутньому. Так, зміцнення федеральної влади, яке ми спостерігаємо, уже майже гарантує територіальну єдність країни, що всього лише кілька років тому піддавалося великому сумніву. Разом з тим, цей процес, на думку ряду американських експертів, «може завдати більше шкоди, ніж принести користь»⁴⁴. Якщо він приведе до створення жорстко керованої з центру економіки, то отримаємо менш ефективну систему порівняно з тією, в якій рішення приймаються пере-

⁴⁴ Див., наприклад: *Ортунг Р., Реддун П.* Развитие государственных структур в России – региональный аспект // Washington ProFile / www.washprofile.org. 2001. 13 декабря.

важно на місцях. Можлива також небезпека «зсуву» до «авторитарних методів правління»⁴⁵.

Нині російський суспільний устрій являє собою перевернуту піраміду, в основі якої – особа президента країни. Змінюється він – змінюється політична й економічна еліта, більше того – зовнішній і внутрішній образ держави. Росія нібито однозначно обрала західний шлях розвитку, проте насправді в наявності «ринкова система, в якій еліта відіграє ключову роль, де контакт між елітами важливіший від юридичних прав. Це якийсь дивний недемократичний-нетоталітарний режим, на зразок того, який існував і в Бразилії, і в Аргентині...»⁴⁶ У цих умовах важко з упевненістю твердити про якусь стабільність навіть на макро-, а тим більше на мікрорівні.

Власне, тут і криється головна проблема сучасної Росії – немає чітко визначених правил гри і, ще гірше, гарантій дотримання навіть тих, що вже сформувалися. Немає впевненості в майбутньому. У результаті цього породжується відомий психологічний ефект – і інвестори, й суспільство в цілому живуть «сьогоднішнім днем», уникаючи не лише фінансових вкладень у вітчизняний бізнес (за винятком тих, що окупаються найближчим часом), а й навіть зусиль на рівні окремих домогосподарств – в освіту, вибудовування свого особистісного розвитку. Примат короткострокових інтересів веде до поступового виродження економіки, стиснення її немов шагреневої шкіри. Такий стан не сприяє включенню Росії в світову економічну систему, а лише ускладнює її проблеми.

Вирішених завдань в економіці країни набагато менше, ніж тих, до яких ще тільки треба підійти. Головне – орієнтуватися на структуровизначальне, «каркасне» творення. Зосередження на другорядній меті на шкоду головній, як показує багатий вітчизняний досвід, приносить більше шкоди, ніж користі – ілюзія розв'язання проблеми не може замінити справжнього її розв'язання. Так, правові акти, якими б хорошими вони не були, безсилі перед «узаконеним» їх невиконанням, а державні інвестиції, незалежно від їхнього розміру, не компенсують відсутності сприятливого інвестиційного клімату в країні.

Виконавча й законодавча влада сучасної Росії повинна зосередитись на створенні правил поведінки та взаємодії економічних агентів, а також відповідних механізмів контролю за дотриманням цих правил. Роль держави у виробленні й виконанні законодавчих норм, що визначають право

⁴⁵ Там же.

⁴⁶ Рубл Б. З інтерв'ю Washington Online // www.washprofile.org. 2001. 24 июля.

власності, в забезпеченні розв'язання суперечок про володіння власністю в судовому порядку, значному обмеженні втручання чиновників у бізнес важко переоцінити. Російському суспільству треба знайти в собі сили спонукати державу сприяти формуванню інститутів, адекватних інтересам стабільного розвитку країни.

І.Бураковський, В.Новицький

ЕКОНОМІЧНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ

Двадцять четвертого серпня 2001 р. Україна відсвяткувала десяту річницю проголошення незалежності. Десять років – хоч і короткий за історичними мірками період, однак достатній для аналізу особливостей ринкових реформ у країні, виділення головних проблем і визначення подальших перспектив економічної політики. Це є надзвичайно актуальним через те, що Україна однією з останніх серед республік колишнього СРСР змогла подолати економічну кризу, яка почалася після його розпаду і виявилася однією з найглибших і найтриваліших у регіоні, а відставання країни від лідерів ринкової трансформації в Центральній та Східній Європі (ЦСЕ) породило обґрунтовані сумніви в її здатності до реформування як такого.

1. Теоретичні аспекти трансформаційного процесу

Щоб зрозуміти, чому Україна відстала від ряду країн з перехідною економікою, які сьогодні демонструють досить успішний господарський розвиток, необхідно знайти відповіді на ряд взаємопов'язаних концептуальних питань:

- чи існує в принципі теорія великомасштабних економічних трансформацій та концепція переходу від планової до ринкової економіки;
- як визначити правильне співвідношення між загальними закономірностями та специфічними особливостями трансформації в конкретній країні;

- які чинники визначають успіх або невдачу реформ;
- які основні критерії реформування необхідні для коректування коротко-, середньо- та довгострокових планів?

Не ставлячи собі за мету здійснення спеціального повномасштабного дослідження, у загальному (зовнішньому й внутрішньому) контексті реформ можна виділити ряд чинників, істотних для реформування економіки й суспільства в цілому і, таким чином, визначальних щодо специфіки українського просування до ринку.

Зрозуміло, що стратегічним орієнтиром економічної реформи в широкому розумінні є створення системи, здатної забезпечити стабільне зростання й підвищення життєвого рівня нації (це може одночасно розглядатися і як критерій успіху або невдачі реформ). У такому разі слід визнати, що Україна, незважаючи на позитивну динаміку основних економічних показників у 2000–2002 рр., поки що не змогла подолати трансформаційної кризи, тоді як ряд країн ЦСЄ, а також СНД її вже минули. Ось чому реформи в цьому плані не можуть поки що вважатися успішними, а про характер і стійкість економічного зростання, що спостерігається з 2000 р., слід говорити досить обережно.

Суто теоретично можна виділити три основних складові успішних реформ:

- наявність ретельно розробленої стратегії (концепції) реформування (тобто чіткого уявлення про його пріоритетні напрями, засоби та механізми досягнення мети, витрати та способи їх мінімізації);
- чітка й послідовна реалізація зазначеної стратегії;
- сприятливе середовище для реформ, що складається з двох сфер – зовнішньої (фінансових ресурсів, що надаються міжнародними фінансовими інститутами, а також на основі двосторонніх міждержавних угод, технічної допомоги і т.д.) та внутрішньої (сил, здатних здійснювати реформи на основі національного консенсусу щодо необхідності перетворень, їх основних напрямів і т. ін.);
- здатність реагувати відповідним чином на непередбачувані зміни внутрішнього й зовнішнього середовища з тим, щоб забезпечити безперервність трансформації.

Відсутність хоча б одного з названих складників веде якщо не до провалу реформ, то принаймні до їхнього уповільнення.

Саме з таких методологічних позицій, на нашу думку, необхідно здійснювати аналіз масштабів і динаміки трансформації в Україні, і починати його треба з розгляду вихідних умов, оскільки вони великою мірою визначають напрям розвитку реформ. Неправильні початкові заходи, що ускладнюються потім нездатністю скоректувати вибрану стратегію, приводять до формування досить своєрідної економічної системи (недо- або напівреформованої), що гальмує подальші спроби трансформації, кожний новий етап яких стає все складнішим. Така ситуація спостерігається сьогодні в Україні, незважаючи на те, що вже досягнуто позитивної економічної динаміки.

До проголошення незалежності економічна ситуація в країні, як і в інших радянських республіках, погіршувалася, що знаходило свій вияв у скороченні виробництва, інфляції, погіршенні фінансового становища і т.д. Це пояснювалося традиційними недоліками централізованого планування, такими як недостатнє інвестування, заниження цін на вироблювану продукцію (агропромислову, вугілля та чорні метали). Ось чому вважалося, що незалежність дасть Україні чистий економічний вииграш¹.

Зазначимо, що в період відбудови господарства після Другої світової війни республіка отримувала істотні фінансові трансферти, однак, починаючи з 60-х років загальнодержавні інвестиційні потоки були переорієнтовані на освоєння запасів природних копалин у Сибіру. В результаті скоротилося фінансування вугільної та металургійної промисловості України.

Вважаючись формально індустріальною республікою, в системі загальносоюзного розподілу праці вона спеціалізувалася на проміжній продукції, причому виробничі цикли звичайно завершувалися за її межами. Разом з тим, українська економіка істотно залежала від поставок багатьох сировинних ресурсів. При цьому розміщення промисловості в СРСР не збігалось ні з національним, ні з адміністративно-територіальним поділом країни.

Не варто забувати й того, що виробничі зв'язки формувалися на принципах, якісно відмінних від ринкових. Розвиток ґрунтувався на максимізації ефекту масштабів виробництва, а економічне середовище недостатньо стимулювало впровадження науково-технічних досягнень та оновлення асортименту. Економічна система дозволяла відносно швидко концентрувати значні ресурси для великомасштабних проектів, проте створю-

¹ Про ці та інші погляди детальніше див.: Wilson A., Burakovsky I. *The Ukrainian Economy Under Kuchma*. London: RIIA, 1996.

рювані структури великою мірою відзначалися негнучкістю, інерційністю та неадаптивністю до змінюваних умов попиту та пропозиції.

До того ж промисловість в СРСР розвивалася майже завжди в екстремальних умовах: розруха після Першої світової та громадянської воєн, форсована індустріалізація, особливий режим функціонування народного господарства під час Другої світової війни та наступного відновлення матеріально-технічної бази, жорстке протистояння в період «холодної війни». У результаті сформувалася досить специфічна структура промисловості, яка характеризувалася:

- обмеженою кількістю галузей, що містили від 500 до 1000 підприємств;
- технологічною спеціалізацією, що містила лише 1–3 критично високі технології в галузі;
- відсутністю досить часто не лише диверсифікації, а й повної вертикальної інтеграції (обсяг власних робіт за багатофункціональним комплексом становив 15–25%);
- дуже високим рівнем міжгалузевого продуктового обміну (70–80% валового продукту)².

Така структура принципово відрізнялася від тієї, що сформувалася в розвинутих країнах унаслідок тривалої еволюції і характеризується наявністю 100–200 великих корпорацій та кількох сотень або тисяч дрібних і середніх підприємств. Промисловість СРСР мала обмежену кількість достатньо високотехнологічних виробництв, насамперед в оборонній та космічній промисловості, і велику кількість підприємств з низьким технічним рівнем.

Радянське підприємство являло собою певною мірою автономну систему, в основному з вертикальними зв'язками. Внутрішньою метою підприємств (які за відмінності інших організаційно-технічних форм повністю контролювалися державою) було забезпечення власного існування в межах такої системи. Зовнішня їхня мета полягала у виконанні плану випуску продукції в натуральному вираженні. Інакше кажучи, первинна господарська ланка також становила досить своєрідний суб'єкт економіки.

Звичайно, це не повна характеристика командно-адміністративної економіки. Однак тут важливий не стільки її опис, скільки висновок про те, що для України поняття «радянська спадщина» має цілком конкрет-

² Ребров С. Реструктуризация управления промышленностью как один из путей выхода из кризиса // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 2.

ний зміст, який не зводиться тільки до проблем ментальності, управлінської культури та ринкової інфраструктури. Ідеться про спадщину організаційного та техніко-економічного характеру:

- високий рівень енерго- та ресурсовитратності;
- нераціональні виробничі зв'язки;
- фізично зношену матеріально-технічну базу;
- несприйнятливість виробництва до досягнень науково-технічного прогресу.

Ці обставини об'єктивно ускладнювали вироблення стратегії реформування в країні, що протягом кількох десятиліть була частиною високоінтегрованої економічної системи, головним пріоритетом якої слугували розвиток важкої промисловості та прагнення до самозабезпечення (іншими словами, до автаркії) для зменшення залежності від світової економіки, насамперед з політичних причин.

2. Стратегія реформування: вироблення й реалізація

Визначення стратегії економічного розвитку України можна умовно розділити на два етапи. На першому мова йшла передусім про її самостійність. Вихідним пунктом формування національної економічної системи стала Декларація про державний суверенітет України, прийнята 16 липня 1990 р. Верховною Радою (парламентом) країни. Тоді було проголошено «державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повнота й неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх відносинах». Крім усього іншого, це означало право України самостійно визначати свій економічний статус і закріплювати його в законах³. Слід особливо наголосити, що цей документ і ряд інших, про які йтиметься далі, було прийнято ще тоді, коли існував СРСР. Не розглядаючи суто політичних причин такої ситуації, зазначимо, що ідея економічних перетворень спочатку мала форму отримання економічної незалежності.

Згодом було прийнято Закон «Про економічну самостійність Української РСР»⁴, що підтвердив це право й поширив його на визначення стра-

³ Декларація про державний суверенітет України. Розд. VI. «Економічна самостійність» // Відомості Верховної Ради України. 1990. № 31. Ст. 429.

⁴ Закон «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 року // Відомості Верховної Ради України. 1990. № 34. Ст. 499.

тегії соціально-економічного розвитку. Зокрема, передбачалося право на частку загальносоюзного багатства, тобто алмазного, валютного фондів і золотого запасу, а також ішлося про створення самостійної банківської (включаючи зовнішньоекономічний банк), цінової, фінансової, митної та податкової систем, формування державного бюджету та, за необхідності, введення власної грошової одиниці.

Першою спробою сформулювати основні напрями економічних реформ можна вважати Концепцію переходу України до ринкової економіки, яку було схвалено Верховною Радою 1 листопада 1990 р.⁵ і яка передбачала два його етапи. На першому – підготовчому – етапі необхідно було:

- розробити проекти законодавчих актів з метою створення правових основ ринкових відносин;
- сформулювати механізми соціального захисту населення;
- подати республіканську програму роздержавлення власності;
- адаптувати організаційні структури управління до вимог ринкової економіки.

На другому – перехідному – етапі планувалося:

- провести роздержавлення власності;
- створити ринкову інфраструктуру;
- розробити й реалізувати програму оздоровлення економіки;
- оздоровити кредитно-грошову систему, ввести в обіг національну валюту та перейти до ринкового ціноутворення;
- створити необхідні умови для вільного підприємництва;
- забезпечити надійний соціальний захист населення;
- використати важелі державного економічного регулювання.

Досить важливу роль у визначенні пріоритетів економічних перетворень системного характеру відіграли «Основи національної економічної політики України», затверджені Верховною Радою 24 березня 1992 р.⁶, якими було заплановано:

- формування справді національної економіки та забезпечення гарантій економічної безпеки країни на основі комплексу заходів

⁵ Концепція переходу України до ринкової економіки // Відомості Верховної Ради України. 1990. № 48. Ст. 632.

⁶ Постанова Верховної Ради України «Про основи національної економічної політики України» від 24 березня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 26. Ст. 360.

надзвичайного характеру, спрямованих на встановлення ефективного контролю над економічним простором України (створення митного кордону, системи регулювання експорту й імпорту капіталу, робочої сили, товарів та послуг тощо);

- макроекономічні зміни за рахунок заходів щодо формування національної грошово-кредитної та банківської системи, реформування ціноутворення, переходу до децентралізації товарного обігу;
- макроекономічні перетворення на основі приватизації та корпоратизації підприємств, земельної реформи, зміни функцій держави з метою створення саморегульованої ринкової економіки⁷.

Такий підхід великою мірою визначив подальші проблеми. На думку А. Ослунда, найперша помилка полягала в тому, що невдовзі після проголошення незалежності український істеблішмент з цілком об'єктивних причин сконцентрував свою увагу на створенні нації в політичному значенні цього слова. На відміну від Естонії та Латвії, де економічні реформи розглядалися як складова частина й своєрідна оболонка національного будівництва, в Україні ці процеси вважалися як щось окреме⁸. Однак така думка є певною мірою поверховою, а тому неповною.

У 1990–1991 рр. в Україні було прийнято ряд законів системного характеру: «Про власність», «Про бюджетну систему України», «Про підприємництво», «Про банки й банківську діяльність», «Про підприємства в Україні», «Про цінні папери та фондову біржу», «Про митну справу», «Про зайнятість населення», «Про зовнішньоекономічну діяльність» та ін. Вони відіграли велику роль насамперед у розумінні суті ринку та ринкових реформ. Ці закони за своїм змістом були орієнтовані на певну класичну модель ринку, поява якої в Україні навряд чи була реальною в найближчий період. Зрештою, виникла невідповідність між новим законодавством та економічною практикою⁹.

Із самого початку нова політична еліта відкидала «шокову терапію» як шлях радикального запровадження ринкових відносин. Це, зокрема, відбилось в спробах обґрунтування необхідності особливого українсько-

⁷ Див. докладніше: *Burakovsky I. Ukraine: The Road to National Statehood Creation // Economic Planning Agency Working Paper. Tokyo, 1993. May. № 19.*

⁸ *Aslund A. Problems with Economic Transformation in Ukraine. A Decade After. Carnegie Endowment for International Peace. CERN WEB NOTE. 1999. № 10.*

⁹ *Гальчинський А. Україна: поступ у майбутнє. К.: Основи, 1999. С. 50.*

го шляху реформ. З нинішніх позицій багато її дій можна достатньо аргументовано розкритикувати. Проте не слід забувати, що великомасштабні базові зміни одночасно із створенням національної держави об'єктивно зумовлюють серйозні помилки та прорахунки в стратегії і тактиці реформування.

Що стосується його стартових умов, то їх можна розділити на три групи:

- постійні (забезпеченість природними ресурсами, географічне положення, історичні та культурні традиції);
- жорсткі, для зміни яких потрібен тривалий час (інститути, виробничі структури, система власності, рівень і якість людського й фізичного капіталу);
- м'які (що еволюціонують залежно від державної політики).

Швидкість змін у суспільстві часто визначають саме жорсткі та м'які умови¹⁰.

Крім них, виділяють також шість додаткових чинників, аналіз яких дозволяє пояснити шлях і наслідки економічних реформ. Ідеться про мету урядової політики, її інструменти, інститути, допомогу (сприяння) інвесторів, економічні засади та зовнішні негативні впливи¹¹. Усі вони повною мірою виявилися в Україні. Ці чинники впливають на стартові умови, відповідно змінюючи їх.

Початок реформ у державі, як і в інших країнах з перехідною економікою, фактично збігся з початком трансформаційної кризи. Цей феномен досить детально проаналізований у науковій літературі, тому зазначимо лише, що Україна пережила кілька потрясінь, причому за масштабами й походженням деякі з них мали явно виражену «національну специфіку».

По-перше, лібералізація цін та виробничо-комерційної діяльності сама по собі стала справжнім шоком, що був викликаний зникненням традиційних механізмів обміну. При цьому технологічна спеціалізація галузей у цілому і кожного підприємства зокрема, а отже, і матеріальна основа відповідного технологічного обміну залишалися незмінними. У цих умовах перехід до якісно нової системи економічних відносин, у тому числі шляхом приватизації, не може радикально змінити ситуацію. Ось

¹⁰ Sachs J., Zinnes C., Eilat Y. Patterns and Determinants of Economic Reform in Transition Economies: 1990–1998 // CAER II Discussion Paper 61. 2000. February.

¹¹ Ibid.

чому Росія та Україна, які успадкували найбільшу частину промислового потенціалу СРСР, потрапили у своєрідну структурну пастку.

Зрозуміло, що спочатку підприємства з традиційно значними виробничими запасами продовжували за інерцією свою діяльність, однак через деякий час почався її зростаючий спад.

По-друге, практично одночасно українські підприємства зазнали ряду зовнішніх впливів. Так, майже одночасно коопераційні зв'язки з підприємствами колишніх радянських республік перетворилися з внутрішніх (які функціонують у межах однієї держави) у зовнішньоекономічні. Відповідно радикально змінився й режим їхнього здійснення.

По-третьє, розпад інтегрованої в межах СРСР системи енергозабезпечення та зростання цін на нафту й газ до світового рівня в 1994 р. стали ще одним серйозним ударом для української економіки. Експерти довго обговорювали його масштаби, проте всі погоджувалися з тим, що його вплив не можна недооцінювати. Такий розвиток подій, ускладнений відставанням реформ, мав негативні економічні й політичні наслідки для країни.

Забезпечення енергетичної безпеки стало для України в контексті економічних реформ досить складною проблемою. Її розв'язання вимагає диверсифікації зовнішніх джерел, реформування внутрішнього режиму ціноутворення, підвищення ефективності використання енергії, адекватних оцінок та врахування економічних інтересів різних груп, що домінують на ринку. Ситуація на енергоринку країни нині свідчить про відставання саме системних перетворень, тоді як окремі зміни організаційно-технічного характеру є досить ефективними.

По-четверте, перехід до незалежного економічного розвитку супроводжувався своєрідним інфраструктурним шоком, суть якого полягала у відсутності механізмів (інститутів та досвіду) реального управління господарством країни.

По-п'яте, «ідеологічний шок» як вияв протиріччя між досвідом економічного управління (тобто сприйняття законів і принципів функціонування економіки як системи) і новими реаліями. Мова йде про радикальну зміну і, відповідно, переосмислення ролі держави в економіці в цілому та розроблення й реалізацію економічної політики зокрема.

Важливою складовою частиною економічних реформ є приватизація. В Україні вона почалася з Концепції роздержавлення й приватизації підприємств, землі та житла (31 жовтня 1991 р.). У ній визнавалося право кожного громадянина країни на частину державної власності, приватизованої двома способами – безплатно та за гроші.

На першому етапі приватизації (1992–1994 рр.) вона в більшості випадків здійснювалася неконкурентними способами – через оренду з викупом або викуп трудовим колективом. Другий етап (1995–1998 рр.) характеризується масовою приватизацією, тобто використанням приватизаційних паперів для залучення широких верств населення до придбання акцій великих і середніх підприємств, малих об'єктів. У цей же час починається вироблення процедур індивідуальної приватизації великих підприємств. Третій етап (з 1999 р.) – грошова приватизація, головним інструментом якої є індивідуальні процедури залучення так званих стратегічних інвесторів з далекого зарубіжжя.

Сьогодні приватизація близька до завершення, а недержавна власність у різних формах стала домінуючою (див. табл.1).

Як свідчить досвід України, приватизація при всій її важливості не є запорукою успішної діяльності підприємств за відсутності стабільних і нормальних відносин між ними й банками, в цілому умов для розширення або реструктуризації шляхом залучення інвестицій.

Перебудова управління промисловістю почалася із зміни зовнішнього середовища, насамперед з лібералізації цін. Унаслідок відсторонення держави від керування промисловістю було зруйновано всю систему вертикальних зв'язків, через що кооперанти та суміжники зазнали лібералізаційного шоку. Далі життєдіяльність підприємств безпосередньо залежала від оперативності їхнього переходу від вертикальних до горизонтальних зв'язків і налагодження виробничо-збутової функції. Нині розвивається внутрішньогалузева диференціація, відновлюються вертикальні зв'язки (галузеві та міжгалузеві), але вже на новій основі, яка визначається новими формами власності¹².

Звичайно, приватизація сама по собі не гарантує успіху реформ, оскільки реструктуризація підприємств потребує досить ефективного корпоративного управління (йдеться про відносини в трикутнику «власник – керівник (менеджер) – наймані робітники») та менеджменту (тобто безпосереднього управління виробничо-комерційною діяльністю підприємства), для становлення яких потрібен тривалий час. Таким чином, розрив між потребами в новому управлінні (менеджменті) – кількісному і якісному – та їх «реальним забезпеченням» формує ще одну трансформаційну пастку. Поки що нові підприємці часто не готові кон-

¹² Кравченко Н., Маркова В. Меняется ли парадигма управления предприятиями? // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 2.

Таблиця 1

Обсяг промислової продукції за формами власності

	1995	1998	1999	2000
<i>Усього за формами власності</i>	100	100	100	100
<i>Державна</i>	50,8	30,0	27,9	23,8
<i>Комунальна</i>	0,6	0,5	0,7	0,5
<i>Приватна</i>	0,0	0,2	0,2	0,3
<i>Колективна (власність господарських товариств, кооперативів тощо)</i>	48,6	69,2	70,7	75,0
<i>Власність міжнародних організацій та юридичних осіб інших держав</i>	0,0	0,1	0,5	0,4

Джерело: Україна в цифрах. К., 2000. С. 164.

Таблиця 2

Динаміка сільськогосподарського виробництва в Україні

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Валова продукція сільського господарства (млн дол. США)</i>	44133	35903	34175	35247	29339	28727	21183	19335	17343	15968	16890	19080
<i>Частка тваринництва (%)</i>	31,3	35,5	32,2	27,6	31,9	28,9	35,3	34,3	36,2	38,9	35,7	30,9
<i>Частка приватного сектора (%)</i>	16,5	20,5	25,7	27,0	30,0	32,2	49,2	45,0	49,2	51,9	—	53,3
<i>Валова продукція сільського господарства (млн грн. 1996 р.)</i>	48629	42210	38707	39287	32805	31634	28643	28112	25360	23603	25781	—
<i>Частка тваринництва (%)</i>	49,9	52,0	47,3	42,5	46,8	43,3	42,8	38,2	43,4	45,5	39,5	—
<i>Частка приватного сектора (%)</i>	29,4	32,8	39,5	34,4	44,9	48,0	54,6	55,7	59,2	59,0	64,7	—

Джерело: Ukrainian Economic Trends. December. 2001.
UEPLAC. P. 12.

курувати у боротьбі за капітал для реалізації тих чи інших проектів або займатися реструктуризацією підприємств.

Як свідчить досвід України, із зміною ринкового середовища поведінка виробників проходить декілька етапів. На першому – пасивно-му – керівники підприємств (як і значна частина суспільства в цілому) ще не вірять у довгостроковість курсу на радикальні економічні перетворен-

ня. У цей період вони намагаються скористатися лише окремими можливостями лібералізації: правом самостійно визначати ціни, виходити на зовнішній ринок, установлювати заробітну плату та ін. Практично немає активних і системних спроб пристосування до нових умов шляхом раціоналізації виробництва, впровадження нових технологій.

На другому – активному – етапі відбувається адаптація підприємств до нових умов функціонування. Реалізуються декілька стратегій поведінки:

- використання монопольного становища, коли підприємство намагається підвищити ціни;
- псевдопристосування, коли виробники вимагають дотацій, субсидій, різних пільг, посиляючись на об'єктивні труднощі в умовах кризи. Такі мотивації певною мірою справедливі, але фактичне фінансування витрат підприємства державою протягом тривалого періоду несумісне з принципами ринкової економіки;
- ринкове пристосування, коли поведінка виробника товарів та послуг ґрунтується на раціоналізації виробництва, пошуку нових ринків і каналів збуту.

На практиці можливе комбінування елементів окремих стратегій залежно від конкретних умов.

Перелік проблем, пов'язаних з початковими умовами трансформації, можна продовжити. Проте найбільший інтерес становить аналіз сучасного стану української економіки. Досить сказати, що внаслідок трансформаційної кризи ВВП України скоротився більше ніж удвічі. Разом з тим, країна змогла істотно знизити інфляцію та дефіцит державного бюджету, забезпечити стабільність національної валюти, введеної в 1996 р. (див. табл. 3).

У 2000–2001 рр. в Україні з'явилися помітні ознаки економічного оздоровлення. Правда, воно стосувалося окремих галузей економіки і поки що не дало відчутних результатів у масштабах усього суспільства. Економічне зростання фіксується поряд з новим витком заборгованості, яка залишається досить великою, незважаючи на певні успіхи та значний бюджетний профіцит (див. табл. 4).

Незважаючи на оздоровлення економіки, Україна й далі відчуває труднощі з наповненням бюджету. Так, у 2001 р. доходи консолідованого бюджету становили 100,5%, однак за прибутками державний бюджет було виконано всього на 90,1%¹³. Тому 24 січня 2002 р. Кабінет Міністрів України навіть

¹³ Моніторинг макроекономічних та галузевих показників. К., 2002. Березень. Випуск № 3 (23). С. 7.

Таблиця 3

Основні макроекономічні показники України

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Реальний ВВП</i> (1990 = 100%)	92,61	76,00	46,9	42,48	40,89	41,30	39,95	39,25	40,73	40,83
<i>Індекс споживчих цін</i> (% в середньому за місяць)	28,9	47,1	14,4	9,0	2,8	0,8	1,5	1,5	1,9	0,5
<i>Бюджетний дефіцит</i> (% до ВВП)	12,2	6,5	10,5	7,9	4,6	7,1	2,1	1,4	-1,2	-0,3
<i>Збільшення грошової маси</i> (% до ВВП)	28,6	17,8	11,6	4,0	1,7	2,5	1,7	2,8	3,1	3,3

Джерело: Ukrainian Economic Trends, December 2001. UEPLAC. P. 7.

Таблиця 4

Заборгованість українських підприємств

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Дебіторська заборгованість</i> (відбита на балансі, млн. грн.)	48018	74086	102296	163451	178177	220310,9
<i>Кредиторська заборгованість</i> (відбита на балансі, млн. грн.)	73168	102507	137614	196364	222432	282412,6
<i>Прострочена кредиторська заборгованість між підприємствами</i> (млн грн.)	54719	73958	81550	105488	104905	87635
<i>У тому числі перед бюджетом</i> (млн грн.)	4683	6632	9014	13514	12174	—
<i>Реальна кредиторська заборгованість (на балансах підприємств, млрд. крб., 1990 р.)</i>	22,0	31,8	31,5	39,3	37,9	—
<i>Відношення отриманих банківських кредитів та кредиторської заборгованості (%)</i>	5,6	3,7	3,7	2,9	4,6	—

Джерело: Ukrainian Economic Trends June 2001. UEPLAC. P. 60; 2001 р. — дані Міністерства економіки і з питань європейської інтеграції (Моніторинг макроекономічних та галузевих показників. 2002. Випуск № 3 (23). С. 66–67).

був змушений прийняти спеціальну постанову, що стосувалася додаткових заходів з метою забезпечення виконання державного бюджету в першому кварталі 2002 р. Знову почалося зростання кредиторської та дебіторської заборгованостей. Таким чином, фундаментальних змін у макроекономіці поки що не відбулося.

Таблиця 5

Динаміка безробіття в Україні

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Усього безробітних (тис. чол.)</i>	1437,0	1997,5	2330,1	2937,1	2698,8	2707,6	1008,1
<i>Рівень безробіття серед людей працездатного віку (%)</i>	5,7	7,8	9,4	12,0	12,5	12,5	4,53
<i>Рівень безробіття серед людей старших від працездатного віку (%)</i>	3,7	4,8	2,5	3,0	2,9	1,5	—
<i>Рівень безробіття в цілому (%)</i>	5,6	7,6	8,9	11,3	11,9	11,7	3,7

Джерело: Дані за 1995–2000 рр.: Ukrainian Economic Trends, December 2001. UEPLAC. Р. 30 (методологія Міжнародної організації праці); дані за 2001 р.: Ukrainian Economic Trends, December 2001. UEPLAC. Р. 26 (офіційно зареєстровані безробітні).

Досить гострою залишається проблема безробіття (див. табл. 5). За статистикою, за останні п'ять років її рівень для людей працездатного віку практично подвоївся. Це є свідченням того, що збільшення масштабів виробництва не супроводжується зростанням зайнятості, оскільки навіть ті сектори економіки, що динамічно розвиваються, не можуть абсорбувати наявну робочу силу.

У цілому для України характерна тенденція до зменшення зайнятості населення (див. табл. 6). При цьому промисловість залишається провідною галуззю економічної активності. Частка таких галузей, як фінансування, кредитування та страхування, становить менше одного відсотка всього зайнятого населення.

Зростання промислового виробництва спостерігається в країні з 1999 р. (див. табл. 7).

Найбільші темпи зростання демонструють чорна металургія, деревообробна, целюлозно-паперова, скляна, фарфоро-фаянсова та медична промисловості (див. табл. 8).

Разом з тим, частка валової доданої вартості в загальному обсязі промислового виробництва практично не змінюється. Це пояснюється високою ресурсовитратністю національної промисловості в цілому, домінуванням галузей, що випускають продукцію з порівняно низьким рівнем переробки, низькою продуктивністю.

Таблиця 6

Кількість населення, зайнятого у всіх галузях економічної діяльності

	1990	1995	1998	1999	2000	
					млн	%
Усього зайнято	25,4	23,7	22,3	21,8	21,6	100
У галузях економіки	25,4	22,0	19,4	18,8	18,4	85,2
Промисловість	7,8	5,8	4,7	4,4	4,3	19,9
Сільське і лісове господарство (включаючи особисте підсобне господарство)	5,0	5,3	5,0	4,9	4,7	21,8
Будівництво	2,4	1,5	1,1	1,0	0,9	4,2
Транспорт і зв'язок	1,8	1,5	1,3	1,2	1,2	5,6
Торгівля і громадське харчування, матеріально-технічне постачання і збут, заготівля	1,9	1,6	1,5	1,5	1,5	6,9
Житлово-комунальне господарство і невиробничі види побутового обслуговування населення	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8	3,7
Охорона здоров'я, фізкультура й соціальне забезпечення	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	6,5
Освіта, культура, мистецтво, наука й наукове обслуговування	3,0	2,6	2,2	2,2	2,2	10,2
Фінансування, кредитування й страхування	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,9
Апарат органів державного й господарського управління, кооперативних та громадських організацій	0,4	0,7	0,8	0,8	0,8	1,7
Інші галузі	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	1,8
В інших галузях економічної діяльності	0,0	1,7	2,9	3,0	3,2	14,8

Джерело: Україна у цифрах, 2000. С. 187.

Таблиця 7

Промислова продукція України

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Обсяг промислового виробництва (млн грн., поточні ціни)	58	1601	12030	55889	67187	67183	75219	99135	134283	146538
Індекс реальної продукції (офіційний, 1990 = 100)	86,9	79,5	51,2	45,2	42,9	42,2	41,4	42,8	46,7	51,5
Валова додана вартість у промисловості (млн грн.)	22	440	4215	16873	22381	22995	25912	35703	49475	—
Частка валової доданої вартості в загальному обсязі промислового виробництва	37,9	27,5	35,0	30,2	33,3	34,2	34,4	36,0	36,9	—

Джерело: Ukrainian Economic Trends, December 2001.
UEPLAC. P. 15.

Таблиця 8

**Індекси продукції промисловості за галузями
(1990 = 100)**

	1995	1998	1999	2000	2000 к 1999
<i>Уся промисловість</i>	52	49	51	58	113
у тому числі:					
<i>Енергетика</i>	70	63	67	65	97
<i>Паливна</i>	44	44	43	41	96
<i>Чорна металургія</i>	41	46	49	60	121
<i>Хімічна та нафтохімічна</i>	40	38	38	40	105
<i>Машинобудування й металообробка</i>	50	36	35	41	117
<i>Деревообробна та целюлозно-паперова</i>	56	49	59	81	137
<i>Промисловість будматеріалів</i>	38	23	23	23	99,6
<i>Скляна та фарфоро-фаянсова</i>	66	51	55	67	121
<i>Легка</i>	32	25	28	38	139
<i>Харчова</i>	47	38	41	52	126
<i>Борошняна, круп'яна й комбікормова</i>	52	35	32	31	98
<i>Медична</i>	88	125	140	180	129

Джерело: Україна в цифрах, 2000. С. 56.

Таблиця 9

**Структура промислового виробництва України
(% від загального обсягу промислової продукції в світових цінах)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Індекс промислової продукції</i>	100	87,9	73,0	57,5	39,2	32,8	28,1	27,5	26,6	26,3	28,1
<i>Електроенергетика</i>	7,3	7,7	8,5	9,9	12,6	14,4	15,9	15,9	16,0	16,7	15,5
<i>Нафтогазова промисловість</i>	9,5	9,9	8,4	7,7	9,8	10,4	10,8	10,6	11,3	10,1	8,5
<i>Вугільна промисловість</i>	7,0	6,6	7,8	8,3	10,2	10,3	10,1	11,5	12,1	11,5	10,8
<i>Чорна металургія</i>	14,4	13,6	15,0	14,6	15,6	18,3	21,8	25,1	24,5	25,8	28,2
<i>Машинобудування</i>	29,9	30,3	28,7	27,8	18,8	14,1	10,0	9,1	9,6	8,3	9,4
<i>Харчова промисловість</i>	14,0	14,0	13,4	14,4	17,0	17,5	17,0	13,6	12,7	13,2	13,5
<i>Інші галузі</i>	17,9	17,9	18,1	17,3	16,1	14,9	14,3	14,2	13,8	14,4	14,0

Джерело: Ukrainian Economic Trends, December 2001. UEPLAC. P. 14.

Цілком зрозуміло, що внаслідок цього в структурі промислового виробництва України збільшилася частка найдинамічніших галузей – чорної металургії насамперед (див. табл. 9).

Нині в Україні чітко виявилася – в розрахунках як за внутрішніми, так і за міжнародними цінами (див. табл. 10), – тенденція до зниження питомої ваги машинобудування, що досить небезпечно для перспектив країни.

У цілому можна твердити: структура промисловості країни погіршилася за рахунок збільшення питомої ваги чорної металургії, паливно-енергетичної галузі, тоді як частка машинобудування та металообробки впала в 2,3 раза.

Серед виробників споживчих товарів найбільші темпи зростання мала легка промисловість (див. табл. 11).

Збільшення внутрішнього виробництва продуктів харчування привело до істотного витіснення відповідних імпортних товарів з українського ринку.

Зрозуміло, що подальші перспективи промислового виробництва великою мірою залежатимуть від стану енергетики, розвиток якої визна-

Таблиця 10

Виробництво промислової продукції за галузями
(в % до загального обсягу)

	1990	2000	2001
<i>Електроенергетика</i>	3,2	12,7	15,6 (1)
<i>Паливна промисловість</i>	5,7	10,1	8,0 (2)
<i>Чорна металургія</i>	11	27,4	23,0 (3)
<i>Кольорова металургія</i>	1,1	2,5	—
<i>Хімічна і нафтохімічна промисловість</i>	5,5	5,8	6,8
<i>Машинобудування й металообробка</i>	30,5	13,2	11,3
<i>Деревообробна та целюлозно-паперова промисловість (1990 р., вкл. лісову промисловість)</i>	2,9	2,3	3,0
<i>Промисловість будівельних матеріалів</i>	3,4	2,6	3,3
<i>Легка промисловість</i>	10,8	1,6	1,5
<i>Харчова промисловість</i>	18,6	17,4	17,8
<i>Інші галузі</i>	7,3	4,9	9,7

Примітки: (1) – виробництво й розподіл електроенергії, газу й води,
(2) – видобуток енергетичних матеріалів, (3) – металургія та обробка металу.

Джерело: Україна в цифрах, 2000. С. 57; Моніторинг макроекономічних та галузевих показників. 2002. Березень. Випуск № 3 (23). С. 28.

Таблиця 11

**Індекси виробництва споживчих товарів
(1990 = 100)**

	1995	1998	1999	2000	2000 до 1999
<i>Споживчі товари</i>	45	32	35	43	125
в тому числі:					
<i>Продукти харчування</i>	48	32	33	39	119
<i>Алкогільні напої</i>	72	62	72	91	126
<i>Непродовольчі товари</i>	32	26	28	37	132
з них:					
<i>Товари легкої промисловості</i>	23	17	18	25	140
<i>Інші непродовольчі товари</i>	38	32	35	51	144

Джерело: Україна в цифрах, 2000. С. 63.

чається рядом факторів:

- обмеженістю власних паливно-енергетичних ресурсів;
- перевантаженістю економіки країни енергомісткими виробництвами, сформованими в період комуністичного режиму;
- орієнтованістю структури споживання енергоресурсів на газ і нафту, що постачаються з Росії та інших пострадянських республік (наприклад, Туркменістану);
- надзвичайною вразливістю у зв'язку з цим транспортної інфраструктури;
- непослідовністю реформування паливно-енергетичного комплексу, відсутністю системи стимулів до енергозбереження, високим рівнем корумпованості сектора в цілому.

Збільшення промислового виробництва та зміна його структури значною мірою зумовлені зовнішнім попитом. Тому для кращого розуміння особливостей трансформаційного процесу в Україні необхідно детально проаналізувати динаміку та структуру зовнішньої торгівлі країни.

3. Зовнішня торгівля як показник і фактор економічного розвитку України

У цілому для українського експорту характерна чітка тенденція до скорочення частки країн СНД та збільшення частки країн ЄС, які нині займають у цій галузі друге місце. Разом з тим, на СНД як і раніше припадає більше половини українського імпорту. Це пояснюється насамперед значними обсягами імпорту енергоносіїв та інших сировинних товарів з Росії та країн СНД (див. табл. 12–13).

Що стосується торгівлі послугами, то тут ситуація складається з точністю до навпаки: в експорті домінують країни СНД (в основному, завдяки транзиту російських нафти й газу через територію України), тоді як в імпорті регіон ЄС займає перше місце (див. табл. 14–15).

В українському експорті домінують товари таких галузей, як металургія, хімічна промисловість, а в імпорті – переважно машини й устаткування, окремі види мінеральної сировини, передусім нафта й газ (див. табл. 16).

Зовнішня торгівля сьогодні, по суті, консервує неефективну структуру виробництва і навіть погіршує її. Структура експорту-імпорту послуг досить чітко відбиває транзитне положення України в Європі та рівень розвитку її економіки (див. табл. 17), який характеризується малою питомою вагою сектора послуг – туризму, фінансів, страхування.

Таблиця 12

Зовнішня торгівля України товарами (млн дол. США)

Експорт						Імпорт					
1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Усього											
14400,8	14231,9	12637,4	11581,6	14572,5	16264,7	17603,4	17128,0	14675,6	11846,1	13956,0	15775,1
Країни СНД											
7405,2	5585,7	4202,3	3252,2	4497,5	4675,4	11175,9	9879,4	7897,0	6743,2	8039,9	8832,2
Решта світу											
6995,6	8646,2	8435,1	8329,4	10075,0	11589,3	6427,5	7248,6	6778,6	5102,9	5916,1	6949,9
Включаючи країни ЄС											
1596,4	1757,1	2119,3	2118,6	2354,4	2976,6	2769,0	3379,3	3170,5	2398,9	2881,2	3421,98

Джерело: Держкомстат України.

Таблиця 13

Зовнішня торгівля України товарами (%)*

Експорт						Імпорт					
1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Усього	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Країни СНД</i>	51,4	39,2	33,3	28,1	30,9	28,7	63,5	57,7	53,8	56,9	57,6
<i>Решта світу</i>	48,5	60,8	66,7	71,9	69,1	71,3	36,5	42,3	46,3	43,1	44,0
<i>В тому числі країни ЄС</i>	11,1	12,3	16,8	18,3	16,2	21,8	15,7	19,7	21,6	20,3	9,3

Джерело: Держкомстат України.

Таблиця 14

**Зовнішня торгівля України послугами
(млн дол. США)**

Експорт						Імпорт				
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
Усього	4746,6	4738,4	3819,8	3613,9	3486,8	1204,5	1418,3	1430,9	1113,2	1150,9
<i>Країни СНД</i>	3476,7	3333,3	2351,7	2250,9	2141,4	344,8	397,5	366,2	236,4	215,5
<i>Решта світу</i>	1269,9	1405,1	1468,1	1363,0	1345,4	859,7	1020,9	1064,7	876,8	935,4
<i>В тому числі країни ЄС</i>	438,0	530,2	577,3	531,2	522,1	159,8	195,1	253,8	245,7	288,3)

Джерело: Держкомстат України.

Таблиця 15

Зовнішня торгівля України послугами (%)*

Експорт						Імпорт				
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
Усього	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Країни СНД</i>	73,2	70,3	61,6	62,3	61,4	28,6	28,0	25,6	21,2	18,7
<i>Решта світу</i>	26,8	29,7	38,4	37,7	38,6	71,4	72,0	74,4	78,8	25,0
<i>В тому числі країни ЄС</i>	9,2	11,2	15,1	14,7	15,0	13,3	13,8	17,7	22,1	25,0

Джерело: Держкомстат України.

* Розрахунки авторів.

Таблиця 16

Товарна структура зовнішньої торгівлі в 2001 р. (млн дол. США)

	Експорт		Імпорт	
	Усього	Частка в загальному обсязі, %	Усього	Частка в загальному обсязі, %
Усього	16264,5	100	15775,1	100
<i>в тому числі за групами товарів:*</i>				
Тварини і продукція тваринництва	454,5	2,79	182,5	1,16
Продукти рослинного походження	693,3	4,26	266,1	1,69
Жири й масла тваринного й рослинного походження	225,5	1,39	86,5	0,55
Продукція харчової промисловості	450,6	2,77	590,4	3,74
Мінеральні продукти	1749,8	10,76	6725,3	42,63
Продукція хімічної та супутніх галузей промисловості	1478,4	9,09	1126,8	7,14
Пластмаси й каучук	256,2	1,57	697,2	4,42
Шкіра, хутро й вироби з них	129,9	0,80	66,3	0,42
Деревина та дерев'яні вироби	229,9	1,41	73,2	0,46
Паперова маса з деревини або інших волокнистих матеріалів	286,8	1,76	538,1	3,41
Текстиль, текстильні вироби	614,2	3,78	646,9	4,10
Взуття, головні убори, парасольки	84,6	0,52	43,8	0,28
Вироби з каменю, гіпсу, цементу, скла, азбесту	141,3	0,87	184,7	1,17
Неблагородні метали, вироби з них	6720,3	41,32	821,0	5,2
Машини, устаткування й механізми (електричні та механічні)	1714,2	10,54	2377,9	15,07
Засоби наземного, повітряного й водного транспорту	548,7	3,37	746,1	4,73
Прилади й апарати оптичні, фотографічні, кінематографічні, вимірні, медичні та хірургічні, годинники, музичні інструменти	77,5	0,48	260,1	1,65
Різні промислові товари	92,95	0,57	127,51	0,72
Твори мистецтва	11,4	0,07	0,5	0,00
Товари, куплені в портах	6,5	0,04	92,1	0,58
Різне	298,2	1,83	135,8	0,86

*Згідно з товарною номенклатурою зовнішньоекономічної діяльності.

Джерело: Держкомстат України.

Таблиця 17

Структура експорту–імпорту послуг у 2000 р.
(млн дол. США)

	Експорт	Імпорт	Частка в загальному обсязі послуг, %	
			Експорт	Імпорт
Усього	3486,8	1360,8	100	100
<i>Транспортні послуги</i>	2917,3	252,9	83,7	18,6
<i>Морського транспорту</i>	434,2	50,7	14,9	20
із нього:				
Пасажирського	3	—	0,7	—
Вантажного	80	19,4	18,4	38,3
Інші	351,2	31,3	80,9	61,7
<i>Повітряного транспорту</i>	218,8	65,7	7,5	26
із нього:				
Пасажирського	90,5	22,7	41,3	34,6
Вантажного	45,5	3,3	20,8	5,1
Інші	82,8	39,7	37,9	60,3
<i>Залізничного транспорту</i>	328,5	120	11,2	47,5
із нього:				
Пасажирського	63,6	41	19,4	34,2
Вантажного	181,3	27,2	55,2	22,7
Інші	83,6	51,8	25,4	43,1
<i>Трубопровідного транспорту</i>	1750,2	—	60	—
<i>Іншого транспорту</i>	185,6	16,5	6,4	6,5
із нього:				
Пасажирського	11,1	1	6	6
Вантажного	120,5	5	64,9	30,1
Інші	54	10,5	29,1	63,9
<i>Подорожі</i>	60,4	42,9	1,7	3,1
<i>Послуги зв'язку</i>	88,4	98,2	2,5	7,2
<i>Будівельні послуги</i>	37,2	23,4	1,1	1,7
<i>Страхові послуги</i>	3,9	38,3	0,1	2,8
<i>Фінансові послуги</i>	22,1	52,4	0,6	3,8
<i>Комп'ютерні послуги</i>	5,9	13,3	0,2	1
<i>Роялі та ліцензійні послуги</i>	1,3	17,3	0	1,3
<i>Інші ділові послуги</i>	19,1	18,7	0,6	1,4
<i>Різні ділові, професійні та технічні послуги</i>	193	111,1	5,5	8,2
<i>Послуги приватним особам та послуги в галузі культури та відпочинку</i>	3,3	10,4	0,1	0,8
<i>Державні послуги, не віднесені до інших категорій</i>	0,4	670,7	0	49,3
<i>Послуги з ремонту</i>	134,5	11,2	3,9	0,8

Джерело: Україна в цифрах, 2000. С. 222.

Таблиця 18

Експорт товарів за товарними групами й регіонами
(за даними платіжного балансу, млн дол. США)

	1997	1998	1999	2000	2001 (квартали 1-2)
Усього	15418	13699	12463	15448	8414
в країни колишнього СРСР	6841	5273	4092	5483	3181
в решту країн	8577	8426	8371	9965	5233
<i>Продтовари та сировина</i> <i>для їх виробництва</i>	1802	1379	1418	1378	757
в країни колишнього СРСР	1185	652	747	799	453
в решту країн	617	727	671	579	304
<i>Продукція паливно-енергетичного</i> <i>комплексу (включаючи руди)</i>	1142	1023	1057	1273	768
в країни колишнього СРСР	215	177	119	115	79
в решту країн	927	846	938	1158	669
<i>Продукція хімічної та пов'язаних</i> <i>із нею галузей</i>	2015	1735	1384	1914	1000
в країни колишнього СРСР	959	818	580	834	404
в решту країн	1056	917	804	1080	596
<i>Деревина й вироби з дерева</i>	209	238	313	419	267
в країни колишнього СРСР	117	116	127	176	129
в решту країн	92	122	186	243	138
<i>Текстиль, взуття, вироби з каменю,</i> <i>кераміки й скла</i>	643	672	593	725	404
в країни колишнього СРСР	184	143	106	167	90
в решту країн	459	529	487	558	314
<i>Чорні та кольорові метали</i> <i>й вироби з них</i>	5904	5336	4874	6468	3396
в країни колишнього СРСР	1715	1324	868	1463	922
в решту країн	4189	4012	4006	5005	2479
<i>Машини й устаткування</i>	1970	1786	1388	1859	1186
в країни колишнього СРСР	1370	1154	809	1158	727
в решту країн	600	632	579	701	459
<i>Різне</i>	1733	1530	1436	1412	651
в країни колишнього СРСР	1096	889	736	771	377
в решту країн	637	641	700	641	274

Джерело: Ukrainian Economic Trends, December. 2001. UEPLAC. P. 85.

Таблиця 19

Імпорт товарів за товарними групами й регіонами
(за даними платіжного балансу, млн дол. США)

	1997	1998	1999	2000	2001 (квартали 1–2)
Усього		19624	16283	12945	14943 7978
із країн колишнього СРСР	11820	9040	7415	8706	4637
із решти країн	7804	7243	5530	6237	3341
<i>Продтовари та сировина</i>					
<i>для їх виробництва</i>	898	1052	902	908	484
із країн колишнього СРСР	137	225	133	187	174
із решти країн	761	827	769	721	310
<i>Продукція паливно-енергетичного</i>					
<i>комплексу (включаючи руди)</i>	8280	6170	5441	6419	3127
із країн колишнього СРСР	7714	5801	5041	5925	2944
із решти країн	566	369	400	494	183
<i>Продукція хімічної та пов'язаних</i>					
<i>із нею галузей</i>	2151	1821	1459	1647	960
із країн колишнього СРСР	653	529	442	471	259
із решти країн	1498	1292	1017	1176	701
<i>Деревина й вироби з дерева</i>	500	473	397	436	269
із країн колишнього СРСР	188	175	155	166	113
із решти країн	312	298	242	270	156
<i>Текстиль, взуття, вироби з каменю,</i>					
<i>кераміки й скла</i>	745	743	635	741	423
із країн колишнього СРСР	199	187	141	176	92
із решти країн	546	556	494	565	331
<i>Чорні та кольорові метали</i>					
<i>й вироби з них</i>	666	629	409	681	397
із країн колишнього СРСР	361	318	209	341	210
із решти країн	305	311	200	340	187
<i>Машини й устаткування</i>	3687	3409	2255	2625	1555
із країн колишнього СРСР	1266	1003	790	965	583
із решти країн	2421	2406	1465	1660	972
<i>Різне</i>	2697	1986	1447	1486	763
із країн колишнього СРСР	1302	802	504	475	262
із решти країн	1395	1184	943	1011	501

Джерело: Ukrainian Economic Trends, December 2001.
UEPLAC. P. 85.

Україна має досить стійке позитивне сальдо в торгівлі послугами, а в разі активної участі в реалізації трансєвропейських і субрегіональних транспортних проектів країна має всі шанси збільшити надходження від транзиту.

Аналіз основних тенденцій зовнішньої торгівлі України був би неповним без її регіональних аспектів (див. табл. 18).

Як бачимо, країни колишнього СРСР є для України важливим ринком збуту продовольчих товарів і сировини для їх виробництва (їхній експорт у пострадянські республіки перевищує експорт в решту країн світу), а також машин та устаткування. Решта товарів, зазначених у таблиці, в основному реалізується в інших регіонах.

Таким чином, можна твердити про певну спеціалізацію України в термінах «ринку колишніх радянських республік – решта світу». Ця спеціалізація частково зумовлена інерцією виробничих структур, успадкованих країною від СРСР. Разом з тим, пріоритетний збут продукції машинобудування та металообробки в пострадянських республіках можна пояснити також слабкою конкурентоспроможністю українських товарів на світових ринках.

Що ж до імпорту, то з цілком очевидних причин країни колишнього СРСР є для України головними постачальниками продукції паливно-енергетичного комплексу, за рештою товарних груп лідирує світовий ринок (див. табл.19).

Звичайно, перевищення імпорту з решти країн над імпортом з колишніх радянських республік для різних товарних груп має різні показники, проте загалом ця тенденція зберігається. Іноді вона оцінюється як криза економічних зв'язків з цими державами, але насправді пояснюється рядом об'єктивних факторів. Серед них:

- колапс народногосподарського комплексу СРСР як певної господарської системи, зв'язки в якій були відмінними від ринкових (тобто від ринкової системи господарювання);
- у межах цього комплексу нагромаджувалася критична маса кризових явищ, яка рано чи пізно «підірвала» б взаємні економічні зв'язки підприємств;
- економіка всіх колишніх радянських республік на початок переходу до ринку перебувала в глибокій кризі;
- лібералізація національних економік привела до переоцінки практично всіх товарів (тих, що виробляються і ввозяться) і відповідно до заміщення частини з них імпортом з-за меж колишнього СРСР.

Таблиця 20

**Географічна структура зовнішньої торгівлі*
України товарами (%)**

	Експорт			Імпорт		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
<i>Усього</i>	100	100	100	100	100	100
<i>Країни СНД</i>	28,1	30,9	28,9	56,9	57,6	56,0
<i>Решта країн</i> у тому числі:	71,9	69,1	71,3	43,1	42,4	44,0
<i>Країни ЄС</i>	18,3	16,2	18,3	20,3	20,6	21,6
<i>Країни-апліканти</i>	19,1	18,1	21,8	10,1	9,4	9,3
<i>Країни ЄС та країни-апліканти разом</i>	37,4	34,3	40,0	30,4	30,0	31,0

Джерело: Держкомстат України.

У цілому для українського експорту характерна значна переорієнтація з колись внутрішнього загальносоюзного ринку на світові ринки (див. табл. 20). При цьому постійно зростає значення ЄС, а зважаючи на його розширення за рахунок 13-ти нових членів, питома вага ЄС в українському експорті перевищує частку країн СНД, тобто цей ринок займає перше місце серед інших регіонів.

Що стосується географічної структури українського імпорту, то тут частка країн СНД, як і раніше, перевищує 50%. Принаймні в найближчій перспективі основні імпортні потоки (насамперед мінеральна сировина) надходитимуть у країну саме з цього регіону.

Подібна географічна переорієнтація зовнішньої торгівлі характерна для всіх держав ЦСЄ при переході від адміністративно-командної до ринкової економіки. Це є ще одним свідченням того, що збереження традиційних торгово-економічних зв'язків (що склалися як в СРСР, так і в інших країнах РЕВ) в умовах ринкової трансформації об'єктивно неможливе, насамперед через появу якісно нової системи економічного стимулювання виробничо-комерційної діяльності. Разом з тим, відсутність прогресивних зрушень у структурі національного виробництва веде до того, що країна пасивно закріплюється на кількох товарних ринках, і її економіка стає досить чутливою до коливань світової господарської кон'юнктури.

* Розрахунки авторів.

В Україні сформувалася ринкова система господарювання, хоч у деяких галузях частка держави залишається значною. Проведено головні ринкові реформи, нагромаджено критичну масу економічних перетворень. Одночасно зберігаються негативні явища, які можуть зашкодити оздоровленню ринкової економіки, що почалося.

Насамперед поглиблюється інвестиційна криза, свідченням чого є зниження частки інвестицій у ВВП, який, у свою чергу, різко скоротився з початку ринкових реформ. Деяке збільшення частки іноземних інвестицій порівняно з національними (унаслідок участі іноземних компаній у приватизації) поки що не відчувається через загалом незначні обсяги вкладень. Головна проблема тут – відсутність дієвого механізму інвестування, тобто непривабливості економіки для внутрішніх і зовнішніх інвесторів. Зокрема, важко подолати «недокапіталізованість» банківської системи, хоч це залежить від ефективності економіки в цілому.

Триває диференціація регіонів. Розрив між Києвом та рештою областей країни збільшуватиметься, оскільки діяльність столичної влади та ряду компаній сконцентрована на розвитку інфраструктури, тоді як пріоритети регіонів або нечітко сформульовані, або не забезпечені відповідними ресурсами. Становище ускладнюється тим, що більшість великих українських підприємств переживають значні труднощі, а в ряді випадків просто приречені на вимирання. Це прямо впливає на долю багатьох регіонів, де розташовані подібні індустріальні гіганти.

Характерна риса сучасної України – зростаюча бідність, офіційним визнанням якої стало прийняття національної програми боротьби з бідністю. Не реалізувавши її, неможливо розраховувати на стабільний економічний розвиток, який, у свою чергу, є запорукою та інструментом подолання бідності.

Важливо також зміцнювати довіру до проведення реформ серед виробників та населення в цілому. Не можна допустити, щоб відчуття власної неповноцінності стало частиною суспільної психології. Тоді навряд чи можна розраховувати на масову підтримку реформ. Ось чому слід реалістично оцінювати соціально-економічні процеси в країні і на основі цього ставити перед собою реальні цілі й завдання.

Очевидно, здійснити все це здатні лише свіжі політико-управлінські сили. Проте зараз державна система сприяє самопідтримці та консервації персонального складу учасників прийняття рішень (незмінність «пулу вершителей політики»), а також розробленню та реалізації відповідних схем виконання рішень (офіційних і тіньових). Фактично за різними партіями

та політичними силами закріплюються окремі владні повноваження і в центрі, і на місцях.

У цих умовах потрібні принципово інші засади для вироблення та прийняття стратегічних рішень, що часто суперечать сучасним вимогам. Складна ієрархічна структура не може бути суб'єктом принципових реформ, оскільки, зрозуміло, не вдається до дій, направлених проти самої себе або своїх складових частин, кожна з яких у свою чергу має досить складну систему інтересів. До того ж усе відчутнішим стає своєрідний український парадокс – надлишок управлінських кадрів достатньо високого рівня, проте низької кваліфікації, яка не відповідає вимогам, що висуваються до державних керівників.

В Україні наявна позитивна економічна динаміка, але для її закріплення держава має вибратися з кількох «пасток».

Пастка фінансових зобов'язань. Фінансові зобов'язання держави, у тому числі зафіксовані в різних законах, значно перевищують можливості її бюджету.

Міжчасова пастка. Діяльність уряду визначається переважно існуючими (розв'язання яких, безумовно, необхідне), а не стратегічними проблемами.

Регуляторна пастка. Українське законодавство досить суперечливе і в багатьох випадках обмежує як діяльність економічних агентів, так і вироблення й реалізацію рішень центром. Недарма уряд В. Ющенка був серйозно налаштований скасувати різні податкові та інші пільги й змусити працювати закон про банкрутство. Разом з тим, законодавство прямо забороняє застосовувати цю процедуру до сільськогосподарських підприємств.

Стабілізаційна пастка. Україна досягла вражаючих успіхів у приборканні інфляції та в забезпеченні певної економічної стабільності. Разом з тим, реальний сектор поки що істотно не змінюється, насамперед у плані ринкової поведінки підприємств.

Мікроекономічна пастка. Замість того, щоб адаптуватися до зовнішнього середовища, яке постійно змінюється, підприємства намагаються зберегти систему м'яких бюджетних обмежень, збільшуючи взаємозаборгованість, здійснюючи бартерні операції, переміщаючи частину своєї діяльності в тіньовий сектор.

Інституціональна пастка. Успішна великомасштабна трансформація неможлива без відповідної інфраструктури. Гальмування загальнонаціональних реформ чітко сигналізує про інституціональну слабкість системи.

Таким чином, глибока криза економіки України була зумовлена трьома основними групами причин:

- успадкованою від соціалізму неефективною економічною системою, яка сама перебувала в глибокій кризі;
- проблемами, безпосередньо пов'язаними зі зміною моделі господарської системи. Вони особливо болісні для України, оскільки там (на відміну від країн ЦСЄ) не збереглися традиції підприємництва, було повністю ліквідовано приватну власність. Кращими мали б бути також вироблення й реалізація стратегії здійснення реформ у країні;
- рядом недоліків створюваної ринкової системи, виправлення яких вимагає відповідної політики держави.

4. Деякі уроки великомасштабних економічних реформ в Україні

Внаслідок посткомуністичної перебудови в Україні, *по-перше*, сформувався національний капітал, що має ряд особливостей, головна з яких – концентрація власності в руках менеджерів. Потенційно найдинамічніший малий бізнес нерозвинений великою мірою внаслідок недосконалого регулювання виробничо-комерційної діяльності. Це гальмує нагромадження фінансових ресурсів і формування середнього класу як основного фактора розвитку суспільства й гарантії його стабільності.

У більшості випадків менеджери-власники не мають необхідних сучасних управлінських знань і досвіду, тому їхня діяльність направлена переважно не на розвиток виробництва, а на збереження контролю над ним та отримання різних державних пільг і субсидій. Через це директорат, як правило, не зацікавлений у нормальній ринковій конкуренції як такий, що виявляється, зокрема, у настійливих вимогах проведення з боку держави достатньо жорсткого протекціонізму.

По-друге, реальна економічна політика (на відміну від офіційно декларованих мети й намірів) врешті-решт протидіє становленню та розвитку нормального підприємництва. Свідченням цього є успішна протидія бюрократичної машини всім спробам дерегуляції виробничо-комерційної діяльності на мікрорівні.

Зрештою, поведінка підприємства визначається не стільки ринковими чинниками, скільки необхідністю побудови такої моделі відносин з державою, реалізація якої забезпечує виживання первинного економічного

агента. Разом з тим, держава досить активно створює пільгові режими для ряду підприємств, виробництв, галузей і територій.

По-третє, швидкими темпами відбувається своєрідне зрощення бізнесу й держави на основі як впливу окремих підприємців на прийняття тих чи інших рішень на вищому рівні, так і безпосередньої участі деяких державних службовців різного рівня у бізнесі.

Як наслідок, спостерігаємо формування специфічної двосекторної економіки. До першого – привілейованого – сектора належать суб'єкти господарювання, яким з тих чи інших причин надано різноманітні прямі або непрямі пільги (субсидії, відстрочення оплати податкових платежів, списання штрафних санкцій, збільшення термінів повернення валютної виручки тощо). Це, як правило, великі підприємства й організації, які мають широкі можливості у використанні бюджетних (державних) коштів. Структури, які не мають подібних пільг (як правило, дрібний і середній бізнес), належать до другого – непривілейованого – сектора.

Завдяки такій диференційованій політиці привілейований сектор фактично функціонує в умовах «м'яких» бюджетних обмежень, характерних для планової системи господарювання. При цьому реально посилюється фіскальний тиск на непривілейований сектор. Домінування привілейованого сектора веде до витіснення іноземного капіталу, який не може функціонувати за, так би мовити, «типовими» правилами й законами, оскільки за визначенням має бути незалежним від держави.

Таким чином, економіка України не становить єдиної цілісної «матерії», у багатьох її частинах склалися специфічні правила гри. Отже, рівень ринкової зрілості окремих секторів економіки різний, причому часто такий стан різномірності підтримується штучно.

Відзначимо у зв'язку з цим існування своєрідного пріоритету одержувача позики над кредитором. Сформоване в країні нігілістичне ставлення до контрактних зобов'язань великою мірою зумовлене тим, що сама держава досить часто приймає рішення про списання чи реструктуризацію заборгованості окремих підприємств і цілих галузей або не виконує власних фінансових зобов'язань.

По-четверте, підприємницька еліта поляризувалася залежно від того, до якого сектора – привілейованого чи непривілейованого – вона належить. Зараз можна твердити про формування трьох груп підприємців.

Перша – *нові* українці. До них належать ті, які створили свій бізнес практично з нуля за мінімальної підтримки держави (або без неї) та відсутності будь-яких особливих зв'язків з владними структурами. Така еліта об'єктивно зацікавлена в лібералізації ділового середовища і розглядає

ринкову конкуренцію як природну форму функціонування бізнесу. До її складу входять і керівники великих підприємств, і вищі управлінці підприємств з іноземними інвестиціями.

До другої групи належить *стафа*, або *ортодоксальна*, управлінська еліта – керівники-власники колишніх великих державних підприємств, які об'єктивно зацікавлені в існуванні традиційних форм економічних зв'язків (державна підтримка та гарантії іноземним кредиторам, протекціонізм). Їхні зусилля направлені на збереження системи державного патерналізму, характерного для планової економіки. На тлі часто важкого становища таких підприємств рівень особистих доходів представників другої групи досить високий.

Третю групу становить *квазіпідприємницька* еліта – державні чиновники, активно зайняті бізнесом, і підприємці, які використовують свою наближеність до влади (а точніше, з усіх сил прагнуть зрощення з нею у тій чи іншій формі у своїх комерційних цілях). Як правило, за ними стоять структури, що розвиваються завдяки доступу до бюджетних коштів, обслуговування державних потреб тощо. Існує реальна небезпека, що ряди квазіпідприємницької еліти поповняться у зв'язку з передачею управління державними корпоративними правами (наприклад, державними пакетами акцій) місцевій владі та окремим підприємцям.

По-н'яте, практично відсутній перерозподіл ресурсів (капіталу, робочої сили і т.д.) внутрішньо– та міжгалузевого характеру. У той час як структура власності вже зазнала певних змін, реструктуруються лише поодинокі підприємства.

По-шосте, перманентно розвивається криза фінансової системи. На макрорівні це виявляється в тому, що під час планування державних витрат традиційно не враховуються реальні можливості економіки. Унаслідок цього республіканський бюджет виявляється відірваним від життя і фіскальні цілі переважають в економічній політиці, що добре видно у ставленні центру до приватизації, управління державними корпоративними правами. Проте така «фіскалізація» економічної політики веде до конфліктів, наприклад, між стратегічною метою приватизації (пошуком ефективного власника або стратегічного інвестора, збереження окремих виробництв із соціальних міркувань, зокрема так званих містоформуючих підприємств) і бажанням отримати максимально високу ціну за реалізовані активи. Відповідно податкова система країни зорієнтована на максимально можливу мобілізацію фінансових ресурсів з використанням при цьому таких методів, що нерідко суперечать чинному законодавству.

Фактично сама держава веде боротьбу за виживання, що ставить під сумнів ефективність її політики. Інакше кажучи, сьогодні реалізується свого роду надзвичайна фінансова політика, оскільки нормальною вона може бути тільки тоді, коли економіка перебуває у фазі стійкого піднесення. Не розв'язана основна колізія бюджетного процесу – розрив між зафіксованими законом потребами у фінансуванні та реальними можливостями.

На макрорівні про фінансові проблеми сигналізують збереження бар'єру та зростання заборгованості підприємств.

Про кризове становище фінансової сфери свідчить також висока питома вага тіньової економіки, у яку втягнуто практично всіх суб'єктів господарювання.

По-сьому, не сформовано стійкого механізму прийняття й реалізації економічних рішень загалом та економічної політики зокрема¹⁴.

Як відомо, існують два варіанти переходу до цивілізованого ринку. Перший – послідовні реформи і, зрештою, вихід на траєкторію економічного зростання, другий – запізнення з початком реформ (через певні економічні та політичні причини) і забезпечення такого зростання з великими соціальними втратами. Що ж до України, то реформи в ній значно затрималися, тому доводиться перебудовувати вже існуючу специфічну економіку, яка істотно відрізняється від «класичних» планової та ринкової. Великою мірою таке становище склалося внаслідок перебування країни в складі єдиного народногосподарського комплексу СРСР та сильної інерційності успадкованих від нього виробничих структур. При цьому ряд проблем можна пояснити серйозною переоцінкою економічного потенціалу республіки та недооцінкою складності та недосконалості реформ.

Як свідчить практика посткомуністичних країн, приватизація та лібералізація дають бажаний результат тільки за наявності дієвого антимонопольного контролю та заходів щодо створення конкурентного середовища. Саме в такому середовищі врівноважуються «плюси» та «мінуси» вільного ринкового ціноутворення й досить ефективно ліквідуються структурні причини інфляції, захищаючи тим самим інтереси споживача. Ось чому політика держави повинна бути направлена на захист і розвиток конкуренції як режиму виробничо-комерційної діяльності, а не на реалізацію інтересів тих чи інших економічних агентів. До того ж національні фірми успішно збувають свої товари та послуги на міжнародному ринку тільки тоді, коли конкуренція на внутрішньому ринку досягає

¹⁴ Докладніше див.: Бураковський І. Економіческая политика Украины: формальные и реальные альтернативы // Полис. 1999. № 6.

досить високого рівня. Створення умов, що сприяють конкуренції, має стати основою відносин між державою та бізнесом на кількох рівнях:

- *перший* – формування сприятливого середовища для підприємництва як такого. Для України це, наприклад, досягнення рівномірного розподілу податкового тиску. Зараз про нього доводиться тільки мріяти, оскільки більше половини підприємств працює збитково і практично від них немає надходжень до бюджету й вони не сплачують податки, перекладаючи цей обов'язок на інших; не поповнює казну і великомасштабний тіньовий сектор;
- *другий* – сприяння розвитку бізнесу, підтримка конкретних суспільно значущих видів виробничо-комерційної діяльності і т.д.;
- *третій* – співробітництво з об'єднаннями підприємців, причому неполітизованими, тому що тільки в такому випадку вони можуть бути нейтральним посередником між державою та бізнесом.

Державі дуже важливо добитися рівновіддаленості від підприємців (звичайно, не відмовляючись від адекватного втручання в економіку). Єдиний шлях тут – максимально можлива формалізація її відносин з бізнесом на ґрунті законів і нормативних документів, які чітко визначали б відповідні процедури, в тому числі й надання пільг. Тоді держава не дозволить використовувати себе як інструмент конкурентної боротьби, насамперед на місцевому рівні, і не посилюватиме тим самим корупцію.

Критичне ставлення до централізованого планування як до системи не означає відмови від розробки документів, що характеризують перспективи економічного розвитку країни в цілому та окремих секторів зокрема, потенційні проблеми та можливості забезпечення стабільного зростання. Однак поряд із кількісними оцінками процесів і явищ нині, головним чином, слід визначати методи й інструменти економічної політики, що забезпечують досягнення поставленої мети, а також формування адекватної поведінки агентів суспільного виробництва.

Політико-економічні реформи в Україні пройшли декілька якісних етапів. *Перший* пов'язаний з первинною лібералізацією виробничо-комерційної діяльності та формуванням основних елементів інфраструктури незалежної держави. Державне будівництво полягало в перебудові функцій органів влади радянської ієрархічної системи, а також у створенні нових структур (наприклад, міністерства зовнішньоекономічних зв'язків).

Другий етап характеризувався проведенням більш-менш радикальної економічної політики. При цьому головна увага приділялася регулюванню макросфери та приватизації. Стало ясно, що значною мірою економічні реформи гальмуються через неефективність самої держави в нових умовах.

Третій етап повинні уособлювати зміни власне державної влади: структурні (адміністративна реформа) та функціональні (реформа системи державних фінансів у цілому та податкової системи зокрема). Саме нездатність влади визначити основні напрями й реалізувати податкову реформу посилила негативні явища й загальмувала економічне зростання країни.

5. Пріоритети стратегії майбутніх реформ

В історії незалежної української держави в контексті цього дослідження можна умовно виділити два періоди. Перший – час створення системи інститутів центрального рівня та оволодіння ними функціями економічного менеджменту. Одночасно напрацьовувався відповідний масив законодавчих актів, переважно концептуального характеру. Відмітною ознакою цього періоду стала боротьба між гілками влади за право безпосередньо регулювати економіку. Вона, зокрема, знайшла своє відображення в існуванні кількох центрів прийняття економічних рішень – Верховної Ради, президента та Кабінету Міністрів. Така ситуація була значною мірою об'єктивно зумовлена, хоч, як тепер зрозуміло, багатьох помилок можна було уникнути й використати можливості створення держави ефективніше.

Сьогодні Україні необхідно перейти до нового етапу – реформування системи державної влади в широкому розумінні цього слова. Треба реалізувати прийняті у всьому світі принципи розподілу влади й побудувати ефективну з погляду управління соціально-економічними процесами державу. Незважаючи на безсумнівні ознаки економічного оздоровлення, якісні зміни не відбуваються через слабкість ринкових інститутів, з одного боку, й держави як суспільного менеджера – з другого. У цьому криється серйозна загроза стійкому економічному зростанню.

Парадокс полягає в тому, що держава як суб'єкт економічних перетворень виявляється не готовою до них. Намагаючись змінити поведінку економічних агентів, вона не перебудовується сама й гальмує відповідні процеси. Потрібні спільні дії щодо сприяння її модернізації, найважливішими з яких є:

- підтримка громадянського суспільства в його намаганнях створити кращу державу й посилити інститути, що сприяють соціально-економічному розвитку, уникнувши при цьому переоцінки ролі держави в суспільстві й нехтування можливостями самоорганізації громадян. Важливо також позбавитися державного патерналізму як суспільної ідеології;
- проведення конституційної реформи з метою створення збалансованішої системи управління державою. Тут потрібне чітке ро-

змінення впроваджуваного типу державного управління й механізму його функціонування як концептуальної основи адміністративної реформи. Остання означає не лише відповідні законодавчі й організаційно-технічні зміни, а й створення засад подальшої перебудови державних інститутів та механізмів їхньої діяльності;

- модернізація держави на основі суспільного консенсусу. Його досягнення, в свою чергу, потребує усвідомлення політичної відповідальності перед суспільством керівниками держави, політичних сил та угруповань;
- реформа правової та судової систем з метою забезпечення їх дієвості та об'єктивності у захисті прав та інтересів громадян;
- передача центральними органами функцій оперативного управління соціально-економічними процесами місцевим владним структурам та іншим інститутам як стратегічний напрям модернізації українського суспільства. Це стане можливим тільки тоді, коли децентралізація влади й передача зазначених функцій не розглядатимуться як послаблення владної вертикалі та втрата контролю над відповідними сферами;
- захист приватної власності. Забезпечення її безпеки має бути в центрі інтересів не лише економічної політики, а й держави як громадського інституту, причому сфери діяльності держави й приватного сектора – чітко розділені. Усе це є запорукою розвитку середнього класу;
- формування інститутів, які забезпечують поступальний економічний розвиток, що, зрештою, виявляється в підвищенні життєвого рівня населення, в тому числі і його доходів;
- доповнення відносно ефективної макроекономічної політики, яку нині проводить держава, створенням нормального мікросередовища, від чого великою мірою залежить економічне зростання в довгостроковій перспективі. У зв'язку з цим особливого значення набуває реформа податкової системи, яка повинна бути чіткою та прозорою. Така реформа разом з прийнятим 2001 р. Бюджетним кодексом України має істотно поліпшити систему публічних фінансів України, без чого неможливе зміцнення фінансової основи держави;
- побудова раціональних відносин між центром та регіонами як один з пріоритетів державної політики й державного будівництва, здійснюваний в тому числі й для того, щоб запобігти зростаючій диференціації регіонів, яка загрожує економічній безпеці країни;

- розробка напрямів соціально-економічного розвитку як невід'ємного компонента всього комплексу державного управління, що дозволить забезпечити наступність економічної політики в цілому й системних перетворень зокрема.

Модернізація держави як інструменту стійкого економічного розвитку за своїми масштабами й значущістю є однією з фундаментальних реформ, успіх якої визначає перспективи розвитку всієї країни. Її мета – створення ефективних механізмів державного управління, прозорих і функціонально дієвих адміністративних структур шляхом децентралізації функцій управління та встановлення конкретної відповідальності кожного рівня (органу) влади.

Таким чином, стратегія реформування держави зводиться до розв'язання двох головних взаємопов'язаних проблем:

- ефективності реалізації прийнятих рішень;
- вироблення збалансованої політики економічних інтересів, а не інтересів окремих груп та індивідів.

На мікрорівні стратегічним завданням залишається формування й розвиток інституту власника, що передбачає:

- створення й підтримання правових умов, які гарантують недоторканність та захист власності, а також виконання договірних контрактних зобов'язань;
- справжню лібералізацію економічної діяльності;
- чітке визначення й безумовне та цілковите виконання зобов'язань щодо різних соціальних груп.

Оскільки найважливішим фактором прийняття рішень іноземними та вітчизняними інвесторами є не стільки поточний (у короткотерміновий період) прибуток або доходи підприємства (галузі), скільки перспективні ринки, розвинута інфраструктура тощо, слід чітко розмежувати сфери діяльності на місцях кожного з рівнів влади. Наприклад, регіони повинні більше уваги приділяти відновленню та розвитку інфраструктури, тоді як центр – створенню чітких механізмів визначення й виведення неперспективних підприємств з економічного циклу.

Неабияке значення для України має забезпечення фінансових умов функціонування промислових підприємств, у тому числі на основі формування фінансово-промислових груп. В одному випадку це можливо тоді, коли в центрі стоять банки, які контролюють діяльність підприємств – членів групи через фінансові потоки, в другому, – коли головну роль відіграють підприємства, які створюють банк, що їх обслуговує. На жаль, сьогодні

можливості банківського сектора й фондового ринку країни як джерела інвестицій досить обмежені.

У середньостроковій перспективі ряд факторів може призвести до нагромадження критичної маси й нового витка кризи:

- збереження значної дебіторської та кредиторської заборгованості між підприємствами, що загрожує наростанням кризи неплатежів;
- загострення проблеми обслуговування зовнішніх зобов'язань, особливо коли виникає необхідність розраховуватися за реструктурованими боргами;
- підвищення цін на енергоносії на світовому ринку, що може призвести до зростання інфляції;
- несприятлива зміна кон'юнктури на ключових для українських експортерів та імпортерів ринках.

6. Зовнішній аспект економічної стратегії України

У сучасних умовах традиційні порівняльні переваги виробничого характеру великою мірою втрачають своє значення. Це пов'язано з прогресуючою інтернаціоналізацією економічного життя й широким розвитком ринку технологій. Інакше кажучи, сильні сторони окремих країн у виробництві однакових товарів значно нівелюються, що детермінує переоцінку ролі економічної політики як інструменту таких переваг.

Україні, наприклад, необхідно переглянути значення виробничого й науково-технічного потенціалу, успадкованого від СРСР, оскільки те, що було її перевагою в народногосподарському комплексі Союзу, далеко не завжди є таким на світовому ринку і, принаймні, не реалізується автоматично. У цьому контексті молодій державі треба зважати на кілька принципових положень:

- по-перше, традиційні інструменти торговельної політики (тарифи, кількісні обмеження тощо) послідовно втрачають своє значення, за винятком деяких товарних ринків (наприклад, текстиль, сільськогосподарські продукти), де вони використовуються як складові елементи антидемпінгових процедур. Перевага надається стану економічного середовища, у якому діють підприємці, причому особливо важливе значення мають закони, норми й правила, що є визначальними у прийнятті інвестиційних рішень;
- по-друге, для більшості українських товарів імпортні тарифи, наприклад, того ж ЄС практично дорівнюють нулю або будуть такими

після повної реалізації домовленостей Уругвайського раунду багатосторонніх торгових переговорів у рамках ГАТТ/ВТО;

- по-третє, Україна за багатьма позиціями зараз просто не в змозі використовувати виділені ЄС квоти, хоч окремі з них і стримують розвиток відповідних виробництв. Інакше кажучи, вихід українських товарів на зовнішній ринок гальмується не стільки зовнішніми обмеженнями, встановленими іншими країнами, скільки відсутністю реального експортного потенціалу;
- по-четверте, активна участь у міжнародних потоках товарів, послуг і капіталів потребує інтеграції в міжнародні системи регулювання й адаптації національного законодавства до відповідних стандартів.

Що ж необхідно для успішної зовнішньоекономічної діяльності українських підприємств? На нашу думку, при виробленні економічної стратегії слід приділити особливу увагу створенню певної системи реалізації наявних переваг, що складалася без таких елементів:

1. *Прозора й раціональна система національного оподаткування*, в тому числі процедури відшкодування НДС при експорті.

2. *Прозора й раціональна система митного оформлення*. Поки що, будучи членом Ради митного співробітництва, головним напрямом діяльності якого є упорядкування митних процедур, Україна не підписала жодної конвенції, розробленої цією організацією, хоч усі вони за своєю суттю пропонують готові рішення практично на всі випадки життя.

3. *Прозора й раціональна система стандартизації та сертифікації*. Необхідно або добитися визнання українських стандартів, або змінити їх таким чином, щоб воно було гарантоване. Іншими словами, за всієї важливості «захисної» функції Держстандарту необхідно актуалізувати свою організаторську функцію. Тим паче що уніфікація й гармонізація стандартів та інших технічних вимог є визначальним напрямом міжнародного співробітництва у цій сфері.

4. *Уміння використовувати існуючі на світовому ринку писані й неписані правила гри, ставши її учасником*, насамперед – членом Всесвітньої торгової організації. Треба відмовитися від зайвої політизації оцінок діяльності міжнародних інститутів, особливо коли йдеться про технічні правила й підходи. Не варто розраховувати на особливий статус у міжнародних організаціях та змінювати правила на свій лад. Часті зміни у внутрішньому законодавстві – головна проблема для вітчизняних та іноземних підприємців. Чого варті спроби Кабінету Міністрів позбавити пільг підприємства з іноземними інвестиціями (постанова від 14 серпня 1999 р.) після того, як Верховна Рада за-

конодавчо підтвердила їх місяцем раніше. Далі, підписавши Угоду про партнерство й співробітництво з ЄС, Україна з незрозумілих причин не надала відповідний економічний режим Великому Герцогству Люксембург, яке є членом ЄС з дня його заснування, і лише пізніше виправила цю помилку.

5. *Перерозподіл ролі й функцій між державою та підприємствами в галузі зовнішньоекономічної діяльності.* Держава повинна створювати відповідні умови для вітчизняних виробників політичними методами, а підприємства – брати активнішу участь у захисті своїх інтересів через різні об'єднання й спілки. Підприємцям слід виходити з того, що зрештою економічний потенціал реалізується саме на рівні фірм, а не держави.

Висновки

Загалом можна зробити висновок, що в Україні побудовано ринкову економіку, хоч деякі її складові (ринок цінних паперів, страхових послуг тощо) практично нерозвинені. Зрозуміло, що найбільші нинішні проблеми пов'язані з недостатнім рівнем розвитку ринкової інфраструктури в широкому розумінні цього слова. Тому наступні реформи мають бути направлені саме на консолідацію ринкової системи господарювання.

Динаміка економічних перетворень в Україні чітко показала, наскільки сильним залишається вплив радянської «економічної» спадщини в цілому та її виробничо-технологічної складової частини зокрема. Тому перед Україною нині стоїть завдання широкомасштабної модернізації виробничих потужностей, що потребує колосальних інвестицій і пошуку нестандартних рішень у галузі промислової політики. Разом з тим, як свідчить досвід України, зволікання з економічними реформами та їх непослідовність у свою чергу породжують проблеми, які знаходять вияв у затягуванні трансформаційної кризи.

У 2000–2002 рр. Україна продемонструвала досить високу економічну динаміку, однак стабільність економічного зростання в середньо- і довгостроковій перспективі поки що залишається під питанням. Це пов'язано з тим, що в країні все ще зберігається істотний кризовий потенціал, а масштаби інвестиційного процесу поки що не забезпечують не лише модернізації наявних виробничих фондів, а й компенсації втрат виробничих потужностей.

Таким чином, перед Україною зараз стоїть дуже непросте завдання не лише зберегти позитивну економічну динаміку, а й створити умови для підтримання економічного зростання в середньо- і довгостроковій перспективі.

І. Бураковський

ВИСНОВКИ

Аналіз системних економічних перетворень у Росії і в Україні має велике значення для правильного розуміння сучасного стану двох країн і перспектив їхнього подальшого розвитку. У кожній із них головне завдання переходу в цілому вже вирішене – побудоване ринкове господарство. Разом з тим, його якісні й кількісні параметри не можна вважати задовільними. Потрібні структурні перетворення економіки, удосконалення інфраструктури в широкому розумінні.

При переході від плану до ринку перед двома країнами стояли подібні завдання, проте механізми, терміни й результати їх вирішення є специфічними внаслідок відмінності моделей побудови ринкового господарства. Такі відмінності лише підкреслюють важливість вивчення національного досвіду економічних перетворень.

Насамперед слід зазначити, що в обох випадках перетворення починалися за відсутності цілісної стратегії й тактики трансформації. Необхідно було розробити й здійснити невідкладні заходи, щоб відвернути наближення колапсу економік. Таке становище великою мірою зумовлене об'єктивними причинами. Водночас деякі заходи мали довготермінові наслідки. Скажімо, лібералізація ціноутворення стала важливим фактором наступної лібералізації всієї господарської системи. Велике значення мала й динаміка реформування – інтенсивніша в Росії, ніж в Україні, яка почала перебудову пізніше багатьох країн з перехідною економікою, проте не змогла ефективно скористатися досвідом лідерів реформ.

Найбільше під час трансформації відчуються наслідки перебування колишніх радянських республік у складі народногосподарського комплексу СРСР і велика інерційність успадкованих від нього виробничих структур. Ряд проблем можна пояснити, з одного боку, серйозною переоцінкою економічного потенціалу кожної з країн, а з другого – недооцінкою складності й недоліків самих перетворень, насамперед у частині формування інституціональної структури нової економіки. Росія й Україна відчують гостру потребу в модернізації та реконструюванні виробничих потужностей, технологічний рівень яких за окремими винятками досить невисокий, а масштаби зносу давно є критичними. Обом країнам реально загрожують масове закриття виробничих фондів і техногенні катастрофи.

Ускладнює ситуацію й відсутність дієвого механізму інвестування, що зумовлює інвестиційну непривабливість економіки для внутрішніх і зовнішніх інвесторів. Проте, тільки налагодивши нормальне надходження фінансових ресурсів, можна розраховувати на економічне зростання в середньо- і довгостроковій перспективі.

Щоб залишатися на рівні соціально-економічних перетворень, держава сама повинна зазнати певних змін, які дозволять їй модернізувати, зробити адекватним економічним агентом. Ідеться про чітке визначення масштабів і механізмів державного втручання в економіку, оскільки ряд проблем не можна розв'язати виключно ринком.

Незважаючи на безперечні ознаки господарського оздоровлення Росії і України, спостерігається слабкість ринкових інститутів і держави як менеджера соціально-економічного розвитку. Це серйозно загрожує успішному розв'язанню існуючих проблем і подальшій трансформації обох країн.

Модернізація держави як інструмента забезпечення стійкого економічного зростання за своїми масштабами й значущістю є однією з фундаментальних реформ, успіх якої визначає її успішний розвиток. У цілому і російська, й українська держави вже навчилися проводити досить ефективну макроекономічну політику. Тепер їй слід доповнити створенням нормального мікросередовища, від якого великою мірою залежить нормальне функціонування й організаційних структур, і окремих громадян.

У центрі економічної політики держави та її діяльності як громадського інституту повинні перебувати проблеми забезпечення прав власності. При цьому компетенції держави і приватного сектора мають бути чітко розділеними. Усе це є запорукою розвитку середнього класу, який надзвичайно потрібен обом країнам.

Не менш важливо для держави добитися рівновіддаленості від підприємців, звичайно, не відмовляючись від регулювання економіки.

Це можливо лише на основі формалізації її відносин з бізнесом, тобто прийняття законів і нормативних документів, які чітко визначали б відповідні процедури, у тому числі й надання пільг. Саме завдяки цьому держава не дозволить втягнути себе в конкурентну боротьбу між окремими силами та угрупованнями, передусім на місцевому рівні, цим самим борючись із корупцією, що процвітає в Росії і в Україні.

Системна перебудова фундаментальних основ економіки зумовила вельми специфічні зміни в російському й українському суспільствах. У цих трансформацій за всіх відмінностей є одна спільна риса – одержані результати виявляються досить далекими від очікуваних на початковому етапі реформування. Ось чому таким потрібним є аналіз його проміжних етапів та визначення мети, механізмів і термінів поступального руху Росії і України. Це завдання виходить далеко за межі суто академічного інтересу і набуває все більшого суспільно-політичного значення.

Розділ 2

Політична система

І. Клямкін, В. Смирнов. Політико-державна трансформація в Росії

О. Гарань, С. Макеєв. Політико-державні перетворення в Україні

С. Макеєв. Висновки

І.Клямкін, В.Смирнов

ПОЛІТИКО-ДЕРЖАВНА ТРАНСФОРМАЦІЯ В РОСІЇ *

1. Історико-культурні умови політичної трансформації

Цілі, характер і темпи трансформації країни залежать, насамперед, від її історичних особливостей, домінуючої політико-правової культури, співвідношення соціально-політичних і етичних норм еліт і суспільства, ступеня згоди між елітами щодо добору засобів і ціни реформ. У сукупності названі й інші фактори утворюють властиву кожній країні домінуючу парадигму перетворень. У Росії вони, починаючи з допетровських часів, здійснювалися у формі модернізації «згори», їхні цілі визначалися виходячи з певних запозичених зразків і без урахування готовності суспільства. От чому перетворення були тією чи іншою мірою насильницькими і спрямованими переважно на зміну публічних політико-державних та економічних інститутів влади й управління, а вже через них, на думку реформаторів, і самої людини. Не дивно, що подібні реформи нерідко супроводжувалися тими чи іншими контрреформами.

Значною мірою така спрямованість розвитку пов'язана з особливостями вітчизняної історії і соціуму. В силу ряду причин – від украй несприятливого природно-кліматичного і географічного довкілля, трьохсотлітнього татаро-монгольського гноблення, етнокультурної та конфесійної строкатості до майже безперервних оборонних і завойовницьких воєн – централізована влада

* Параграфи 2–4, 11 написав І. Клямкін; 1, 5–10 – В. Смирнов.

в різних варіантах самодержавства виступала ледь не головною умовою збереження країни та її цілісності. Що ж до суспільства, то воно було багато в чому пасивним об'єктом політико-державної влади. Як тільки ця влада слабшала, в крихкотілому конгломераті територій і народів, починалася швидка дезінтеграція держави й суспільства. Її специфіку найкраще передає російське слово «смута». Рушійною силою таких «смут» найчастіше виступали верхні верстви й групи. З усуненням чи зменшенням верховного контролю вони поводитися майже як іноземні завойовники, ділячи в міжособній боротьбі владу, власність і територію.

Усе це свідчить про відсутність у панівних верств країни норм саморегулювання, здатності до згоди в ім'я збереження соціуму і власного добробуту. Навіть інтелігенція в період революцій початку і кінця ХХ століття виявила схильність до релігійного месіанства й афективного радикалізму, а за входження у владу — і до аморального егоїзму. Простий же народ на довічне гноблення відповідав лише окремими спалахами бунтів, «безглузких і нещадних». Ось чому такою високою є ціна, що її платила протягом майже усієї своєї історії Росія за самозбереження й утримання величезного простору. Без авторитарно-політичних ланцюгів цей, на перший погляд, моноліт, усередині якого ховалася суперечлива і строката етнокультурна та релігійна спільнота, давав тріщини і починав розсипатися. Невипадково державним символом країни став двоголовий орел, що дивиться одночасно на Захід і на Схід, а євразійство – мало не офіційною ідеологією.

Марксистсько-більшовицький проект трансформації Росії, незважаючи на риторику народності, був також революцією авангарду, реалізація цілей якої виявилася неможливою без масового терору і тотального контролю партії-держави над суспільством. Подібним же чином і «перебудова», і спроба контрзаколоту серпня 1991 р., і «заколот» грудня 1991 р. з наступними радикально-ліберальними реформами в значній мірі ініційовані і впроваджувалися «згори» конкуруючими групами старої-нової номенклатури.

Власне кажучи, більшовицький переворот 1917 р. і перемога ліберально-демократичних сил у 1991 р. стали можливими не так завдяки численності чи впливовості революційно-опозиційних партій або рухів, як через розклад і слабкість попередніх режимів. Коли ж влада зненацька опинялася в руках лідерів революцій, то з'ясовувалося, що вони не мали ні чітких планів, ні груп політиків і управлінців, належно підготовлених для трансформації країни. Як згодом зізнавалися деякі відомі сподвижники Єльцина, демократи вимагали від нього лише посад в уряді¹.

¹ Див., наприклад: *Попов Г.* Снова в оппозиции. М.: Галактика, 1994. С. 262–265.

Подібність двох революцій також і в тому, що обом передували відчайдушні спроби частини армії і сил, що стоять за нею («корніловський заколот» у першому випадку і «серпневий путч» – у другому), призупинити розпад державності, захищати яку вони були покликані. До того ж, це були не класичні військові перевороти, подібні до тих, що, починаючи з 50-х рр. XX століття, заповнили спочатку Латинську Америку, потім Африку й не обминули навіть Європи. Під час них офіцери, не зупиняючись перед жертвами, прямо захоплювали владу і готові були відстоювати її військово-поліцейськими засобами. У Росії ж «зрадництво» Олександра Керенського і Михайла Горбачова деморалізувало армію і сприяло успіху революцій.

Щоправда, між ними є й істотні розбіжності, насамперед в ідеологічних настановах. Більшовицька революція надихалася утопічним майбутнім, у той час як прихильники ліберально-демократичної революції прагнули відтворити вже існуючу на Заході модель суспільно-економічного устрою з деякими відродженими символами і навіть елементами дореволюційного російського минулого.

Хоч якими відмінними були політичні курси М. Горбачова і Б. Єльцина, їх об'єднувало прагнення трансформувати країну, спираючись не так на домінуючу громадську думку і готовність суспільства до змін, як на власні погляди і уявлення еліти з їхнього оточення щодо завдань реформування і способів їх досягнення. Нові еліти (суміш молодих технократів і партійно-комсомольської та радянської номенклатури, що адаптувалася до трансформації) були переконані, що успіху можна домогтися, тільки ігноруючи більшість, яка, на їхню думку, безнадійно зіпсована комуністичною практикою.

Домінуюча роль лідерів та еліт протягом майже всієї історії Росії значною мірою пояснюється патерналістсько-підданським характером її політико-правової культури. Переважна більшість населення і царської, і радянської Росії рівність ставила вище свободи, а справедливість – вище законності. За винятком відносно короткого періоду Новгородського віча, Росія не знала середньовічного самоврядування міст. Сільські ж общини були засновані на настільки жорстких обмеженнях і самообмеженнях, що – всупереч народницько-соціалістичним уявленням – скоріше перешкождали, ніж сприяли формуванню засад самоврядування та самостійних учасників політики. У свідомості більшості населення головними були не політико-державні інститути як такі, не їхня організація, а якість людей, що їх очолювали. Основні надії на краще життя пов'язувалися не з власними зусиллями і навіть не з публічними установами як такими, а з «добрим барином», справедливим губернатором, «царем-батюшкою», дбайливими генеральними секретарями і президентами.

Укорінену в правовій культурі країни неповагу до закону не раз демонстрували лідери й еліти нової Росії. Як і керівники більшості російських політичних партій початку ХХ століття, вони виправдовували нехтування нормами права і вибіркове використання колишніх радянських законів, що юридично й далі діяли, а також прийняття таких неконституційних актів, як президентський указ № 1400 1993 р. При цьому вони посилалися на доцільність з точки зору реформ, на пріоритет легітимності над легальністю в «революційні» часи, причому визначали легітимність нормативних правових актів чи політичних рішень самостійно, поза контекстом законності і не враховуючи громадської думки.

Про традиційну пасивність більшості російського суспільства свідчить те, що і революція 1917 р., і конфлікти 1991 і 1993 р., і демонтаж СРСР ініціювалися та здійснювалися в столиці (у Петрограді – в першому випадку й у Москві – в наступних). Саме РРФСР (точніше, розташована у Москві опозиційна союзному центру Верховна Рада, за підтримки переважно московських інститутів і груп) проголосила пріоритет республіканських законів над загальносоюзними. Таким чином було зруйновано один з наріжних каменів будь-якої держави – єдину правову систему. Розвалу Радянського Союзу сприяло й наступне переведення Держбанку, Держплану й інших інститутів СРСР під юрисдикцію РРФСР. Нарешті, Біловезький акт також готувався і здійснювався вузькою групою столичних лідерів.

Ідея Народних фронтів виникла знов-таки спочатку в Москві, а не в інших союзних республіках, рух за незалежність яких підтримували російські, здебільшого ліберально-демократичні, організації і лідери. Дисидентство і рух протесту інтелігенції, сконцентрований головним чином у Москві та Ленінграді, з певного часу таємно і явно стимулювалися й використовувалися (що не применшує самовідданості та мужності його учасників) у боротьбі одних груп номенклатурної влади проти інших. Звідси – специфіка антикомунізму і посткомунізму в Росії на відміну від декомунізації держав Центральної та Східної Європи.

У нашій країні вони – результат скоріше з'ясування стосунків усередині номенклатури й ослаблення партійно-радянської влади, ніж відторгнення колишньої системи громадянським суспільством, що формується, і його зусиль створити демократичні структури. Російські контреліти утворювалися головним чином усередині другого і третього ешелону самої еліти і трохи розчинялися радикально-ліберальною інтелігенцією. Їхнє невдоволення партійною верхівкою і потенційна опозиційність її політиці зумовлюється декількома факторами. Внаслідок довголітнього брежнєвського застою і нетривалих періодів правління Ю. Андропова і К. Черненка майже призупини-

лася вертикальна мобільність партійно-радянських еліт. Українські кар'єрні шанси сприяли окостенінню та зростанню корупції чиновників. Поглиблювався розрив між оптимістичною офіційною риторикою і наростаючими стагнацією економіки та роздратуванням населення, підсилюючи цинізм і моральний розклад як усередині управлінського апарату, так і в суспільстві.

Показово, що в жодній з колишніх соціалістичних країн Східної Європи, за винятком Югославії, відразу після демонтажу комуністичної системи до влади не прийшов представник партійної номенклатури. Інша ситуація склалася в пострадянських республіках. Б. Єльцин – колишній перший секретар Свердловського обкому, Московського міськкому КПРС і кандидат у члени Політбюро КПРС – став символом російської демократії і протягом майже десяти років був першим президентом Росії. Солідний номенклатурно-партійний послужний список часів СРСР і в Г. Алієва, Л. Кравчука, Н. Назарбаєва, С. Ниязова, Е. Шеварднадзе та ряду інших лідерів нових незалежних держав, у переважній більшості яких на всіх рівнях влади опинилися головним чином вихідці з партійно-комсомольського і радянського апарату.

Основні ж відмінності між пострадянськими державами полягають у наступному. У Росії консолідація і легітимація владного альянсу представників колишньої номенклатури і декількох груп політично активної опозиційної інтелігенції відбувалися на підґрунті ідей і не завжди відповідної їм практики ліберально-ринкових реформ, антикомунізму і деєтатизації суспільства. В решті країн СНД і Балтії на чільне місце ставилися національні ідеї, націоналізм у різних варіантах (від етнічного і державницького до громадянсько-ліберального) і з різним ступенем радикалізму. У цих країнах етнонаціональний суверенітет, незалежність, національна державність слугували відносно чіткими критеріями нової ідентифікації та ґрунтом для перегруповань еліт і контреліт.

2. Основні етапи реформування політичної системи

У Радянському Союзі, а потім у Росії, на відміну від країн Східної Європи, відбувалася багатоетапна перебудова старих, комуністичних інститутів, що розтяглася на досить довгий час і остаточно не завершена дотепер. Цю перебудову здійснювала реформаторська частина радянської політичної еліти за дозвального допуску до влади нових гравців. Такий розвиток подій не в останню чергу зумовлювався тим, що на час, коли розпочалася горбачовська перебудова, в країні не було сил, здатних претендувати на роль політичних контреліт.

Той факт, що демократизація здійснювалася в Радянському Союзі й у Росії комуністичною елітою, її різними групами, що перехоплювали одна від одної владу, не міг не позначитися й на характері інституціональної трансформації політичної системи. У цій трансформації, що відбувалася здебільшого стихійно, під впливом поточної політичної кон'юнктури, можна виділити такі основні етапи.

1. *Парламентаризація радянської системи в масштабах СРСР*, здійснена після виборів 1989 р., що вперше були відносно вільними. У результаті виникла гібридна і внутрішньо суперечлива політична система. З одного боку, з'явився певною мірою автономний законодавчий орган (Верховна Рада), що працював на постійній основі в парламентському режимі і з дотриманням парламентських процедур. З іншого боку – сама Верховна Рада стала підсистемою З'їзду народних депутатів – громіздкого органу, що юридично володів усією повнотою влади в країні. Разом з тим, на владу й далі претендувала також комуністична партія, представники якої складали переважну більшість депутатського корпусу. Гібридність політико-державного новотвору символізувалася суміщенням М. Горбачовим посад Генерального секретаря ЦК КПРС і Голови Верховної Ради.

2. *Парламентаризація радянської системи в союзних республіках* після виборів 1990 р. (при цьому в Російській Федерації було відтворено союзню структуру З'їзду народних депутатів). На республіканському рівні протиріччя оновленої радянської політичної системи виявили себе ще більш гостро. Вони підсилювалися протиборством влади Російської Федерації (у цьому випадку нас цікавить тільки вона) з союзним центром, що розкололо й російський депутатський корпус. Крім того, виявилася інституціональна недієздатність парламентаризованих рад, що вело до кризи керованості. З'ясувалося, що за умов ослаблення КПРС, яка була інституціональним ядром колишньої влади, парламентаризація рад веде до хаосу.

3. *Співіснування парламентаризованих рад з інститутом президентства*. Запровадження цього інституту стало наслідком компромісу між комуністичною більшістю депутатського корпусу та антикомуністичною меншістю на чолі з Б. Єльциним, що спиралася на підтримку політично активної частини населення. Однак і ця гібридна система, що виникла після президентських виборів у червні 1991 р. та перемоги на них Єльцина, невдовзі виявила свою нежиттєздатність. На перших етапах це було зумовлено нерозв'язністю протиріччя між юридичним повновладдям рад і все ще активними домаганнями владної монополії з боку КПРС. Після розпаду СРСР і відходу КПРС із політичної сцени лінія конфлікту перемістилася в площину «Верховна Рада – президент», причому цей конфлікт набував ще гостріших форм, позаяк цього

разу розколов не тільки легітимну (обрані ради) і нелегітимну (КПРС) владу, а й два владних інститути, легітимізованих усенародним голосуванням.

4. *Перехід до системи президентського домінування.* Він відбувся в результаті подій 21 вересня – 4 жовтня 1993 р., що почалися з неконституційного указу Б.Єльцина про розпуск Верховної Ради і З'їзду народних депутатів і закінчилися збройним штурмом будинку, де засідали депутати. У зіткненні конституційних повноважень З'їзду і політичного капіталу президента, який спирався на підтримку населення, вирішальну роль відіграла перевага в політичному капіталі. Перехід до нової політичної системи був узаконений Конституцією 1993 р., затвердженою на всенародному референдумі. У ній закріплено домінування президента над всіма іншими гілками влади. За формального збереження розподілу влади, влада президента як глави держави або перебирає на себе ряд найважливіших функцій інших гілок влади, або дає можливість нейтралізувати небажані для себе тенденції в структурах законодавчої, виконавчої і судової влади.

Згодом, однак, виявилось, що президентське домінування в цій системі вповні не гарантується. По-перше, за наявності в Державній Думі, повноваження якої, за Конституцією 1993 р., дуже незначні, опозиційної більшості, вона цілком спроможна заблокувати президентські й урядові законопроекти. По-друге, досить незалежною виявилася верхня палата парламенту (Рада Федерації). По-третє, недостатньо керованими виявилися виборні керівники регіонів, які за відсутності в центрі надійних механізмів контролю і впливу нерідко виходили за межі конституційного поля і федерального законодавства. Усе це й зумовило реформу системи державної влади, розпочату спадкоємцем Б. Єльцина В. Путіним майже відразу ж після його обрання президентом.

5. *Зміцнення системи президентського домінування.* В. Путін не пішов шляхом радикальної зміни у взаєминах центру й регіонів (заміна виборів регіональних керівників на призначення), до чого підштовхували його деякі досить впливові сили. Політична система реформувалася в межах чинної Конституції. Був змінений порядок формування Ради Федерації: місце керівників регіонів у верхній палаті посіли представники регіональної влади (виконавчої та законодавчої). Нарешті, зміцненню вертикалі виконавчої влади мусило сприяти формування семи федеральних округів на чолі з призначуваними представниками президента (докладніше про ці реформи див. параграф 4 цього розділу). Такою є сформована в 2000 р. оновлена конструкція влади, що усталила роль інституту президентства як ядра політичної системи.

3. Форма правління

Впроваджені Путіним зміни в політичній системі дозволяють більш конкретно говорити про форму правління, що складається в сучасній Росії. Це не президентська республіка американського зразка і не напівпрезидентська республіка французького типу. Від першої вона відрізняється тим, що російський президент не є главою виконавчої влади і має право на розпуск Державної Думи. У порівнянні з другою, президент Росії має можливість формувати уряд незалежно від результатів парламентських виборів і своїм особистим рішенням відправляти його у відставку. Обсяг повноважень глави держави в Росії такий, що він є не просто основною ланкою політичної системи, але й стоїть ніби над нею; його залежність від інших ланок цієї системи зведено до мінімуму.

Щоб зафіксувати цю особливість російської форми правління, нерідко вживають термін «суперпрезидентська республіка». Термін досить змістовний, але він фіксує лише кількісний бік (обсяг повноважень), не відбиваючи відзначену вище автономність інституту президента від інших владних структур, його своєрідну позасистемність і надпартійність (В. Путін, як і Б. Єльцин, до жодної партії не належить і з жодною з них уповні себе не ідентифікує). Не передається згаданим терміном і спадкоємний характер нинішньої російської форми правління стосовно її попередниць, її зв'язок з російськими традиціями одноосібного володарювання та політичної культури, і в той же час розрив з цими-таки традиціями (главу держави на загальних виборах ніколи дотепер не обирали).

Формою правління в країні, починаючи з часів Московської Русі, завжди було самодержавство в тому чи іншому його різновиді: спадкоємне, спадково-конституційне за наявності парламенту (з 1906 по 1917 р.), комуністичне (у вигляді «радянської республіки»). Нинішня форма правління лягає в цей самий історичний ряд, але є виборним самодержавством². За обсягом повноважень влада російського президента, хоча й де-що поступається владі імператорів і комуністичних генсеків, але типологічно з нею цілком порівнянна. Разом з тим, у сучасній Росії принципово інша, ніж раніше, легітимація влади. На зміну колишнім її способам (влада від Бога чи від імені комуністичної ідеї) прийшло всенародне волевиявлення на загальних виборах. Однак ця форма правління, що поєднує традиційне для Росії єдиновладдя з нетрадиційним способом легітимації, інституціонально є дуже хиткою, позаяк спроможність першої особи проводити ініціативну політику перебуває в повній залежності від такого

мінливого фактора, як настрої населення. Чи, говорячи простіше, від рейтингу довіри.

Як показали останні роки правління Б. Єльцина, падіння президентського рейтингу веде до того, що форма виборного самодержавства починає розкладатися, що, в свою чергу, прискорює делегітимацію першої особи, а водночас і всієї системи державної влади. Саме таку особливість цієї форми правління слід мати на увазі, розглядаючи здійснене В. Путіним після перемоги на виборах реформування політичної системи і, більш того, перекроювання всього політичного простору. Ужиті ним заходи було продиктовано, як можна припустити, не однією, а двома причинами: не лише бажанням повернути центрові – насамперед в особі президента – втрачені важелі керування країною, але й прагненням забезпечити президенту тривкий ресурс легітимності, що дозволив би здійснити ряд назрілих (у тому числі й непопулярних) ліберальних реформ в економіці. Ці заходи стосувалися, головним чином, наступного:

а) обмеження політичної суб'єктності керівників регіонів, збільшення їх підконтрольності та залежності від центру. Тим самим блокується критика президента регіональними елітами, дуже поширена в роки єльцинського правління (особливо під час регіональних передвиборних кампаній). На сьогодні, щоправда, такі блокуючі механізми не потрібні: високий рейтинг В. Путіна змушує кандидатів у регіональні лідери шукати його підтримки, а не дистанціюватися від нього. Однак такі механізми можуть розглядатися і як стратегічний легітимаційний ресурс;

б) ліквідації політичної суб'єктності «олігархів», що контролювали провідні загальнонаціональні ЗМІ (насамперед канали телебачення) і трималися критично-опозиційної лінії стосовно Путіна. В цьому сенсі боротьба за НТВ була саме боротьбою за стратегічний легітимаційний ресурс, що з одного боку ототожнювався з відстоюванням свободи слова, а з іншого – камуфлювався під захист прав власності і власників. За тією ж логікою можна розглядати й ліквідацію іншого незалежного від держави каналу – ТВ-6;

в) ослаблення протиборотства з комуністичною опозицією шляхом відмови від антикомунізму і переходу до гри на всьому політичному полі. Як наслідок, протистояння комуністів і лібералів не припинилося, але опустилося з президентського на більш низькі рівні, забезпечивши главі держави (при-

² Див. докладніше: Клямкин И., Шевцова Л. Внесистемный режим Бориса Второго. М., 1999; Клямкин И.М. Постсоветская политическая система в России (возникновение, эволюция и перспективы трансформации) // Acta Slavica Japonica. The Slavic Research Center, Hokkaido University. 2000. Vol. XVII. P. 172–221.

наймні, на якийсь час) позицію наче над сутичкою. Така позиція дозволяє йому, по-перше, зберігати підтримку ліберальної частини політичного класу і груп населення, що стоять за нею, а по-друге, уникати гострої конфронтації з комуністами і близькими до них політичними силами, поступаючись їм (і їх виборцям) у таких випадках, як-от реанімація мелодії радянського гімну. Ця тактика допомогла В. Путіну навесні і влітку 2001 р. провести через Думу ряд ліберальних законів без розтрати легітиміційного ресурсу, хоча це й ускладнило відносини з лівими фракціями парламенту;

г) консолідації бази підтримки президента в Державній Думі, формування відносно стійкої проурядової парламентської більшості. Вирішення цього завдання полегшувалося тим, що за підсумками парламентських виборів 1999 р. ліві втратили можливість контролювати Думу. Однак, така консолідація відбулася лише після того, як стало зрозумілим, що позиції В. Путіна в суспільстві і впливових групах інтересів дуже стійкі, а тому будь-яка незалежна від президента політична лінія позбавлена в осяжному майбутньому жодних перспектив. Консолідація завершилася навесні 2002 р., коли комуністів було усунуто від керівництва думськими комітетами. Це спричинило їхній перехід у жорстку опозицію до Кремля, але не супроводжувалося відродженням антикомунізму, що був офіційною ідеологією влади за ельцинської доби.

Такими є основні тенденції політичного розвитку Росії, що виявилися в 2000–2001 рр. Їхня суть – зміцнення особистої влади президента (самодержавної складової системи виборного самодержавства), створення для цього додаткових інституціональних опор і гарантій збереження легітиміційного ресурсу. Однак для більш глибокого розуміння сучасного розвитку країни і його перспектив важливо знати не тільки те, що відбувається, але і як, за допомогою яких способів і на підставі яких правил здійснюється. Інакше кажучи, мова йде про новий політичний режим, що складається в Росії.

4. Політичний режим

Цей режим нерідко називають авторитарним. Обсяг повноважень російського президента та підконтрольність Кремлю парламенту й провідних загальнофедеральних ЗМІ дають певні підстави для такої характеристики. Однак вона все-таки недостатньо коректна. Режим Путіна не можна, звичайно, вважати демократичним. Водночас, у Росії немає сьогодні ні насильства стосовно політичних опонентів (як у Чилі за Піночета чи в Індонезії за Сухарто), ні надзвичайних законів, що дозволяють звільняти політичну сцену від нелояльної опозиції (як за часів генеральського

правління в Південній Кореї). Формально в країні зберігаються всі політичні свободи, претенденти на роль опозиції мають можливість позиціонувати себе в такій ролі, в тому числі й публічно, про що свідчить хоча б різко негативна реакція комуністів на ліберальний пакет законів навесні і влітку 2001 р. і деякі пізніші їхні акції. Проте, прийняття рішень справді скеровується й контролюється Кремлем, тобто президентом і його адміністрацією. Але робиться це такими способами, які не дозволяють однозначно кваліфікувати режим В. Путіна як авторитарний.

Можливо, через це деякі російські експерти воліють говорити не про авторитаризм, а про керовану демократію. Втім, і таке трактування мало що проясняє. Адже якщо демократією керують, то на підставі яких норм і принципів, за допомогою яких методів? І на які соціальні сили влада при цьому спирається? Щоб збагнути природу нинішнього політичного режиму, слід насамперед зрозуміти, як співіснують сьогодні в країні, з одного боку, влада і власність, а з іншого – політика і право. За тим і іншим ховаються дві застарілі російські проблеми, що їх дотепер не міг вирішити жоден вітчизняний реформатор.

З формальної юридичної точки зору, власник у сучасній Росії є незалежним від держави. Реально ж його свобода обмежена певними позаправовими рамками. Це пов'язано як з тим, що власність він свого часу одержав з рук держави, так і з тим, що чинне законодавство і практика правозастосування змушують його йти в тіньову сферу. Такий порядок склався, безсумнівно, з відома й за заступництва бюрократії, що добре знає про всі минулі правопорушення з боку бізнесу і має можливість провокувати нові, за допомогою підзаконних актів вибудовуючи перед ним нездоланні адміністративні бар'єри. Тому чиновник може тримати підприємця в повній від себе залежності. Іншими словами, традиційна для Росії нерозчленованість влади і власності зберігається в оновлених формах, і цей факт надзвичайно важливий для розуміння особливостей нинішнього політичного режиму. Він спирається на залежний від влади великий бізнес. Таким чином, по-перше, забезпечується контроль політичної влади над найважливішими ресурсами – опосередкований чи безпосередній. По-друге, великий капітал використовується як політичний інструмент для ліквідації або нейтралізації політично нелояльних суб'єктів. Історія з НТВ – у цьому випадку чи не найбільш показова. Її суть намагалися закамфлювати апеляціями до прав власника в особі «Газпрому» і беззмістовними дискусіями про те, що важливіше – ці права чи свобода слова. Суть же полягала в тім, що йшлося не про вільного, а про залежного власника, який використовувався як політичний інструмент.

Зрощення політичної влади і власності під контролем влади можна здійснити тільки за допомогою бюрократичного апарату – силових і цивільних відомств. Його ядром і основною ланкою є адміністрація президента, що переносить політичні цілі та завдання на більш низькі адміністративні рівні. Поки глава держави зберігає стійку легітимацію, така система може функціонувати досить ефективно, без серйозних збоїв. Різні конкуруючі одна з одною групи бюрократії при цьому можуть підштовхуватися до консолідації. Саме бюрократія в цілому, а не її окремі загони (відомчі чи регіональні) є підґрунтям політичного режиму, що складається за В. Путіна. В свою чергу, і сам Путін, схоже, робить ставку саме на бюрократію, а не на бізнес – лише тому, що він підконтрольний бюрократії. Це не означає, що бізнес узагалі позбавляється суб'єктності: вона визнається, але тільки як периферійна сила. У цьому сенсі дуже характерною є нова конструкція трипартійної системи, проєктована в адміністрації президента: центральне місце в ній належить партії бюрократії (об'єднані «Єдинство» і «Отечество»), а СПС, як партії бізнесу, відведено допоміжну роль, що не дозволяє реально впливати на політичний процес.

Російська бюрократія зацікавлена в сильному і популярному національному лідері, здатному забезпечувати стійкість і стабільність суспільної системи. Однак, він потрібний їй насамперед як виразник її корпоративних інтересів, а не як диктатор, що стоїть над нею згори. В.Путін же змушений робити основну ставку на бюрократію, тому що вона являє собою єдиний управлінський ресурс, що дозволяє, до всього іншого, певною мірою контролювати проведення і результати виборів (за рахунок адміністративного ресурсу, згідно з оцінками експертів, забезпечується підтримка до 15% виборців).

Виходить, свобода маневру стосовно бюрократії у Путіна обмежена, він змушений постійно шукати з нею компроміси. Ужиті наприкінці 2001 р. Генеральною прокуратурою заходи проти високопоставлених чиновників деяких центральних відомств, а також окремі «античиновницькі» висловлювання президента на Громадянському форумі та зустрічі з представниками дрібного і середнього бізнесу можна розглядати як пошук ним більш широкої соціальної і політичної підтримки в суспільстві, але поки в цьому важко додати яку-небудь виразну і цілеспрямовану реалізовану стратегію. Швидше за все, маємо перед собою спроби трохи послабити суб'єктність бюрократії, але не стільки за допомогою посилення суб'єктності суспільства, скільки шляхом ще більшої монополізації суб'єктності політичної влади. Втім, немає жодних підстав стверджувати, що в такий спосіб істотно ущемляються інтереси адміністративного апарату.

ту в цілому. Адже сила російської бюрократії саме в тому й полягає, що її виведено за рамки юридичної та економічної відповідальності перед населенням за рішення, що ухвалюються, і поставлено поза громадським контролем.

Таким чином, виходячи з базової опори, нинішній російський політичний режим можна кваліфікувати не як авторитарний, а як бюрократично-авторитарний (термін О'Доннела), за якого інтереси глави держави й адміністративного апарату врівноважуються в інститутах напівдекоративної парламентської демократії й у перебігу виборчих кампаній. При цьому можливості глави держави впроваджувати ініціативну політичну стратегію всупереч бюрократії цілковито залежать від його легітимацийного ресурсу. Так, проведення в 2001 р. через парламент пакету ліберальних законів (у тому числі про «дебюрократизацію») стало можливим лише тому, що згаданий ресурс був ще не розтрачений.

Збережена нерозчленованість влади і власності, бюрократії і бізнесу неминуче позначається і на способах, за допомогою яких здійснюється влада, на тих правилах гри, якими вона керується. У цьому випадку спостерігається та ж сама невідповідність між формально-юридичним і реальним станом справ, що має місце й у сфері власності.

Формально російська держава є правовою, тобто підпорядкованою законодавчо визначеним нормам. Фактично ж право виступає інструментом політики, що сама для себе виступає як норма, але при цьому формально закономірні не суперечить (чи підноситься як така, що не суперечить). Така практика вперше чітко виявила себе не за В. Путіна (хоча й за його безпосередньої участі), а ще за Б. Єльцина.

Надалі така практика стала досить поширеною й набула різноманітних форм. Це використання фактично безконтрольної та залежної від Кремля Генеральної прокуратури для усунення політичних опонентів (арешт власника НТВ В. Гусинського і його наступне звільнення «за відсутністю складу злочину» внаслідок залаштункових домовленостей), і вибіркове застосування судової процедури задля недопущення на губернаторську посаду недостатньо лояльних кандидатів (зняття з виборів О. Руцького). Але чи не найвиразніший приклад інструментального застосування правових процедур – історія з Саратовським судом, що протягом доби виніс два протилежних рішення з приводу конфлікту НТВ і «Газпрому», причому друге – на користь «Газпрому».

Отже, під кутом зору способів здійснення влади російський політичний режим можна кваліфікувати як імітаційно-правовий. Такі способи і правила гри цілком відповідають його бюрократичній природі: корпора-

тивних інтересів бюрократії вони не торкаються, зате дозволяють приборкувати тих, хто претендує на роль альтернативних їй суб'єктів. Це не означає, що між окремими підрозділами адміністративного апарату неможливі конфлікти. Разом з тим, немає підстав стверджувати, що стратегічні інтереси президентської влади і корпоративні інтереси бюрократії цілком збігаються. Перед президентом стоїть завдання модернізації країни, її інтеграції у світову економіку, а це вимагає переходу від імітаційно-правової практики до послідовно правової. Цим пояснюється ініціювання В. Путіним реформи судової системи. Однак основної проблеми за допомогою цих заходів у близькому майбутньому вирішено не буде. Скоріше – проблема загостриться. Маючи на оці багаторазово засвідчені останнім часом приклади підконтрольності судів (крім згаданих вище випадків, можна ще послатися на засудження журналіста Григорія Паська), не можна бути цілком упевненим, що реформа залишить імітаційно-правовий режим у минулому. До того ж, нове законодавство, розширюючи повноваження судів, одночасно збільшить і залежність вітчизняного суддівського корпусу.

Розбіжність стратегічних інтересів політичної влади (в особі президента) і російської бюрократії виявилася й в ініційованій В. Путіним адміністративній реформі. Її необхідність була обґрунтована ним у Посланні 2002 р. Федеральним Зборам. Однак глибина, спрямованість і терміни проведення цієї реформи залишаються поки під сумнівом. Визнання її необхідності непрямим чином свідчить про нестійкість імітаційно-правового режиму, його нездатність проводити цілеспрямовану ініціативну політику. Втім, саме собою це визнання ще не говорить про готовність цього режиму до самореформування.

5. Функціонування російської політичної системи

Для розуміння специфіки пострадянської політичної системи в Росії не менш важливо розглянути як принципи, на яких вона заснована, так і їхнє застосування на практиці. За спостереженням двох американських аналітиків, «хоча в хаосі, що успадкував Путін, слід звинувачувати передовсім комунізм, ельцинське правління часто тільки погіршувало стан справ»³. Цей висновок частково справедливий стосовно не тільки організації адміністративно-

³ *Herspspring D. R., Kipp J.* Understanding the Elusive Mr. Putin // *Problems of Post-Communism*. 2001. September–October. Vol. 4. No. 5. P. 6.

політичного (публічного) управління, але й устрою держави та політичної системи в цілому.

Перехід до нової політичної системи, як уже зазначалося, був узаконений Конституцією Росії, що поспішно й келійно створювалася ельцинським оточенням і під його прямим наглядом після розгрому опозиції. Конституція була затверджена в грудні 1993 р. на всенародному референдумі, що проводився одночасно з виборами до Федеральних Зборів (парламенту) РФ. Щоправда, його відповідність міжнародним стандартам і оголошені владою показники участі виборців викликають серйозні сумніви не тільки політиків, але й ряду незалежних російських експертів⁴. Досить сказати, що переважна більшість громадян не могла ознайомитися з текстом проекту Конституції, а нашвидкуруч організоване його «обговорення» вилилося у вихвалання проекту підконтрольними президентському оточенню ЗМІ.

Тому не дивно, що конституційна конструкція нової політичної системи, попри використання ряду елементів французького й американського досвіду і навіть більш повне закріплення прав і свобод людини та громадянина, була спроектована принципово інакше. Її фундаментом є не суверенний народ і тим більше не громадянин, формально наділений усіма міжнародно визнаними основними правами та свободами, а інститут президента. Автори основного закону країни, схоже, понад усе були стурбовані тим, як уникнути в майбутньому виклику президентові з боку будь-якого опозиційного інституту, у першу чергу парламенту. Конституція фактично обумовила персоналістсько-дирижистську модель організації політико-державної влади.

На небезпечне перекручування її структури (усупереч проголошеному в статті 10 поділу на самостійні законодавчу, виконавчу і судову влади) у цьому законі чи не першими звернули увагу закордонні аналітики, насамперед американські. Найбільш критичні з них – Ф. Редер і С. Голмз – назвали основні положення Конституції РФ «будівельними блоками для автократії», а нову державну систему – «плебісцитарним цезаризмом» і «суперпрезидентством у поєднанні з парламентаризмом фігового листка»⁵. На думку іншого американського вченого В. Кларка, чинна Консти-

⁴ Див. докладніше: *Собянин А. А., Суховальский В. Г.* Демократия, ограниченная фальсификация: Выборы и референдумы в России в 1991–1993 гг. М.: Проектная группа по правам человека, 1995.

⁵ *Roeder Ph. G.* Varieties of Post-Soviet Authoritarian Regimes // *Post-Soviet Affairs*. 1994. Vol. 10. No. 1. P. 94; *Holmes S.* Superpresidentialism and its Problems // *East European Constitutional Review*. 1993–1994. Vol. 2. No. 4 – Vol. 3. No. 1. Double issue. P. 123–125.

туція РФ створила «президентсько-парламентський режим», у якому повноваження президента і парламенту поєднуються таким чином, що «сприяють не тільки конкуренції і конфліктам між цими двома інститутами, але й вирішенню таких конфліктів шляхом використання президентом свого права ігнорувати, уникати чи переборювати парламент»⁶.

З наведеними оцінками можна багато в чому погодитися. Адже перша особа російської держави конституційно й фактично стала навіть більш незалежною від інституціональних стримувань, ніж генеральний секретар ЦК КПРС, над яким висів дамоклів меч його легального усунення від влади відповідно до статуту партії, і ніж перший і останній президент СРСР, правовий статус і легітимність якого в силу його обрання З'їздом народних депутатів СРСР були істотно слабкішими. Основні суперечки конституціоналістів і політологів про те, чи перебуває президент РФ «над» трьома гілками влади, а чи «поза» ними, цілком надаються до вирішення, оскільки насправді обидві опінії справедливі. Точніше, жодна гілка влади – ні законодавча, ні виконавча, ні судова – не є самостійною у взаєминах із президентом. Більш того, взаємини між самими гілками влади опосередковуються конституційними повноваженнями глави держави, а на практиці здійснюються через інститут президента, насамперед через його адміністрацію.

Росія, яка за формою правління начебто є напівпрезидентською республікою, принципово відрізняється від такої республіки тим, що президент може нав'язати парламенту під загрозою його розпуску будь-який склад уряду, абсолютно не зважаючи на результати виборів до парламенту. Йому не потрібно навіть офіційної згоди Державної Думи для зміни складу уряду й відправлення у відставку його голови. Можливість майже самодержавної сваволі президента у використанні цього права не раз демонстрував Б. Єльцин, особливо коли він протягом півроку змінив трьох голів уряду (С. Кириєнка, Є. Примакова і С. Степашина), паралізуючи в такий спосіб роботу не тільки уряду, але й, частково, Державної Думи. Президент наділений і такими повноваженнями, як відкладене вето відносно прийнятих парламентом законів і видання власних нормативних правових актів. Щоб усунути будь-яку можливість виклику президентові Росії з боку всіх гілок влади, було вироблено таку ускладнену процедуру його усунення з посади (імпічменту), що завершити її практично неможливо.

⁶ Clark W. A. Presidential Power and Democratic Stability Under the Russian Constitution: A Comparative Analysis // Paper for the annual meeting of the Southern Political Science Association. Atlanta, Georgia, 1994. November 3–5. P. 23.

Через власну адміністрацію президент значною мірою контролює всі три вищих суди Російської Федерації – Конституційний суд, Верховний суд і Вищий арбітражний суд, – насамперед через своє монопольне повноваження пропонувати парламенту кандидатів до складу цих судів. Тими ж засобами забезпечується контроль президента над Генеральною прокуратурою РФ. Судді ж федеральних судів нижчого рівня прямо призначаються президентом. Такому контролю чимало сприяє і влада «гаманця». Від президента і управління його справами залежать не тільки оклади суддів, але і якість та кількість таких благ і послуг, як квартири, дачі, машини, санаторії, медичне обслуговування. Це ще один рудимент радянсько-партійної системи.

Система взаємин президента і його адміністрацій з урядом і його головою парадоксальним чином, незважаючи на зовнішній радикалізм посткомуністичної трансформації політико-державної системи, зберегла суть радянсько-однопартійної моделі. Одні політико-державні особи й адміністративно-управлінські органи мають вирішальну владу щодо вироблення й ухвалення рішень, а інші особи й органи несуть за ці рішення відповідальність. Однак, якщо в Радянському Союзі партійний апарат складав єдину жорстко централізовану і справжню владно-управлінську та контрольну структуру, то за Б. Єльцина президентський апарат був маловпливовим у більшості суб'єктів федерації і майже непомітним на рівні місцевого врядування і самоврядування.

При всій зовнішній і почасти фактичній авторитарності режиму Б. Єльцина його влада, власне кажучи, не поширювалася і на величезний (дорівнює апарату управління всього колишнього СРСР) бюрократичний апарат. Побудований на химерному сполученні принципів кастовості, регіонального клієнтелізму і лояльності нижчестоящого чиновника до вищестоящого, закритий від населення і йому не підзвітний, не обтяжений нормами службової моралі, цей спрут душив і роз'їдав суспільство, економіку і саму державу. Не дивно, що підготовлений за ініціативою колишніх помічників Б. Єльцина М. Краснова і Г. Сатарова досить поміркований проєкт адміністративної реформи був благополучно похований у нетрях державного апарату.

Відмовившись від колишньої моделі всеохоплюючого регулювання та контролю, пішовши з багатьох сфер економічного й соціального життя, держава перестала бути суспільно-консолідованим суб'єктом політики й управління. Вона фактично розпалася на безліч дублюючих один одного відомств і регіонально-феодалних утворень, які якщо й не були приватизовані корпораціями, фінансово-промисловими групами та регіональними елітами, то перебували у сильній залежності від них. Неспроможність

органів влади й управління втілювати в життя конституцію та закони, захищати права громадян, збирати податки для ресурсного забезпечення реалізації цих та інших суспільних інтересів свідчила про слабкість держави⁷.

У 90-ті рр. «правила гри» на економічному й політичному ринках були неповними і суперечливими. Зокрема, гарантію виконання договорів у господарській сфері найчастіше брали на себе кримінальні структури. Багато законодавчих актів, яких потребувала країна, під потужним впливом лобістів окремих підприємців і фінансово-промислових груп і через опір опозиції в Державній Думі або не приймалися взагалі, або їхній зміст не відповідав суспільним потребам. Законотворчість у цілому, попри всі плани й програми, страждала багатьма вадами. Як наслідок, нескінченно відкладалося прийняття ряду законів, у тому числі передбачених Конституцією РФ і необхідних для завершення створення правової держави і правової бази ринкового механізму.

Втім, навіть цілком якісні закони часто-густо застосовувалися доволіно не тільки в суб'єктах федерації, але й на рівні центру. Норми закону нерідко виступали інструментом у руках влади, яка сама їх тлумачила і вибірково застосовувала чи то порушувала. Прогалини в законодавстві, повсюдні його порушення, протиріччя конституцій, статутів і законів практично всіх суб'єктів федерації загальнодержавній Конституції і федеральним законам призводили до відсутності «єдиного правового простору» в ельцинській Росії. У країні склалася своєрідна неофеодальна політико-правова система, що виявилася не в змозі виконувати такі свої провідні функції, як вироблення і контроль за дотриманням єдиних норм і правил поведінки для всіх фізичних і юридичних осіб, забезпечення стабільності і тривкого розвитку країни, створення інститутів і процедур ефективного управління суспільством і державою, упередження і вирішення масштабних насильницьких конфліктів, підтримання національної безпеки і дотримання прав та свобод громадян.

Важко створити більш живильний ґрунт для сваволі, непотизму, корупції і злочинності, що захлиснули країну і підірвали її економіку. Суть цієї, за висловом кінорежисера С. Говорухіна, «кримінальної революції» полягала у своєрідному пакті між владною верхівкою і підприємливими індивідами та групами. Відповідно до цього пакту, під протекцією і нерідко навіть з

⁷ Негативні наслідки для прав і свобод людини нездатності посткомуністичних держав у стані загрози забезпечити накопичення й перерозподіл необхідних для суспільства ресурсів проаналізував Стівен Голмс (*Holmes S. Constitutionalism, Democracy, and State Decay. // Deliberative Democracy and Human Rights. Edited by Harold Hongju Koh and Ronald C. Slye. New Haven and London, 1999. P. 120–122*).

ініціативи можновладців — політиків і чиновників за високі «комісійні» всього за кілька років було за символічні суми приватизовано й розкрадено велику частину суспільно-державної власності. За оцінками вітчизняних та іноземних експертів, на рахунках закордонних банків знаходиться не менш 300 млрд дол. США, вивезених з Росії і здебільшого отриманих незаконним шляхом. Ця сума багаторазово перевищує річний національний бюджет РФ і більш ніж удвічі — її зовнішній борг, що став одним з вагомих факторів економічної нестабільності та недовіри іноземних інвесторів.

Не менш небезпечного рівня досягло відчуження громадян від усіх гілок влади. Менш ніж 40% населення підтримувало їх протягом більшої частини ельцинського правління, довіра ж до самого президента падала в окремі періоди до 6%. За даними одного з найбільш повних і щорічних масових опитувань — проведених у рамках проекту «Барометр Нової Росії» з 1992 по 2001 р., — за цей час постійно зростала частка росіян, що позитивно оцінюють радянську політичну систему: 50% у 1992 р. і понад 70% у 1998 р. Щоправда, збільшувалася і частка тих, хто приймає нову російську політичну систему: з 14% у 1992 р. до — з обранням В. Путіна — 39% у 2000 р. і 47% у 2001 р.⁸ Відповідно до ряду вітчизняних досліджень, починаючи з другої половини 90-х рр. більшість громадян вбачала вихід із тривалої кризи в наведенні порядку, у відновленні сильного й ефективного центрального управління.

Усе це дозволяє зрозуміти, чому В. Путін, відібраний у душі неомонархізму Б. Єльциним і його «родиною» як спадкоємець, пріоритетами своєї внутрішньої політики проголосив установлення «диктатури закону», відновлення «вертикалі влади» і створення «сильної держави». Ці пріоритети не можна пояснити лише архетипністю для Росії «державницького» способу подолання глибокої кризи країни⁹.

На час обрання В. Путіна президентом РФ ситуація змінилася в силу ряду внутрішніх і зовнішніх факторів. Революційний період ламання старої системи і приватизації державної власності в основному завершився. За цей час відбулося безпрецедентне для мирного розвитку країни різке падіння майже всіх економічних і соціальних показників стану суспільства.

⁸ Rose R. A Decade of Change But Not Much Progress: How Russians Are Coping // Studies in Public Policy. Center for the Study of Public Policy. University of Strathclyde. Glasgow, Scotland, 2001. No. 349. P. 8, 29.

⁹ Генерал Вільям Одом слушно звернув увагу ще 1987 р. на відродження вже в період горбачовської «перебудови» інтересу до ідей дореволюційних кадетів — поєднання конституціоналізму, свободи, приватної власності і сильної держави (Odom W. E. How Far Can Soviet Reform Go? // Problem of Communism. 1987. November–December. Vol. XXXVI. No. 6. P. 20).

На порядку денному постало питання про легітимацію і збереження отриманої далеко не завжди законним шляхом величезної приватної власності, про захист її від претендентів на новий перерозподіл. Як і в історії Великої Британії та Франції, період революції в Росії змінювався періодом контрреволюції.

На першому етапі відсутність законів і загальновизнаних правил соціально-економічної поведінки, великі пробіли в правовому регулюванні фінансово-економічних відносин, слабка держава стали необхідними умовами для майже необмеженої конвертації влади у власність і навпаки, а також для зміни еліт. Панівні еліти під гаслами «роздержавлення», по суті, сповідували ліберальну ідеологію XIX століття з її кредо «держави – нічого сторожа» і «laissez-faire». Конституція 1993 р. легалізувала фактично сформовану персоніфіковано-авторитарну модель політичної системи, засновану на особистій унії президента та його оточення, з одного боку, і олігархів та республікансько-регіональних баронів, з іншого. Держава при цьому виконувала насамперед функції «даху» для позаправового збагачення незначної меншості, а також нейтралізації опозиції і маніпулювання населенням.

На другому етапі сформовані структури власності та влади мають потребу в стабільності, в однакових і ефективних регуляторах, в адаптації до правил ринкової економіки усередині країни та за кордоном.

До кінця 90-х рр. загроза реставрації радянського соціалістичного минулого знизилася до мізерно низького рівня. Тоді навіть «сім'я» усвідомила небезпеку збереження на посаді президента фактично недієздатної людини, раптова смерть якої загрожувала призвести до найжорсткішої боротьби за владу з непередбаченими наслідками. Був досягнутий і консенсус спільноти великого бізнесу щодо необхідності заміни президента й оновлення курсів внутрішньої та зовнішньої політики. До цього їх підштовхнула і позиція країн Заходу, насамперед США, що своїми викриттями корупції в Росії, особливо скандалом з «Бенк оф Нью-Йорк», виразно дали зрозуміти, що більше не будуть терпіти напівкримінального бізнесу по-російськи.

Таким чином, В. Путін став виразником інтересів не окремих осіб, чия особлива наближеність до Б. Єльцина дозволяла їм, найчастіше в суто власних інтересах, впливати на найважливіші рішення федеральної виконавчої влади, призначення й зміщення її керівників (обіймаючи часом, як, наприклад, Б.Березовський і В. Потанін, високі державні посади), а всієї спільноти великого і почасти середнього бізнесу. Боротьба Путіна, за мовчазної чи відкритої підтримки більшості бізнесменів, з В. Гусинським і Б. Березовським, які намагалися зберегти свій особистий контроль над президентом і ки-

нули відкритий виклик його авторитетові, і є практичним втіленням тези про рівновіддаленість від олігархів. Звичайно, не варто забувати й про прагнення В. Путіна – якщо не підпорядкувати собі ЗМІ, то принаймні зробити їх більш лояльними. Між Путіним і олігархами було досягнуто неформальної домовленості. Відповідно до неї, останні в обмін на збереження напівзаконно чи незаконно придбаних величезних статків зобов'язалися в повному обсязі платити державі податки на особисті доходи за безпрецедентно низькою у світовій практиці ставкою (13%); не приховувати розміру прибутків і вкладати їх у національну економіку, а не перекачувати в офшорні компанії й закордонні банки; утримуватися від відкритого втручання в діяльність президента й інших державних органів.

При Б. Єльцині конституційна могутність президента сполучалася з україн фрагментованим і неефективним управлінням країною. При цьому його сила у стосунках з трьома гілками федеральної влади помітно слабшала, а то й зникала, коли йшлося про республіки та інші суб'єкти РФ. Їхні взаємини з федеральним центром – одне з найгостріших питань минулого десятиліття, що зберегло актуальність і після відходу Єльцина з політичної сцени.

6. Форма державного устрою: федералізм

Федеративний устрій країни був проголошений у 1918 р. Установчими зборами Росії. Однак він так і не був утілений у життя, і це великою мірою передумовило розпад СРСР. Федеративний договір (1992 р.) і нинішня Конституція РФ (1993 р.), на думку більшості експертів, поки не привели до створення дійової моделі федералізму.

Вже в період боротьби з союзним центром і при підготовці Новоогаровської угоди Б. Єльцин для залучення на свій бік лідерів не тільки союзних, але й автономних республік у складі РРФСР закликав останніх узяти стільки суверенітету, скільки вони зможуть «проковтнути». Лідери більшості з них так і вчинили. При цьому чотири з п'яти автономних областей самі підвищили свій статус до рівня республіки, Інгушетія відкололася від Чечні, а остання проголосила свою незалежність. Ці та багато інших перехоплених від центру особливих повноважень республіки закріпили спочатку в деклараціях про суверенітет, а потім у своїх конституціях.

Прагнучи в ході конфлікту з Верховною Радою Росії і при прийнятті Конституції РФ здобути підтримку регіональних еліт, передусім національно-республіканських, президент і його оточення зважилися на подальші

серйозні поступки їм. У березні 1992 р. було укладено Федеративний договір, текст якого, хоч це й викликало невдоволення республік, не ввійшов до Конституції РФ. Однак у Конституції підтверджувалося головне: створення федерації, безпрецедентної щодо кількості суб'єктів, розмаїтості та ієрархічності їхніх правових статусів і химерного поєднання етнонаціонального й територіального (національно-державного і територіально-адміністративного), договірної і конституційної принципів їхньої побудови.

Російський федералізм являє собою не стільки створену на основі Конституції та інших законів країни певну конструкцію державного устрою, скільки безупинний і не завжди зовні помітний багаторівневий процес взаємодії, переговорів, боротьби, компромісів, домовленостей, укладання змінних коаліцій. До 2000 р. цей процес у найзагальнішому вигляді можна представити як хитке і нестабільне співвідношення влади центру і суб'єктів федерації з виразною тенденцією до відпливу цієї влади до суб'єктів. Сформований у 90-ті рр. дисбаланс на користь децентралізації привів до виникнення свого роду республікансько-регіональної конфедерації.

Разом з тим, не можна не погодитися з оцінкою американського фахівця Д. Кемптона: «Незважаючи на численні лиховісні пророкування, Росія змогла вціліти протягом перших десяти років після розпаду Радянського Союзу... Якщо ми хочемо з'ясувати, чому Росія вижила, необхідно приділити серйозну увагу створенню Росією федеративної політичної системи»¹⁰.

Втім, факт залишається фактом: вітчизняна Конституція в частині федералізму суперечлива й невиразна. Вона, приміром, проголошує рівність суб'єктів федерації і тут же ж наділяє статусом держави та правом мати свої конституції тільки республіки (ст. 5). Ще більшу плутанину вносять десять суб'єктів федерації (автономних округів), що, наче матрьошки, знаходяться всередині інших суб'єктів федерації.

У період «параду суверенітетів» еліти титульних націй більшості республік змогли в прийнятих конституціях і в інших правових актах, порушуючи федеральну конституцію, закріпити особливі права за своїми етносами та за «націоналізованими» ними республіками. Частина таких прав потім була підтверджена двосторонніми договорами між центром і республіками. У відповідь на це територіальні суб'єкти федерації стали домагатися розширення своїх повноважень. Укладені на підставі ст. 78 (ч. 2) Конституції переважно в 1994–1995 р. договори між органами виконавчої влади федерації й органами виконавчої влади більшості регіонів Росії обумовлювали двоїтий процес: з од-

¹⁰ *Kempton D. R. Russian Federalism: Continuing Myth or Political Salvation? // Demokratizatsiya. 2001. Spring. Vol. 9. No. 2. P. 201–202.*

ного боку, поступове, хоча й вибіркове, зрівнювання прав адміністративно-територіальних і національно-державних суб'єктів РФ, а з іншого боку – створення нової нерівності за рахунок надання адміністративно-територіальним суб'єктам, з якими укладено договори, додаткових прав і привілеїв.

Конституційно-правова асиметричність та ієрархічність федералізму підсилювалася наростанням у 90-ті рр. нерівності між найбагатшими та найбіднішими суб'єктами федерації. Збільшувався розрив між ними за рівнем соціально-економічного розвитку, обсягами податків, які збираються та залишаються на потреби регіону, доходами населення, показниками зайнятості та рівнем життя, і це ставало додатковим джерелом конфліктів у середині федерації. Її адміністративно-територіальні суб'єкти мали достатні підстави висловлювати невдоволення особливим конституційним і договірним статусом республік (наприклад, Башкортостану, Татарстану і Саха-Якутії), що дозволяв їм не платити федеральних податків, або платити у федеральний бюджет менший відсоток від податків, що збираються на їхній території, ніж інші суб'єкти, або користуватися іншими фінансово-економічними привілеями.

Про ступінь політико-управлінської дезінтеграції країни можна судити хоча б з того, що на час обрання В. Путіна президентом Росії майже 70% юридичних норм, викладених у конституціях, статутах, законах і підзаконних правових актах суб'єктів федерації, суперечили Конституції країни та її законам. У Росії склалося, власне кажучи, 89 регіональних правових і навіть, до певної міри, політичних режимів. Правовий хаос не тільки відбивав, але й чималою мірою сприяв ще більшому політичному, управлінському й економічному хаосу.

У цій ситуації проголошена В. Путіним політика відновлення «вертикалі влади» і конституційного порядку певною мірою відповідала об'єктивним потребам країни, очікуванням більшості населення й імпонувала традиційним уявленням росіян про образ глави держави. Вжиті ним заходи щодо реформування всієї системи федеративних відносин, судових і адміністративно-управлінських інститутів стали можливими завдяки ряду інших причин.

Прихід Б. Єльцина до влади, підсумки його боротьби з Верховною Радою і референдуму 1993 р., а також його переобрання в 1996 р. суттєво залежали від позицій регіональних лідерів. Цим великою мірою пояснюється суперечливість, залаштункові перемовини, взаємні поступки і ситуативність у відносинах центру з суб'єктами федерації. Давалася взнаки й низька легітимність єльцинського президентства протягом більшої його частини.

Позиції ж В. Путіна у проведенні реформ значно сильніші. Нагадаємо, що за їхнім загальним вектором – консенсус впливових груп загальнонаціональних фінансово-економічних і політичних еліт та деяких регіональних еліт, а також підтримка переважної більшості виборців. Разом з тим, було би перебільшенням характеризувати ці перетворення як радикальний розрив з політикою свого попередника. І річ навіть не в «кадровій» наступності, починаючи з успадкованого від Єльцина глави президентської адміністрації О. Волошина.

Узяти хоча б уже згадуване заснування семи федеральних округів і призначення в них повноважних представників президента РФ. Ця подія має передісторію. Так, коли керівником адміністрації Б. Єльцина був А. Чубайс, розглядалася можливість створення податкових округів, кожний з яких мав об'єднувати декілька суб'єктів федерації, з метою позбавлення останніх податково-фінансової автономії. Крім того, представники різних політичних сил неодноразово висували і досить широко обговорювали різноманітні ідеї федеративно-територіального реформування країни, починаючи від зменшення кількості суб'єктів федерації шляхом злиття їхніх територіальних одиниць чи створення восьми міжрегіональних економічних союзів і закінчуючи переходом до територіально-адміністративного устрою держави.

Уперше представники президента Росії в суб'єктах федерації були призначені в серпні 1991 р. для відновлення і зміцнення центральної влади. Однак ряд обставин перетворив їх скоріше на представників регіонів у Москві. Про певну наступність свідчить і сам текст указу В. Путіна від 13 травня 2000 р., де йдеться про перетворення інституту повноважних представників президента РФ у регіонах на інститут повноважних представників президента РФ у федеральних округах.

Автори цього указу, поза сумнівом, прагнули врахувати негативний досвід минулого і перетворити повноважних представників на постаті, які б стояли над регіональними владами і були впливовими фігурами на російській політико-державній сцені. Так, визначалося, що повноважний представник безпосередньо підпорядковується президентові РФ і підзвітний йому; повноважний представник і його перший заступник призначаються і звільняються з посади президентом; представник і його заступники є федеральними державними службовцями, а апарат повноважного представника – підрозділом адміністрації президента.

Забезпечення діяльності повноважного представника і його апарату здійснюється за рахунок кошторису адміністрації президента. Включення повноважних представників до складу Ради безпеки, участь їх у засіданнях

федерального уряду забезпечує їм регулярну і пряму взаємодію з президентом та головою уряду країни і ще більше посилює їхні владні ресурси. Навряд чи випадковим є збіг семи федеральних округів з сімома ж військовими округами країни, а також те, що п'ятеро з семи повноважних представників у цих округах – колишні військовослужбовці або працівники спецслужб.

В. Путін дав своїм представникам ряд важливих завдань та функцій: регулярне подання «нагору» доповідей про стан національної безпеки у федеральних округах і про ефективність діяльності там правоохоронних органів, внесення пропозицій щодо призупинення дії актів органів виконавчої влади суб'єктів федерації, однак вони сформульовані дещо загально і розпливчато. От чому і сам президент, і його повноважні представники неодноразово роз'яснювали, якими ж є їхні основні завдання та повноваження. Загальна спрямованість подібних роз'яснень – заспокоїти регіональні еліти, які побоюються, що це лише перші кроки до перекроювання федеративного устрою країни і, можливо, навіть до встановлення прямого президентського правління в цих новостворених округах.

Тактика реформ В. Путіна, починаючи зі створення семи федеральних округів, підтверджує його прагматичну обережність. Наражаючись на сильний опір, він воліє тимчасово відступати й маневрувати. Контрольно-координаційні функції своїх «генерал-губернаторів» і підґрунтя для ймовірного проведення територіально-адміністративної реформи країни, до якої вже давно закликають «державники», він розширює переважно шляхом поступового формування в цих округах надрегіональних органів федеральної влади й наділення повноважних представників додатковими фінансовими й адміністративними повноваженнями. Зокрема, вже створено окружні управління Міністерства юстиції, Генеральної прокуратури, одного з управлінь Міністерства внутрішніх справ, Податкової поліції, а також Рахункової палати Державної Думи. Вплив Москви на суб'єкти федерації підсилюється й за рахунок того, що Державна Дума в 2001 р. надала президенту право призначати і звільняти керівників регіонально-республіканських відділень Міністерства внутрішніх справ, хоча й на підставі консультацій міністра з главами органів виконавчої влади суб'єктів федерації. Разом з тим, федеральні міністерства і відомства поки не квапляться налагоджувати тісну координацію діяльності своїх органів у цих округах з повноважними представниками.

Іншим засобом наступу Путіна на владу суб'єктів федерації стала податкова реформа. Власне кажучи, однією з основних причин «параду суверенітетів» була боротьба за ресурси, що скорочувалися, на тлі розпочатої ще

за радянських часів і різко загостреної в результаті ельцинських реформ економічної кризи. Саме цим, а не власне слабкістю центру пояснюється, приміром, проголошення землі і надр республіканською власністю в конституціях Саха-Якутії і Татарстану, а також різні особливі фінансово-податкові права та привілеї, що їх республіки і ряд територіальних суб'єктів РФ привласнили собі чи виторгували в центру.

За час путінського президентства урядові вдалося істотно підвищити збирання податків, зменшити як власну заборгованість перед суб'єктами федерації, так і, хоча й меншою мірою, їхню заборгованість перед державним бюджетом і його різними фондами, починаючи з пенсійного. Зменшилися і зловживання суб'єктів РФ федеральними фондами. Центр постійно критикує суб'єкти за невиконання фінансово-податкових зобов'язань перед Москвою, за неспроможність багатьох із них існувати без федеральних дотацій. Тим часом, податкова реформа, особливо після прийняття другої частини Податкового кодексу, призвела до скорочення частки зібраних на території суб'єктів федерації податків, що залишаються на їхні потреби, з 49 до 41% і зменшення регіонів-донорів з 15 до 7. Тим самим В. Путін продовжує, тільки більш систематизовано, ніж Б. Єльцин, намагання центру встановити контроль над суб'єктами федерації шляхом посилення їхньої фінансово-економічної залежності від Москви.

Більш успішними, ніж у його попередника, виявилися й зусилля нового президента зробити слухняною Раду Федерації. Спочатку творці Конституції Росії 1993 р. розглядали її передовсім як протипагу потенційно опозиційній Державній Думі. Тому Раду Федерації зробили не законодавчою, а контролюючою палатою вітчизняного парламенту, наділеною правом відкладеного вето на законопроекти Державної Думи, затвердження за поданням президента, членів вищих судів країни, Генеральної прокуратури РФ, а також рядом інших субсидіарних повноважень.

Б. Єльцин домігся закріплення принципу *ex officio* формування складу Ради Федерації. До неї входили глави органів виконавчої влади і спікери законодавчих (представницьких) органів влади суб'єктів федерації, на підтримку більшості яких не без підстав розраховував Б. Єльцин. З переходом від призначення до обрання глав виконавчої влади суб'єктів федерації Рада Федерації не завжди залишалася лояльною до президента, а найголовніше – перетворилася на могутню лобістську організацію, що стала досить успішно відстоювати регіональні інтереси, а іноді, як зазначалося, кидати виклик президенту.

Інакше повівся В. Путін. Аналізуючи його дії, британський учений з Університету Глазго відзначає: «...Очевидно, що ці реформи задумані в пакеті,

деякі складові частини якого покликані доповнювати одна одну»¹¹. У липні 2000 р. після затяжної боротьби Рада Федерації схвалила другий, компромісний варіант прийнятого Державною Думою закону. Згідно з ним членами верхньої палати російського парламенту ставали представники, призначувані главами органів виконавчої влади зі схвалення своїх парламентів і законодавчих (представницьких) органів виконавчої влади суб'єктів федерації. В такий спосіб регіональні лідери були позбавлені не лише парламентського імунітету, але й можливості зосереджувати виконавчу та законодавчу владу в одних руках і бути впливовими політичними фігурами загальноросійського масштабу.

Ще рано робити висновки, чи будуть представники регіонів, які засідають в Москві на постійній основі, з більшою увагою ставитися до загальнодержавних інтересів, але очевидно, що ця реформа суттєво обмежила вплив лідерів більшості суб'єктів федерації. Якщо глянути на список керівництва верхньої палати парламенту, починаючи з близького В. Путіну спікера палати петербуржця С. Миронова, віце-спікерів і голів комітетів, то важко за сумніватися в їхній майбутній лояльності президенту з ключових питань.

З огляду на невдоволення регіональних лідерів і з наміром пом'якшити його, В. Путін оголосив про створення Державної ради при президенті РФ. Цей орган має суто консультативні функції, а призначення та ротація його членів відбувається непрозоро й залежить від самого президента. Втім, головне для регіональних лідерів — мати можливість при відновленні «вертикалі влади» особисто зустрічатися з тим, хто цю вертикаль очолює і від чияї волі дедалі сильніше залежить вирішення багатьох питань у країні.

Не можна сказати, що в період Б. Єльцина нічого не робилося для відновлення мінімальної стандартизації та супідрядності законів. Не раз звучали гучні заяви Генеральної прокуратури РФ, керівників адміністрації президента, приймалися різні укази президента, робилися спроби, в тому числі законодавчі, припинити ігнорування і прямі порушення федеральної Конституції та інших законів країни.

Починаючи з 1998 р., два російських глави уряду, спочатку С. Кириєнко, а потім Є. Примаков, доручали апарату уряду підготувати проект федерального закону, що надав би центру повноваження усувати з посад глав виконавчої влади тих суб'єктів, що порушують загальнодержавні закони. Однак рішучий опір з боку Ради Федерації й особливо найбільш впливових президентів республік, відмова Б. Єльцина від відкритої підтримки цих ініціатив прирекли їх на невдачу.

¹¹ *Hyde M. Putin's Federal Reforms and Their Implications for Presidential Power in Russia // Europe-Asia Studies. 2001. Vol. 53. No. 5. P. 735–736.*

Вирішальним кроком у цьому випадку стала поправка до федерального Закону «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) і виконавчих органів державної влади в суб'єктах Російської Федерації», внесена з ініціативи Путіна в 1999 р. У відносинах центру з суб'єктами федерації виник новий для Росії інститут федерального втручання. Президент одержав право виносити попередження законодавчому (представницькому) органу державної влади суб'єкта федерації, якщо той, за висновком відповідного суду, приймає закони й інші правові нормативні акти, що суперечать Конституції РФ. У випадку повторного порушення президент може представити Державній Думі проект федерального закону про розпуск такого органу.

Якщо Конституцію країни порушує глава виконавчої влади суб'єкта федерації, то президент може на перший раз винести йому попередження, а на другий – усунути з посади і призначити тимчасово виконуючого обов'язки. У випадку скоєння главою виконавчої влади суб'єкта федерації серйозного злочину і відповідного обґрунтованого подання від Генерального прокурора РФ президент має право тимчасово призупинити виконання цим главою своїх обов'язків. Однак тимчасово виконуючого його обов'язки призначає не президент, а законодавчий (представницький) орган суб'єкта федерації.

Хоча цю поправку поки ще не було застосовано, вона створила сприятливе політико-правове тло для приведення регіонального законодавства у відповідність з федеральним – кампанії, що визначально й була основним завданням повноважних представників президента у федеральних округах. До неї було активно залучено Генеральну прокуратуру й Міністерство юстиції РФ. Примітним є те, що й Конституційний суд РФ став значно енергійніше відстоювати конституційні принципи єдиного правового поля країни.

Уже в 2000 р. він ухвалив кілька принципових рішень, спрямованих на гармонізацію законодавчо-нормативної системи Росії й усунення з конституцій республік статей про їхній суверенітет як таких, що суперечать сформульованому в Конституції країни принципів єдиного й неподільного суверенітету РФ.

Приведення законодавства суб'єктів федерації у відповідність з федеральним законодавством наразилося на серйозний опір їхніх лідерів, головним чином республіканських, ще гостріше виявивши потребу в судовій реформі. Необхідність її проведення було проголошено ще за радянських часів, однак вона постійно відкладалася. Об'єктивні й суб'єктивні умови склалися лише на 2001 р. Терміново допрацьована під керівництвом Д. Козака –

одного із заступників глави президентської адміністрації – реформа судової системи була схвалена Державною Думою.

Поряд з безумовно потрібними заходами з перетворення судів на незалежні від місцевої і регіональної влади й інтересів інституту, зокрема й шляхом значного підвищення зарплати суддям, наділення судів виключним правом вирішувати питання про порушення кримінальних справ, проглядається явне прагнення президента і його адміністрації зробити суди та суддів більш залежними від них. Зокрема, суттєво зменшені гарантії недоторканності і незмінюваності суддів під приводом запобігання справді широко розповсюджених випадків корисливої необ'єктивності й тяганини, хабарництва, а також сервільності суддів перед регіональною та місцевою владою. Наприклад, генеральний прокурор Росії тепер може порушувати кримінальні справи проти суддів за згодою трьох суддів вищестоящего суду, а не суддівської колегії, як це було за старими нормами законодавства. Голови судів і їхні заступники стали більш згідливими після зниження до шести років терміну, протягом якого вони можуть обіймати свої посади, позаяк їхнє переобрання істотно залежить від президентської адміністрації. У стані досить радикального реформування перебуває й інститут прокуратури країни.

Постійним джерелом конфліктів між центром і суб'єктами федерації, виправданням статей у регіональних конституціях та інших законах, що суперечать Конституції РФ, залишається стаття 71 цієї Конституції, яка закріплює спільну юрисдикцію федерації та її суб'єктів. Для розв'язання цієї проблеми в 2001 р. створено комісію з розмежування предметів відання і повноважень між федеральними, регіональними та місцевими органами влади, очолену все тим же Д. Козаком. Тут президентська адміністрація також майстерно стимулює підтримку реформ В. Путіна й нових ініціатив суб'єктів федерації. Наприклад, ряд територій – вони в цілому наполягають на усуненні «привілеїв» республік, – а також Республіка Марій-Ел та Комі-Пермяцький автономний округ самі запропонували розірвати договори, у свій час укладені між ними та федеральними органами виконавчої влади. Відтак стає очевидним, що комісія повинна посприяти також усуненню однієї з останніх серйозних поступок регіонам з боку колись слабого центру.

Здійснюючи політико-державні перетворення, В. Путін на цьому етапі зумів вирішити проблему, яка викликала чи не найбільше роздратування у Б. Єльцина і на марні спроби подолання якої він витратив чимало ресурсів і часу. Єдиною більш-менш реальною інституціоналізованою опозиційною силою, що кидала виклики величезній конституційній і фактичній владі

Б. Єльцина і його оточення, була Державна Дума. Позбавлені реальної влади депутати могли завоювати голоси виборців і змусити президента рахуватися з собою, лише пропонуючи зумисне нереальне збільшення пенсій, зарплат та інших соціальних благ, роблячи гучні критичні заяви та блокуючи президентські законодавчі ініціативи.

У відповідь на це підконтрольні Кремлю телебачення й інші ЗМІ створювали у значної частини населення вкрай негативний імідж Державної Думи та депутатів, обвинувачуючи їх у нездатності й небажанні приймати потрібні для економічної реформи правові акти, користолюбстві, хабарництва й непрофесіоналізмі. Президент накладав вето на багато прийнятих законодавцями документів і не раз погрожував (а перед президентськими виборами 1996 р. ледь цю погрозу не виконав) розпустити Думу. Складалася своєрідна система взаємного вето президента й парламенту, що підсилювало параліч влади.

В. Путін, як уже зазначалося, зміг сформувати в нижній палаті Федеральних Зборів відносно стійку пропрезидентську парламентську більшість. Це полегшувалося тим, що в результаті виборів у Державну Думу в 1999 р. ліві втратили можливість створювати більшість при голосуванні депутатів з важливих питань. Тим самим реалізувався досить явний задум нового президента про зміну характеру взаємин глави держави і парламенту.

Не так все зрозуміло зі ставленням В. Путіна до місцевого самоврядування, де вирішується більшість проблем повсякденного життя населення. Формально дотримуючись американської доктрини, Конституція Росії відокремлює місцеве самоврядування від державного управління в цілому, тобто і від федерального, і від регіонального. Однак, на відміну від Заходу, у нас місцеве самоврядування не підкріплюється адекватно юридично, фінансово-економічно й організаційно-політично. Воно більшою мірою залежить від регіональної влади, ніж остання від федеральної, і є набагато менш автономним, ніж регіональна влада.

Досить сказати, що бюджети переважної частини одиниць місцевого самоврядування залишаються дотаційними, а республікансько-регіональні органи влади вкрай неохоче йдуть на обумовлену законом децентралізацію повноважень. Менше чверті місцевих бюджетів формується за рахунок джерел, що контролюють органи місцевого самоврядування. Як наслідок, місцеве самоврядування так і не стало самостійною ланкою політичної системи Росії.

У своїй боротьбі із самоуправством лідерів суб'єктів федерації єльцинська адміністрація один час намагалася підтримати органи місцевого врядування і місцевих політиків, використовуючи їхнє прагнення мати

захист від сваволі регіональної влади. В. Путін також на словах виступає за те, щоб органи місцевого самоврядування стали повноправними інститутами. Однак він, можливо, навіть більше, ніж його попередник, не хотів би надмірної автономізації цих органів і особливо мерів великих та середніх міст. Про те, що в реалізовану концепцію відновлення «єдиної вертикалі влади», швидше за все, не входить створення місцевих органів влади, незалежних від федеральних і регіональних, свідчить прийнята Державною Думою з ініціативи В. Путіна поправка до Закону «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації». Згідно з нею, президент і глави виконавчої влади суб'єктів федерації отримали право за певних обставин усувати з посади глав виконавчих органів місцевого урядування.

7. Політичні партії

Рух протесту в СРСР було спрямовано переважно проти необмеженого однопартійного режиму та бюрократів радянських виконавчих органів і комсомольських комітетів, що стояли за цим режимом. Усередині цього руху і з'явилися перші неформальні політичні опозиційні організації, що стали предтечами майже всіх політичних партій. Оскільки в ньому переважала інтелігенція і він зосереджувався в Москві, Ленінграді та ряді інших великих міст, то партії в Росії виникали за рідкими винятками у названих містах і склалися головним чином із представників названого суспільного прошарку.

У Західній Європі та Північній Америці генезис і становлення політичних партій відбувалися впродовж тривалого формування ринкової економіки, складно структурованого громадянського суспільства та представницької демократії. Партогенез же в Росії відбувся в надзвичайно стислий період часу за розколу власне правлячої верстви й зіткнення елітно-номенклатурних груп у рамках революції згори. Політичні партії в Західній Європі виростили з парламентів, у формуванні яких шляхом поступового розширення виборчих прав громадян брало участь усе більше дорослого населення країни. Залучити населення до виборів на своєму боці й були покликані партії. Поява тих чи інших з них була спричинена розколами західних суспільств за соціально-професійними, майновими, етнорелігійними, регіональними та іншими ознаками.

У Росії всього за неповних три роки (1990–1992) гарячкового партбудівництва на надзвичайно обмеженому соціально-груповому і територіальному просторі номінально, за назвами, було відновлено практично весь спектр політичних партій, що існували до революції 1917 р. Це свідчить не тільки про стійкість вітчизняних політичних традицій, але й про характер антикомуністичної революції, що поєднає в собі надію на створення західного («нормального», «цивілізованого» як антитези до «ненормального», «нецивілізованого») типу суспільного устрою з прагненням знайти ціннісно-історичне опертя в реальному чи уявному минулому. Про неготовність більшості росіян до такої революції можна судити хоча б з того факту, що протягом тривалого часу ліберально-праві кола вперто називали себе лівими, а комуністичні – правими, оскільки у свідомості переважної більшості громадян визначення «лівий» мало позитивне забарвлення, а «правий» – негативне.

Звідси ще один парадокс трансформації 90-х рр. За десять років при владі ліберально-реформаторські сили не змогли створити повноцінної політичної партії з ефективно функціонуючими регіональними відділеннями, які б завоювали підтримку чималої частини населення в більшості суб'єктів федерації. От чому в Конституцію 1993 р., на відміну від новітніх демократичних конституцій, не включено спеціальні розділи ні про політичні партії, ні про вибори. Єдиною професійно організованою партією, що має стійку підтримку понад чверті населення, залишається КПРФ, що успадкувала від КПРС значну частину її апарату. Розпустивши КПРС, Б. Єльцин не наважився на заборону її наступниці в зв'язку з програмою президентською адміністрацією в Конституційному суді РФ так званою «справою КПРС» і побоюванням викликати різкий протест в однієї частини населення та підштовхнути до радикальної опозиції іншу, а передовсім – поставити під сумнів легітимність пануючої при ньому старої-нової еліти. Більше того, насильницьким шляхом усунувши восени 1993 р. легітимну опозицію і легально обрані ради, Єльцин розчистив політичний простір для КПРФ. Прагнення влади в ім'я принесеної з її допомогою ренти зумовила крайню фрагментованість і гостре суперництво російської політичної еліти, що переростає в міру наближення парламентських і президентських виборів у війну між її різними групами.

Як уявляли собі у Кремлі, проведення за, власне кажучи, надзвичайного стану перших виборів у Державну Думу (1993 р.) мало служити формуванню реформаторсько-демократичних політичних партій. Для цього було забезпечено такі умови, як виділення половини місць у цій палаті представникам громадських об'єднань, у статутах яких передбачена можливість брати

участь у виборах; закриття ряду опозиційних видань; недопущення опозиції до електронних ЗМІ й інші заходи. Тим більш несподіваним для влади виявився власний провал і успіх КПРФ. З урахуванням цього, перед виборами Державної Думи 1995 р. терміново конструюються два пропрезидентських політичних об'єднання на чолі з І. Рибкіним і В. Черномірдіним. Однак і вони зазнають нищівної поразки, а КПРФ, навпаки, підсилює свої позиції в законодавчому органі влади: 1993 р. за неї голосували 12,4% виборців, а на виборах 1995 р. – уже 22,1%¹². Третя спроба створити пропрезидентську політичну партію більшості в парламенті пов'язана з виборами в Державну Думу в 1999 р., коли кремлівські політтехнологи замінили «Наш дім – Росія» Черномірдіна і Єльцина «Єдністю» Путіна. За потужної підтримки останнього нова партія влади змогла здобути друге після КПРФ місце за кількістю місць у Думі.

Тим часом, у Росії так і не сформувалася справжня багатопартійність. Переважна більшість так званих політичних партій насправді – протопартії, партії одного лідера, диванні партії, члени яких фігурують здебільшого на папері, а діяльність не виходить за межі московської кільцевої автодороги. Їх прямо чи опосередковано утримують окремі олігархи, корпорації або керівники органів виконавчої влади. Спроби створити підприємницькі об'єднання, яких підтримували б виборці, як-от Партія вільної праці І. Ківеліді чи Партія економічної свободи К. Борового, провалилися. Лобістська діяльність є основним джерелом бюджету і доходів лідерів більшості партій, починаючи з ЛДПР. Звідси та легкість, з якою ці лідери створюють і відмовляються від коаліцій, перебігають з одного табору в інший, змінюють свої ідейні й програмні гасла та вподобання.

Ці псевдопартії не можуть сприяти політичній структуризації суспільства, бути посередниками між громадянами і владно-управлінськими інститутами, виконувати такі властиві їм за умов представницької демократії функції, як агрегування, вираження і втілення в життя основних суспільних інтересів, формування відповідальних перед виборцями представницьких

¹² Реформаторсько-демократичні сили одержали в 1993 р. 49% голосів (з них 15,5% – «Демократичний вибір Росії», 7,9% – «Яблуко», 4,1% – РДПР), а в 1995 р. – лише 38,2% (10,3% – «Наш дім – Росія», 7,0 – «Яблуко», 3,9% – «Демократичний вибір Росії», інші партії демократичної орієнтації – ще менше). Відносний успіх КПРФ пояснюється не тільки «вдалим» поєднанням звичних для значної частини росіян комуністично-соціалістичних і національно-патріотичних гасел, статусом єдиної послідовно опозиційної радикальному курсові економічних реформ партії, але і неафішованій співпраці з підприємцями. Найбільш «підприємницьким» за своїм складом на виборах 1995 р. у Державну Думу був загальнофедеральний список саме цієї партії. Майже третину зі 100 депутатів-підприємців старого і нового типу було висунуто компартією.

(законодавчих) органів влади, контроль за їх діяльністю, ненасильницьке вирішення конфліктів тощо.

У російській політичній системі роль цих партій у створенні й реалізації нормативно-правових актів та політико-управлінських рішень органів виконавчої влади є мінімальною чи взагалі не відчутною. Річ не стільки у відсутності у Державної Думи належних повноважень, у тому числі конституційного права на парламентський контроль за цими органами, скільки в тім, що політичні партії позбавлені одного з головних важелів впливу на виконавчу владу – від них ні юридично, ні фактично майже не залежать вибори президента країни, призначення й усунення голови та членів уряду. Непартійний характер обрання робить главу держави незалежним не тільки від окремого політичного об'єднання, але і від народу, чиї інтереси тією чи іншою мірою виражають партії. При цьому президент, позбавлений прямої підтримки будь-якої з партій, стає об'єктом майже безперешкодного тиску могутніх фінансово-економічних і політичних угруповань.

Становленню політичних партій перешкоджають не тільки названі фактори, але і незацікавленість багатьох впливових сил у країні, а також глибока недовіра з боку громадян. Слабкість партій, відсутність у них підтримки населення підтвердило і проведене за нашої участі на замовлення Центральної виборчої комісії РФ (ЦВК РФ) дослідження електорально-правової культури на основі загальноросійської вибірки. Ось деякі результати:

- лише 20,1% громадян вважають себе прибічниками якоїсь політичної партії, причому понад 50% з них – прибічники КПРФ¹³;
- приналежність кандидата до певної політичної партії посідає сьоме місце серед мотивів, які виборець враховує при голосуванні;
- лише для 25,7% росіян, що брали участь у виборах депутатів Державної Думи, основним мотивом є бажання підтримати свого кандидата, партію, а для 10% – прямо протилежне – перешкодити приходові до влади певної партії, кандидата; за голосування виключно за партійними списками виступають менш ніж 9% дорослого населення, а за змішану виборчу систему, за якої лише частина депутатів обирається за списками, – трохи більше 13%;
- менш ніж для 3% найбільш важливим у реалізації свободи є можливість на власний розсуд вступати або не вступати до різних політичних партій.

Не закріпилися у свідомості значної частини виборців і цінності демократичної партійної системи. За неї виступає тільки трохи більше

¹³ З 1991 р. частка росіян, які є прихильниками певної партії, стабільно становить 20–24%.

50% росіян, майже кожен п'ятий фактично підтримує повернення до монополії на владу однієї партії, 8% відкидають політичні партії взагалі, а 14% досі не виробили чіткої позиції з такого важливого питання¹⁴. Таке ставлення населення до політичних партій і їхня слабкість підтверджуються тим, що менш ніж три чверті членів законодавчих (представницьких) органів влади суб'єктів федерації вважають себе представниками якоїсь загально-російської партії.

Названими обставинами, а не лише масованою кампанією в ЗМІ й підтримкою популярного серед виборчих мас В. Путіна, можна пояснити друге «призове» місце на думських виборах 1999 р. нашвидкуруч зліпленого за три місяці до них строкатого конгломерату пропрезидентських чиновницьких і залежних від них груп у рамках виборчого об'єднання «Єдинство». Не збентежило росіян і те, що на чолі цього об'єднання стояли три політично невідомі фігури.

Три цикли виборів Державної Думи (1993, 1995 і 1999 р.) показали, що надання мало не всім громадським об'єднанням, а згодом трьом видам політичних об'єднань – рухам, організаціям і партіям – права брати участь у виборчому процесі консервує крихкотілість політичної організації суспільства, сприяє збереженню протопартій. Надання права участі в загальнонаціональних і регіональних виборах такому широкому колу інституціональних суб'єктів¹⁵ виправдувалося головним чином необхідністю підтримки різних ліберально-реформаторських рухів і об'єднань типу «Демократичної Росії» чи «Демократичного вибору Росії» в надії на їхнє оформлення у впливові політичні партії. Такі очікування не збулися багато в чому через те, що в результаті невдалих економічних реформ у Росії не сформувалося соціального опертя для таких партій – середнього класу. Демократичні еліти й лідери виявилися нездатними до консолідації та загрузли в чварах, а слово «демократ» набуло для значної частини населення негативного відтінку.

В. Путін робить поворот і в партійній сфері. Його адміністрація, окрилена успіхом «Єдності» на виборах Державної Думи в 1999 р., ініціює доопрацювання робочою групою при ЦВК РФ проекту Закону «Про політичні партії», що відкладався протягом п'яти років через незацікавленість влади і

¹⁴ Див. детальніше: Представительная демократия и электорально-правовая культура./ Общая редакция и введение: Ю.А. Веденеев и В.В. Смирнов. М.: Весь мир, 1997.

¹⁵ Навіть після запровадження більш жорстких критеріїв набуття права ставати таким суб'єктом до 1999 р. було зареєстровано 140 політичних об'єднань, що мають право на участь у виборах депутатів Державної Думи.

партійно-політичних лідерів. Про мотиви першої вже сказано. Других же цілком влаштовувала відсутність нормативного регулювання внутрішньої організації, діяльності та фінансування політичних партій. Їхні лідери могли спільно з вузьким колом наближених визначати організаційну структуру партії, терміни і процедури проведення її з'їздів, виборів і засідань керівних органів, одержання і витрачання грошей, висування кандидатів на виборні посади в законодавчі (представницькі) і виконавчі органи влади.

Чинний Закон «Про політичні партії»¹⁶ значною мірою відбиває позицію Кремля. Зокрема, безсумнівною є його спрямованість на створення три-чотирипартійної системи як основи партійно-політичної «вертикалі влади», що забезпечує державну «вертикаль влади», а також на подолання адміністративно-управлінської і законодавчо-правової фрагментованості країни.

Опір регіональних лідерів і численних федеральних громадсько-політичних об'єднань курсові на радикальне скорочення інституціональних учасників виборчого процесу призвів до двох істотних поступок з боку альянсу Кремля і прокремлівських думських фракцій. По-перше, інші, крім партій, громадські політичні об'єднання зможуть брати участь у виборах, але не самостійно, а лише у складі виборчих блоків з політичними партіями. По-друге, тільки через два роки з дня опублікування згаданого закону (тобто з 11 липня 2004 р.) право самостійно висувати кандидатів (списки кандидатів) у депутати й на інші виборні посади в органах державної влади буде надано поряд із групами виборців лише політичним партіям. Ці два роки даються загальноросійським громадським організаціям і рухам для перетворення на політичні партії.

З урахуванням ембріонального стану партійної системи в країні закон установлює досить жорсткі критерії утворення політичної партії:

- вона повинна мати регіональні відділення більш ніж у половині суб'єктів РФ, причому в кожному з них може бути створене тільки одне відділення;

¹⁶ Виходячи із закордонного досвіду, насамперед ФРН, російський закон впроваджує деякі інші відомі в міжнародній практиці принципи створення, внутрішнього устрою і діяльності політичних партій. Поряд з достоїнствами закон має і недоліки, переважно в інтересах виконавчої влади. Так, він залишає на розсуд Державної Думи і самих політичних партій регулювання порядку утворення й діяльності партійних (депутатських) фракцій у Думі, відносини депутатів зі своїми фракціями, у тому числі і наслідки виходу з них. Нічого не сказано й про можливість збереження в Державній Думі непартійних депутатських груп і фракцій, про відповідальність (чи відсутність такої) перед політичною партією обраного від неї члена законодавчого (представницького) органу влади чи вибраної посадової особи. За змістом закону, вони можуть при виконанні своїх депутатських обов'язків безкарно голосувати всупереч позиції своєї партії, наприклад на підтримку адміністрації чи лобіста, що представляє партикулярні фінансово-економічні інтереси.

- у ній повинно налічуватися не менше 10 тис. членів, при цьому більш ніж у половині суб'єктів РФ вона повинна мати регіональні відділення чисельністю не менше 100 членів. В інших випадках чисельність відділення не може бути меншою ніж 50 осіб.

Складна процедура і досить стислі терміни реєстрації зумовлюють мінімізацію вірогідної кількості загальноросійських політичних партій. До того ж, для запобігання відцентровим тенденціям у країні і перетворенню частини партій на інструменти вузькофахових, радикально-етнічних і войовничо-конфесійних сил закон, наслідуючи практику ряду інших держав, забороняє створення партій за ознаками професійної, расової, національної чи релігійної приналежності. Це положення, поряд зі згадуванням у законі лише загальноросійських політичних партій і їхніх регіональних відділень, відбиває прагнення федеральної влади якщо не ліквідувати регіональні політичні партії, то принаймні суттєво обмежити можливість їх утворення та діяльності.

Іншим потужним стимулом до набуття статусу загальноросійської політичної партії стало впровадження принципу державного фінансування партій залежно від певного відсотка голосів, набраних ними на виборах депутатів Державної Думи чи президента РФ, а також щорічні виплати коштів. Досить детально регламентуючи майно, кошти і їхні джерела, включаючи пожертвування, господарську і фінансову діяльність, закон створює передумови не тільки для прозорості діяльності партій, але і для контролю влади над ними.

Відтак більшість партій і громадських політичних об'єднань, що брали участь у виборах, змушені були перейнятися пошуками союзників для спільного формування відповідних законові загальноросійських партій, зокрема й удатися до гарячкового рекрутування нових членів і утворення регіональних відділень. На прискорену радикальну перебудову партійної системи президент і його адміністрація зважилися після створення певних сприятливих для себе умов.

По-перше, їм удалося значно потіснити регіональні еліти на федеральному рівні, зменшити їхнє самоправство, підсилити контроль за дотриманням Конституції та інших федеральних законів на місцях.

По-друге, тактично В. Путін переіграв опозицію в Державній Думі. Після свого обрання він відразу ж припинив антидумську пропагандистську кампанію в ЗМІ і, на відміну від Б. Єльцина, налагодив регулярні зустрічі з керівниками депутатських фракцій для узгодження позицій, головним чином з питань законодавчої діяльності. Відмовившись від єльцинських

антикомуністичних інвектив, він постав у ролі безстороннього арбітра, що стоїть над міжпартійною і міжфракційною сутичкою.

В. Путін зумів домогтися певної підтримки опозиції ще й тому, що перехопив чимало з її державницьких гасел: «сильна держава», «наведення порядку», насамперед у Чечні, відродження патріотизму і гордості за історію «великої держави», часткове відновлення символів радянського періоду (музика гімну і червоний прапор часів СРСР в армії), відмова від однобічної орієнтації в зовнішній політиці на Захід у поєднанні з прагматичним відновленням і розвитком відносин з країнами інших регіонів світу незалежно від їхніх ідеологій і систем.

Розвивається і стає більш витонченою узвичаєна за Б. Єльцина тактика розколу опозиції, виведення з її лав найбільш честолюбних лідерів і перетягання її електорату, у тому числі шляхом ініціювання і підтримки створення нових політичних партій типу соціалістичної партії Г. Селезньова. В міру формування вітчизняного середнього класу й інтеграції Росії в Західну Європу, у багатьох країнах якої соціалістичним і соціал-демократичним партіям належать провідні позиції, роль їхніх російських аналогів буде, безсумнівно, зростати. В арсеналі президентської адміністрації залишаються і прямі силові дії типу здійсненого прокремлівськими депутатами «перевороту» у Державній Думі, у результаті якого представників КПРФ позбавили займаних відповідно до домовленостей між фракціями керівних посад майже в усіх думських комітетах.

По-третє, лужковсько-примаковське «Вітчизна – вся Росія» було перетворено з досить впливової в регіонах опозиційної організації на підпорядкованого союзника, спонукуваного вступити у відкритий альянс із путінською «Єдністю» і об'єднатися з ним у партію «Єдність і Вітчизна – єдина Росія».

До неї чи до пропрезидентського єдиного центристського блоку в Державній Думі, скоріш за все, ввійдуть і члени незалежних (непартійних) депутатських фракцій, а також міжфракційного об'єднання «Кордони Росії». Це забезпечить президентській адміністрації стабільну підтримку більшості нижньої палати парламенту з усіх питань. Кремлівські політтехнологи не без підстав розраховують здобути в наступному складі Державної Думи не менше 65–70% місць. Для такого президентського контролю над парламентом є передумови й у політичній свідомості виборців, агреговані політичні орієнтації яких виглядають таким чином: ліві – 16%; праві – 13%; центристи – 71%.

Визнаючи певну умовність такої класифікації, слід відзначити і її сильний бік – відносну нейтральність і ненасильство в поділі респондентів за та-

кими типами орієнтацій. Впадають в око різючі зміни, що відбулися у свідомості росіян усього за п'ять-шість років. З популярними ще в першій половині 90-х рр. лівими зараз ідентифікує себе трохи більше ніж 16% дорослого населення країни. Як і раніше, не надто привабливі для електорату праві, незважаючи на зростання консервативних настроїв у суспільстві, що втомилося від чергової революційної «ломки». З ними себе ототожнюють насамперед матеріально забезпечені й в основному задоволені трансформацією країни громадяни.

Переважає більшість громадян воліє відносити себе до нейтрального політичного спектра – центристів, – що свідчить про неприйняття більшістю в суспільстві будь-якого радикалізму, прагнення уникнути катаклізмів, громадянської війни і готовності до компромісів. Разом з тим, такої орієнтації дотримується й частина людей, що не мають якоїсь виразної громадянської позиції, політично менш активних, тих, що їх називають «болотом», нарешті, просто конформістів – досить поширений за радянських часів тип. Передовсім на них буде зорієнтований створюваний центристський партійно-політичний блок В. Путіна і національна ідеологія, що розробляється його прихильниками.

«Союз правих сил», що перебуває в правому партійному спектрі, є скоріше союзником, ніж супротивником президента з більшості принципів питань, які є складовими його політики. Більш опозиційне ліберально-демократичне «Яблуко» Г. Явлінського не без деякого «сприяння» Кремля втрачає вплив у суспільстві.

У сукупності названі фактори підтверджують високу ймовірність пропрезидентської абсолютної більшості в наступному складі нижньої палати парламенту. Сам же глава держави, завдяки наданому йому статтею 10 Закону «Про політичні партії» праву припиняти своє членство в партії на термін здійснення своїх повноважень, може не мати жодних зобов'язань перед цією більшістю. На той час зміниться і склад членів Ради Федерації – у ньому не залишиться глав виконавчої влади суб'єктів РФ. Судячи з тенденцій призначення їх представників до Ради Федерації, а також з голосування її нових членів, президент може розраховувати на абсолютну більшість і тут.

Таким чином, у В. Путіна після майже гарантованого переобрання на другий термін з'явиться можливість зміни чинної Конституції країни, включно з главами 1, 2 і 9, перегляд яких вимагає ускладненої процедури. Реалізація такого сценарію реформування політичної системи Росії полегшується специфікою виборів і регулюючого їх виборчого законодавства у країні.

8. Вибори і роль ЗМІ

Прикметною рисою політико-державного устрою сучасного суспільства є перетворення виборів на основну і безперервну процедуру добору членів представницьких органів, а також голів адміністрації і ряду посадових осіб на місцевому, регіональному й загальнонаціональному рівнях. Це пояснюється передусім тим, що у свідомості населення більшості країн саме вибори виступають основою для легітимації цих органів і посадових осіб. Тому з другої половини ХХ століття навіть авторитарні режими, включаючи комуністичні¹⁷, не могли цілком відмовитися від виборів. Вони прагнули перетворити їх з інституту політичного волевиявлення громадян на інструмент контролю над ними. Своєю чергою, перехід від авторитарних режимів до демократії в останній чверті ХХ століття нерідко починався й неодмінно супроводжувався утвердженням демократичних принципів виборчого процесу.

Не стала винятком і наша країна. М. Горбачов, прагнучи звільнити суспільство й окрему людину від задушливого партійно-державного контролю, ініціював з 1987 р. обережне реформування виборів і виборчого законодавства. За майже півтора десятиліття, що минули з того часу, країна пройшла довгий шлях. Після надзвичайних і адміністративно регульованих виборів 1993 р. відбулися вибори до органів державної влади федерального і регіонального рівнів та органів місцевого самоврядування 1995–1996 р., що проходили на основі не указів президента, а федеральних законів, які створили передумови для забезпечення єдиних стандартів виборчого процесу. Нарешті, вибори 1999 і 2000 р. депутатів Державної Думи і президента країни стали певним етапом утвердження демократичної виборчої системи, парламентаризму і міжнародних стандартів виборчих прав і свобод громадян.

Використовувана на виборах Державної Думи змішана виборча система, коли 225 депутатів обираються за пропорційним і 225 – за мажоритарним принципом, у цілому витримала перевірку часом. Спершу її було запроваджено указом президента в 1993 р., коли ліберально-реформаторські сили значно переоцінили свої можливості й недооцінили опозицію. Аби зменшити небажане представництво в парламенті, Кремль неодноразово, але без успіху, вдавався до спроб перейти до суто

¹⁷ Й. Сталін включив у Конституцію 1936 р. положення про загальне виборче право громадян, а режим майже до останнього моменту імітував проведення «всенародних» виборів рад усіх рівнів.

або переважно мажоритарної виборчої системи. Однак головна проблема російських виборів усіх рівнів – не в типах функціонуючих виборчих систем.

Незважаючи на істотне вдосконалення виборчого законодавства, системи і діяльності виборчих комісій, рішення Конституційного і Верховного судів РФ, основні форми і види порушень міжнародних стандартів виборчого процесу збереглися. Непокійте не лише те, що державні, судові і правоохоронні органи не докладають належних зусиль для попередження такого роду порушень, але й те, що чимала їх частина відбувається прямо чи опосередковано з вини владних інститутів.

Виборче законодавство нерідко порушують і самі виборчі комісії (насамперед дільничні), що на місцевому й регіональному рівнях найчастіше підконтрольні владі. Більшість порушень пов'язано з незнанням закону чи недбалістю виконавців, однак зафіксовані й такі зумисні дії, як вкидання фальсифікованих виборчих бюлетенів, навмисні помилки при підрахунку бюлетенів на користь певних кандидатів і виборчих об'єднань, усунення спостерігачів під час підрахунку голосів, відмова у видачі копії протоколу голосування, ігнорування чи затягування розгляду скарг і заяв, прийняття невмотивованих рішень щодо скарг і заяв, а також із приводу реєстрації кандидатів у депутати, виборчих об'єднань та блоків тощо.

На думку експертів, за кількістю, розмахом і витонченістю «чорних» виборчих технологій Росія значно перевершує інші країни СНД. Мова йде про масоване використання напівзаконних чи незаконних прийомів і методів впливу на громадян з метою спонукати їх голосувати за або проти тих чи інших виборчих об'єднань, блоків і кандидатів переважно за допомогою ЗМІ. Найбільш «брудна» війна «компроматів» ведеться на загальнонаціональних каналах телебачення за несподіваних протестів одних державних органів і посадових осіб та мовчанні інших. У багатьох виборчих кампаніях, особливо на федеральних виборах, основний наголос кандидати роблять не на розкритті власних чеснот і своєї програми, а на створенні негативного образу політичного супротивника.

У взаємодії держави та ЗМІ спостерігаються суперечливі тенденції. З одного боку, вони декларують необхідність забезпечення конституційних прав громадян на свободу слова й інформації, з іншого – нерідко самі порушують законодавство, культивуючи подвійні стандарти свободи слова.

Скрізь, особливо на регіональному й місцевому рівнях, використовуються адміністративні, фінансові й інші способи тиску на ЗМІ, закриваються газети, що критикували владу, фактично запроваджується цензура. Найбільш «норовливих» позбавляють ліцензій, їхні редакційні приміщення

опечатують під приводом забезпечення протипожежної безпеки чи санітарної гігієни, відключають передавачі. У Башкортостані й ряді інших республік переривалася навіть трансляція центрального телебачення. Застосовуються й такі засоби впливу на непокірливих, як підвищення тарифів на послуги зв'язку та цін на папір, поліграфічні роботи, розірвання чи перегляд договорів оренди.

Зафіксовано безліч випадків, коли державні органи або взагалі не допускали журналістів до суспільно вагомої інформації, найчастіше за допомогою розширюваного трактування поняття «таємність», або допускали до неї лише обрані, «дружні» ЗМІ, застосовуючи зазвичай інститут акредитації. Правоохоронні органи мляво реагують на випадки залякування немилых регіональній і місцевій владі журналістів та членів їхніх родин, насильства над ними.

При висвітленні виборів рідко можна зустріти зважену й безсторонню оцінку. Часто має місце дискримінація деяких виборчих об'єднань і кандидатів. Навіть державні ЗМІ використовують свій ефір і шпальти газет для підтримки тільки окремих кандидатів і об'єднань.

Інформація про вибори нерідко буває неточною, упередженою і не надто — за винятком матеріалів ЦВК РФ — допомагає зрозуміти виборче законодавство і права голосуючого. Широко використовуються прихована агітація та контрагітація. ЗМІ нерідко коментують виступи і програми кандидатів та виборчих об'єднань, не відокремлюючи факти від оцінок.

Посадові особи органів державної влади і місцевого самоврядування, порушуючи закон, проводять передвиборну агітацію в період виконання ними службових обов'язків, використовуючи невинуваті переваги в доступі до ЗМІ. Як наслідок, не забезпечується чесний і рівний доступ до них інших виборчих об'єднань і кандидатів, паритет питань, що ставляться, неупередженість полеміки кандидатів один з одним.

У виборчих кампаніях застосовуються некоректні і грубі висловлення, свідомо поширюється неправдива інформація, що паплюжить честь кандидата на виборну посаду, порушуються норми і принципи Кодексу професійної гідності журналістів. Усупереч закону, кандидати, які стали жертвами таких дій ЗМІ, у більшості випадків не мають можливості до закінчення терміну передвиборної агітації оприлюднити (опублікувати) в органах масової інформації, що поширили про них таку інформацію, спростування або інше роз'яснення на захист своєї честі, гідності чи ділової репутації. Засновники, видавці і власники ряду ЗМІ нав'язують журналістам свої уявлення про зміст публікацій і передач, присвячених виборам. Повсюдно поширюються тенденційні й недостовірні дані стосовно громадсь-

кої думки про ті чи інші виборчі об'єднання, блоки і кандидатів. Це робиться не тільки для того, щоб спотворювати оцінки їх громадянами, але й щоб поповнювати виборчі фонди претендентів на виборні посади.

Створене 1999 р. Міністерство у справах преси, телерадіомовлення і засобів масових комунікацій не вдається до якихось рішучих дій, аби запобігати такого роду правопорушенням. Своєю чергою ЦВК РФ рідко використовує надані їй повноваження, аби через суд домагатися притягнення порушників правил ведення виборчої кампанії до адміністративно-правової відповідальності.

Як і раніше, безмежно широкими є можливості використання на виборах так званого «адміністративного ресурсу». Іншими словами, багато посадових осіб від федерального до місцевого рівня задіяні, нерідко з порушеннями законодавства і, як правило, за волею начальства, у виборчий процес. Президенти ряду республік і глави виконавчої влади деяких територіальних суб'єктів федерації набули стійкої репутації осіб, що контролюють голосування значної частини виборців цих суб'єктів.

Таке масштабне порушення демократичних виборчих принципів і прав громадян пояснюється багатьма причинами. Безсумнівно, існують певні прогалини і суперечності в правовому регулюванні організаційних, фінансових та інших сторін виборчої кампанії, виборів і діяльності ЗМІ. Однак сучасне виборче законодавство Росії в цілому відповідає світовим стандартам і мало в чому поступається їм з погляду юридичних гарантій забезпечення демократичного характеру виборчого процесу.

Головна причина пов'язана з тим, що на нинішньому етапі трансформації країни економіка і політика настільки тісно переплетені, що успіх бізнесу надзвичайно сильно залежить від органів влади і управління. Звідси така висока, порівняно з високорозвиненими державами, значущість політико-владних посад. Звідси – такі високі ставки у виборчій боротьбі, за перемогу в якій багато хто з учасників готовий використовувати мало не будь-які засоби. До того ж, діяльність більшості ЗМІ визначається волею і фінансовою підтримкою їх реальних господарів: того чи іншого органу влади, корпорації, банку чи приватної особи – з усіма негативними наслідками, що випливають звідси.

Таким чином, один з базових інститутів представницької демократії в Росії – вибори – далеко не повною мірою відповідають критеріям справедливості, чесності і рівної конкуренції, конституційно-демократичним функціям здійснення народовладдя, дійової участі громадян у політиці і їх контролю за діяльністю органів влади й управління, депутатів і посадових осіб. Доводиться констатувати, що в 90-і рр. вибори, та й представницька демократія в ціло-

му, служили переважно інструментами легітимації і самовідтворення влади й можновладців, впливу на суспільство за мінімального зворотного зв'язку.

Не можна сказати, що на федеральному рівні цілком змирилися з таким станом справ. Адже можливість маніпулювати голосами виборців, спотворювати їхню волю є одним із джерел власне політичної автаркії і руйнування єдиного політико-правового простору, з якими бореться В. Путін і його команда. Кремль хотів би не тільки зберегти створені в ельцинський період інструменти «впливу» на виборчий процес, але й підсилити їх. Тим самим можна було б, по-перше, зменшити самочинну сваволю регіональної і місцевої влади у сфері виборів, а по-друге, зосередити контроль над виборчим процесом у руках федералів для того, аби лише за їхнім розпорядженням чи з їхнього дозволу регіональні та місцеві лідери й еліти могли вдаватися до різних «сірих», «чорних» та інших технологій «керування» виборцями.

Президентську адміністрацію далеко не в усьому влаштовує і сформована ще в попередній період роль ЗМІ під час виборів, та й ситуація із засобами масової інформації в цілому. Медіа-імперії, які виникли в першій половині 90-х рр. і чимало посприяли утриманню влади Б. Єльциним і його оточенням, перетворилися на структури, що певною мірою стоять над суспільством і державою. Керівники найпотужніших з них не без успіху намагалися визначати результати федеральних (особливо президентських 1996 р.) і деяких регіональних виборів, отримуючи в нагороду державні канали телебачення, а також інші інформаційні й фінансові ресурси.

За їхньої допомоги вони істотно впливали на створення і прийняття законів та адміністративно-управлінських рішень. От чому створення єдиного «інформаційного простору» в країні може бути почасти виправданим, якщо цей процес спрямований на упередження концентрації мас-медіа в руках невеликої групи магнатів, на запровадження подібних до західних формальних і неформальних процедур і механізмів узгодження корпоративно-регіональних і загальнонаціональних інтересів в інформаційній сфері, які б забезпечували право громадян на безперешкодний доступ до інформації. Однак у цьому змушують сумніватися нові правила видачі ліцензій на користування радіо- і телевізійними частотами й устаткуванням, прагнення встановити державний контроль над приймально-редавальним устаткуванням на Останкінській вежі, ідея утворення 11 міжрегіональних телевізійних центрів, яка саме розробляється. Поки що адміністрація робить ставку скоріше на примусові, ніж на консенсуальні механізми формування інформаційної політики і норм поведінки ЗМІ, які відповідали б інтересам усієї країни.

9. Демократизація по-російськи і права людини

Саме в демократизації, яка насправді, за моделлю А. Пшеворського, була скоріше лібералізацією, М. Горбачов і його соратники бачили можливість подолання наростаючого економіко-технологічного відставання СРСР від Заходу й опору партійно-державної бюрократії навіть несподіваними спробам створення ринкового господарства. Ліберально-демократичні сили, що прийшли до влади, спробували одночасно створити ринкову економіку й демократичну політичну систему. Це відображено в Конституції РФ, яка з погляду закріплення прав і свобод людини – одна з найкращих у світі.

Росія ратифікувала майже всі основні міжнародні угоди у сфері прав людини, крім деяких факультативних протоколів до Європейської Конвенції про захист прав людини й основних свобод, до Міжнародного пакту про громадянські й політичні права і ряду важливих конвенцій Міжнародної організації праці. Серйозною проблемою залишається приведення національного законодавства і практики правозастосування в повну відповідність з узятими Росією міжнародними зобов'язаннями.

Тим часом, для майбутнього країни особливе значення має реальний стан прав і свобод людини. Як свідчить історія, економічна й військова міць не може бути тривкою доти, доки її не підкріплено вільними, рівноправними й заможними громадянами. Сила держави є ілюзорною, якщо сама держава є лише знаряддям у руках аристократичних, партійно-номенклатурних чи бюрократично-олігархічних еліт. Понад півстолітній досвід розвитку людства в XX столітті показав, що без забезпечення прав і свобод людини неможливе досягнення демократії, побудова правової держави і соціально-економічне процвітання.

У сучасній Росії навіть у сфері політичних прав і свобод людини, де справді зроблено стрибок на шляху перетворення людини з партійно-державного підданого, скаргника і прохача на громадянина, все-таки спостерігається невідповідність юридичних декларацій і практики. Конституційне право громадян на участь у справах держави, крім задіяності у виборах, головним чином зводиться до обмеженої інформаційно-консультативної участі. Право громадян проводити мітинги, демонстрації, ходи і пікетування дотепер регулюється не федеральним законом, а указом президента країни 1992 р. і відомчими інструкціями з усіма негативними наслідками, що випливають з них.

Набагато гірші справи з соціально-економічними правами (трудовами, житловими, на соціальне забезпечення, соціальні пільги, соціальне

страхування тощо). Саме вони здебільшого порушуються в Росії. Починаючи з 1991 р., швидко і майже безупинно знижувався рівень реальних грошових доходів населення й оплати праці. Винагорода за працю в середньому по країні почала наближатися до ризику соціальної допомоги, що ледь забезпечувало виживання. Різко підсилюлося майнове розшарування населення. Сьогодні за розривом між десятима відсотками населення з найвищими річними доходами і десятима відсотками з найнижчими річними доходами Росія – серед слаборозвинених країн.

Майже половина трудящих працює в умовах, які не відповідають санітарно-гігієнічним вимогам. Багатомісячна заборгованість у виплаті заробітної платні, пенсій і соціальної допомоги, перехід на натуральну оплату праці в ельцинський період були грубими порушеннями прав людини. Дотепер не запроваджені науково обґрунтовані критерії прожиткового мінімуму, державні мінімальні стандарти оплати праці, соціальної підтримки і соціального обслуговування громадян, освіти, охорони здоров'я, культури, житлово-комунального обслуговування, юридичної допомоги¹⁸.

У надзвичайно несприятливій ситуації опинилися групи населення, які потребують особливого захисту з боку суспільства: діти, інваліди, пенсіонери, жінки, вимушені переселенці та біженці. Наприклад, кількість безпритульних дітей у країні наближається до тієї, що була після громадянської війни початку ХХ століття. Понад 60% безробітних – жінки, хоча середній рівень їхньої освіти вищий, ніж у чоловіків. За останні 10 років більш ніж утричі зменшилося представництво жінок у законодавчих і виконавчих органах влади. Так, у Державній Думі вони складають лише 7,7% депутатського корпусу, тоді як у національних парламентах інших країн – у середньому 13,9%. Загальновідомо, в яких нелюдських умовах перебуває більшість осіб, позбавлених волі. Система пенітенціарних установ у Росії морально й фізично калічить, озлоблює, а не виправляє засудженого і не сприяє його подальшій соціальній адаптації.

Навіть права військовослужбовців, яких поважають і підтримують в усіх суспільствах і державах, у Росії нерідко грубо порушуються. Брак житла для кадрових військових і членів їхніх родин, злидарська зарплата, «дідівщина»,

¹⁸ За даними моніторингу, проведеного під керівництвом Ричарда Роуза Центром публічної політики Університету Стретчлайд, Шотландія, у 1992 р. лише 22% дорослих росіян вчасно одержували зарплатню. Ситуація помітно поліпшилася за В. Путіна: у 2000 р. 51%, а в 2001 р. уже 63% працівників регулярно одержували зарплатню. У 1992 р. лише 13%, а в 2001 р. лише 8% родин дозволяли собі постійно відкладати гроші. У 1992 р. тільки 20% родин ніколи не відчували нестачі їжі, «яка звичайно є в інших людей». У 2001 р. частка таких родин досягла 33%. У 2001 р. частка родин, що не мали проблем з одягом, якого вони «справді потребують», склала лише 18% (*Rose R. Op. cit. P. 15, 23, 25*).

дезертирство, самогубства – от далеко не повний перелік такого роду порушень і їхніх наслідків.

Як відзначила у своїй щорічній доповіді Комісія з прав людини при президенті РФ, «наша країна перебуває на початковій стадії переходу до громадянського суспільства й побудови правової держави... Поки ще не почувають себе відповідальними за дотримання прав людини ні багато хто з законодавців, ні представники виконавчої влади. Одне слово, нинішня Росія ще не змогла перебороти традиції недооцінки людини, що формувалися протягом століть, неповагу до її прав і свобод»¹⁹.

Більшість вітчизняних еліт переконана в тому, що пріоритет прав і свобод людини у внутрішній політиці держави є економічно не вигідним і політично деструктивним. Однак вони помиляються, оскільки відсутність таких прав сприяє консервуванню вкрай марнотратної кримінально-сировинної національної економіки, приреченої на вічне відставання від високорозвинених країн. Далі, ігнорування владою права громадян на сприятливе довкілля негативно позначається на здоров'ї і найвищих прошарків та груп, лягає важким фінансово-економічним тягарем на майбутні покоління. Фактичне невизнання права на політичну опозицію, порушення виборчих прав, права населення в умовах представницької демократії на висловлення та реалізацію своїх інтересів викликали гострі конфлікти (у тому числі насильницькі), завадили вчасно внести корективи в економічну реформу і ледь не спричинилися до громадянської війни і часткової реставрації минулого.

Один з уроків по суті вже п'ятнадцятирічних російських реформ, якщо вважати їх початком проголошення в 1987 р. «демократизації» і «гласності» як завдань «перебудови», полягає в тому, що розпад старої системи ще не означає наявності об'єктивних і суб'єктивних умов, достатніх для появи принципово нової системи. Демократія, пріоритет прав і свобод людини, навіть коли вони закріплені в чинній Конституції країни, не обов'язково є метою правлячих еліт і лідерів. Розрив між ідеальною моделлю демократії і реальною суспільно-економічною системою Росії настільки великий, що вже не один рік вітчизняні та іноземні дослідники намагаються пояснити, чому в ній не відбулося демократичного транзиту. Пошуки ведуться в основному з опорою на досвід країн демократизації «третьої хвилі»²⁰.

¹⁹ О соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации в 1996–1997 годах. Доклад Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 1998. С. 5.

²⁰ Щодо аналізу трьох хвиль демократизації і їх осмислення в західній політичній науці див.: Мельвиль Ю. А. Демократические транзиты. Теоретико-методологические и прикладные аспекты. М.: Московский общественный научный фонд, 1999.

Деякі фахівці, що вивчають проблеми Росії і комунізму, передовсім Арчі Браун²¹, намагаються знайти відповіді на це питання, виділивши посткомуністичну трансформацію в країнах Центральної і Східної Європи та колишнього СРСР як особливий випадок «четвертої хвилі» демократизації. погоджуючись з такою характеристикою, варто звернути увагу на те, що в Східній Європі і на Балканах, крім Югославії, після відторгнення комунізму до влади спочатку прийшли сили, які не мали стосунку до правлячих раніше партій. У Росії, як уже зазначалося, більшість владних посад на хвилі антикомуністичної риторики обійняли представники другого і третього ешелонів партійної, комсомольської та радянської номенклатури.

Крім того, радикальна економічна реформа і приватизація розпочалися за відсутності приватного сектора і навіть малих соціальних груп, які мали б досвід роботи в умовах ринку. Інститути демократії почали запроваджуватися в період найглибшого розколу в суспільстві і негативного ставлення значної частини населення до реформ, нової політичної системи й діяльності федеральних органів влади. У Східній Європі негативні наслідки трансформації давалися взнаки менше. По-перше, населення ще не втратило навичок жити за умов ринкової економіки; по-друге, сам характер, розміри й географічне розташування національних господарств там набагато сприятливіші, ніж у Росії; по-третє, Захід дуже допоміг їхньому розвитку й інтеграції з Євросоюзом.

Корекції курсів реформ і пом'якшенню їхніх наслідків у Східній Європі сприяло й те, що там незадоволені виборці мали можливість змінювати політичні партії, уряди і президентів біля владного керма. До того ж, у Польщі, Угорщині, Румунії й інших країнах вигравали вибори й формували уряди ліві політичні партії, очолювані прагматичними лідерами, що порвали з догматичним комунізмом. Вони не тільки виявили здатність висувати нові пріоритети у внутрішній і зовнішній політиці своїх країн, але й змогли їх досить успішно реалізовувати.

У Росії з ряду причин, особливо через характер й темпи реформ, суспільство поляризувалося. Один з полюсів зайняла національно-комуністична партія. КПРФ користувалася підтримкою і співчуттям досить значної частини населення, у тому числі через короткозорий егоїзм «нових росіян» і радикальний догматизм самих реформаторів. Спроби ж створити соціалістичні і соціал-демократичні політичні партії західного зразка, а також центристські партії незмінно зазнавали поразки.

²¹ Brown A. Transnational Influences in the Transition from Communism // Working Paper № 273. 2000. April. P. 12–16, 28–31. А. Браун інформує у своїй статті, що вперше термін «четверта хвиля» демократизації був запропонований у 1994 р. Ф. Шміттером і Т. Карлом.

На іншому – ліберально-реформаторському – полюсі розташувалися не стільки слабкі й нечисленні політичні утворення і громадянські сегменти суспільства, скільки погано структуровані, постійно конфліктуючі в боротьбі за владу і власність федеральні та регіональні фінансово-економічні і політико-бюрократичні еліти й лідери. Внутрішньо їх об'єднувало здебільшого протистояння з КПРФ, а зовні – Б. Єльцин як утілення президентсько-персоналістської політичної системи. Прагнення правлячих ліберально-реформаторських сил хай би там що не допустити здобуття компартією більшості місць у Державній Думі і посади президента країни²² є деякою мірою виправданим. Однак виснажлива боротьба опонентів на виборах усіх рівнів, безперервні намагання одних «продавити», а інших – заблокувати реформи в пануючому адміністративно-політичному і правовому хаосі неминуче спотворювали демократичні інститути і процедури в Росії, робили їх тією чи іншою мірою спотворено-імітаційними.

Як же оцінювати демократизацію країни в перші два роки президентства В. Путіна? На перший погляд, перехід від трохи абстрактної, але все-таки ліберально-демократичної риторики періоду Б. Єльцина до державницько-патріотичної, ба навіть націоналістичної мови є ознакою якщо не відмови, то принаймні серйозного відступу від цінностей демократії. Однак розгляд у цілому інституціональних, процесуальних і нормативно-правових заходів, ужитих президентом, змушує втриматися від такого однозначного висновку. Небезпека антидемократичного повороту все ще існує, але саме як небезпека.

Демократія неможлива без ефективних і одночасно чутливих до потреб громадян і підзвітних їм інститутів адміністративно-політичного управління, розбудовою яких нехтував Б. Єльцин. Тому зусилля В.Путіна щодо відновлення керованості країною, створення системи дієвих виконавчих органів влади можуть сприяти розвитку повноцінної демократії, якщо вироблення, прийняття і реалізація ними рішень будуть прозорими й адекватними інтересам населення.

Формування політичних партій, що спільно з КПРФ складуть реальну партійну систему, нехай навіть на даному етапі переважно пропрезидентську, створює ще одну інституціональну передумову демократії. Адже гострота і насильницький характер конфліктів у Росії чималою мірою бу-

²² Зюганов був настільки близький до перемоги на президентських виборах 1996 р., що Б. Єльцин лише в «останню хвилину» під тиском «сім'ї» відмовився від розпуску Державної Думи і заборони КПРФ. Обрання Б. Єльцина, якого за три місяці до виборів підтримувало лише 6% дорослого населення країни, стало можливим завдяки мобілізації гігантських приватних і державних фінансових, адміністративних та інформаційно-пропагандистських ресурсів, а також значній фінансовій та інформаційно-політичній підтримці Заходу.

ли спричинені відсутністю інституціональних посередників між групами еліт, що змагаються між собою, а також між ними, персоналістсько-олігархічною «сім'єю» і суспільством.

У громадських силах В.Путін бачить не тільки одне з джерел стабільного розвитку країни, певну протизавагу елітам і бюрократії (щоб не перетворитися, як Б.Єльцин, на їхнього заручника), але й плюралістичного партнера «сильної держави». Узяти хоча б Громадянський форум (листопад 2001 р.), що виразно засвідчує як прагнення влади «приручити» громадські і правозахисні організації, так і визнання того, що динамічна ринкова економіка неможлива без дебіюрократизації, а сильна держава – без громадянського суспільства.

Виступаючи на цьому форумі, В. Путін сказав: «Ви знаєте, останніми роками ми багато працювали над зміцненням держави. Але держава – це завжди більше, ніж влада. І про неї судять не тільки за політичними успіхами й розвитком економіки. Але, напевно, не в останню, може бути, навіть у першу чергу, про неї судять за рівнем особистої свободи, за тим, наскільки впливовим у тій чи іншій державі є власне громадянське суспільство. По-справжньому сильної демократичної держави за слабого суспільства, звичайно ж, не буде. І тільки повноцінне громадянське життя може забезпечити державну машину від застою»²³.

Важко сказати, наскільки широко президент і панівні еліти прагнуть і можуть сприяти створенню цих невід'ємних складових демократії. Однак певні надії дає не так ця заява, як ряд політичних кроків Путіна, що свідчать про розуміння ним того, що реформування країни за спираючись тільки на держапарат і навіть на відданих державницькій ідеї й особисто йому представників силових структур є недостатнім. Президент прагне налагодити діалог із суспільством у рамках освоюваних ним інших, а не лише електоральних демократичних технологій.

Російське суспільство повинне бути вдячним епосі 90-х рр. за укорінення цінностей електоральної демократії. До честі Єльцина, він втримався від спокуси відмовитися від виборів і встановити так звану «демократичну диктатуру». Знаменно, що жодна значуща політична сила в країні, включаючи лідерів КПРФ, незважаючи на всі викривлення й порушення виборчих демократичних норм і процедур, виборчих прав громадян, не взяла під сумнів сам інститут виборів і результати виборів на федеральному рівні в цілому. Більше того, цінності інституту виборів інтеріоризовані понад 60% дорослого населення країни.

²³ Див.: <http://www/vremya.ru/2001/215/32/24325.html>.

Понад 59% росіян визнають вибори як основний засіб і канал формування органів влади, ще майже 22% виступають за поєднання виборів і призначення керівників цих органів, а 62–67% респондентів не схвалюють абсентеїзм виборців і голосування проти всіх. Однак відчуження між суспільством і владою в 90-і рр. не тільки не переборювалося, але й посилювалося. Процесуально поворот В.Путіна до діалогу із суспільством означає, що в технології політичного управління він надає значно більшої ваги, ніж його попередник, переговорам і компромісам, виявляє готовність допустити опозицію до участі у напрацюванні рішень.

До освоюваних президентом демократичних технологій слід віднести і кроки, що їх він робить для того, аби переконати громадськість, що він прагне виконувати свої конституційні функції гаранта прав і свобод людини. Це підтверджує не тільки згаданий Громадянський форум, але й указ, що розширює права Комісії з прав людини при президентові РФ. Йде також процес створення комісій із прав людини при повноважних представниках президента у федеральних округах на додачу до аналогічних комісій, що існують при главах виконавчої влади майже в 70 суб'єктах федерації.

За умов неофеодалізму 90-х рр., коли фактично діяв принцип «Васал мого васала – не мій васал», значна частина порушень прав і свобод людини була пов'язана зі зловживаннями, сваволею і нехтуванням законом з боку місцевих і регіональних чиновників та еліт. Сприяння захисту цих прав з боку президента може не тільки реально змінити ситуацію в цій сфері, але і підтримати високий рейтинг його популярності. Дії В. Путіна у сфері прав людини спрямовані, вочевидь, і на поліпшення його іміджу за кордоном. Крім того, в міру того, як поступово вибудовується система президентсько-федеральних структур, які відслідковують порушення прав людини в регіонах і сприяють їх відновленню, центр отримує додатковий інструмент контролю над регіональними елітами й лідерами. Нарешті, посилення уваги до прав людини відповідає політиці створення єдиного правового простору.

Можливо, найбільш обнадійливими для долі демократії в Росії є намагання президента, нехай і не завжди послідовні, створити, нарешті, правову державу з властивим їй верховенством закону, а не волі правителів і олігархів. Попередній період характеризувався неповагою до законів, а часом і прямим їх порушенням з боку влади, що було властиво правовій культурі російських еліт протягом ряду століть. Можливо, саме через те, що жертвами беззаконня ставали, головним чином, прості громадяни, більшість із них убачає прямий зв'язок між демократією, свободою і правовим порядком. Так, 67% респондентів згаданого вище дослідження електораль-

но-правової культури відповіли, що свобода – це можливість діяти в рамках стабільного правопорядку.

Однак чи буде, і якщо так – то коли вирішено завдання створення і неухильного дотримання всіма, починаючи із самого глави держави, універсальних правил поведінки, закріплених у правових нормах, – передбачити нелегко. З огляду на вітчизняні політичні традиції, зокрема неподільність влади і власності, що й надалі зберігається, не можна виключати того, що започатковані заходи виявляться черговою імітацією демократичного транзиту.

Як справедливо підкреслив Блер Рубл, «побудова повноцінної демократії вимагає більшого, ніж змін у самому лише інституційному устрої. Демократичні перетворення не меншою мірою вимагають змін у глибоко укорієних звичках думати і діяти. Громадяни режимів, що демократизуються, повинні починати думати інакше про природу політичної гри та влади, переходити від жорсткої політики “хто кого” до політики, орієнтованої на компроміс і створення механізмів залучення населення до політики. Таке зрушення ще більше вимагає, щоб політичні еліти розвивали нове сприйняття природи влади. ...Тут лежать фундаментальні виклики демократичним перетворенням, оскільки такі трансформації вимагають внутрішніх, психологічних перетворень, що, як видається, поки ще не відбулися в більшій частині колишнього соціалістичного світу»²⁴.

Погоджуючись з викладеною думкою, звернемо увагу на деякі обнадійливі зміни в громадянській свідомості росіян. Частково вони пов'язані зі зміною поколінь, що саме відбувається. Уже протягом десяти років країна живе в некомуністичній системі. Одні змогли до неї пристосуватися, інші, молодші 25 років, соціалізувалися в ній. Лише люди старші 30–35 років формувалися в партійно-радянській системі. Частково ці зрушення відбивають розширення демократії, прав і свобод людини за останні 13 років, що підтверджує «Барометр нової Росії» Ричарда Роуза, що зафіксував збільшення частки росіян (у %), які відзначили поліпшення у цій сфері²⁵.

	1993	2001
У кожного є право на свободу вибору в релігійних справах	71	88
У кожного є право сказати те, про що він думає	65	78
Кожен може вступити до будь-якої організації, яка йому подобається	63	81
Кожен сам може вирішувати, цікавитися йому політикою, чи ні	57	81

²⁴ Ruble B.A. The City, Contested Identity, and Democratic Transition // Demokratizatsia. The Journal of Post-Soviet Democratization. 2001. Spring. Vol. 9. No. 2. P. 174.

²⁵ Rose R. Op. cit. P. 13.

Політична система Росії набула певних демократичних інституціональних і процесуальних рис та властивостей. Разом з тим, її можна обґрунтовано охарактеризувати як «часткову», «делегативну», «електоральну», «неліберальну» і навіть «авторитарну». Майкл МакФол, наприклад, так підсумував своє дослідження змін у нашій країні: «Важкий шлях, яким Росія рухалася від комунізму до демократії, зробив важчим і зміцнення демократії. ...Окремі особи прийняли рішення, котрі привели до створення в Росії в недавньому минулому неліберальної демократії, окремі ж особи можуть прийняти і рішення, що в майбутньому спричинять реформи, які лібералізують країну. Однак затяжна і конфронтаційна боротьба за утвердження електоральної демократії дає підстави вважати, що битва за ліберальну демократію в Росії буде тривалою»²⁶.

10. Деякі результати політичної трансформації 2000–2001 рр.

При оцінці будь-яких реформ іноді не менш важливо знати, чого й чому вони не зачіпають. Зокрема, політико-державні перетворення останніх двох років у Росії практично не торкнулися адміністративно-політичного управління й державної служби, хоча недоліки цих систем широко відомі. Чому ж про необхідність проведення адміністративної реформи президент країни привселюдно заговорив лише навесні 2002 р.? Чому відкладаються скорочення непомірно великого держапарату й давно обіцяна рішуча боротьба з корупцією?

В. Путін зіткнувся з вічною проблемою російських реформ згори: за умов запізнілої, примусово-прискореної модернізації, так званої модернізації навздогін, доводиться мати справу зі слабко структурованим і політично апатичним суспільством (з відсутністю громадянського суспільства) і всебічною кризою країни. Цю проблему, починаючи з часів Івана Грозного і Петра Першого, вирішували шляхом опертя на «государевих людей» і жорсткого, часом жорсткого «закручування гайок». Навіть більшовицькі лідери, що у теорії найбільш послідовно виступали проти державної бюрократії і самої держави, для «докорінного ламання старого» і прискореного творення «світлого майбутнього» створили найтоталітарнішу в історії Росії бюрократичну державу.

²⁶ *McFaul M. Russia's Unfinished Revolution. Political Change from Gorbachev to Putin. Ithaca and London: Cornell University Press, 2001. P. 370–371.*

Вона відповідно до марксистської ж теорії негайно підім'яла суспільство, а усунувши його, розпалася сама.

Сьогодні основним агентом путінських перетворень також є не суспільство, а апарат держуправління, цивільних і нецивільних відомств. Його другою опорою виступає великий бізнес, насамперед експортери сировини й металів, що забезпечує центр фінансовими, інформаційними й іншими ресурсами. На жаль, малий бізнес, російське підприємництво в цілому, у якому зайнята в порівнянні навіть зі східноєвропейськими країнами значно менша частка населення (близько 10%), поки не стало рівним партнером федеральної і регіональної влади. Хоча й тут ми спостерігаємо позитивні зміни, пов'язані з новим курсом фінансово-податкової й іншої підтримки малого бізнесу. У такій бюрократично-корпоративній системі особливо великою є роль глави держави. Від його лідерських якостей та ініціатив значною мірою залежить оздоровлення країни, створення ефективної структури влади й управління.

Принципова відмінність політики й особистостей Б. Єльцина і В. Путіна – у тому, що перший внаслідок своєї радянської соціалізації і тривалої партійної кар'єри був ідеологічно орієнтованим лідером. Змінивши в результаті боротьби за владу соціалістичні переконання на антикомуністичні, нову для себе ліберальну ідеологію Б. Єльцин, як неофіт, відстоював, можливо, навіть більш ревно, ніж свого часу колишню, тобто ідеократично. Разом з тим, як і раніше, він ставився до неї винятково інструментально, не виявляючи в реальній політиці пістету до ліберально-демократичних цінностей.

І річ не тільки в його неповазі до законів, прав і свобод людини. Б. Єльцин наче «не завважував» ні фактичної конфіскації грошових заощаджень населення, що відбулася двічі за часів його керівництва країною, ні масових бідності, принижень і страждань. Згідно з оцінками таких свого часу близьких до нього людей, як О. Коржаков і В. Костіков, основним для нього в житті була влада як така. Як точно помітила Л. Шевцова, «Єльцин був інтуїтивним і спонтанним політиком, котрий не завжди думав про наслідки свого першого кроку, рідко замислювався про наступний крок і ніколи не думав про довгострокову перспективу»²⁷.

Позбавлений уже до початку 1993 р. підтримки значної частини суспільства, він змушений був лавірувати між різними федеральними і регіональними фінансово-економічними та політичними угрупованнями, то

²⁷ *Shevtsova L.* From Yeltsin to Putin: The Evolution of Presidential Power // *Gorbachev, Yeltsin, and Putin. Political Leadership in Russia's Transition.* *Brown A., Shevtsova L.* (eds) Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 2001. P. 70.

наближаючи, то віддаляючи від себе їхніх представників. Щоб не потрапити в надмірну залежність від якоїсь із них і побоюючись зрадництва, він використовував для зміцнення особистої влади сталінську модель безперервних «чисток». Правда, лише політичних (без ГУЛАГу й фізичного знищення неугодних йому осіб) і переважно у власному оточенні, а також на ключових посадах федеральної виконавчої влади, не гребуючи ні порушенням домовленостей, ні дріб'язковою помстою²⁸. До таких чисток Б. Єльцин удавався також, аби перекласти відповідальність за численні невдачі і провали у своїй внутрішній і зовнішній політиці на чужі плечі. Політика «поділяй і пануй», нескінченної фрагментації і зміни еліт послабляла її окремі групи, не змінюючи його повної залежності від еліт у цілому.

В. Путін — не тільки представник іншого покоління, але й значно освіченіша людина. Юридичний факультет на той час Ленінградського університету допоміг йому зрозуміти інструментальне значення правових інститутів у сучасній державі. Досвід роботи в зовнішній розвідці сприяв розвитку аналітичних здібностей і зміцненню прагматичних рис його особистості. В. Путін є рідкісним у російській історії реформатором-прагматиком, тим, кого називають *policy-maker*, тобто творцем політики для вирішення конкретних проблем. Він намагається використовувати вітчизняну традицію володарювання для вирішення історичних завдань, що постали перед країною.

На відміну від імпульсивного Б. Єльцина, В. Путін ретельно розробляє завдання, стратегію і тактику своєї політики, широко залучаючи експертів і оцінюючи різні варіанти. Його тактика стосовно політичних супротивників — що, можливо, випливає з його професійної підготовки — полягає в комбінуванні примусу й заохочення до поступок і компромісу. Він майже завжди залишає їм шанс перейти від конфронтації до співпраці, уникаючи «конфіскації» усієї їхньої влади і власності, публічного приниження і перетворення таким чином на непримиренних ворогів. Цими особистими якостями, а не тільки браком владних ресурсів пояснюється його обережна, поетапна політика відносно регіональних лідерів.

²⁸ Усього за вісім років Б. Єльцин змінив сімох глав уряду країни, шістьох керівників своєї адміністрації, дев'ятьох міністрів фінансів, трьох міністрів закордонних справ, шістьох генеральних прокурорів, шістьох міністрів внутрішніх справ, сімох керівників ФСБ, не рахуючи своїх прес-секретарів і керівників менш важливих відомств. Усупереч домовленості з М. Горбачовим, який добровільно пішов у відставку з посади президента СРСР, в покарання за його дуже помірковану критику деяких аспектів своєї політики Б. Єльцин позбавив його фонд приміщень, а самого М. Горбачова — більшої частини охорони та службових машин і намагався відібрати в нього право виїзду за кордон. Лише протести громадськості і лідерів західних країн змусили Єльцина відмовитися від останнього покарання і не перешкоджати фонду заробляти за кордоном на свою діяльність.

Головним на сучасному етапі трансформації Росії виступає бажання президента створити умови для економічного зростання у країні. Ринкове господарство не може успішно функціонувати без загальноприйнятих правил економічної та соціально-політичної поведінки, втілених у законодавчих актах і захищених незалежною від партикулярних інтересів судовою владою. Нормальний бізнес несумісний із корупцією і сваволею чиновництва, що набули гігантських масштабів за часів Б. Єльцина, з неофеодалізацією економіки і політики, коли республікансько-регіональні князьки за власними примхами встановлювали і змінювали у своїх міні-державках правила поведінки, права й обов'язки суб'єктів фінансово-економічних і соціально-політичних відносин. Слабкий російський бізнес гостро потребує державного протекціонізму і на закордонних ринках.

Поворот В. Путіна в зовнішній політиці до країн СНД, відновлення і розвиток торгово-економічних відносин з такими країнами-партнерами колишнього СРСР, як Індія, КНР, В'єтнам, Куба також пояснюються перedomсім інтересами підприємців і ВПК. Це не повернення до радянських часів, як вважають деякі експерти. Тоді домінували суто ідеологічні й політичні вподобання, сьогодні – міркування економічної вигоди і корпоративні інтереси вітчизняних суб'єктів господарювання.

Провали зовнішньоекономічної політики Росії 90-х рр. можна проілюструвати тим фактом, що наша країна, на відміну, скажімо, від Китаю, не тільки не одержала в торгівлі зі США статус найбільшого сприяння, але навіть не змогла домогтися скасування ряду дискримінаційних економічних санкцій, якот поправка Джексона-Веніка, прийнятих ще в період «холодної війни». Крім того, Росія на відміну від деяких пострадянських республік, не прийнята (скоріше з політичних і геостратегічних міркувань, ніж на підставі об'єктивних торговельно-економічних критеріїв) до Світової організації торгівлі (СОТ) і її економіка не визнана США ринковою.

Як прагматик, В. Путін прекрасно розуміє, що без тісної економічної співпраці з Заходом Росія приречена на вічне відставання. Така взаємодія у свою чергу суттєво залежить від інших сфер міждержавних відносин. Наприклад, без США і їхніх союзників Росії та іншим країнам СНД не вдасться протистояти ісламським фундаменталістам і терористам. Так само, лише за згодою «великої сімки» може почати здійснюватися виношувана ще М. Горбачовим мрія про «спільний європейський дім», тобто про інтеграцію з Євросоюзом.

Після трагічних подій 11 вересня 2001 р. у США Путін негайно висловив спершу по телефону, а потім підтвердив конкретними діями співчуття і підтримку американському народу в боротьбі з тероризмом. З того часу про-

глядається більш виразна західна стратегічна орієнтація Росії. У травні 2002 р. створено Раду Росія – НАТО, а потім президенти Росії і США підписали договір про скорочення ядерних озброєнь. Обидві сторони виявили також намір співпрацювати в енергетичній, аерокосмічній, інформаційній та інших сферах економіки. Тепер завдання полягає в тому, аби поєднати цю зовнішню орієнтацію Росії з прагматичною політикою стосовно інших країн, насамперед пострадянських.

Завжди Москва розглядала СНД здебільшого як тягар, спрямовуючи основні зусилля (утім, як і лідери практично всіх колишніх союзних республік) на розвиток господарських зв'язків із Заходом. Невтішні результати такої політики, різке падіння промислового виробництва й економіки в цілому змусили російське керівництво не без допомоги бізнесу згадати про те, що на території СРСР у недавньому минулому склався хоч і не позбавлений вад, але єдиний народногосподарський комплекс. Налагоджені в його рамках відносини постачальників, суміжників, виробників і споживачів виявилися знову затребуваними. Порівняно неконкурентоспроможна на ринках розвинутих держав російська продукція цілком може бути реалізована в СНД. От чому сьогодні політика Росії стосовно країн СНД визначається прагненням створити сприятливе середовище для вітчизняного підприємництва.

В. Путін і М. Касьянов ужили ряд заходів для інституціоналізації і формалізації своїх взаємин з бізнесом. Досить згадати регулярні зустрічі президента з представниками провідних фінансових і підприємницьких кіл країни. Це спонукає їх до об'єднання і самоорганізації. Так, схоже, олігархи частково погодилися з новими більш відкритими і формально визначеними правилами взаємин влади і бізнесу, з необхідністю структуризації спільноти підприємців і процедур взаємодії її членів. Інакше важко пояснити причини вступу великих олігархів до Російського союзу промисловців і підприємців (РСПП) А. Вольського. Через цей союз, на членів якого припадає понад 50% ВВП країни, олігархи здобули додаткову можливість для інституціоналізованого діалогу з В. Путіним і М. Касьяновим, членами федерального уряду і президентською адміністрацією.

Лобістська діяльність російських підприємців стає більш прозорою і подібною до західної завдяки входженню представників РСПП до різних рад і комісій при президентові країни. Цьому ж сприяє їхня участь (у рамках РСПП) у підготовці проектів нових законів та інших нормативних правових актів і пропозицій щодо змін і доповнень чинних актів. Як організаційне посилення і консолідація бізнесу сприймається обрання на посаду керівника Торгово-промислової палати Росії такого досвідченого й впливового політика, до того ж близького до президента, як Є. Примаков.

Перетворення олігархічно-особистісних взаємин президента і великого бізнесу ще далеко не є завершеним – перші серед рівних є і сьогодні. Однак це вже не руйнівна і для політичної системи, і для економіки країни персональна унія глави держави, його оточення й окремих могутніх осіб.

Курс В. Путіна на реформування політико-державної сфери пояснюється, насамперед, характерним для Росії державницьким способом виходу з кризи, особистими якостями президента, у тому числі прагненням до зміцнення власної влади. Разом з тим, розглянуті зміни зумовлені поєднанням особливостей критичного стану російської держави, суспільства і російської економіки, згодою еліт зі згаданим курсом і обмеженістю вибору реальних шляхів оздоровлення країни.

На нинішньому етапі реформ В. Путін не зважається на докорінний злам політичної системи, що вимагає змін і доповнень Конституції РФ і може мати непередбачувані наслідки для діючої влади й для нього особисто. Його пріоритетами сьогодні є консолідація суспільства, політичної системи, її адміністративно-політичної ланки і бізнесу. Як відомо, неконсолідована еліта і поляризований плюралізм є серйозними перешкодами для формування ефективної демократичної політичної системи. В. Путін досить майстерно об'єднує еліти шляхом як «примусу», так і заохочення до вироблення і прийняття єдиних правил їхньої поведінки. При цьому тиск здійснюється за певного консенсусу значної частини суспільства, про що свідчить, зокрема, високий і стабільний рейтинг президента, що рідко опускається нижче 70%.

Без такої консолідації країна не зможе виробити і втілити в життя стратегію внутрішньої і зовнішньої політики в інтересах усього суспільства. поки не зрозуміло, чи вдасться президентові реалізувати названі пріоритети. Ще важче передбачити, чи приведуть вони до перетворення сучасної незрілої, часткової демократії на повнокровну. Тим більше, що досягти рівною мірою стабільності, швидкого економічного розвитку, ефективного управління і ліберальної демократії в трансформаційних суспільствах удавалося надзвичайно рідко.

Політичну трансформацію Росії аж ніяк не завершено. І конституційно, і фактично політико-державні і судово-правові інститути, процедури та норми є суперечливими, а взаємини між ними не налагоджені ні по горизонталі, ні по вертикалі. У такому ж перехідному стані перебуває і власне суспільство та його соціально-політичні структури.

Сьогодні не можна виключати того, що, як це часто відбувалося в Росії, ненавмисним результатом зусиль реформаторів стане торжество засобів (сильна держава), а не цілей (створення громадянського суспільства, високорозвиненої

економіки і демократичної політичної системи). Чи готові російські політичні та фінансово-господарські лідери врівноважувати вертикаль влади на основі її диверсифікованості і розвитку горизонтальних зв'язків, партнерства і політичної участі, аби забезпечити права й інтереси окремої особи, спільнот і країни в цілому — покаже найближче майбутнє.

11. Ефективність російської політичної системи і перспективи її трансформації

1. Сформована в Росії за Б.Єльцина і відкоректована за В. Путіна система президентського домінування дозволяє нині забезпечувати лояльність до глави держави більшості політиків і суспільства. Це дає можливість блокувати політичні конфлікти й робити реформаторські кроки у сфері економіки, а також проводити через Державну Думу ліберальні закони. Форма виборного самодержавства виявила певні ресурси, що забезпечують не тільки самовідтворення і наступність влади, але і її реформаторську діяльність за збереження суспільної стабільності. Тому є підстави говорити про ситуативну ефективність російської політичної системи. Що ж до її довгострокової і навіть середньострокової результативності, то головні проблеми, на наш погляд, не позаду, а попереду.

2. Система президентського домінування – це зосередження в руках глави держави не тільки величезних владних повноважень, але і всієї повноти політичної відповідальності. Те, що інституційно президент виведений за межі такої відповідальності (за Конституцією він не є главою виконавчої влади), само собою нічого не змінює. У формуванні уряду вирішальна роль належить саме йому. Фактично Державна Дума і представлені в ній партії не відповідають навіть за діяльність прем'єр-міністра, хоча він і не може бути призначений без їхньої згоди. Так, думські фракції, поступаючись тиску Б. Єльцина, могли погоджуватися на запропоновану їм кандидатуру, а потім напосідати на керівника уряду і його кабінет із жорсткою критикою. Тоді ж з'ясувалося, що зосередження повноважень і відповідальності в одному інституті робить цей інститут вкрай нестабільним і залежним від економічної і політичної кон'юнктури.

3. Така нестабільність значною мірою зумовлена гібридністю нинішньої російської форми правління (майже самодержавні повноваження першої особи за виборчої легітимації). Самодержавство передбачає сакральний статус, що його мали російські докомуністичні й комуністичні правителі. Однак він виключений за виборчої легітимації і конкурентної боротьби за

президентську посаду. Спроби ж підтримувати авторитет глави держави, блокуючи публічну критику на його адресу (насамперед, на провідних телеканалах), можуть мати лише ситуативний успіх за сприятливої кон'юнктури. Принциповий дисбаланс між обсягом повноважень першої особи і способом їх легітимації, характерний для нинішньої російської політичної системи, такими методами не може бути переборений.

4. Така система, як знов-таки показав досвід ельцинського правління, дуже погано пристосована до кризових ситуацій. За них вона починає працювати винятково на самозбереження правлячої еліти, що відразу ж відмовляється від будь-якої ініціативної політики. Путін може проводити таку політику і підтримувати стабільність у силу високих цін на нафту, а також завдяки тому, що суспільство й далі бачить у ньому персоніфіковану альтернативу непопулярному Б. Єльцину і його режимові, що під кінець своїх владних повноважень викликав масове несприйняття. Це сприяло консолідації навколо нового президента більшості політичних діячів і владних структур.

Однак політична система, консолідованість якої цілком визначається сприятливою світовою економічною кон'юктурою і ситуативною популярністю першої особи, не може бути довготривалою і стійкою. Будь-які глибокі кризові явища загрожують їй дестабілізацією, що лише стане відображенням властивих їй інституціональної крихкотілості й відсутності розподілу функціональної відповідальності між її окремими ланками.

5. Без перерозподілу і чіткої фіксації цієї відповідальності навряд чи можливе підвищення ефективності російської політичної системи. Такий перерозподіл може здійснюватися або за американським типом (суміщення функцій глави держави і виконавчої влади), або за французьким зразком (уряд відповідальний не тільки перед президентом, але і перед парламентом, і формується за результатами парламентських виборів). Перший варіант, коли президент позбавлений права розпуску парламенту, у Росії сьогодні всерйоз не обговорюється. Другий – президентсько-парламентський, або президентсько-прем'єрський – варіант, на думку багатьох політиків і експертів, видається досить адекватним до російських умов.

Однак формування такої системи в близькому майбутньому видається проблематичним. Вона передбачає більш глибоку, ніж у сьогоднішній Росії, структурованість інтересів різних суспільних груп і наявність достатньо впливових сил, зацікавлених у такій трансформації і здатних змусити владу здійснити її. Сьогодні таких сил у країні немає. Саме ж виборне самодержавство за власною ініціативою від своїх повноважень відмовлятися не стане – тим більше, що головною тенденцією останнього часу було їхнє розширення, а не звуження.

Разом з тим, переваги уряду, що формується за участі парламенту, і останній, таким чином бере на себе відповідальність за діяльність кабінету, занадто очевидні, щоб не брати їх до уваги. Тому не слід виключати спроб (що проглядаються досить виразно) президента і його адміністрації створити пропрезидентську партію влади, здатну здобути більшість у Думі. Тоді можна буде, не змінюючи Конституції, утворити підконтрольний президенту уряд парламентської більшості, і представити його суспільству як такий, що відповідає результатам парламентських виборів. Це, звичайно, додасть політичній системі міцності, але знов-таки лише доти, доки президент є популярним, а, отже, має консолідуючий ресурс. Без юридичного закріплення права партій, що перемагають на парламентських виборах, брати участь у створенні уряду ця система залишиться стратегічно нестійкою.

6. У той же час система віднайшла певні ресурси для впорядкування і юридичної уніфікації федеративних відносин. Однак говорити про їхню довгострокову стійкість і налагодженість, беручи до уваги, серед іншого, й зазначені протиріччя й невідповідності в Конституції, вочевидь передчасно. Стабільність відносин між федеральним центром і регіонами, як і політичної системи в цілому, в значній мірі забезпечується знов-таки завдяки особистому політичному капіталу В. Путіна, його високому рейтингу. При падінні його популярності суперечності між Москвою і суб'єктами федерації можуть почати загострюватися; проблеми, з якими свого часу зіткнувся Б. Єльцин, аж ніяк не випадкові, вони мають правовий та інституціональний ґрунт, який поки що не переораний. Симптоми цих проблем виявляються вже сьогодні – деякі керівники регіонів відкрито висловлюються проти надмірної, на їхню думку, централізації, яку запроваджує Кремль.

7. Інституціональне становлення демократичної політичної системи в Росії пов'язане, за великим рахунком, з переходом до державного устрою, заснованого на принципах права. Тим часом у суспільстві, державному апараті і політичному класі очевидним є дефіцит ресурсів для здійснення такого переходу до нетрадиційної для Росії моделі державності. З аналогічною проблемою зіткнулися й інші колишні радянські республіки, які стали незалежними державами. Однак у Росії проблема загострюється ще і успадкованими від СРСР статусом ядерної держави і відповідними амбіціями. В інших посткомуністичних країнах економічна і політична трансформація має на меті набуття ними нового статусу (звільнення від зовнішнього диктату, подолання економічної відсталості, входження до світової демократичної спільноти тощо). У Росії ж впливові сили стурбовані ще й відновленням колишнього статусу (військово-державного). Отже, у свідомості частини політичного класу неминун-

че відтворюються й орієнтації на традиційну неправову модель державності, що забезпечувала військово-державний статус країни в минулому.

Перші два роки путінського правління показали, що рух Росії до правової державності й ефективної демократичної політичної системи не буде швидким і супроводжуватиметься різного роду імітаціями. Швидкість і обґрунтованість цього процесу залежать не тільки від волі політичної влади, хоча від неї – в першу чергу. Вагомою є роль бюрократичного апарату, століттями приученого жити за корупційного, а не законослухняного режиму. Нарешті, важливим є стан суспільства, у якому переважає не так правовий, як морально-репресивний тип свідомості – ментальна основа поліцейської держави. Іншими словами, рух до правового порядку залежить від наявності в суспільстві впливових суб'єктів, у такому порядку зацікавлених.

За даними спеціального соціологічного дослідження²⁹, найбільш чітко запит щодо правової державності проглядається сьогодні в деяких сегментах вітчизняного бізнесу. Серед його представників помітне прагнення до розриву корупційно-тіньового союзу з чиновництвом і бажання грати за легальними правилами. Щоправда, бізнес ще занадто слабкий і залежний від бюрократії, щоби претендувати на роль самостійного суб'єкта. Однак у міру свого розвитку, у якому зацікавлені і суспільство, і політична влада, він набуватиме необхідної йому суб'єктності, а разом з нею – і можливості впливати на становлення правового порядку. Тільки це створить передумови для глибокої реформи державної служби, що її необхідність політичне керівництво вже усвідомило. Йдеться про принципову зміну самої парадигми діяльності російської бюрократії, що залишалася непорушною протягом сторіч. Від парадигми служіння державі їй слід буде перейти до парадигми обслуговування суспільства. Але такі повороти швидко не здійснюються.

Що ж до близького майбутнього, то в ньому збережеться залежність права від політичної влади, адміністративного апарату і зрощених з ними підприємницьких груп. Не можна виключати й того, що за кризового розвитку подій авторитарність політичного режиму підсилиться за того чи іншого (можливо, й націоналістичного) ідеологічного декорування. Однак достатньо тривалий час за сучасних умов такий режим проіснувати, швидше за все, не зможе.

²⁹ Див.: Клямкін І. М., Тимофеев Л. М. Теневая Россия. М., 2000.

О. Гарань, С. Макеєв

ПОЛІТИКО-ДЕРЖАВНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ

1. Стартові умови політичних перетворень

Національні рухи в СРСР і позиція регіональних еліт стали одними із факторів, які перекреслили можливість реформування Радянського Союзу. В Україні, як і в ряді інших республік, об'єднання гасел демократії й національного суверенітету сприяло мобілізації значної частини населення на боротьбу з монополією КПРС на владу. Таким чином, національний фактор став каталізатором демократичного руху. Проте в Україні, на відміну від більшості країн Центральної і Східної Європи (ЦСЄ) й Прибалтики, під впливом національно-демократичних сил перебувало не більше чверті електорату, передусім у західному й центральному регіонах.

Регіональний поділ України склався історично. Лівобережжя з середини XVII ст. перебувало в складі Російської імперії. Правобережжя було приєднане до неї внаслідок поділів Польщі в останній чверті XVIII ст. Південь освоювався після приєднання до Російської імперії внаслідок війн з Туреччиною в другій половині XVIII – початку XIX ст. Нарешті, три області Галичини, а також Буковина й Закарпаття лише в 1939–1945 рр. були приєднані до України, яка перебувала в складі СРСР. Ось чому ці п'ять областей, а також дві області Волині (яка в період між двома світовими війнами входила до складу Польщі) менше зазнали русифікації порівняно з рештою областей України. Саме їх мають на увазі, коли говорять про Західну Україну як політико-культурний феномен.

Виходячи з етнокультурних відмінностей, можна виділити чотири основних регіони країни¹:

1) Захід України, де домінує українськомовне населення, активне в політичному житті. Великою мірою це зумовлено тим, що в політичній культурі регіону зберігається вплив історичної спадщини, пов'язаної з перебуванням у складі Австро-Угорщини та Польщі (традиції багатопартійності, приватної власності, громадянського суспільства, високий ступінь релігійності населення). За цими параметрами регіон досить близький до республік Прибалтики, приєднаних до СРСР у 1940 р.

2) Схід України – високо урбанізований регіон з переважанням російськомовного населення. Саме тут сконцентрована важка промисловість, яка найгірше піддається реформуванню. Насамперед це стосується вуглевидобувної промисловості Донбасу.

3) Центр України, для якого характерні досить велика частка українськомовного населення в містах та українське село, яке не є, однак, політично активним.

4) Південь України – російськомовні міста й політично пасивне українське село.

Згідно з проголошеною американським політологом С. Гантінгтоном концепцією «зіткнення цивілізацій», лінія роз'єднання між православною цивілізацією і Заходом (католицьким і протестантським світом) проходить в Україні, відділяючи католиків східного обряду (греко-католиків) від православних українців².

Український етнос справді формувався на перехресті цивілізацій: православних Півдня й Півночі, католицького Заходу, тюрксько-мусульманського Сходу. Усі ці впливи синтезувалися в українській історії³. Це, однак, не виключає того факту, що з часів Київської Русі та Речі Посполитої

¹ Див., наприклад: *Kuzio T. Ukraine under Kuchma. Political Reform, Economic Transformation and Security Policy in Independent Ukraine. London, 1997. P. 22.*

² Православні становлять близько 60–70% вірних. З трьох православних церков лише одна визнає зверхність Москви (хоча саме вона є найбільшою за кількістю парафій). Протестанти та греко-католики становлять приблизно по 15% відсотків вірних. За час, що минув із XVII століття Греко-Католицька Церква постала на Західній Україні дійсно національною церквою, і зберегла українців від колонізації. Як і Українська Автокефальна Православна Церква, вона була заборонена Сталіним і вийшла із підпілля лише наприкінці 80-х років.

³ Спробу такого синтезу можна побачити і у підходах українського націонал-комуніста 20-х рр. Миколи Хвильового (до речі, за походженням росіянина, справжнє прізвище – Фітільов) з його гаслами «психологічної Європи» і «азіатського Ренесансу» колишніх колоній і напівколоній, очолити який, на його думку, мала Україна.

вона була частиною європейської історії. Аналізуючи концепцію Гантінгтона стосовно України, необхідно також підкреслити, що українська історія й сучасна ситуація не можуть бути пояснені лише культурно-історичними факторами: багато що залежить і від співвідношення політичних сил.

Балансування Києва між Заходом і Росією пояснюється також амбівалентністю психологічної, культурної та геополітичної орієнтації української еліти, що, в свою чергу, пов'язано з різними орієнтаціями в самому українському етносі, який має яскраво виражені регіональні особливості. Однак, на нашу думку, етнокультурні та регіональні відмінності не є нездоланними, і в разі успіху економічних реформ українське суспільство отримає істотний імпульс для консолідації.

В академічній літературі існують два основних підходи до пояснення ролі націоналізму в процесі розпаду СРСР.

Перший підхід, який умовно можна назвати «детерміністським», ґрунтується на традиціях 60–70-х років, особливо на працях К. Дойча та М. Гехтера. Ще до початку «перебудови» ряд авторів обґрунтовували перспективи українського відродження в кінці ХХ ст., виходячи з концепції «модернізації», а саме: «модернізація» збільшувала ряди національної інтелігенції, яка, однак, потім дискримінувалася, а отже, політизувалася⁴.

Справді, виникнення нових політичних об'єднань в Україні визначалося великою мірою динамікою внутрішніх факторів, насамперед прагненням інтелігенції прискорити «перебудову», подолати наслідки Чорнобильської катастрофи й «духовного Чорнобиля» – політики русифікації. Вимоги Української Гельсінської спілки, що відіграла важливу роль у створенні й радикалізації Народного Руху України за перебудову, перегукувалися з вимогами народних рухів Прибалтики, котрі, як і демократичний рух у Москві, справили великий вплив на радикалізацію ситуації в Україні (таким чином, відбулося поєднання внутрішніх і зовнішніх факторів).

На думку прихильників другого підходу, новітній період світової історії характеризувався зростанням ролі держав, особливо в умовах СРСР, і тому кожний сплеск опозиційної активності легше пояснити періодичним послабленням репресій з боку режиму. Вони наголошують: щоб відправити суспільству «націоналістичне послання» (message), необхідно мати відповідні засоби комунікації. Тому саме лібералізація в умо-

⁴ Див., наприклад: *Krawchenko B. Social Change and National Consciousness in Twentieth-Century Ukraine. Oxford, 1985.*

вах «перебудови» та параліч центральних органів влади значною мірою сприяли росту націоналізму і викликали до життя таке явище, як націонал-комунізм⁵.

Націонал-комунізм був пов'язаний не лише з прагненням зберегти владу, а й з виходом на поверхню латентної в радянський час національної свідомості (голова Верховної Ради УРСР у 1990–1991 рр., колишній секретар ЦК КПУ Леонід Кравчук, тодішній заступник спікера, а потім спікер Іван Плющ – найяскравіші приклади цього). Велику роль відіграла спільна боротьба еліт союзних республік проти союзного центру⁶. Компроміси націонал-демократів з націонал-комуністами, з одного боку, об'єднання національно-визвольного руху з робітничим (шахтарським) рухом на сході країни – з другого, сприяли, на відміну від ряду інших республік СРСР, досягненню незалежності України без насильницьких міжнаціональних конфліктів.

Таким чином, демократизація в Україні поєднувала три різних типи трансформації: лібералізацію зверху (імпульси йшли з Москви), компроміс між верхами в Києві та опозицією і, нарешті, падіння режиму. Після невдалого путчу в серпні 1991 р. й заборони КПУ її націонал-комуністичне крило (очолюване де-факто Л. Кравчуком) трансформувалося в неінституціоналізовану так звану «партію влади», перехопивши в опозиції гасла «незалежності й демократії». Спільна агітація націонал-комуністів та націонал-демократів сприяла тому, що на референдумі про незалежність України 1 грудня 1991 р. «за» проголосувало понад 90% його учасників.

Після досягнення незалежності націонал-демократична опозиція фактично розкололася. Перед нею постала непроста дилема: продовжувати протистояння з колишньою комуністичною номенклатурою чи блокуватися з нею в ряді випадків в ім'я зміцнення незалежності української держави. Більшість обрала останнє. Зворотний бік компромісів полягав, проте, в тому, що радикальні політична й економічна реформи не були проведені, як це сталося, наприклад, у Польщі, Чехії, країнах Балтії. Колишні компартії ЦКЄ та Прибалтики трансформувалися в соціал-демократичні або соціалістичні партії. Оскільки в Україні комуністи-прагматики вийшли з КПУ, у ній після її відновлення в 1993 р. домінували ортодокси.

⁵ Kuzio T., Wilson A. Ukraine: Perestroika to Independence. New York, 1994; Motyl A. Sovietology, Rationality, Nationality: Coming to Grips with Nationalism in the USSR. New York, 1990.

⁶ Одним із найяскравіших прикладів цього став візит Голови Верховної Ради Росії Б. Єльцина до Києва у листопаді 1990 р. і підписання договору між Україною і Росією, що підривало диктат «центру».

Велика складність посткомуністичної трансформації пов'язана і з тим, що, на відміну від своїх західних сусідів, українська держава й суспільство опинилися перед необхідністю проводити не лише посткомуністичну, а й «постімперську» трансформацію, тобто здійснювати одночасний перехід до демократії та ринку, перетворення/створення державних структур і формування української політичної нації. Зазначимо, що на Заході на це пішли століття.

Обраний на вищий державний пост Л. Кравчук одержав кредит довіри в ході проведених одночасно президентських виборів і референдуму про незалежність України. Упущені, як з'ясувалося пізніше, можливості реформ пояснювалися не лише обережним політичним стилем Л. Кравчука та його належністю до комуністичної номенклатури, а і його побоюваннями, що Росія могла б використати антиринкові настрої на сході країни для посилення сепаратистських рухів. Одночасно Захід зайняв очікувальну позицію, розглядаючи Україну з її ядерними ракетами як додатковий елемент нестабільності. Загроза міжнародної ізоляції також утримувала і керівництво країни, й опозицію від прийняття радикальних рішень.

2. Головні риси державного устрою

2.1 Зміцнення президентської влади

В інституціональному плані для України як «багатоукладного, сегментованого суспільства» аж до кінця 90-х рр., з одного боку, був властивий компромісний стиль усередині еліти, який припускав можливість взаємного блокування (елементи «консенсусної демократії», за А. Лійпгартом), а з другого – ускладненим виявився сам процес прийняття політичних рішень.

Введення поста президента у всіх колишніх республіках СРСР великою мірою було пов'язане з тим, що він ставав одним із символів нової державності. Більшість пострадянських суспільств була недостатньо структурованою і не готовою сприйняти складні механізми компромісів і коаліцій у парламентських моделях. Комуністична еліта визнала за краще залишитися в приміщеннях ЦК, що належали тепер адміністрації президента, ніж шукати компроміси в стінах парламенту. Вважалося також, що президенти зможуть збалансувати роль ортодоксальних комуністів у Вер-

ховних Радах республік (обраних ще на початку 1990 р., коли багато-партійність не була визнана де-юре) і подолати їхній опір реформам. Після заборони КПУ комуністична більшість у Верховній Раді України раптом стала безпартійною. Оскільки президенти України (і Леонід Кравчук, і Леонід Кучма) також стали безпартійними, політична відповідальність за керівництво країною була позбавлена чітко розпізнаваного й ідентифікованого суб'єкта.

Практично одразу після проголошення незалежності Кравчук почав створювати вертикаль виконавчої влади, підпорядковану президентові. У 1992 р. було скасовано виконавчі комітети місцевих рад і введено інститут представників президента, які очолили державні адміністрації в областях і районах.

Проте на початку 1994 р. Верховній Раді вдалося прийняти новий закон про місцеві органи влади, згідно з яким інститут представників президента було ліквідовано. Боротьба двох гілок влади, різке погіршення економічної ситуації в країні та падіння життєвого рівня переважної більшості населення, шахтарські страйки призвели до дострокових виборів президента в 1994 р. У результаті Україна стала першою з країн СНД, де у відповідь на нагромаджені соціально-економічні й політичні проблеми демократичним шляхом відбулися перевибори і парламенту, і президента.

Новим главою держави став Л. Кучма – колишній парторг і директор великого радянського заводу в Дніпропетровську з виробництва стратегічних ракет. У своїй інавгураційній промові він стверджував, що «національна ідея не спрацювала». Проте дуже швидко Кучма почав розв'язувати проблеми зміцнення української державності й президентської влади ефективніше, ніж Кравчук: були ослаблені сепаратистські сили в Криму, в 1997 р. підписані повномасштабний договір з Росією (визнавалася, нарешті, територіальна цілісність України) і Хартія про особливе партнерство з НАТО. Балансуючи між Росією та Заходом, але при цьому обережно просуваючись на Захід, Київ у 1996 р. проголосив своєю стратегічною метою інтеграцію в європейські та євроатлантичні структури.

Одне з пояснень політики Кучми полягає в тому, що більшість представників його адміністрації можна охарактеризувати як «другу хвилю номенклатури». Вона була менше заідеологізованою, ніж «перша хвиля» партійних працівників, прагматичнішою, молодшою і, нарешті, враховуючи досвід «позиційної боротьби» і реалії пострадянського суспільства, краще пристосованою до здійснення цілого ряду реформ, ніж націонал-демократична опозиція. Як і Кравчук, Кучма залучив до роботи в уряді деяких представників націонал-демократії, хоч вони, як і раніше, не домінували.

Дистанціюювавшись від свого попередника, політика якого на сході країни розцінювалась як «націоналістична», Кучма у той же час повторив еволюцію Кравчука, який хоч і переміг у східному регіоні, але враховував і позицію Західної України. До цього їх підштовхувала сама логіка державного будівництва. Сценарії можливого «розколу» України, що з'явилися в Росії і на Заході напередодні виборів 1994 р., виявилися далекими від дійсності. Еволюція Кучми в зовнішній політиці також показує, що орієнтації української еліти є прозахіднішими, ніж зовнішньополітичні орієнтації електорату.

Незважаючи на позитивне ставлення до ідеї федералізації України деяких членів команди діючого президента, реальні й енергійні кроки були здійснені ним у протилежному напрямку. Уже в серпні 1994 р. Кучма підпорядкував собі голів районних та обласних рад, що суперечило тодішньому законодавству, яке встановлювало їхнє обрання прямими виборами.

Консолідації місцевої еліти проти центру перешкоджала боротьба двох «вертикалей влади», що тривала на місцях до кінця 90-х рр., – системи рад і державних адміністрацій, які очолювалися представниками президента. Складно виявилось об'єднати Донецьк, Харків, Одесу проти «націоналістів» у Києві, оскільки російськомовні політики не відчували себе виключеними з політичної боротьби в столиці і конкурують між собою.

Відтворенню вертикалі виконавчої влади, підпорядкованої президенту і залежної від нього, великою мірою сприяв Конституційний договір 1995 р. між президентом і Верховною Радою терміном на один рік – до прийняття нової Конституції. Договір значно посилював повноваження президента за рахунок парламенту, зокрема давав йому право призначати прем'єр-міністра без згоди Верховної Ради. Обласні й районні ради знову позбавлялися виконавчих органів.

Проте зберегти ці повноваження в повному обсязі Кучмі не вдалося. Прийнята, нарешті, в 1996 р. нова Конституція України стала результатом компромісу як між президентом і парламентом, так і всередині парламенту. Київ розв'язав проблему «еволюційним» шляхом, на відміну від «революційного» єльцинського – обстрілу танками російського парламенту. Правда, Кучма натиснув на Верховну Раду, погрожуючи винести свій проект Конституції на референдум (за прикладом Єльцина). Тому остаточний, компромісний варіант проекту приймався поспішно, на нічному засіданні парламенту і, можливо, у зв'язку з цим деякі положення Основного закону були написані не досить чітко. Вирішальним для прийняття Конституції 28 червня 1996 р. став той факт, що до правих і націонал-демократів

приєдналися центристи й частина лівих. За її прийняття проголосувало майже дві третини фракції соціалістів на чолі з тодішнім спікером Верховної Ради Олександром Морозом і п'ята частина фракції комуністів (звинувачених, правда, потім керівництвом КПУ в порушенні партійної дисципліни).

Ідеї федералізації і надання офіційного статусу російській мові були відхилені. Федеративна структура майбутньої незалежної української держави була запропонована одним із лідерів націонал-демократів В'ячеславом Чорноволом ще в період створення Народного Руху України в 1989 р. Передбачалась побудова держави за земельним принципом, що, на його думку, дозволило б повніше врахувати особливості різних регіонів України. Ця ідея була також популярною на сході країни. Однак після загострення ситуації в Криму (докладніше про це див. далі) аргументи критиків ідеї федералізації посилювалися. Проти федеративного устрою виступили в ході президентських виборів 1991 р. і Л. Кравчук, і націонал-демократична опозиція. Та й сам Чорновіл згодом перестав про це згадувати. Відповідно до нової Конституції Україна проголошувалася унітарним утворенням, у складі якого, однак, легітимізувалася автономна республіка Крим.

Своєрідний консенсус щодо дотримання основних демократичних процедур, який існував усередині української еліти, здавалося, підтверджував тезу, що демократизація України може стати прикладом для країн СНД. Однак у другій половині 90-х рр. на політику й економіку України почали сильно впливати сформовані олігархічні клани, які «збили капітал» на незаконних або напівзаконних схемах, у тому числі за участі їхніх «старших братів» – російських олігархів.

Найсильнішим і наймонолітнішим багатством уявлявся так званий «дніпропетровський клан», який ще в радянський час був головним постачальником керівних кадрів для республіки. Досить нагадати, що в 1996 р. саме вихідці з Дніпропетровська Леонід Кучма й Павло Лазаренко обіймали пости і президента, і прем'єр-міністра. Стрімке політичне й фінансове зміцнення Лазаренка спричинило в 1997 р. його конфлікт з Кучмою та відставку. Наступне формування Лазаренком опозиційної «Громади» з опорою на Дніпропетровську область показало, що єдність «дніпропетровців» не слід переоцінювати. Зіткнувшись із непокірністю та діставши відповідні уроки, Кучма організував переслідування Лазаренка Генеральною прокуратурою, але фактично дозволив йому виїхати з країни. Того було заарештовано при спробі в'їзду до США і взято під варту за звинуваченням у відмиванні «брудних грошей».

З тих пір Л. Кучма постійно тасує колоду наближених до нього олігархів, не даючи домінувати якому-небудь одному угрупованню. Періодично проголошувана боротьба з корупцією залишається в основному на папері, за винятком тих випадків, коли вона використовується президентом проти політичних суперників.

Після переобрання Кучми на вищий державний пост у 1999 р. ситуація в країні характеризувалася двома протилежними тенденціями. З одного боку, сформувалася антикомуністична, пропрезидентська більшість у парламенті⁷ і приступив до роботи реформаторський уряд Віктора Ющенка. З другого – зростали авторитарні тенденції в політиці Кучми. Їх логічним підсумком став «кучмагейт» – політична криза, що почалася восени 2000 р., пов’язана з використанням президентським оточенням силових, напівкримінальних методів боротьби з опозицією. Безпосереднім приводом для кризи послужили записи, які, за твердженням майора служби охорони президента М. Мельниченка, були зроблені ним у кабінеті Кучми. Посилаючись на ці записи, опозиція навіть інкримінувала главі держави опосередковану причетність до зникнення і вбивства опозиційного журналіста Г. Гонгадзе.

Під час цієї кризи внаслідок спільного голосування в парламенті комуністів та олігархічних фракцій (за «невтручання» Кучми) уряд Ющенка було відправлено в квітні 2001 р. у відставку. У той же час олігархічні клани не отримали при формуванні нового уряду всього, чого хотіли, а запропонований президентом новий прем’єр Анатолій Кінах (як і Кучма, представник директорату) не був ставлеником певного клану і залежав від президента.

Порівнюючи досвід перетворень у посткомуністичних суспільствах, ряд дослідників вважає, що парламентська модель найсприятливіша для демократичних реформ (хоч президентсько-парламентська модель у Польщі також виявилася досить ефективною). В Україні, де партії порівняно слабкі, впливовими є позиції олігархів і комуністів, наявність достатньо сильного президента може, в принципі, сприяти демократичним перетворенням.

Конституція 1996 р. фактично гарантує «взаємну безпеку» президента і Верховної Ради. Так, не можна використати механізм референдуму для роз-

⁷ Внаслідок так званої «оксамитової революції» на початку 2000 р. було змінено керівництво парламенту і всіх його комітетів. Зокрема, комуністи, припинили очолювати комітети із закордонних справ та національної безпеки. Було відмінено вихідний в день Жовтневої революції 7-го листопада, а з фасаду парламенту було нарешті знято барельєф герба УРСР. Проте правові аспекти зняття керівництва Верховної Ради виявилися досить заплутаними. Конституційний суд прийняв «соломонове рішення», формально усунувся від оцінки конституційності «оксамитової революції» і заявив, що ці дії регулюються регламентом Верховної Ради (за таке рішення проголосувало 10 суддів, проти – 7).

пуску парламенту або відставки президента. Глава держави також практично позбавлений можливості розпустити парламент. Кандидатури прем'єр-міністра, генерального прокурора, голів Національного банку, Фонду державного майна, Антимонопольного комітету пропонуються президентом, але повинні бути затверджені парламентом. Верховна Рада може відправити Кабінет Міністрів у відставку, хоч питання відповідальності уряду не може розглядатися більше одного разу протягом однієї сесії і протягом року після схвалення програми уряду.

У президентській республіці (класичний приклад – США) всенародні вибори президента пов'язані з тим, що глава держави безпосередньо очолює виконавчу владу. В Україні всенародно обраний президент формально не очолює цієї гілки влади, «вищим органом у системі органів виконавчої влади» є Кабінет міністрів. Це дозволяє президенту уникати відповідальності й ускладнює формування парламентської більшості й меншості стосовно політики президента, оскільки замість нього відповідальність за конкретні дії несе уряд. При цьому залежний від волі президента уряд Ющенка був більше реформаторським, ніж сам глава держави.

У французькій моделі (президентсько-парламентській) президент призначає прем'єром представника парламентської більшості. Проте він може розпустити парламент і призначити дострокові вибори. Французький президент відправляє прем'єра у відставку за його заявою, в Україні – в будь-який момент. На відміну від США, процедура імпічменту президента України надзвичайно складна і не може бути реально здійснена без прийняття окремого закону про імпічмент. Таким чином, незважаючи на заяви Л. Кучми про те, що президент України повинен бути таким же сильним, як президенти США і Франції, насправді він загалом має більше прав, але менше відповідальності, ніж вони.

Тому, хоч Конституція 1996 р., за оцінками Ради Європи, у цілому створила базу для демократичного розвитку країни, потрібні додаткові закони, зокрема закон про Кабінет міністрів, який передбачав би більшу відповідальність уряду перед парламентом. Проте на прийнятий закон президент кілька разів накладав вето. Одночасно посилилася роль адміністрації президента, яка після обрання Кучми на вищий державний пост почала перебирати на себе повноваження, але не відповідальність, уряду.

Прагнучи до посилення своєї влади, Кучма вів цілеспрямовану кампанію з дискредитації не тільки лівих у парламенті або їх керівництва, а й парламенту як інституту. Він не раз заявляв, що Верховна Рада недієздатна і що її треба розпустити. При цьому адміністрація президента не була

зацікавлена в обранні «правоцентристського» спікера після виборів 1998 р., оскільки це не вписувалося в її кампанію боротьби з «лівим» парламентом. Однак саме Верховна Рада протистояла авторитарним тенденціям у політиці Кучми.

Незважаючи на формування антикомуністичної пропрезидентської більшості у Верховній Раді наприкінці 1999 р., Кучма вирішив обмежити її права. Його олігархічними прихильниками було запущено механізм референдуму за так званою «народною ініціативою». Після різкої критики з боку Ради Європи Конституційний суд України визнав неконституційними два найнебезпечніших для демократії питання референдуму: про недовіру нинішньому складу парламенту і про затвердження нової Конституції на референдумі. Чотири інших пропозиції, схвалених на референдумі 16 квітня 2000 р. (проведеного за законом про референдум, прийнятим ще влітку 1991 р., коли Україна була в складі СРСР), припускають: 1) право президента розпустити парламент, якщо той не в змозі протягом місяця сформувати постійну більшість або ухвалити протягом трьох місяців бюджет, внесений Кабінетом міністрів; 2) скасування депутатської недоторканності; 3) скорочення кількості депутатів з 450 до 300 (що ускладнить обрання представників опозиції); 4) введення другої палати парламенту. Рада Європи зазначила, що з юридичного погляду ці пропозиції є досить нечіткими і можуть порушити баланс між гілками влади. Проте ці положення (за винятком останнього, яке оцінюється неоднозначно навіть серед частини еліти, яка підтримує президента) було включено влітку 2000 р. до президентського законопроекту щодо зміни Основного закону, який Конституційний суд визнав конституційним.

У відповідь частина депутатів Верховної Ради подала свій проект, що передбачав імплементацію всіх положень референдуму, в тому числі введення двопалатного парламенту. Проте вони запропонували обирати президента парламентом, тобто трансформувати Україну в парламентську республіку. Конституційний суд, явно під тиском президента, відкинув ці пропозиції, а сам Кучма назвав проект опозиції «маячною сивою кобилою» і навіть заявив, що його схвалення Конституційним судом означатиме, що «в нас немає Конституційного суду».

Виникла парадоксальна ситуація: народ як «вище джерело влади» «запропонував» і схвалив зміни в Конституції. У той же час законопроект президента, зрештою, не дістав двох третин голосів у парламенті, як того вимагає Основний закон і що підтверджено Конституційним судом. Президент і його команда відклали питання про імплементацію напередодні парламентських виборів 2002 р.

Суперечливим є й указ Л. Кучми (травень 2001 р.) про введення в Кабінеті міністрів і в міністерствах інституту держсекретарів як других осіб. З одного боку, справді, міністр повинен стати політичною фігурою. Проте з другого – уряд тоді має формуватися за результатами парламентських виборів. Зараз же є побоювання, що інститут держсекретарів приведе до подальшого посилення контролю президента та його адміністрації над урядом.

Радикально налаштована проти президента частина опозиції (соціалісти О. Мороза та партія «Батьківщина» на чолі з Юлією Тимошенко⁸) намагалася весною 2001 р. ініціювати референдум про недовіру Кучмі і про більший перерозподіл владних повноважень на користь парламенту. За свідченням соціологічних опитувань, у випадку проведення такого референдуму явка виборців становила б 86%, а за відставку Кучми проголосувало б 63%⁹. Однак, згідно з Конституцією, референдум не мав би прямих юридичних наслідків. А крім цього, влада, безперечно, використала б усі адміністративні важелі для забезпечення результату на свою користь.

2.2 Проблеми регіональної політики

У другій половині 90-х рр. центр значною мірою відновив контроль над регіонами. Тих політиків, котрі відверто протистояли Києву, було усунено. Відцентрові процеси, якщо й не були повністю зупинені, набули латентного характеру. А після виборів 1998 р. почався перехід від «регіональної кланової системи» до системи «міжрегіональної олігархії», що супроводжувався посиленням контролю президента над регіонами¹⁰. У той же час навряд чи можна говорити про повний контроль центру або будь-якої однієї олігархічної групи над тим чи іншим регіоном.

Закон про місцеве самоврядування 1997 р., у цілому позитивно оцінений експертами Ради Європи, зберіг виконавчі органи місцевих рад тільки на рівні сіл і невеликих міст. На рівні районів та областей функції виконав-

⁸ Порівняно з кланом «об'єднаних соціал-демократів» (В. Медведчук – Г. Суркіс), Ю. Тимошенко (колишня соратниця олігарха П. Лазаренка, який втратив силу) перетворилася на «менше зло». По суті, вона стала союзником націонал-демократів, а її короткочасна діяльність в уряді В. Ющенка як віце-прем'єра з енергетики одержала схвалення західних експертів.

⁹ Дзеркало тижня. 2001. 9 червня.

¹⁰ Декілька глав обласних і районних адміністрацій було замінено після президентських виборів 1999 р., бо «не забезпечили» достатньої кількості голосів Кучмі.

чих органів передано місцевим державним адміністраціям, чії керівники призначаються і звільняються президентом. Прямими виборами обираються лише голови сільських і міських (у районах) рад. Фінансування ж місцевих і районних потреб відбувається через трансфери бюджетів обласними адміністраціями на нижчий рівень. Така практика в останні роки була не-ефективною через затримки з виплатою зарплат, корупцію та орієнтованість більшою мірою на особисті зв'язки. Як наслідок, роль обласних і районних рад, значною мірою позбавлених організаційно-фінансової самостійності, зводиться в багатьох випадках до формалізації рішень регіональних органів державної виконавчої влади.

Вибори до місцевих рад 1998 р., як і 1994 р., підтвердили, що перевага надається безпартійним – партійних депутатів було обрано лише 8%. Серед голів сільських і міських рад членів партій також мало – 9% (правда, серед голів районних та обласних рад – до 20%). Це приводить до домінування безпартійної бюрократії та відсутності необхідного громадського й партійного контролю на місцевому рівні. 13 грудня 2001 р., тобто напередодні виборів 2002 р., Верховна Рада прийняла новий закон, згідно з яким, починаючи з рівня міських рад міст обласного підпорядкування і вище (тобто включаючи районні, обласні ради, Київську і Севастопольську міські ради), місцеві ради формуватимуться на змішаній основі (50:50). Однак президент наклав на цей закон вето.

Після виборів 2002 р. кількість партійних депутатів значно зросла – до 22%; у ряді рад більшість належала членам пропрезидентського блоку «За єдину Україну», а в Київських міській і районних радах – членам партії київського мера «Єдність». Проте пов'язано це з тим, що дані структури якраз і об'єднали тих самих представників «партії влади» – місцеву бюрократію, яка активно використовувала на виборах так званий адміністративний ресурс.

Напередодні президентських виборів 1999 р. ряд лідерів місцевої влади виступили за економічну й фінансову децентралізацію, створення другої палати парламенту. Незрозуміло, однак, як вона при цьому формуватиметься. Якщо в ній будуть представлені призначувані «губернатори», голови обласних рад, мери обласних центрів, це посилить залежність палати від президента. Якщо ж кожна область буде представлена, скажімо, трьома сенаторами, обраними прямим голосуванням, це приведе до збільшення округів і також дасть перевагу представникам влади (цікаво, що в цьому випадку Кучма погоджується на пропорційну систему виборів у нижню палату). Нарешті, якщо губернатори обиратимуться прямим шляхом, це може надати їм більшої легітимності в протистоянні з центром і

стимулюватиме відцентрові тенденції (як це було в Росії). Навіть деякі прихильники Кучми ставляться до цієї ідеї скептично. Разом з тим, однакове представництво від різних областей давало б певну перевагу Правобережжю, а не більш русифікованому Лівобережжю, де живе більше половини населення України, але розташовані тільки 9 областей із 24, а також Крим. У новому парламенті ідея двопалатного парламенту також має численних противників, тому навряд чи вона може бути втілена в життя найближчим часом.

Специфічна ситуація в Автономній Республіці Крим. У період руху України до незалежності прихильники збереження СРСР намагалися використати проблеми, пов'язані з кордонами республіки, формуванням автономних утворень у її складі. У кінці 80-х рр. тодішнє комуністичне керівництво Криму заявляло про недоцільність відновлення автономії. Проте вже в січні 1991 р. воно поспішило провести референдум про майбутнє Криму – до повернення кримських татар (депортованих у 1944 р., коли Кримську АРСР, що перебувала в складі РРФСР, було ліквідовано) і навіть до прийняття відповідного закону про референдум. Характерним є те, що Організація кримськотатарського національного руху (ОКНР) референдум бойкотувала.

Перемога проросійських сил (блок «Росія») на виборах у Криму в 1994 р., як це не парадоксально, привела до їхнього розколу. Лідери блоку продемонстрували авантюризм, амбіційність, наслідком чого стало скорочення прав кримської автономії. На виборах до Верховної Ради Криму 1998 р. за інтеграцію з Росією виступили КПУ і партія «Союз» – спадкоємиця блоку «Росія». КПУ завоювала 36 місць із 100, «Союз» зазнав нищівної поразки, отримавши тільки чотири мандати. У результаті в 1998 р. був досягнутий компроміс: спікером кримського парламенту став лідер місцевих комуністів Леонід Грач (за мовчазної підтримки Кучми, якого такий варіант влаштовував більше, ніж Грач як лідер КПУ), а член пропрезидентської НДП Сергій Куніцин – прем'єр-міністром Криму.

Після обрання Грача його виступи стали більш компромісними. Восени 1998 р. парламент України затвердив прийняту Верховною Радою Криму Конституцію Криму¹¹. Згідно з Конституцією, Рада міністрів Криму розпоряджається бюджетом, який ухвалюється парламентом, з достатньою незалежністю від центральної влади. Однак голова Ради міністрів Криму

¹¹ Л. Грач заявив: «Моє кредо: щоб Крим повернувся у конституційне поле України. І ми це завдання виконали» (хоча багато хто з політиків у Києві воліли б, щоб у Криму була не конституція, а лише статут автономії).

призначається й звільняється кримським парламентом за згодою президента України (ст. 136 Конституції України).

Верховна Рада на чолі з її спікером та уряд Криму перебувають у стані перманентного протиборства, при цьому Кучма відіграє роль арбітра. На початку літа 2001 р. Л. Кучма погодився з рішенням Верховної Ради Криму відправити Л. Куніцина у відставку, однак призначив його своїм радником. Сам Куніцин заявив, що активно готуватиметься до нових виборів у Криму. Ситуацію ускладнювала наявність у Криму місцевих олігархічних кланів, пов'язаних з олігархами в центрі. У будь-якому випадку перебування комуніста Грача у владних структурах послабило його можливості скористатися гаслом «опозиційності режиму» для того, щоб отримати підтримку лівих на наступних парламентських і президентських виборах.

Під час виборів до Верховної Ради Криму в березні 2002 р. комуністи завоювали лише 15 мандатів із 100, а проросійські партії – три. У результаті новим спікером став Борис Дейч, член пропрезидентської Партії регіонів, уряд знову очолив С. Куніцин. Слід також відзначити, що в місцевих радах усіх рівнів 14% депутатів тепер становлять кримські татари, що, безумовно, також є стабілізуючим фактором.

3. Влада й суспільство

3.1. *Легітимація політичної влади. Еліта й громадяни*

Після десяти років незалежності український соціум усе ще має досить непевні контури й невиразну соціально-політичну топографію. За роки незалежності були зняті найодіозніші ідеологічні й політичні обмеження, що перешкождали розвитку інститутів громадянського суспільства. Відбулася загальна лібералізація настроїв і дій. Фактом громадсько-політичного життя країни стали ідейний і політичний плюралізм, а в економіці – приватна власність, яку не заперечує більшість населення.

Проте зосередженість еліт на боротьбі за владу й економічна криза, що розтягнулася майже на десятиліття (економічний підйом почався в 2000 р.), негативно вплинули на формування громадянської активності населення. Держава, яка через слабкість не виконувала багатьох своїх функцій щодо соціальної опіки й розширення сфери самоврядування, успішно «одержавила демократію», зберігши високий ступінь централізації. Вона твердо каже «ні» або мовчить тоді, коли треба говорити «так». Через це багато громадян

гостро пережили «негативну незалежність» від держави, відсутньої там, де вона зобов'язана бути: так було в другій половині 90-х рр. з їх масовими невіплатами зарплати і звуженням можливостей задоволення навіть основних потреб.

Шістдесят відсотків громадян України впевнені, що протягом останніх п'яти років їхні права й свободи порушувалися, в основному в соціально-економічній сфері (86%). При цьому на словах респонденти демонструють готовність захищати свої права. Лише 5% не вважають за необхідне звертатися за захистом порушених соціально-економічних прав. Проте майже три чверті тих, хто повідомив про порушення прав, не потурбували жодної з інстанцій, здатних їм допомогти. Правозахисні організації недостатньо активні і не мають істотної підтримки в суспільстві. Вони не стали ні катализатором, ні рушієм правозахисної справи¹².

Оцінюючи взаємовідносини між державою й суспільством в Україні, американський політолог Пол д'Анієрі наголошував напередодні виборів 1998–1999 рр., що, незважаючи на глибокі протиріччя в Україні, різні сегменти суспільства не можуть здійснити такий тиск, який спричинив би колапс держави. Але суспільство слабке і в стимулюванні реформ. У свою чергу державний апарат, навіть бажаючи реформ, не мав протягом 90-х років достатніх сил для проведення реформістського курсу¹³.

На відчуження влади й держави від своїх громадян останні відповіли масовим ухилянням від сплати комунальних послуг і перенесенням економічної діяльності в «тінь». У перші роки незалежності населення, як про це свідчать опитування громадської думки, масово підтримувало ліберальні реформи. Проте, заплативши високу ціну грошовими заощадженнями, які зникли, втративши стабільну роботу та постійний заробіток, люди почали розчаровуватися. За даними Київського міжнародного інституту соціології (КМІС), з думкою про те, що громадяни України повинні мати право володіння приватною власністю на землю, погоджувалися 58% опитаних у 1991 р. і 35% – у 2001 р.; мати право володіти малими й середніми підприємствами – 52% і 35%; великими підприємствами – 32% і 16% відповідно.

¹² Опитування «Права й свободи людини в оцінках громадян України», проведене в березні 2000 р. Інститутом політики в рамках проекту Програми розвитку ООН (ПРООН) в Україні «Захист прав людини». Збирання й оброблення інформації здійснені фірмою GfK-USM («Українські опитування й дослідження ринку»). Опитано 1200 чол., похибка вибірки 2,5% (Права і свободи людини в Україні. К.: Інститут політики, 2000. С. 40).

¹³ D'Anieri P. Conclusion: Institutionalizing Democracy in a Divided State // State and Institution Building in Ukraine / Ed. by Kuzio T., Kravchuk R., D'Anieri P. New York, 1999. P. 331–332.

Таблиця 1

Наскільки Ви довіряєте...
(відсотки округлено)

	Політичним партіям		Верховній Раді		Уряду		Президенту	
	1994	2001	1994	2001	1994	2001	1994	2001
<i>Зовсім не довіряю</i>	42	34	29	35	28	32	32	37
<i>Скоріше не довіряю</i>	25	30	22	29	23	25	21	23
<i>Важко сказати</i>	30	32	39	29	37	32	30	28
<i>Скоріше довіряю</i>	2	3	8	5	9	9	12	9
<i>Повністю довіряю</i>	1	1	2	2	3	2	5	3

Дані моніторингу настроїв громадян, що проводиться з 1994 р. Інститутом соціології Національної академії наук України (національна вибірка – 1800 чоловік, похибка вибірки – 2,5%, автори програми – Є. Головаха і Н. Паніна).

У способах легітимації політичної влади зараз і за «старого порядку» багато спільного. Хоч формальна легітимність набувається нині під час багатопартійних виборів, у тих, хто отримав мандат на реалізацію влади, зовсім відсутнє прагнення підтримати легітимацію знизу, виявляючи повагу і визнання. Через що влада не набуває авторитету і не має підтримки, що спиралася б на внутрішньо усвідомлене кожним індивідом переконання в особливій значущості і правильності дій влади. Проте таке переконання, за М. Вебером, є «внутрішньою» гарантією легітимності. Її якраз і бракує в сучасній Україні. Результатом цього є надзвичайно низький рівень довіри громадян України до структур влади (див. табл.1).

Без легітимації знизу суб'єкти влади неминуче змушені звертатися до здавна відомих технологій забезпечення самолегітимації. Їх застосування дуже обмежене в демократичних суспільствах, але поширене за авторитарних режимів і в перехідних суспільствах. Назвемо лише деякі з них. *По-перше*, технологія, основана на «демонстрації відданості». У випадку України це насамперед відданість політичній стабільності, незалежності, реформам. *По-друге*, технологія культивування відсутності альтернативи, своєрідного політичного варіанта «іншого немає». У своїй крайній формі ця технологія легко трансформується в культивування образу ворога. Так сталося тоді, коли очолювані опозицією виступи проти Л. Кучми в заяві президента України, голови Верховної Ради та прем'єр-міністра від 13 лютого 2001 р. були розцінені як акції «профашистських» сил. *По-третє*, технологія доктринальної легітимації діячами науки й мистецтва, інтелектуалами й лідерами громадської думки,

про яку достатньо сказано вже Р. Міллсом¹⁴. По-четверте, технологія «клієнтелізму», яка переживає в Україні справжній ренесанс. Під патронатом президента проводяться спортивні змагання й фестивалі, виставки й ярмарки, шоу та конкурси.

Проте ідея парламентаризму, не встигнувши укріпитися на українському ґрунті, була серйозно дискредитована. Образ народного депутата, якщо не хабарника, то нероби, активно розповсюджувався пропрезидентськими електронними й друкованими мас-медіа. До того ж на референдумі в квітні 2000 р. громадяни України істотно обмежили свої можливості здійснення контролю за владою, адже саме парламент є їхнім основним знаряддям контролю.

Та і сама Верховна Рада еволюціонувала в бік відмови від функцій контролю за виконавчою владою. Протягом формування пропрезидентської більшості одразу після другого туру президентських виборів наприкінці 1999 р. постала потреба в лояльності, особистій відданості. Але ж це не сприяє прийняттю законів, направлених на посилення громадського контролю за владою. Ще раніше, в 1997–1998 рр., ця тенденція проявилася й на регіональному рівні. Сім голів обласних державних адміністрацій (безпосередньо призначених президентом України) очолили і обласні ради, поклавши на себе функції контролю за собою ж. Цим самим було порушено чинне законодавство, але, очевидно, з мовчазної згоди першої особи держави і як винагорода за лояльність. Тільки після численних виступів у пресі і в парламенті із засудженням безсоромного порушення закону безпосередньо призначеними президентом чиновниками вони були змушені розпрощатися з однією з посад.

Ступінь прозорості влади залишається надзвичайно низьким. Не реалізується і право громадян на різну й вичерпну інформацію, хоч існуюча законодавча база в цілому створює умови для вільного вираження своїх думок і поширення інформації. Виходять опозиційні до влади видання (газета «Комуніст», газети Соціалістичної партії і партії «Батьківщина» – «Товариш» і «Вечерние вести»). Проте реальні стосунки влади і ЗМІ явно не вкладаються в рамки правового поля. В останні роки широко застосовувалися судові механізми тиску на пресу. Більшість судових процесів була пов'язана з позо-

¹⁴ Mills W. Power. Politics and People. New York, 1965. P. 612. В останні роки технологія доктринальної легітимації набула в Україні стійкої форми науково-практичних конференцій з участю керівництва держави. Останні з них – з економічної проблематики та з реформи політичної системи – вів президент, він виступав на них з доповідями й заключним словом. Про що б конкретно не йшла мова на подібних конференціях, навмисно чи ненавмисно вони направлені на посилення легітимності дій влади.

вами про захист честі й гідності та компенсації моральних збитків з боку державних чиновників і політиків. При цьому суми компенсацій неймовірно завищувалися, що ставало причиною банкрутства видань¹⁵. За оцінками експертів, зняття з ефіру загальнонаціональних каналів деяких програм новин свідчить про наявність у країні політичної цензури¹⁶.

Відомо й чимало випадків фізичного тиску на журналістів. За останні п'ять років в Україні вбито вже шість із них, причому немає жодних сумнівів у тому, що всі вбивства пов'язані з професійною діяльністю жертв.

Незалежні, здатні контролювати владу, ЗМІ не сформувалися і на основі приватної власності. Останнім часом посилилася тенденція до створення потужних медіа-комплексів, що об'єднують кілька популярних комерційних друкованих ЗМІ і підтримуються певними політичними структурами. Їхній інтерес до політики обмежений рамками лояльності до влади, а проблема транспарентності влади й політики не обговорюється достатньою мірою.

Політична культура правлячих еліт і населення в цілому в Україні не має помітних відмінностей. У першій половині 90-х років відмінностей між орієнтаціями простих громадян та еліти в Україні було більше, ніж у Росії, але менше, ніж у США, Франції та Швеції¹⁷. Вищих представників політичної влади України важко звинуватити в популізмі, тобто в чомусь, що суперечить їхнім власним переконанням. Не надмір популізму, а нестача елітизму характеризує їх точніше.

У попередні десять років внутрішня неоднорідність еліти зростала. Річ у тім, що верхньому шару колишньої, ще радянської, правлячої еліти («номенклатури» за термінологією кінця 80-х рр.) у 1991 р. вдалося зберегти своє становище – вона щасливо уникнула стигми «ортодоксальна еліта». Ціною стало прийняття ідей незалежності й суверенності, їх декларування та втілення в життя. Із випробування через розпад СРСР українська еліта вийшла ідеологічно оновленою, не зазнавши відчутних моральних і статусних втрат. Більше того, найближчі перспективи не залишали сумнівів у тому, що вона нічим не має наміру ділитися і нічим не поступиться. Оскільки

¹⁵ Так, опозиційну президенту газету партії «Громада» «Всеукраинские ведомости» було закрито напередодні виборів у Верховну Раду в 1998 р. після штрафу в 3,5 млн грн. (на той момент – близько 1 млн дол. США).

¹⁶ Средства массовой информации в странах СНГ. Анализ политической, законодательной и социально-экономической структуры. 2-е изд. / Под ред. Дж. МакКормак. Дюссельдорф: Европейский институт средств массов. информ. 1999. С. 320, 325.

¹⁷ Miller A.H., Hesli V.L., Reisinger W.M. Comparing Citizen and Elite Belief Systems in Post-Soviet Russia and Ukraine // Public Opinion Quarterly. 1995. Vol. 59. P. 19.

в її розпорядженні опинився дефіцитний ресурс — доступ до еліти, — вона й почала його розподіляти.

Розширення владних виконавчих повноважень, яке стало природним наслідком здобутої незалежності, а також раптова поява можливостей прикладення зусиль у бізнесі й фінансах вимагали залучення до державних і підприємницьких справ нових людей. Більше того, в той початковий період конструювання незалежності несподівано отримана статусна безпека схилила до великодушності. Однією з перших, через участь у роботі Верховної Ради та у виконавчій владі західних областей, була інкорпорована українська контреліта — згруповані навколо Народного Руху України національно-демократичні активісти, а також дисиденти, які постраждали від радянської влади. Для колишньої еліти факт інкорпорації став одним із джерел легітимності.

Порівняно швидко сформувалися й заповнилися інші канали проникнення в еліту. Для другого й третього ешелонів колишньої партійної номенклатури таким каналом стали наново створювані партії та участь у виборах у Верховну Раду й місцеві органи влади. Фінанси й бізнес особливо приваблювали енергійну молодь, лідерами серед якої ставали колишні комсомольські функціонери. До 1996 р. остаточно сформувався ще один «ескалатор» в еліту — вертикаль обласних президентських адміністрацій, місцева державна бюрократія. Саме остання і є нині опорою державної влади, вона найвпливовіша в правлячих колах.

Неоднорідність еліти характеризується двома головними рисами. По-перше, вона фрагментована інтересами політики й бізнесу, що не збігаються, та, як наслідок, відмінностями в стратегії і тактиці конструювання держави й громадянського суспільства. По-друге, різні фрагменти правлячої еліти розташовуються на різній відстані від центру політичної системи, яким є президент України. Залежно від його позиції, ступінь впливовості еліт є величиною змінною.

У такому разі не мають значення відмінності між «старою», «ноювою» і «найновішою» елітами. Навіть «найновіша» відсіяна й відібрана старою і скоріше подібна, ніж відмінна від неї. Причому подібність підтримується не особистісними якостями, а суворим дотриманням правил взаємовідносин, що ґрунтуються на взаємних обмінах (статуси на лояльність, солідарність і безпеку), на спільному життєвому шляху (внутрішні «команди») і, як завжди було прийнято в радянській політичній верхівці, на родинних зв'язках. Очевидній гетерогенності в деяких аспектах протистоїть принципова гомогенність у зразках ставлення до першої особи держави.

Із середини 90-х рр. правляча еліта являє собою доволі «закриту» групу¹⁸. Оскільки контроль здійснюється особисто президентом, оновлення еліти, а також зміни апробованих та усталених зразків її поведінки можна чекати лише в рік переобрання президента або, як іноді висловлюються обережніше, в «наступному політичному циклі».

Нині гостро стоїть питання компетентності еліти. Якщо приватизація перевалила за екватор, а економіка подає лише слабкі сигнали до одужання, то наскільки винна в цьому еліта? Якщо «тінь» накрила половину економіки, а також більшу частину процесів прийняття рішень, то чи можна визнати еліту компетентною?

У той же час не можна заперечувати того, що виразно намітилися сфери компетентності цієї еліти. Їй відомі шляхи, що ведуть до влади, і вона вміє ними впевнено просуватися. Вона непогано навчилася конвертувати політичну владу в матеріальні доходи і навпаки. Вона цілком результативна в боротьбі за владу та її втримання з допомогою процедурної демократії.

Загалом сучасна правляча еліта України скоріше компетентна для себе, аніж для громадян. Вирішальним стало те, що успадкована від пізнього соціалізму еліта вміла більш-менш добре підтримувати функціонування створеного для неї державно-господарського комплексу, але виявилася нездатною до конструювання нового соціально-економічного порядку. Торги з розпродажу вакантних місць в еліті завершилися тим, чим і мали завершитися: спадщина проїдалася, підмурівок нового закладався поволі, відчуття самодостатності й самозабезпеченості підтримувало внутрішньоелітну лояльну солідарність і самозаспокоєність.

3.2. Партийна система

Формування багатопартійної системи в Україні розпочалося у кінці 80-х років минулого століття. У 1989 р. створюється Народний Рух України за перебудову. У 1990 р. з'являються Республіканська, Соціал-демократична, Ліберально-демократична партії, Партія зелених та ряд інших. Надзвичайно сильним

¹⁸ Було підраховано, що на початок 1998 р. у восьми урядах України (кабінет А. Кінаха – вже десятий) було 284 посадових крісла, які займали 156 чоловік. Інакше кажучи, уряди змінюються, а люди залишаються в «обоймі» в середньому майже два терміни (Правляча еліта сучасної України. Аналітична доповідь № 10. К.: Інститут соціології НАН України, Український центр досліджень миру, конверсії та конфліктних ситуацій, 1988. С. 23). Під час останньої зміни уряду навесні 2001 р. дві третини міністрів зберегли свої посади. Із семи новопризначених троє входили в восьмий уряд.

стимулом розвитку партійної системи стало призупинення діяльності Комуністичної партії України постановою Президії Верховної Ради від 30 серпня 1991 р. Вихідці з КПУ заповнили партії не лише лівого, а практично всього політичного спектра. У жовтні 1991 р. другий ешелон працівників колишніх обкомів, міськкомів і райкомів створює Соціалістичну партію України. У 1992 р. в Селянську партію об'єдналися колишні комуністи, пов'язані із сільським господарством. У квітні 1993 р. легалізується діяльність самостійної Комуністичної партії.

При цьому в Україні немає «історичних» лівих партій, тобто знищених комуністичним режимом, а тепер відновлених (такі партії відновили свою діяльність у багатьох країнах ЦСЄ, проте сильними вони стали лише в Чехії та Словенії). Ліві партії виникли на базі забороненої компартії, але до них лише частково можна застосувати термін «successor parties» – «партії-спадкоємиці» (як у більшості країн ЦСЄ, де компартії почали трансформуватися в соціалістичні й соціал-демократичні партії). Річ у тім, що матеріально-організаційними ресурсами колишньої КПУ в першу чергу скористалася та частина номенклатури, яка перетворилася в безпартійну «партію влади».

У той же час логіка «нормального» розвитку приводить до того, що широкі об'єднання, створені для боротьби проти тоталітарної системи, або розпадається (його представники розходяться за різними ідеологічними течіями), або займає чітко окреслену політичну нішу. Процес диференціації триває, і ми можемо знайти представників Народного Руху за перебудову в партіях майже всього політичного спектра. Проте роль національного чинника, проблеми захисту мови й культури все ще залишаються актуальними, а звідси — наявність націонал-демократичного крила в політичному спектрі країни (воно уособлюється Рухом, який у 1993 р. перетворився на партію, але в 1999 р. розколовся). Націонал-демократи (зараз це насамперед Народний Рух України, Український Народний Рух, що від нього відколовся, партія «Реформи і порядок») займають місце правого центру.

До 1998 р. вибори проходили за мажоритарними округами, і не дивно, що половина депутатів, обраних у парламент, були безпартійними. Введення в 1998 р. змішаної системи виборів (половину місць із 450 вперше було віддано партійним спискам, вводився 4-відсотковий прохідний бар'єр) сприяло посиленню партій, хоч майже половина депутатів, обраних за мажоритарними округами, все ще залишалися безпартійними (близько 22% усіх членів Верховної Ради).

Включення в списки партій бізнесменів дозволило закласти основу фінансової підтримки участі партій у виборчій кампанії. Напередодні виборів 1998 р. великі бізнесмени використали марку Соціал-демократичної

партії для створення Соціал-демократичної партії (об'єднаної). Утворилася також Народно-демократична партія – певний український аналог партії влади, яку на момент виборів очолював прем'єр-міністр України. Частина колишніх членів Соціалістичної партії організовує радикально-популістську Прогресивну соціалістичну партію. Комуністи здобули під час виборів майже чверть голосів і знову сформували найчисленнішу фракцію. Проте депутатів лівої орієнтації була лише відносна більшість, що не дозволяло їм проводити власні рішення. Досягнуті компроміси щодо законодавчих актів пояснювалися не стільки необхідністю, продиктованою станом економіки й суспільства, скільки рівновагою сил у Верховній Раді.

Виконавча влада залишилася позапартійною: голови обласних адміністрацій або призупиняють членство в партіях на термін своїх повноважень, або не вважають за можливе проводити лінію партії в своїй діяльності; так само роблять і призначені в уряд чиновники. Однак і законодавча влада не стала справді партійною. Обрані за мажоритарною системою в Верховну Раду депутати прилучалися до процесу організації нових партій, сприяючи цим самим партійній фрагментації парламенту.

Політичні сили в парламенті постійно перегруповуються, депутати, обрані як «незалежні», мандрують між фракціями. Партії не відіграють великої ролі у формуванні уряду. Навіть уряд В. Ющенка не відбивав структури парламенту, в ньому домінували безпартійні політики. У цілому, президент Кучма вважає за краще розколювати потенційно сильні партії та балансувати між ними.

Відокремлені від реальної влади, а отже, і від виконання суспільно значущих функцій, маючи нерозвинені низові структури, багато партій удосконалюються переважно в мистецтві непублічного впливу. Така аж ніяк не безневинна практика здатна визначити еволюцію українського парламентаризму в бік тіньової політики, що загрожує перетворенням Верховної Ради на більш-менш тривалий період в інститут захисту інтересів корпорацій та окремих бізнесменів. У більшості партій подібна діяльність великою мірою потіснила виконання завдання з формування політичних інтересів великих груп виборців.

Нині впливовість партій визначається не підтримкою виборців, не здатністю реалізовувати передвиборні програми й готовністю нести відповідальність за свою діяльність, а наближеністю до безпартійної влади. Як наслідок, не партії формують владу й наповнюють її змістом, а безпартійна влада надає їм певного статусу неначе милість або винагороду.

За межами виразно лівих і виразно правих настроїв у суспільстві, носіями яких є відповідні ідеологічні партії, залишається так званий центр.

У ньому територіально локалізовані групи інтересів, що мають ресурси впливу на позапартійну владу, конституують себе як партії. Такими є, наприклад, створені зовсім недавно партія «Трудова Україна» (що спирається значною мірою на дніпропетровський регіон та вихідців з нього) та Партія регіонів України, яку аж до передвиборної кампанії 2002 р. очолював М. Азаров, керівник Державної податкової адміністрації України (донецький регіон і вихідці з нього).

Ідеологічні орієнтації українського електорату (ліві, центр, праві) є відносно стабільними. Порівнюючи результати виборів 1994 і 1998 рр., англійські політологи Ендрю Вільсон і Сара Берч відзначали, що Україна не мала «справді загальнонаціональної партійної системи, тільки сукупність локальних систем, але їх сумарний ефект, схоже, є досить передбачуваним». Тому «нестабільність у парламентській політиці не може приписуватися турбулентностям у поведінці електорату. Скоріше, вона пов'язана з нестабільністю партійної системи на рівні еліт»¹⁹.

В Україні не з'явилася (принаймні до виборів 2002 р.) консолідована політична опозиція. Логіка сформованого політичного устрою припускає лише одну реальну опозицію – президентові, а фактично – всьому державному апарату. Оскільки лозунги демократичного й ліберального реформування країни монополізовані президентом, протистояння з першою особою держави явно не дістає, незважаючи на очевидну кризу легітимності влади, масової підтримки низу. У кампанії взаємної дискредитації позиції партії (або блоку партій) виявляються вразливішими.

Самодискредитація та дискредитація партій президентом і його адміністрацією помічені на рівні масової свідомості. За даними моніторингового обстеження Інституту соціології, у 1994 р. 36% опитаних ствердно відповідали на питання про те, чи необхідна Україні багатопартійна система (вона тоді тільки окреслилася), а в 2001 р. – лише 27%²⁰. А втім, понад дві третини тих, хто має право голосу, взяли участь у виборах 1998 р. і 2002 р. Існування багатьох партій у політичному просторі вже сприймається нормально, а в громадян формується навик розрізняти їх і висловлювати певну підтримку. При цьому реальну багатопартійність становлять 8–10 політичних партій, які мають шанс подолати чотиривідсотковий виборчий бар'єр.

¹⁹ Wilson A., Birch S. Voting Stability, Political Gridlock: Ukraine's 1998 Parliamentary Elections // *Europe-Asia Studies*. 1999. Vol. 51. No 6. P. 1040, 1060.

²⁰ Українське суспільство 1994–2001. Результати опитування громадської думки. К.: Інститут соціології НАН України, ТОВ Соціс, Фонд «Демократичні ініціативи», 2001. С. 36.

У ході виборів у березні 2002 р. у парламент пройшло шість партій та блоків: правоцентристський реформаторський блок В. Ющенка «Наша Україна» (23,6% голосів), компартія (19,8%), пропрезидентський блок «За єдину Україну» (11,8%), дві сили радикальної опозиції – Блок Юлії Тимошенко (БЮТ) (7,3%) і Соцпартія (6,9%), а також олігархічна СДПУ(о) (6,3%).

Незважаючи на різні порушення, парламентські й президентські вибори 1994 р. і парламентські вибори 1998 р. загалом були оцінені міжнародним співтовариством як вільні. Однак під час виборів 1999 р. спостерігачі відзначали використання посадовими особами свого службового становища, домінування одного кандидата (Л. Кучми) у ЗМІ та його представників у складі виборчих комісій. У скаргах, направлених опозицією у Верховний Суд України, повідомлялося про численні погрози звільнення з роботи, акти прямого фізичного насильства, порушення таємниці голосування і, нарешті, пряма фальсифікація результатів голосування. У підконтрольних державі й олігархам ЗМІ фактично вводилася цензура, були випадки видання фальшивих номерів газет, що дискредитували опозицію. Це дало підстави місії ОБСЄ зробити висновок про те, що вибори 1999 р. «не відповідали певним критеріям і зобов'язанням, прийнятим країною перед ОБСЄ»²¹.

Проте в цілому результати виборів 1999 р. збіглися з прогнозами соціологів. Високий ступінь маніпулювання влади результатами голосування повністю підтвердився лише в ході референдуму 16 квітня 2001 р.²²

Перемогою демократії стало голосування за партійними списками на виборах 2002 р. Незважаючи на тиск влади, обмеженість доступу до засобів масової інформації, перемогу одержав блок «Наша Україна», чотиривідсотковий бар'єр упевнено подолали сили радикальної опозиції БЮТ і СПУ. Невисокі результати, незважаючи на величезні фінансові впливання, показали олігархічні «За єдину Україну» та СДПУ(о). Провалився ряд передвиборних проектів «партії влади», на 5% порівняно з 1998 р. скоротилася кількість голосів за список КПУ.

²¹ ОБСЄ. Бюро з демократичних інститутів та прав людини. Президентські вибори в Україні 31 жовтня та 14 листопада 1999 р. Підсумковий звіт. Варшава, 2 березня 2000 р.

²² За даними ЦВК, 47% виборців проголосували достроково. Явка виборців на референдум становила 81,2%, тоді як у другому турі президентських виборів узяло участь 73,8% (у першому турі – 70,2%), нетиповою була активність виборців у другій половині дня, незвично малим – відсоток недійсних бюлетенів і суттєва розбіжність даних опитувань з винесених на референдум питань з обнародованими результатами (Паниотто В., Харченко Н. Социологические исследования как способ контроля результатов выборов и референдумов // Социология: теория, методы, маркетинг. 2001. № 1. С. 159–169).

У той же час найвразливішою для маніпуляцій залишається сама передвиборна кампанія, передусім доступ до ЗМІ й використання так званого адміністративного ресурсу. Не лише суб'єкти виборчого процесу, а і його організатор – Центральна виборча комісія – не мають ефективних правових та інших важелів впливу на хід і зміст передвиборних баталій. Особливо це помітно в мажоритарних округах, де «партії влади» вдалося компенсувати свою поразку в загальнонаціональному окрузі. Саме за рахунок депутатів-мажоритарників фракція «Єдина Україна» до початку роботи нового парламенту (15 травня 2002 р.) «роздулася» до 177 депутатів (хоч за партійними списками вона одержала всього лише 35 мандатів), обійшовши, таким чином, за кількістю фракцію «Наша Україна» (118 місць). Та невдовзі аморфність «Єдиної України» призвела до її розколу на 8 фракцій і груп.

Вибори в Україні – єдина форма участі громадян у політиці, що полягає в делегуванні влади партіям та особам. У той же час – це й економічний феномен, що вивільняє й очищає значні кошти, які раніше перебували в тіні. Він також засвідчив усе активніше втручання державних інституцій у виборчий процес.

Виборчі кампанії 1998–1999 рр., референдум 2000 р. і особливо довибори у Верховну Раду в кількох мажоритарних округах улітку 2000 р. показали, що контроль над «губернаторами» (так в Україні неформально називають голів обласних адміністрацій) дає олігархічним партіям практично стовідсоткові можливості для проведення своїх кандидатів у мажоритарних округах. Готуючись до виборів 2002 р., Верховна Рада прийняла закон про вибори на пропорційній основі (за нього голосували і ліві, і праві), на який президент наклав вето. Л. Кучма побоювався посилення, по-перше, лівих (особливо після перемоги комуністів у Молдові на початку 2001 р., які одержали понад 50% місць у парламенті), а по-друге, партійної структуризації в парламенті і, отже, більшої відповідальності уряду перед парламентом. Верховна Рада прийняла частину зауважень президента й ухвалила в червні 2001 р. законопроект, який зберігав змішану систему, але віддавав партійним спискам 75% місць. Л. Кучма заявив на це, що «із здоров'ям у парламентарів не все гаразд» і що їм «треба поїхати відпочити». Зрештою, законодавці змушені були повернутися до попереднього варіанта змішаної системи – 50 на 50, на основі якої і пройшли вибори 2002 р. У новому парламенті і ліві, і праві (п'ять із шести фракцій, за винятком «Єдиної України») виступають за те, щоб наступні вибори проводилися на основі пропорційної системи.

4. Проблеми ефективності існуючої політичної системи

Існуюча в Україні політична система є ефективною і в той же час неефективною. Вона неефективна тоді, коли йдеться про забезпечення політичної стабільності й економічного розвитку, але досить ефективна тоді, коли необхідно забезпечувати власну безпеку й умови самовідтворення. Такого роду політичний процес уже давно не підживлюється енергетикою «великого розпаду комуністичної системи» і перейшов, так би мовити, на альтернативні джерела енергії. При цьому гострота проблем зовнішньої безпеки помітно поступається гостроті проблем внутрішньої безпеки.

Нині чітко проявилися виклики, що постали перед усіма пострадянськими країнами. Це здатність держави й суспільства, по-перше, адекватно визначати найістотніші проблеми сьогодення і знаходити такі способи їхнього розв'язання, які дають соціальний та економічний вигреш переважній більшості населення, а не окремим особам або групам. По-друге, правильно й вчасно реагувати на проблеми, що можуть постати в майбутньому. І, по-третє, ефективно взаємодіяти з іншими державами й суспільствами у розв'язанні подібних проблем, оскільки значна їх частина має наднаціональний характер і, отже, повинна долатися спільними зусиллями.

Просування до демократичних стандартів не стало справжньою метою політичної еліти України. Декларацій з цього приводу першими особами держави зроблено більш ніж достатньо. Проте напрям розвитку країни визначається не деклараціями, а твердою політичною волею, матеріалізованою і у відповідних домовленостях, і в бажанні їх виконувати, і в здатності керувати внутрішніми процесами. Оскільки такої волі не було, Україна все більше вкорінювалася на тому «політичному місці», яке доволі жорстко диктувалося як логікою внутрішнього розвитку, так і ритмами політичного й економічного просування її найближчих і віддаленіших сусідів.

Українські й західні експерти погоджуються з тим, що втрати минулого десятиліття досить непросто компенсувати. Насамперед ідеться про подвійне дистанціювання України – від політичної системи радянського типу і від політичної системи демократичного типу. Не відбулося і європеїзації масової свідомості. Істотне зниження життєвого рівня, нездатність досить широких верств населення пристосуватися до економіки, яка вже не централізована, але ще й далеко не ринкова, розповзання корупції – все це ставить під сумнів європейський вибір України для дуже багатьох громадян. На жаль, ці негативні явища стійко асоціюються для них з демократизацією.

У плані внутрішньої безпеки сучасна ситуація в Україні має ряд особливостей. У перехідних суспільствах, особливо на першому етапі трансформацій, як внутрішню безпеку прийнято розуміти забезпечення незворотності демократичних і політичних перетворень. З цього погляду, за роки незалежності дуже послаблені й практично нейтралізовані традиційні загрози внутрішній безпеці, властиві першому етапу перехідного періоду.

Цілком очевидно, що не мають достатньої підтримки партії, програми яких повністю або частково зорієнтовані на реставрацію колишнього соціально-політичного устрою, про що свідчить неможливість сформувати з них конституційну більшість в законодавчому органі. Маємо підтверджену численними опитуваннями громадську думку про значний ступінь декомунізації настанов і сподівань більшої частини населення. У масовій свідомості цінності ринкової економіки асоціюються з цінностями сильної, що опікується соціальними проблемами, держави. Це в свою чергу є гарантією неприйняття громадянами радикальних політичних гасел. Навіть події 9 березня 2001 р., коли в Києві сталася сутичка опозиційно налаштованих демонстрантів з міліцією, скоріше підтверджують, ніж спростовують переконання в неможливості масових акцій протесту або непокори, здатних привести до зміни політичного режиму. До того ж армія, як видається, не становить загрози внутрішній безпеці, оскільки її вище керівництво контролюється цивільною владою, а офіцерський склад у масі своїй деполітизований.

Разом з тим, ознаки незворотності соціально-політичних перетворень, відносна стабілізація економіки означають перехід України до якісно нового етапу. Суть його полягає в знайденні не стільки політичної стабільності, скільки політико-економічної рівноваги без поступального руху. Політичний процес у зворотному напрямі заблоковано; у той же час політико-економічні механізми якісного (громадянське суспільство, забезпечення прав і свобод) й кількісного зростання частково не сконструйовані, частково недієздатні. Через те, що повернення в минуле мало-ймовірне, просування «вперед» має на меті наближення до цивілізованих зразків соціально-політичного устрою, до розвинутих демократичних моделей взаємовідносин між громадянами, з одного боку, і держави й суспільства в цілому – з другого. Віднині внутрішню безпеку можна вважати забезпеченою, якщо швидко формуються й ефективно діють чинники, що сприяють такому наближенню й зміцнюють основи громадянської солідарності. Відповідно загрози – це все те, що консервує нинішній стан рівноваги, направлене проти зазначених основ, підточує або руйнує їх.

Нині загрози для внутрішньої безпеки в Україні виникають через те, що процеси деформації громадянської солідарності протікають інтен-

сивніше, ніж процеси її зміцнення. Внаслідок цього сформувався й відтворюється досить небезпечний простір спільного співіснування з чітко визначеним поділом на відносно автономні сфери: соціальні інститути суспільства, насамперед держава, з одного боку, й повсякденне життя громадян – з другого. У такому небезпечному просторі кожна з названих сфер є постійним джерелом взаємних загроз. Держава постійно і з різних причин посягає, наприклад, на життєвий рівень громадян, досить часто змінюючи правила гри на тих чи інших існуючих «ринках».

У відповідь громадяни застосовують короткострокову тактику виживання: вони починають вступати в явний і прихований конфлікт з діючими правовими нормами, що регулюють трудові й фінансові відносини. При цьому прецедент (найчастіше негативний з погляду суспільного блага) надзвичайно швидко перетворюється на тенденцію, а потім і в усталений зразок поведінки. Чим вища швидкість перетворення прецедента на зразок, тим ефективнішим є процес адаптації. Найближчим соціальним наслідком тактики виживання стає консервація ситуації, що, в свою чергу, загрожує основам громадянської солідарності.

Крім цього, така тактика як передумова, а також як кінцевий продукт викликає недовіру. Громадяни не довіряють і розчаровуються в державі й органах влади, а останні не довіряють громадянам, застосовуючи й удосконалюючи практику спостереження й контролю за переміщенням їхніх коштів. Зрештою легко перетинається й без того погано визначена межа між суспільним і приватним, що становить загрозу правам громадян на приватну інформацію та недоторканність особи.

В Україні, як видається, вже не бідність загрожує внутрішній безпеці, а саме способи адаптації, тобто відтворювані дії і вчинки, які дозволяють громадянам задовольняти основні життєві потреби, але ухилятися від відтворення базисних умов спільного існування. Незважаючи на економічне зростання 2000–2001 рр., в Україні поки що навряд чи можна відновити значення основної професії як головного джерела прибутку, оскільки маємо справу з тривалою загрозою, яка руйнує підвалини суспільної моралі й солідарності.

Диверсифікація джерел прибутку, тобто необхідність працювати в кількох місцях, стала досить поширеним, хоч і не афішованим явищем. Як правило, наслідком цього є значне зниження трудової етики, професійних стандартів виконання робіт. Керівники різних рівнів на підприємствах, які не виплачують вчасно заробітну плату, не вимагають дотримання технологічної дисципліни. Як наслідок – професійна деградація й деморалізація (аварійність на виробництві сигналізує про це безпомилково). До того ж

такий спосіб адаптації фактично усуває з громадського життя відповідальність. Там, де торжествує практика виживання, їй не знаходиться місця. Така адаптація змушує індивідів поширювати комерційні відносини на системи освіти й охорони здоров'я, фактично не лише ліквідуючи конституційне право громадян на однаковий доступ до них, а й виключаючи з цих систем «соціально слабкі» категорії населення.

Цілком самостійною і сформованою загрозою внутрішній безпеці стала неефективність соціальних інститутів. Одна з їхніх найважливіших функцій – забезпечувати інтеграцію соціального цілого, протидіяти такій сегментації й автономізації соціуму, які завдають шкоди суспільній солідарності. Якщо інститути неефективні, суспільство диференціюється на відносно автономні сектори, між якими, зрозуміло, виникає взаємна недовіра і навіть відчуженість, як це й відбувається з соціальними інститутами й громадянами України. Однак умови підвищення ефективності соціальних інститутів за нинішніх суспільно-політичних та економічних умов залишаються досить невизначеними.

Разом з тим, держава в Україні має і «сильні сторони», що, в свою чергу, становлять загрозу для безпеки громадян. Нині апарат виконавчої влади виходить на політичне поле як самостійний гравець, причому в досить своєрідній ролі. Держава – не опікун, тобто не є постачальником певного обов'язкового комплексу благ і послуг; не медіатор, зацікавлений в ініціативі й відповідальності певних колективних і приватних економічних і політичних акторів; і не інституціональний протектор основних прав і свобод особи. Вона – один із багатьох суб'єктів, що претендує на владу і здійснює її заради самої влади.

Отже, держава як така перетворює піклування про саму себе в свій найперший обов'язок. При цьому використовується кілька основних механізмів. *По-перше*, інтеграція партій і фінансово-політичних угруповань у державу з допомогою найрізноманітніших заходів і способів – від надання безпосередніх привілеїв і прав на монополію та обіцянок щодо їх забезпечення до силового упокорення.

По-друге, персоніфікація невдач і деперсоніфікація стратегій розвитку. В останні п'ять років практично всі промахи в економіці й соціальній сфері пов'язуються з парламентом України – Верховною Радою. І навпаки, стратегії розвитку країни аж до останнього часу були радикально деперсоніфікованими, оскільки в 90-ті рр. успіхів у тому, що стосується повсякденних потреб населення, досягнуто не було. Однак варто було в 2000 р. початися економічному зростанню, як у засобах масової інформації з'явилося роз'яснення: це дає плоди запропонована президентом програма ринкових ре-

форм. Проте серед населення дуже поширені очікування публічного висунення стратегії розвитку та прийняття відповідальності за її реалізацію. Так, варто було прем'єру В. Ющенкові в 2000 р. лише накреслити стратегію й заявити про взяття на себе відповідальності, як він став безумовним лідером рейтингу довіри – в опитуваннях так вважала майже половина респондентів. В Україні це не туга за «сильною рукою», а надія й сподівання змін на краще й відповідальної політичної поведінки лідерів.

По-третє, монополізація державою права й можливостей конструювання «волі народу». У ліберальній демократії, за німецьким філософом Клаусом Оффе, вона стає ключовим пунктом, і питання полягає в тому, хто і якими засобами здатний і має право її формувати. Одним із процедурних мінімумів демократії є політична участь громадян настільки, наскільки вони в ній зацікавлені. В Україні право експлуатації цього процедурного мінімуму належить державі. Звідси – інтенсивне застосування мобілізаційних практик, що дозволили на всеукраїнському референдумі 16 квітня 2000 р. добитися явки на виборчі дільниці як у радянські часи й рідкісної однотайності у відповідях на питання референдуму.

Таким чином, численні загрози (порушення прав) та їх серйозність змушують громадян удосконалювати тактику виживання з усіма негативними наслідками для суспільної солідарності. Правовий нігілізм стає нормою, дотримання якої є складовою частиною тактики виживання, адаптивним ресурсом як окремих індивідів, так і їхніх об'єднань.

5. Перспективи розвитку політико-державної системи: зовнішні і внутрішні фактори

Демократизація в Україні розгорталася суперечливо, її темпи в різних сферах суспільного життя були неоднаковими, а в 1999–2000 рр. намітився дрейф до авторитаризму в політиці президента Кучми. Разом з тим, навіть короткочасне (менше ніж півтора роки) перебування на посту прем'єра по-реформаторському настроєного В. Ющенка дало позитивні наслідки в економіці. Таким чином, встановлений в Україні режим є гібридним, характерним для перехідного періоду, з химерним поєднанням авторитарних, олігархічних та демократичних рис.

Оцінюючи наслідки десятиріччя незалежності, необхідно порівнювати їх не лише з бажаним – реформами в Польщі, Угорщині, Чехії, країнах Балтії, – а й зі станом України в радянський період, а також із тим, що відбу-

вається в її сусідів з пострадянського простору. Політика Кремля щодо України в радянський час була завжди досить жорсткою, будь-які прояви лібералізму, особливо натяки на національне відродження, нещадно викорінювалися. Розпад СРСР спричинив спочатку завищені ліберально-політичні сподівання, а потім апокаліптичні сценарії. Водночас до успіхів можна віднести відсутність міжнаціональних зіткнень, демократичну зміну влади в 1994 р., компромісний характер Конституції 1996 р. Потенціал демократичних перетворень все ще видається більшим, ніж у багатьох країнах СНД, і принаймні не набагато меншим, ніж у Румунії або Болгарії. При цьому останні мали дві переваги порівняно з Україною: їм не треба було створювати інститути національної державності, і Захід завжди вважав їх частиною Європи.

Зовнішній чинник, передусім російський, особливо впливає на українську політику. І Росія, і США, і Європейський Союз визнали Київ своїм «стратегічним партнером». Проте, чи може Україна відігравати цю роль в умовах існування протиріч між Росією й Заходом? Чи не перетвориться вона із «стратегічного партнера» в об'єкт суперництва або в «розмінну монету» у відносинах Заходу й Росії? Адже вже в українській кризі кінця 2000 – початку 2001 р. ряд російських мас-медіа вбачає «руку Заходу», а в західних публікаціях ішлося про «російський тиск».

Саме тоді вплив на поверхню формальність заяв Л. Кучми про стратегічну мету країни – приєднання до ЄС, виразно проявилася криза «багатовекторної дипломатії», що декларувала збалансований розвиток відносин між Заходом і Росією, а де-факто часто оберталася грою на суперечностях між ними. Песимістичний сценарій для України такий: перманентна внутрішньополітична криза, сповзання до рівня держави «третього світу» зі слабкою економікою та імітаційним демократичним політичним режимом, польсько-український кордон як нова «завіса» між ЄС, що завершив розширення на схід, і нестабільним СНД.

Розуміючи стратегічне значення України, Захід у той же час побоюється тиснути на Кучму, щоб не посилити своєрідний «ізоляціонізм» керівництва країни, його спроби грати на суперечностях між Заходом і Росією, а також не стимулювати зближення з Союзом Росії та Білорусі. Однак Заходу часто не вистачає витримки, знань, розуміння, а то й просто об'єктивності, здатності відрізнити дії еліти, яка перебуває при владі, від прагнень демократично налаштованої частини українського суспільства. У той же час у президента Росії В. Путіна з'явилася спокуса використати кризу в Україні для тиску на неї з метою посилення інтеграційних тенденцій в СНД (показовим у цьому плані є призначення послом в Україні навесні 2001 р., у розпал

внутрішньополітичної кризи, В. Черномірдіна, колишнього прем'єра й голови «Газпрому»).

Російський фактор продовжує відігравати істотну роль у внутрішньополітичній боротьбі в Україні. Якщо В. Путіну не вдасться стабілізувати вітчизняну економіку, а конфлікт у Чечні перейде в затяжну партизанську війну, націоналістичні кола в Росії можуть зайнятися пошуками нового ворога, в тому числі «захищаючи російськомовне населення» в СНД.

У самій Україні, борючись проти реформаторів, «олігархи» використовують звинувачення В. Ющенка й націонал-демократів у «націоналізмі». У цих умовах залишається актуальним компроміс між націонал-демократами й центристами. Для його здійснення з націонал-демократичного середовища повинна сформуватися нова політична сила, яка могла б охопити центр і правий центр.

Контури такого об'єднання виявилися вже під час роботи правоцентристського уряду В. Ющенка. Діяльність його далеко не завжди була послідовною. Проте загальний курс реформування економіки, забезпечення прозорості розрахунків, обмеження влади великих олігархічних кланів відкрили певну перспективу. Особливо важливо те, що Ющенко, який лідирує в опитуваннях громадської думки про довіру політикам, має підтримку не лише на заході і в центрі України, а й у русифікованих областях на сході та півдні країни.

На нашу думку, виправданим для Ющенка під час парламентських виборів був пошук *modus vivendi* з Л. Кучмою (дистанціювання, але не переходу в радикальну опозицію), щоб забезпечити хоча б нейтралітет президента. Інакше проти В. Ющенка було б застосовано всю міць адміністративної та пропагандистської машини, як це сталося з О. Морозом у 1998–1999 рр. (хоч і так «Нашій Україні» протягом виборчої кампанії було несолодко).

У свою чергу, з часу президентської кампанії 1999 р. соціалісти налагоджують стосунки не лише з ліво-, а й з правоцентристами. Таким чином, некомуністичні, неолігархічні сили вийшли на парламентські вибори 2002 р. двома колонами (ліво- і правоцентристською, яка, в свою чергу, складалася з блоку «Наша Україна» і меншого, але радикальнішого щодо президента блоку Ю. Тимошенко). Парадокс полягає в тому, що хоч сам О. Мороз та його оточення дрейфують вправо, їм часто доводилося використовувати достатньо ліву риторичку для того, щоб відібрати голоси у комуністів і тих олігархічних фракцій, що заявляють про себе як лівоцентристів.

Оцінюючи перетворення в Україні протягом 90-х років, П. Д'Анієрі робить такий висновок: «Найголовнішою зміною в суспільстві є всезростаюче прийняття громадянами України того, що Україна справді залишиться незалежною від Росії і що це їхня країна... Підстави вважати, що українська дер-

жава стане ефективною й демократичною, полягають не в шансах на швидкі зміни, а скоріше в тому, що події після 1991 р. є початком довгого шляху»²³.

Результати виборів 2002 р., як уже зазначалося, свідчать про те, що демократичні сили створили в парламенті плацдарм для можливого просування вперед. За сприяння президента можна було б сформувати реформаторську більшість (у тому числі з участю «Єдиної України»). Проте, схоже, що Л. Кучма не зробив висновків з результатів виборів і продовжує діяти звичними методами тиску (що видно хоча б із наполегливого проштовхування колишнього глави адміністрації В. Литвина на посаду спікера). Можливо, адміністрація президента ще спробує втягнути «Нашу Україну» у владу з її наступною дискредитацією та розколом цієї фракції. А можливо, незграбні дії влади підштовхнуть «Нашу Україну» до реальної опозиції (що було помітно вже під час виборчої кампанії). Тоді на президентських виборах 2004 р. вона могла б піти проти існуючого режиму під радикальними лозунгами (разом із соціалістами й тимошенківцями).

Щоб ужити радикальних заходів для трансформації українського суспільства, необхідно подолати опір як комуністів, так і олігархів. Тут потрібна підтримка Заходу і принаймні нейтралітет Росії. Олігархи, побоюючись повного виведення економіки з тіні і просування до Європи, можуть віддати перевагу ізоляціонізму або балансуванню між Заходом і Москвою. Разом з тим, вони не хочуть і повернення під контроль Москви. Деякі з них в умовах перехідного періоду становлять «менше зло».

Відмовившись від демонізації цього зла, Захід може зробити таких олігархів поступливішими. При цьому випробуванням для Заходу буде необхідність одночасної підтримки не лише стабільності й економічних реформ, а й процесів демократизації. Ось чому найперспективнішою була б довгострокова програма сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Проте в контексті втягування Заходу в тривалу антитерористичну кампанію перспективи такої підтримки стають щонайменше невизначеними. Зрозуміло одне: стурбованість Заходу уповільненою демократизацією країн СНД взагалі й України зокрема помітно піде на спад, витіснювана на периферію його інтересів актуальнішими проблемами забезпечення безпеки західних цінностей та ідеалів.

Політика розвитку взаємовигідних відносин із Заходом і Росією природна для країни, яка займає таке географічне положення, як Україна. Однак лише повторення Києвом гасел «багатовекторності» навряд чи зробить цю

²³ D'Anieri P. Op. cit. P. 336.

політику ефективнішою. Потрібне не лише об'єднання різних векторів у цілісний зовнішньополітичний курс, а й чітка артикуляція пріоритетів. В іншому випадку «багатовекторність» швидко перетворюється на «безвекторність», як це й було протягом останніх років. Зараз термін «багатовекторність» в українській дипломатії не вживається, як основна мета проголошується курс на «європейську інтеграцію».

У сфері політичного реформування кращим і, на нашу думку, найвірогіднішим є не введення парламентської моделі або, навпаки, посилення президентської влади, а наближення до французької/польської президентсько-парламентської моделі й формування уряду на основі парламентської більшості.

Києву також необхідно прискорити створення нової законодавчої бази та сприятливого інвестиційного клімату. Без цього лозунги інтеграції в Європу можуть привести лише до дезорієнтації як українського суспільства й зовнішньополітичних структур, так і міжнародного співтовариства, а розрив між Україною і країнами ЦСЄ, що інтегруються в ЄС, може зрости.

Розв'язувати такі складні внутрішньо- і зовнішньополітичні проблеми з осені 2001 р. Україні довелося в радикально зміненій геополітичній обстановці. Песимісти вважають, що найближчим часом Заходу буде не до України. Дипломатичне співчуття й мінімум реальної допомоги – на більше не варто й розраховувати. Однак, на думку оптимістів, зближення Росії із Заходом вибиває аргументи у противників європейської інтеграції України. У цих умовах вона має скористатися шансом активізувати внутрішній потенціал, шанс, від якого ухилялася неприпустимо довго.

ВИСНОВКИ

І в напрямі, і у змісті соціально-політичного розвитку Росії та України багато подібного. Загальна історія – багатовікова для більшої частини сучасної України та п'ятдесятиліття для її меншої частини – основна того причина. Недарма ж бо все частіше політики по обидва боки кордону кажуть про минуле – «наше». Життя під владою у ролі підданого, а не громадянина стало щоденним для мільйонів людей в обох країнах. Повернення Росії до музики гімну СРСР тут найбільш показове. Але це «дрібниця» порівняно з тим, як минуле реконструювалося в нинішньому політичному устрої та режимах його функціонування в нових незалежних державах. Якими ж є спільні та відмінні риси їхнього десятилітнього окремішнього існування?

По-перше, дещо відмінними є вихідні ідейні обґрунтування необхідності та бажаності соціально-політичних змін. Так, у кожній з країн у 1989–1991 рр. і трохи пізніше виникає союз партійної номенклатури та деяких груп політично активної опозиції. Щоправда, в Росії більш акцентовано декларувалися ідеї ліберально-ринкових перетворень, а в Україні основою для компромісу стала ідея національно-державного суверенітету. КПРС як організаційна структура суспільства відійшла в небуття, однак носії відповідних норм, правил та зразків поведінки, а надто вже навичок управління лишилися при владі і тут, і там. Дилему, перед якою вони опинилися – дотримуватися запозичених західних зразків та правил конструювання нового соціально-політичного порядку чи покласти на автоматизм дій, здобутих та закріплених у власному досвіді через неодноразове повторення – було вирішено на користь останніх.

По-друге, за роки, що минули після розпаду Радянського Союзу, ані в Росії, ані в Україні не були сконструйовані або ж не виникли спонтанно політичні контреліти, які могли б претендувати на владу, маючи на те підстави. Більше того, на формування контреліт, затягнуте у часі й не надто ефективне, Росія відповіла консолідацією в стосунку до різних груп еліт, які вибудовували пропрезидентську більшість у Державній Думі. Відповіддю на виклики соціально-політичної еволюції, що відбувалася, та супутніх до неї колізій і конфліктів стало згуртування навколо лідера держави, яке помітно зменшило розмаїття політичних точок зору та позицій. Почав відтворюватися знайомий за не такими вже й віддаленими часами режим управління, неодмінною складовою якого є домінування лояльності щодо першої особи держави. І, хоча в Україні аналогічний процес не зайшов так далеко, тут бачимо й продемонстровані інтенції рухатися саме в цьому напрямі, і швидко консолідацію політичних сил, готових підтримати такий сценарій розвитку на найближчу перспективу.

По-третє, в обох державах після відносно короткого етапу протистояння законно обраних Верховних Рад та КППРС, що швидко втрачала легітимність, настав період конфліктів між конституційними інститутами представництва (Державна Дума та Верховна Рада) і президентства. Однаковим виявився й спосіб розв'язання конфліктів: не пошук домовленостей та компромісів, а підкорення й домінування. В Росії це відбулося після збройного штурму будівлі парламенту в жовтні 1993 року, а в Україні розтяглося на всі 90-ті рр. У результаті нині законодавча та судова гілки влади залежні від президентів, а президенти від них – практично ні. Згідно з формулюванням К. Маркса, яке й досі не втратило своєї актуальності, і в Росії, і в Україні влада зосереджена «в небесах політичного світу», і, за сучасними західними уявленнями, являє собою архаїчний тип її концентрації.

Попри схожість домінування виконавчої влади, в політичних системах обох країн є й чіткі відмінності. В Україні, приміром, менш оформленими є інституційні опори особистої влади. Президентів ще не вдалося домогтися імплементації рішень референдуму 2002 р., які передбачають посилення його влади. Не має він і значного легітимного ресурсу: саме так звана «пропрезидентська більшість» у Верховній Раді не підтримала влітку 2000 р. законопроект про внесення змін до Конституції держави за результатами референдуму. Таке запізнення зі зміцненням інституційних основ особистої влади частково пояснюється тим, що нинішній український лідер є політичною фігурою, яка вже відходить – адже термін його повноважень завершується у 2004 році. Не виключено, що посилиться цей процес при новому президенті.

Почетверте, політичним режимам обох країн властиві такі бюрократично-авторитарні риси, як моноцентризм ухвалення рішень, строга ієрархія й підпорядкованість, корпоративізм, призначення та просування службовими сходами на основі лояльності до начальства, закритість від суспільства та всепроникна корупція. Звідси ж випливає, що масштаби та можливості впливу глав держав на політичні та соціально-економічні інтереси обмежені не стільки законодавчою та судовою гілками влади, скільки мірою нелояльності до них «бюрократичного класу» – зрештою, вона досить ефективно долається через встановлення в обох випадках фінансової, кар'єрної та особистої залежності державних службовців різного роду від президента країни. Особливо очевидним це є в Україні, де глави державних адміністрацій усіх рівнів призначаються указами президента. В Росії автономність від центральної влади органів представницької та виконавчої влади суб'єктів федерації Москва намагається скоротити шляхом створення інституційних механізмів впливу президента та його адміністрації на керівників республік та регіонів, обраних прямим голосуванням населення.

Поп'яте, в обох країнах успіх приватного бізнесу безпосередньо залежить від близькості до влади та ефективності взаємодії з нею. Дозвільна система ставить його у залежність від різних державних органів. Отож корупція є скоріше нормою, аніж патологією.

Пошосте, перспективи найближчого політичного розвитку в Україні більш невизначені, аніж у Росії. Судячи з усього, в Москві альтернатив «виборному самодержавству» нині вже немає. В Києві все ще конкурують дві концепції політичного устрою (особливо після парламентських виборів 2002 р., в ході яких демократичні сили здобули переконливу перемогу за партійними списками). Передусім, реальною є можливість (закріплена в положеннях Конституції) переходу до парламентсько-президентської республіки, де фракції, що складають більшість у Верховній Раді, будуть мати широкі права на формування уряду. Із цим здебільшого пов'язані надії на зміцнення та розвиток багатопартійності як основи демократії. Мається на увазі ще й те, що кандидата в президенти висуватимуть партії, і він може бути членом якої-небудь із них.

Подібній концепції протиставляється інша – копія російської, де передбачається домінування президента над парламентом шляхом формування там пропрезидентської більшості та імплементації результатів всеукраїнського референдуму. В цьому разі президент посяде від політичних партій «рівновіддалену» дистанцію, лишаючись не просто поза ними, але й над ними.

Розділ 3

Етнополітична сфера

Л. Дробижєва, Е. Паїн. Особливості етнополітичних процесів
і становлення етнічної політики у сучасній Росії

О. Майборода. Етнополітична сфера в Україні

Е. Паїн. Висновки

Л. Дробижева, Е. Паїн

ОСОБЛИВОСТІ ЕТНОПОЛІТИЧНИХ ПРОЦЕСІВ ТА ЕТНІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНІЙ РОСІЇ

Гіпотези, завдання й методи дослідження

Минуле століття, особливо його друга половина, було надзвичайно суперечливим з погляду як розвитку етнополітичних процесів, так і їх осмислення вченими й політиками.

З одного боку, це було століття дальшого розвитку ліберальних і гуманістичних цінностей, демонтажу майже всіх колоніальних утворень, визнання світовою спільнотою проблеми меншин як однієї з найважливіших у світовій політиці, проведення конституційних реформ з урахуванням етнокультурного фактора в багатьох державах (Бельгії, Канаді, Іспанії та ін.). З другого боку, це було століття нечуваної жорстокості щодо етнічних спільнот. Мова йде не лише про жахи голокосту та інші страшні злочини Другої світової війни, а й про криваві конфлікти кінця століття. При цьому до збройних форм боротьби вдавалися і сепаратистські національні рухи, й уряди багатьох держав світу, представлених в ООН та інших міжнародних організаціях. За підрахунками директора Інституту миру в Осло Дена Сміта, дві третини війн тільки в другій половині 90-х років пов'язані з етнічними конфліктами, три чверті їхніх жертв – мирне населення¹.

З появою нових етнічних конфліктів учені й політики обговорюють проекти оптимального державного устрою: створення його на основі куль-

¹ Smith D., Sandberg K.I., Baev P., Hauge W. The State of War and Peace. Atlas. L.: Penguin, 1997. P. 13.

турно однорідного співгромадянства або, навпаки, зміцнення поліетнічності за рахунок поліпшення системи управління та вдосконалення культурної політики. Ці суперечки ведуться і в Росії у зв'язку з постійним переосмисленням розпаду СРСР та етнічними конфліктами, що періодично виникають на пострадянському просторі. Публікації російською мовою праць Е. Геллнера та Е. Гюбсбаума² дали додатковий стимул науковим дискусіям.

При цьому в Росії майже всі вони набувають політичного підтексту. Узяти хоча б диспут між прихильниками трьох добре відомих концепцій етнічності: примордіалізму, конструктивізму та інструменталізму. Багато теоретиків цілком обґрунтовано вважають їх протиставлення штучним і навіть схоластичним, оскільки вони є цілком поєднуваними одна з одною³. Так, примордіалізм описує відносно стійкі властивості етнічних спільнот: етнічну самосвідомість, солідарність і схильність до спілкування, наприклад, у сфері шлюбних відносин. Конструктивізм, навпаки, акцентує увагу на порівняно рухливих елементах етносу, що сформувалися внаслідок цілеспрямованої діяльності етнічної еліти. Інструменталізм зосереджується, і небезпідставно, на ролі лідерів національних рухів – «етнічних підприємців», – які набувають політичний капітал, використовуючи міжетнічні протиріччя⁴.

Усі названі концепції не лише можуть співіснувати, а й повинні були б використовуватись як такі підходи, що взаємно доповнюють один одного. Тільки в такому разі науковці здатні наблизитися до розуміння реального співвідношення об'єктивних та суб'єктивних факторів розвитку етносів, усталених та мінливих його сторін. Проте в сучасній Росії кожна з концепцій найчастіше застосовується окремо від інших як інструмент у боротьбі певних політичних сил.

Так, представники федеральної влади тяжіють до конструктивізму та інструменталізму, бо їм зручніше пояснювати реальні проблеми підступами або змовою якихось етнічних підприємців (особливо зарубіжних), ніж зізнатися в нерозумінні об'єктивної природи багатьох етнополітичних процесів.

² Геллнер Э. Нации и национализм. М., 1991.; Хобсбаум Э. Нации и национализм после 1780 года. СПб., 1998.

³ Див., наприклад: Коротеева В. Теории национализма в зарубежных социальных науках. М.: РГГУ, 1999. С. 11–14.

⁴ Brass P. Ethnicity and Nationalism: Theory and Comparison. New Delhi, 1991.; Rotschild J. Ethnopolitics: A Conceptual Framework. New York, 1981. У Росії цю концепцію розвивають насамперед В.А. Тишков та М.Н. Губогло (Тишков В. А. Этнический конфликт в контексте обществоведческих теорий // Социальные конфликты: экспертиза, прогнозирование, технологии разрешения. М., 1992. С. 35–36; Губогло М.Н. Мобилизованный лингвизм. М., 1993.)

Лідери сепаратистських рухів, навпаки, частіше звертаються до примордіалізму. При цьому в протистоянні з центральною владою їх влаштовує його соціально-історична версія, яка допомагає відстоювати «історичне право народу на територію», а в суперечках з лідерами національних рухів сусідніх народів – його біосоціальний різновид, або містична теорія Гантінгтона, що твердить про неможливість співіснування різних цивілізацій.

Ще гостріша дискусія та помітніша заангажованість в обговоренні центрального питання етнополітики – походження нації та пов'язаних з нею понять. Саме їх визначення (або відмова від нього) відбиває прихильність автора не лише до певної теоретичної концепції, а й до політичної доктрини.

У Росії визначення нації надзвичайно різні: від традиційних, що отожднюють її з етнічною спільністю, до нових, у яких нація та співгромадянство постають як синоніми. При цьому лідери національних рухів неросійських народів більше наголошують на етнічному складникові нації, а представники федеральної влади – на державно-політичному.

Найпоследовніше принцип деетнізації поняття «нація» відстоює відомий учений і політик, колишній міністр у справах національностей Російської Федерації В. Тишков. Він також наполегливо переконує представників національних еліт у тому, що національне самовизначення як доктрина етнічного націоналізму застаріло, посиляючись при цьому на авторитет ряду західних етнополітологів та конфліктологів⁵.

Однак необхідно враховувати, що саме в Росії представники нечисленних народів ставляться з недовірою до будь-яких проявів етнічного нігілізму федеральної влади. На це звернув увагу Р. Абдулатипов у листі до президента Єльцина (квітень 1994 р.). У відповідь на конструктивістський проект розуміння етносу В. Тишкова та на його ідею наближення державного устрою Росії до моделі США Р. Абдулатипов зазначив: «Народи здогадуються про приховану логіку подібних міркувань: Росії потрібні Чечня, Тува, Калмикія і не потрібні чеченці, тувинці, калмики»⁶. Подібні побоювання підкріплюються радянською історією, коли під галас декларацій про рівноправність народів багато етнічних спільнот, у тому числі й згаданих Р. Абдулатиповим чеченців і калмиків, було вигнано зі своїх територій.

⁵ Тишков В.А. Вступительная статья // Бюллетень Международного проекта «Урегулирование этнических конфликтов в постсоветских государствах». М., 1995. № 4. С. 16.

⁶ Абдулатипов Р. Россия на пороге XXI века: Состояние и перспективы федеративного устройства. М., 1996. С. 232–233.

Звичайно, в нинішніх умовах у Росії представники національної еліти (за винятком, мабуть, тільки лідерів чеченського руху) не чекають від федеральної влади повторення подібної репресивної політики. Проте й застосовувані адміністрацією В. Путіна м'якші форми тиску федеральної влади аж ніяк не зміцнюють довіри національної еліти до Кремля і можуть посилювати етноцентристські настрої, приховувані іноді в теоретичних дискусіях про походження нації⁷.

Таким чином, адміністративні реформи в Росії, пов'язані із зміцненням вертикалі влади й обговоренням можливості демонтажу асиметричної федерації, і постійні збройні конфлікти в Чеченській Республіці роблять етнополітичні дискусії не лише в науковому, а й політичному плані вельми актуальними. При цьому навіть прагнення виступати з об'єктивістських позицій не дозволяє повністю абстрагуватися від індивідуальних теоретичних уподобань та політичних орієнтацій. Через це деякі наші оцінки й дефініції можуть здатися дискусійними.

Для кращого розуміння позиції авторів почнемо виклад з висунення гіпотези про найхарактерніші риси сучасної етнополітичної ситуації в Росії. Головна з них – **зростаюча неадекватність державної політики реальним, стійким тенденціям етнополітичного розвитку**. *Об'єктивні тенденції свідчать про посилення етнічної самосвідомості, появу різних етнічних спільнот та ускладнення форм і характеру взаємовідносин між ними. У той же час державна політика не помічає (або не хоче помічати) ускладнень і подальшої дивергенції етнічних процесів, пропонуючи спрощені політичні моделі, роблячи ставку на централізовані, що «спускаються згори», адміністративні методи управління в межах концепції «відновлення вертикалі влади».*

Така неадекватність політичних методів і реальних проблем найпомітніша в підході федеральної влади до чеченського конфлікту. Скоріше за все, зазначена особливість протягом досить тривалого часу суттєво впливатиме на базові умови перебудови російської держави й суспільства.

Предметом дослідження є етнополітична ситуація в країні й тенденції її розвитку, етнонаціональна політика держави, а також поведінка інших суб'єктів етнополітичних взаємовідносин – політичних партій, національно-культурних організацій, регіональної еліти тощо.

⁷ Конкретні приклади такого тиску подано в розділі «Етнонаціональна політика Росії» даної статті.

1. Тенденції і проблеми етнополітичного розвитку Російської Федерації

Аналізуючи етнополітичний розвиток суспільства, необхідно звернутися, по-перше, до етнічних характеристик загальних тенденцій розвитку Росії, наприклад, нерівномірного розвитку різних етнічних територій і спільнот, етнічних особливостей розвитку культури, демографічних процесів, становлення громадянського суспільства та ін., а по-друге, – до власне етнополітичних проблем. В останньому випадку мова йде насамперед про три види протиріч: між етнічними спільнотами й владою, між різними етнічними спільнотами і, нарешті, між індивідом та етнічною спільнотою.

1.1. Взаємозв'язок між політичними та етнодемографічними процесами

Останнє десятиліття XX століття довело неспроможність як радянської марксистської, так і багатьох західних етнополітичних доктрин, які постулювали стирання етнічних відмінностей і затухання етнічної самосвідомості народів під впливом індустріалізації, урбанізації та глобалізації. Навпаки, етнічна самосвідомість лише посилювалася внаслідок опору зазначеним тенденціям. Разом з тим, вона зросла також під впливом демократизації суспільства, із збільшенням можливості вільного волевиявлення громадян.

Так, розширення в Росії можливостей вільної етнічної самоідентифікації зумовило появу 45-ти нових етнічних спільнот (усього статистика фіксує їх 176) за період між останнім радянським переписом населення (1989 р.) та першим російським (мікроперепис 1994 р.)⁸. Це відповідає загальній закономірності: в ті історичні періоди, коли на території Росії з'являлася можливість порівняно вільного волевиявлення, в тому числі свобода етнічної самоідентифікації, різко зростала кількість етнічних спільнот, зафіксованих у статистичних документах (див. рис. 1).

⁸ Останній загальний перепис населення СРСР (Всесоюзний перепис населення) проводився в 1989 р.; у 1994 р. в Росії проведено 5-відсоткове вибіркове дослідження (мікроперепис населення), обробку результатів якого завершено лише до 1996 р., а деяких розділів – до 1998 р. Оскільки більш свіжих і вичерпних статистичних даних про динаміку чисельності народів Росії поки що немає, в основу більшості висновків про динаміку етнодемографічних процесів у цій праці покладено порівняння матеріалів Всесоюзного перепису населення 1989 р. та мікроперепису населення Росії 1994 р. Використано також статистичний бюлетень «Численность и миграция населения» за відповідні роки, а в ряді випадків – матеріали спеціальних етнодемографічних досліджень.

Так було в 20-х роках, після розпаду Російської імперії, в період загравання молодой радянської влади з лідерами пригнічуваних царизмом неросійських народів, у кінці 80-х – у час горбачовської перебудови і, особливо, в першій половині 90-х рр. – в умовах непослідовних, але все-таки помітних демократичних реформ у Росії. Тоді з'ясувалося, що багато етнічних спільнот, які вважалися в радянський час асимільованими із спорідненими народами, насправді зберігають свою етнічну самобутність та особливу самосвідомість.

Одним із наслідків зростання етнічної самосвідомості є політична активізація етнічних еліт, збільшення кількості громадських та політичних організацій, ініціативних груп, які висувають від імені народів політичні вимоги, гасла або програми. Цей процес розвивається в Росії під впливом як загальносвітових тенденцій, так і низки специфічних обставин. До останніх належить передусім ефект «ланцюгової реакції», коли політизація етнічних еліт союзних республік швидко перекинулася на еліти колишніх російських автономій, а потім поширилася в інших етнічних спільнотах.

Політичні процеси, пов'язані з розпадом СРСР, помітно вплинули і на зміну співвідношення різних етнічних спільнот у складі населення Росії. Найбільшою мірою це відбулося на зміні співвідношення росіян як етнічної більшості населення Росії та інших народів федерації. Зокрема, на початку 90-х рр. уперше за багато десятиліть (принаймні за останні 40 років) змінилася тенденція скорочення частки росіян у складі населення Росії (див. рис. 2).

Рисунок 1

Зміна кількості виділених у ході перепису населення
Росії етнічних груп

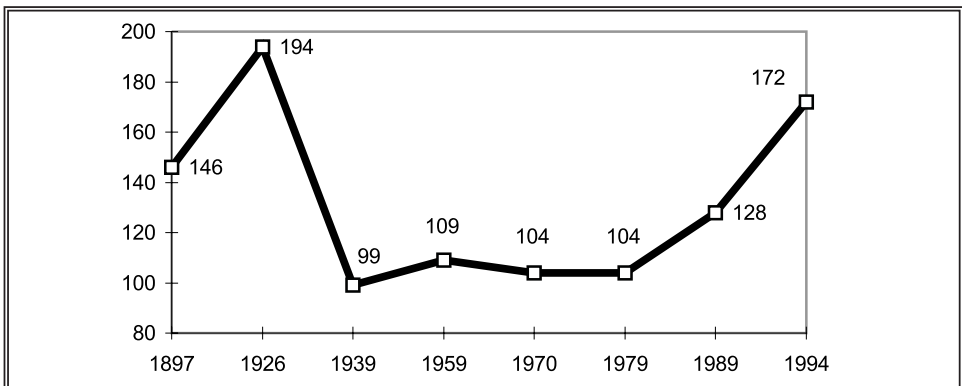
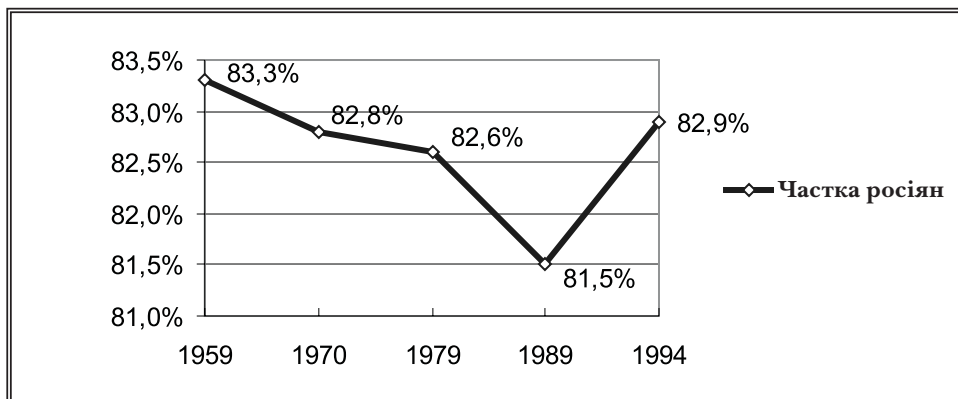


Рисунок 2

Зміна частки росіян у складі населення Росії



Частка росіян серед населення Росії збільшилася на 1,42 пункти (з 81,53% до 82,95%)⁹. Цей процес був зумовлений насамперед впливом громадян з нових незалежних держав. Тільки в 1996 р. міграційний приріст у даній етнічній спільноті на території Російської Федерації становив 300,9 тис. чол. (67,8% усього міграційного приросту)¹⁰. Разом з тим, після 1994 р. з'ясувалося, що міграційний вплив росіян лише частково компенсує їх значні природні втрати. За розрахунками Центру демографії та екології людини Інституту народногосподарського прогнозування РАН, кількість росіян у Росії з 1989 до 1999 рр. в цілому скоротилася майже на 2 млн чол. (див. додаток 1). Питома вага росіян у складі населення Росії зменшилася в 1994–1999 рр. з 82,9% до 80,6%. Таким чином, за винятком короткого періоду на початку 90-х рр., частка росіян у складі населення Росії неухильно скорочується, починаючи з 1959 р.

На тлі скорочення частки росіян та всіх інших слов'янських народів у Російській Федерації особливо вражає зростання кількості інших народів, насамперед тих, які умовно можна об'єднати в одну групу під назвою «народи, історично пов'язані з ісламом», або «ісламські народи». Частка цих народів зросла більше ніж на дві третини, причому особливо інтенсивно в останнє десятиліття XX століття (див. табл. 1).

⁹ Розрахунки проводилися А. Сусаровим за матеріалами мікроперепису населення Росії в рамках проекту «Nationalities Development in the Russian Federation». Керівник проекту – Е. Паїн. Програма розвитку ООН, 1997.

¹⁰ Численность и миграция населения в 1996 г. С. 46.

Найпомітніша зміна співвідношення росіян та інших народів Росії спостерігається в регіональному розрізі. Росіяни вже сьогодні є етнічною меншиною в переважній більшості республік Північного Кавказу (за винятком Республіки Адігея). Їх вплив звідти почався ще в 70-х рр., а збройні конфлікти, особливо чеченська війна 1994–1996 рр., зробили цей процес незворотним. Цей висновок можна зробити з огляду на вихід росіян не лише з Чечні. Наприклад, із Дагестану в 1997–1998 рр. виїжджало за рік 3–4 тис. чол. Північна Осетія – Аланія, Інгушетія, Кабардино-Балкарія мали від’ємне сальдо російських мігрантів за позитивного сальдо міграції представників титульної національності, у Карачаєво-Черкесії частка вибулих росіян набагато перевищувала частку мігрантів титульної національності¹¹.

Подібна ситуація склалася і в республіках Саха (Якутія), Тува й Бурятія. Однак у Якутії та Бурятії головним стимулом міграції росіян виступають переважно економічні проблеми: закриття підприємств, де працювали росіяни, припинення виплат північних надбавок до зарплати й позбавлення інших пільг, тривалі не виплати зарплати та ін. У Туві цей процес зумовлений не лише несприятливою економічною ситуацією (насамперед масовим безробіттям), а й складними міжетнічними відносинами. Тільки після міжгрупового конфлікту росіян і тувинців у 1990 р. з Туви виїхало 10 тис. росіян.

У республіках Сибіру росіяни зараз у меншості тільки в Туві, але скоріше за все уже в найближчі роки стануть меншиною також і в Бурятії. Що ж до Якутії, то тут можливе істотне зростання частки якутів серед населення республіки, які в перспективі можуть зрівнятися за кількістю з росіянами.

Таблиця 1

**Зміни співвідношення росіян та «ісламських народів»
у складі населення Росії (1959–1999 рр.), в %**

Народи Росії	1959 р.	1970 р.	1979 р.	1989 р.	1999 р.
Росіяни	83,3	82,8	82,6	81,5	80,6
«Ісламські народи»	6,1	7	7,3	8,1	9

Джерело: Богоявленский Д. Этнический состав населения России // Население и общество. 1999. Ноябрь. № 41.

¹¹ Демографический ежегодник России. М., 1999. С. 366–371.

У Поволжі росіяни за переписом 1989 р. становили меншість у Чувашії та відносну більшість у Башкортостані (42 % населення), хоч і поступалися татарам і башкирам разом узятим. Тенденція зменшення частки росіян у Башкортостані стала помітною вже за даними мікроперепису 1994 р., і, як свідчать сталі тенденції, уже під час наступного перепису вони втратять статус навіть відносно найбільшої етнічної групи. У Татарстані протягом 90-х рр. неухильно скорочувалася частка росіян на тлі зростання кількості татар. Перепис населення 2002 р. скоріше за все засвідчить те, що росіяни становлять там менше половини населення. Якщо прогнози подальшого зменшення частки росіян у Поволжі та в Сибіру справді підтвердяться, то вже найближчими роками росіяни становитимуть меншість майже на половині території Російської Федерації. Це надзвичайно важлива тенденція, яка все більше впливатиме на цілий спектр етнополітичних процесів. Насамперед її слід було б ураховувати тим політикам та аналітикам, які вважають, що етнічний фактор неістотний у такій країні, як Росія, де росіяни становлять абсолютну більшість населення. Подібні міркування з самого початку були політично некоректними, зараз же вони стають ще сумнівнішими, враховуючи тенденцію до зменшення кількості й частки росіян, а також звуження ареалу їхнього розселення.

Отже, російське населення все більше зосереджується на своїх традиційних територіях – у краях, областях – і скорочується кількісно у більшості республік. У той же час збільшилася кількість та питома вага представників найбільших титульних національностей російських республік у складі населення районів традиційного проживання й одночасно зменшилася їх присутність у більшості інших регіонів. Винятком стали лише марійці, хакаси, алтайці та балкарці, частка яких серед населення відповідних республік зменшилася¹². Таким чином, відбуваються істотні зрушення в розселенні народів Росії, виявляється тенденція до «стягування» етнічних спільнот до своїх національних осередків.

Найбільші у відносному вимірі втрати чисельності серед народів країни були у євреїв (18%), для яких минуле десятиліття стало часом масової еміграції, так само як і для німців. Скоротилася в Росії і кількість діаспор деяких нових незалежних держав, насамперед її західних сусідів – білоруської,

¹² Розрахунки проводилися А. Сусаровим за матеріалами мікроперепису населення Росії в рамках проекту «Nationalities Development in the Russian Federation».

латиської, литовської та естонської. Одночасно зростала кількість діаспор народів Середньої Азії (за винятком киргизів) та Закавказзя, особливо за рахунок біженців із зон етнічних конфліктів. Так, у Росії кількість таджиків майже подвоїлася, а вірмен – зросла на 64%.

Триває зменшення кількості більшої частини корінних нечисленних народів Сибіру. У більшості автономних округів воно навіть інтенсивніше, ніж за їхніми межами. Проте національні округи колись були спеціально створені для підтримки корінних народів Півночі. Нині цей статус часто використовується зайшлою етнічною більшістю лише для того, щоб безконтрольно, не оглядаючись на федеральний центр, експлуатувати природні ресурси даних територій. Ці екстенсивні, з порушенням традиційного природокористування, форми ведення господарства більшою мірою, ніж деінде, суперечать інтересам корінних нечисленних народів¹³. Подібна практика – один із найсерйозніших докорів національній політиці Росії останнього десятиріччя XX століття.

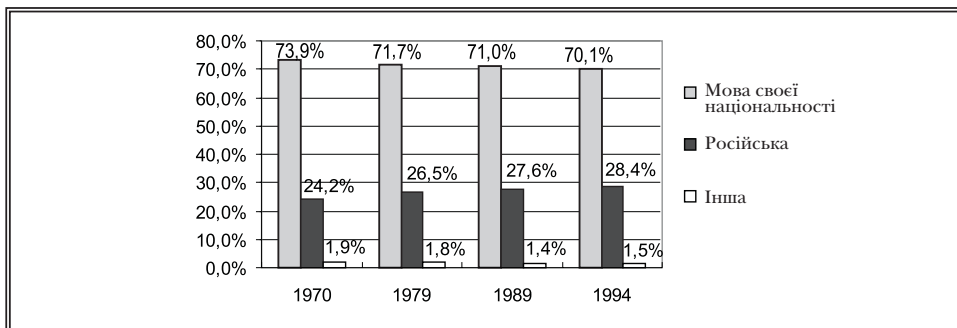
Наскільки стійкою є тенденція «стягування» етнічних спільнот до своїх національних осередків? Не можна виключати можливості того, що вона має тимчасовий, історично скороминущий характер, і в разі економічного, особливо промислового, піднесення Росії посиляться територіальна мобільність, а отже, і змішування етнічного складу населення в епіцентрах такого зростання. Однак поки що це є характерним в основному для Москви та деяких найбільших міст Росії. У більшості регіонів тенденція концентрації етнічних спільнот у своїх традиційних ареалах зараз посилюється і може мати затяжний характер. Навряд чи в найближчій перспективі можна чекати істотних змін в етнічному розселенні на території республік Північного Кавказу, Сибіру та Поволжя. Тут скоріше за все етнічна однорідність населення, як і раніше, зростатиме.

Подібні процеси повинні насторожити федеральну й місцеву владу в тих випадках, коли вони супроводжуються «впливом інтелекту» та «вимиванням» кваліфікованих кадрів, а також впливом тих етносоціальних груп, які в деяких регіонах є основними носіями світської інтернаціональної культури. Із зменшенням її впливу відкриваються можливості зростання етнічного та релігійного екстремізму.

¹³ В умовах абсолютного переважання нетитульного населення в більшості округів представники корінних етносів «цілком демократично» були майже повністю відсторонені від влади. Ці процеси привертають до себе пильну увагу уряду Росії, який підготував у 1996 р. Концепцію національної політики, що припускає нові форми захисту прав корінних нечисленних народів.

Рисунок 3

**Динаміка розподілу всього неросійського населення
Росії за рідною мовою**



1.2. Етнокультурні процеси

Останнє десятиріччя XX століття було для народів Росії часом найвільнішого вибору шляху свого етнокультурного розвитку. Це стало можливим завдяки не лише Конституції країни та федеральним законам, а й регіональному законодавству, а також бюджетним можливостям республік самостійно розподіляти кошти на розвиток культури. Нове відбулося насамперед у зміні співвідношення частки осіб, які володіють мовою своєї національності, що не менше, ніж зрушення в етнічному складі, розселенні й міграціях, відбиває рівень національної самоідентифікації та національного самовідчуття етнічних спільнот.

Однією з основних тенденцій у мовній галузі Росії в останні десятиліття існування СРСР була поступова русифікація неросійського населення країни (див. рис. 3)¹⁴.

З 1989 по 1994 рр. мовна ситуація змінилася радикально: серед більшості титульних націй Росії почала зростати частка людей, які вважають рідною мову своєї національності. Як наслідок, на 1994 р. в Росії вона становила у росіян 100%, а в тувинців – 98,4%. У титульних народів Північного Кавказу ця частка коливається від 96,4 до 98,3%, в інших титульних народів країни – від 60 до 90%. Менше від інших вважається рідною мовою своєї національності серед нечисленних народів російської Півночі (від 10 до 47%), а також етнічних меншин, які демонструють найбільше прагнення

¹⁴ Алексахина Н. Национально-языковая ситуация в Российской Федерации // Этнополитический вестник. М., 1995. № 6. С. 139–147.

емігрувати на свою етнічну батьківщину, наприклад євреї (11%) та поляки (менше 20%)¹⁵.

Третя за кількістю (після росіян і татар) етнічна спільнота Росії – українці – переважно є російськомовною і не намагається перейти на українську мову¹⁶. Із 4,36 млн українців, які, за даними перепису 1989 р., жили в Росії, лише 42,8% вважали її рідною. Особливо помітною є втрата ознак етнічної самобутності в українців, які живуть у містах. Неодноразові спроби відкрити для них національні школи в Москві, Санкт-Петербурзі та в інших найбільших містах країни не мали успіху. Незважаючи на значну державну підтримку, організатори таких шкіл не змогли набрати бажаючих навчатися навіть для наповнення одного класу¹⁷. У той же час традиційна українська культурна своєрідність неоднаково зберігається в різних регіонах Росії.

Найбільша частка людей, які вважають рідною українську мову, – серед жителів Волго-В'ятського (51,2%) та Північного (47%) економічних районів¹⁸ – пояснюється тим, що переселення сюди українців відбувалося порівняно недавно: в основному в 30–80-х рр. XX ст. із сільських районів України. Тому можна припустити, що вони ще не забули своєї мови.

Об'єктивно найбільш українізованим регіоном Росії є Північний Кавказ, в основному Краснодарський край. У 1792 р. чорноморські козаки, правонаступники запорозьких, були переселені на Кубань, а їхні нащадки освоїлись і в більшості прилеглих до неї районів Північного Кавказу. У 1926 р. там було зосереджено 45% українців Російської Федерації, які становили понад половину населення країв та автономних республік цього регіону. Особливо великою була їх частка на Кубані. Однак, починаючи з 30-х рр. посилюлася асиміляція українців, їхній перехід на переважне використання російської мови навіть у побуті. А втім, і зараз у кубанських поселеннях, у яких більшість жителів називає себе росіянами і вважає російську мову рідною, зберігається говір з помітною українською основою¹⁹. Тут же залишився, а з початку 90-х рр. почав навіть відроджуватися й культивуватися традиційний український фольклор.

¹⁵ Розрахунки проводилися А. Сусаровим за матеріалами мікроперепису населення Росії в рамках проекту «Nationalities Development in the Russian Federation».

¹⁶ Соколов С. К. Вопрос о положении с языком и культурой украинского национального меньшинства в Российской Федерации // Диалог украинской и русской культур в Украине. Киев: Фонд поддержки русской культуры, 1999. С. 48.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Народы России (энциклопедия). М., 1994. С. 360.

¹⁹ Там же. С. 359–361.

Тенденція відродження етнічної самоідентифікації українців у Росії, зростання їхнього інтересу до культури та історії свого народу простежується і в ряді інших регіонів. Свідчення цьому – відкриття українських шкіл у містах компактного розселення українців: у Башкирії, в Тюменській області, в Ханти-Мансійському та Ямало-Ненецькому національних округах. Створено Раду лідерів цих регіонів, яка прийняла рішення про розробку спеціальної програми відродження української національної культури²⁰.

У цілому помітно, що розвиток етнолінгвістичних процесів великою мірою відбиває ті самі тенденції, що й під час аналізу етнодемографічної ситуації Росії. Так, із зменшенням втручання держави в культурне життя народів слабнуть тенденції культурної уніфікації та активніше виявляється прагнення людей та етнічних спільнот до збереження й відродження своєї етнокультурної своєрідності. Однак реальні можливості для етнічного самозбереження й розвитку мають лише найбільші народи – російський і титульні нації республік Росії. Що стосується нечисленних народів та етнічних меншин, то нинішні умови, очевидно, не сприяють збереженню не лише національної мови й культури, а й самої кількості цих етнічних груп російського населення.

Разом з тим, навіть у найчисленніших народів Росії опанування рідної мови проходить нерівномірно. Так, спостерігається дещо більше використання мови титульного етносу вдома, у громадському транспорті, в сфері обслуговування. Стало помітним, що в цих місцях люди не соромлячись, як це траплялося раніше – в 70–80-ті роки, – вільно розмовляють рідною мовою. Проте на роботі переважна більшість неросіян, як і раніше, використовують російську мову.

Таким чином, символічні зміни в мовній сфері простежуються, але в реальному використанні мов зрушення незначні, і є навіть ознаки їхнього гальмування. Наприклад, у Саха (Якутія) зменшується приплив дітей у школи з мовою саха, оскільки російські школи дають кращу підготовку для вступу до вузів, і не лише в республіці, а й за її межами. Та сама ситуація в Північній Осетії – Аланії. Симптоматично, що в Татарстані, за дуже високої орієнтації татарської еліти на вивчення татарської мови, засудження манкуртизму (манкуртами називають людей, які втратили етнічну культуру), реальною кількістю міських татар, які навчають своїх дітей у національних школах, залишається дуже малою (за опитуванням 1999 р. – усього 4%). Переважна

²⁰ Соколов С. Зазнач. праця. С. 48.

більшість татар у містах республіки віддає своїх дітей у школи з двомовним навчанням (43%) або в російські (20%).

Випуск книг мовами народів Росії та їхній тираж продовжують скорочуватися так само, як це було в багатьох автономіях в останнє десятиліття радянської влади. Правда, цей процес характерний і для книг, написаних російською мовою, але в більшості російських республік зменшення тиражу книг з національною мовою було набагато помітнішим. Навіть у найбагатших суб'єктах федерації зменшилася кількість найменувань книг, написаних мовами титульних народів. Упав і їхній тираж: у Саха (Якутії) з 60-ти найменувань у 1990 р. – до 36-ти в 1998 р., а тираж – з 702 тис. до 90 тис. примірників; у Татарстані відповідно – із 169-ти найменувань до 166-ти, а тираж – з 3236 тис. до 1290 тис. прим. У Башкортостані кількість найменувань книг навіть зросла (з 97-ми до 107-ми), але тираж скоротився з 1274 тис. до 670 тис. екз. У Північній Осетії – Аланії, не такій багатій республіці, кількість найменувань книг скоротилася більше ніж удвічі, а їхній тираж упав більше ніж утричі. Те саме сталося в Удмуртії²¹.

З 1990 по 1998 рр. тираж газет, виданих мовою саха, скоротився в 10 разів, татарською – більше ніж удвічі, башкирською – майже вдвічі, осетинською – більше ніж удвічі, удмуртською – втричі²². Таким чином, істотного зміцнення позицій мов неросійських народів не відбулося.

Мова, як і раніше, залишається «маркером» «етнічного кордону». Переважна більшість неросіян знає російську мову, і для них не існує мовних перешкод у спілкуванні й соціальному просуванні (принаймні для городян). Інакшою є ситуація для росіян в автономіях. Серед них дуже мало хто знає мову титульної нації, а прагнення до її опанування з часом почало падати. Вивчити таку мову для них важко як з об'єктивних причин (відсутність шкіл, курсів, викладачів, вільного часу для вивчення «чужої» мови, загалом відчуття її непотрібності – адже ті, хто живе поруч, можуть розмовляти російською), так і нерідко – із суб'єктивних («ми, росіяни, живемо в своїй державі», «російська мова визнана державною» і т. ін.). Звідси – **реальна двомовність росіян у республіках не тільки не розвивається, а й знижується**. У Татарстані в 1994 р. 63% російських городян хотіли, щоб їхні діти знали татарську мову, а зараз лише 10% вважає за потрібне навчати дітей у двомовних школах. У Республіці Саха (Якутія) – відповідно 50 і 24%.

²¹ Российский статистический ежегодник. М., 1999. С. 236.

²² Там же. С. 237.

1.3. Динаміка соціальної структури близьких народів

Нова Росія успадкувала від СРСР досить високу динаміку соціального розвитку народів. У 60-ті роки лише 4 з 15-ти народів титульних національностей союзних республік зрівнялися з росіянами за кількістю спеціалістів з вищою освітою, наприкінці 70-х рр. – 9, а до кінця 80-х – усі. Так само відбувалося і в Росії. До кінця 80-х рр. 11 із 21 народів титульних національностей автономій РФ мали такі самі показники в цій частині, що й у російських республіках²³.

Разом з тим, незважаючи на зближення соціального статусу народів, зберігалися й істотні відмінності між ними. Найбільша диференціація була на вищих щаблях соціальної градації, що визначала можливості доступу представників різних національностей до власності й влади.

Істотно впливають на соціальну нерівність народів Росії неоднакові пропорції міського й сільського населення. Проживання в селі – це не лише гірші умови освіти, а й збереження мовного бар'єра для значної частини неросійського населення під час соціального переміщення, адже вузи в місті працювали російською мовою. І тільки з другої половини 90-х рр. у Татарстані, Башкортостані, Саха (Якутії) та в ряді інших республік з'явилася можливість здавати іспити рідною мовою, і то лише в деякі вузи.

Різні співвідношення міського й сільського населення, частка інтелігенції створювали нерівні стартові умови для входження в ринкову економіку, участі в приватизації та формуванні нових соціальних груп. Найбільші індустріальні кадри мали татари, удмурти, башкири, карели, хакаси, чуваші. У містах відповідних автономій їхня кількість досягала 55–60% зайнятого населення цих національностей. Найменша зайнятість у промисловості характерна для алтайців, калмиків, якутів, національностей Дагестану, що відбилося на входженні в ринкові відносини.

Росії у спадок від СРСР дісталися два типи соціальної взаємодії російського та неросійського населення. Перший можна умовно назвати *сегрегаційним*, другий – *конкуруючим*. У першому випадку чітко виражене розмежування національностей, як, наприклад, у Республіці Саха (Якутія). Тут етнічні саха (якути) найбільше представлені в сфері управління, охорони здоров'я, освіти, науки, культури й мистецтва. Росіяни зайняті переважно в галузі індустрії, добувної промисловості, мають значно більшу кількість

²³ Дробизева Л.М. Повторит ли Россия путь Союза // Россия сегодня: Трудные поиски свободы. М., 1993. С. 180–181.

робітників і меншу – управлінців. Аналогічна ситуація склалася в Туві, Дагестані, Карачаєво-Черкесії.

Другий тип соціальної взаємодії – конкуруючий – характерний для більш-менш подібних структур занять у титульних народів республік та росіян, якщо вони однаково претендують на одні й ті самі місця. Найбільшою мірою це проявилось в Татарстані. Тут у більшості галузей, за винятком сільського господарства, де переважають спеціалісти-татари, приблизно порівну представлені обидві основні національності. У 1989 р. серед спеціалістів та керівників виробництва татар було 45, росіян – 50%; працівників партійно-державного управління – 47,6 і 47%; учителів і лікарів – 43 і 49%; художньо-творчої інтелігенції – 44 і 47% відповідно. Росіяни переважали (53% проти 38%) тільки серед працівників господарського управління, але за останніми вибірковими дослідженнями і тут татари представлені практично нарівні з росіянами²⁴.

Про перспективи обох моделей сперечаються вчені і в Росії, і в світі. У сегрегаційній моделі, з одного боку, етнічні групи займають «свої ніші», доповнюють одна одну й зацікавлені у взаємодії, а з другого – відмінності в галузевій зайнятості пов'язані з нерівністю в оплаті праці, в умовах трудової діяльності, отриманні матеріальних благ і соціального престижу, доступі до влади. Тому не виключено, що конкуруюча модель виявляється нерідко перспективнішою та позитивнішою. Принаймні при цьому в соціальній сфері люди різних національностей переживають спільні труднощі й радощі, можуть краще зрозуміти іншого. Чи не тому татарстанська модель витримала випробування економічною кризою 1998 р. і жодного разу не супроводжувалася груповими зіткненнями або іншими проявами насильства?

У 1999 р. росіяни в республіках оцінювали своє матеріальне становище як гірше, ніж у представників титульних національностей. Вони частіше давали оцінку своєму становищу як «грошей вистачає лише на їжу»²⁵. І це незважаючи на те, що за десять років росіяни не знизили свого реального соціально-професійного статусу ні в російських областях, ні в автономіях (див. додатки 2–3). Зокрема, дослідження в Саха (Якутії), Татарстані, Башкортостані та в Оренбурзькій області засвідчили, що серед росіян кількість тих, хто перейшов із керівників та спеціалістів вищої ланки в нижчі страти становила в республіках 20–23%, а в області – 25%. У Татарстані в татар ця

²⁴ Дані за 1989 р. наводяться за розрахунками Л. Остапенко; за 1999 р. – за результатами дослідження в рамках проекту «Социально-экономическое неравенство этнических групп и проблемы интеграции в России».

частка була не меншою, ніж у росіян – 28%. Таким чином, і в росіян, і в татар немає підстав пов'язувати зниження свого соціального статусу з етнічними утисками. Проте, в обстежених регіонах росіяни частіше, ніж представники інших національностей, відзначали, що вони зазнають утисків за національною ознакою у трудовій сфері, хоч і серед них частка подібних оцінок була невисокою і коливалася в межах 8–15% опитаних росіян.

Загалом рівень психологічного самопочуття й задоволення своїм статусом у більшості інших народів був вищим, ніж у росіян. Пояснюється це багатьма причинами, зокрема тим, що в башкирів, татар, якутів кількість тих, хто підвищив свій статус порівняно із своїми батьками (міжпоколінна мобільність), більша, ніж у росіян.

30 років тому серед башкирів і якутів понад 40% серед трудящих становили робітники мало- й некваліфікованої праці, татар – понад 30%, а росіян – близько 20%²⁵. Зараз за кількістю робітників фізичної праці нижчої та середньої кваліфікації етнічних відмінностей практично немає. Зрозуміло, що в титульних національностей республік це викликає почуття задоволення, гордості, тоді як росіяни далеко не завжди і не скрізь готові сприймати їх рівними партнерами.

Досить чітко простежуються три типи динаміки соціальної взаємодії російського та неросійського населення республік. Перший – *доганяючий тип*, коли відсталі в минулому народи поступово вирівнюються з росіянами (наприклад, башкири, калмики, кабардинці та деякі інші народи). Другий – *рівностатусний тип*, коли вже в 70-ті і 80-ті рр. в основному сформувався соціальний склад, схожий з росіянами, в республіках (Татарстан, Північна Осетія – Аланія). Третій – *обганяючий тип* (Саха – Якутія, Бурятія).

Звичайно, самі по собі ці типи ще не означають оптимального розвитку народів. Проте на статусній самооцінці етнічної групи й соціальному самопочутті ці процеси відбиваються. Наприклад, серед опитаних громадян удвічі більше якутів, ніж росіян, відповіли, що за останні п'ять років у них поліпшилося становище на роботі, башкирів – на третину більше, ніж росіян.

У Татарстані в умовах рівностатусної взаємодії татар і росіян практично однаковими були і пропорції респондентів, які відповіли, що поліпшилося

²⁵ Социальное неравенство этнических групп / Отв. ред. Л.М.Дробижева. М., 2002. С. 297.

²⁶ Розрахунки Л. Остапенко за матеріалами Всесоюзних переписів населення 1959, 1979, 1989 рр. Російський державний архів економіки (РДАЕ), фонд 1562, оп. 336, од. зб. 5512–5514, 4845–4847, 7505–7508, 7331–7336.

їхнє становище на роботі (29 і 28% відповідно) і підвищився соціальний статус (22 і 21%). Хоч тут, як і в інших республіках Росії, однаковість статусу росіян і представників титульних національностей не виявляється на рівні політичних еліт.

1.4. Проблеми етнічних еліт та рівноправної участі у владі

Проблема елітних груп почала обговорюватися практично одночасно з розвитком національних рухів у союзних республіках СРСР. Уже в кінці 80-х – на початку 90-х рр. було зрозуміло, що від того, хто лідирує в республіках, залежить політична направленість трансформації суспільства. Однак тепер, через десятиліття, можна твердити, що сформовані тоді й існуючі досі уявлення щодо ролі еліт виявилися дуже спрощеними.

Скажімо, незважаючи на упередження щодо колишніх комуністичних функціонерів, у тому числі вищих, виявилось, що такі з них, як, наприклад, Е. Шеварднадзе й Г. Алієв, виявилися більше пристосованими і щодо розвитку ринкової економіки, і в плані відносної толерантності стосовно етнічних меншин, ніж їхні попередники-президенти – радикальні антикомуністи З. Гамсахурдіа в Грузії та А. Ельчибей в Азербайджані.

Те саме сталося й у Росії. Лідери Татарстану, хоч і називалися в московській демократичній пресі «партократами» й «червоними баронами», проте першими в регіонах ввели приватну власність на землю і загалом активно стимулюють приватне підприємництво. Деякі колишні комуністичні керівники, наприклад М. Шаймієв та Ф. Мухаметшин, зуміли залучити до співробітництва найздібніших людей (економістів, політологів, соціологів) з антикомуністичної опозиції й ефективно ввести їх у владні структури.

Неоднозначно впливає на транзитарні умови регіонів і такий чинник, як зовнішня конфронтаційність регіональної еліти з федеральним центром. Наприклад, у республіках та областях, що демонструють цілковиту лояльність Москві, на місцевих виборах часто перемагали комуністи, й реформи йшли дуже повільно (Північна Осетія, Кабардино-Балкарія, Оренбуржя). У той же час у деяких регіонах, що, здавалося б, конфліктують із центром (Татарстан, Псковська й Свердловська області), були створені сприятливіші умови для реформ, а роль комуністів була найменшою.

Найбільше вплинула на загальнополітичну ситуацію в регіонах, особливо на їх взаємовідносини з федеральним центром, орієнтація етнічних

еліт на *конвенціональну* або *конфронтаційну* моделі вирішення спірних питань. В СРСР у цьому плані виділялися балтійська модель, орієнтована на використання політичних та правових механізмів для завоювання більшої самостійності, та кавказька, що відбивала насильницький шлях досягнення мети.

У Росії такі полюси займають конвенціональна модель Татарстану та конфронтаційна – Чечні. На початку 90-х рр. обидві республіки перебували приблизно в однаковій опозиції до центру, відмовившись від підписання Федеративного договору. Однак потім представники татарської еліти продемонстрували здатність до мирного врегулювання конституційного конфлікту з центром шляхом переговорів. М. Шаймієв не раз повторював, що для нього «головне – не втягнути народ у війну»²⁷. Інакше вели себе й іншу мету декларували чеченські лідери. Саме вони своєю непоступливою, негнучкою політикою великою мірою сприяли початку війни як у 1994, так і в 1999 роках. Звичайно, пояснювати причини виникнення і першої, і другої чеченських війн тільки цим не можна – велика відповідальність лежить також і на політичному керівництві Росії.

Загалом неадекватна оцінка ролі етнічних еліт досить характерна для сучасного політичного аналізу. Найчастіше наявне її перебільшення, насамперед у межах так званого інструментального підходу, коли майже всю сукупність етнополітичних проблем зводять до дій еліти. У даному разі зовсім не враховується маса об'єктивних обставин, які визначають ступінь їхнього радикалізму. Це й неоднакова актуальність консолідації етнічних груп, і різний потенціал протестної поведінки в різних регіонах, і, звичайно, неадекватні дії центрального уряду в різних ситуаціях, а також конкретні особливості міжнародних зв'язків різних етнічних спільнот та ін.

У той же час не можна недооцінювати ролі регіональної, у тому числі й етнічної, еліти в Росії. У попередні періоди влада відігравала надто велику роль у країні і влаштовувала тоталітарне суспільство. Однак в умовах демократичного транзиту нерозвинутих інститутів демократії та громадянського суспільства, невизначеності розподілу компетенцій між центральною та регіональною владами роль етнічних еліт істотно зросла, особливо після того як вони сконцентрували в своїх руках владу в регіонах.

У більшості республік титульні національності представлені в органах влади непропорційно. Наприклад, башкири (22% населення Рес-

²⁷ Говорит элита республик Российской Федерации. 110 интервью Леонаиды Дробизевой. М., 1996.

публіки Башкортостан) мають у нижній палаті (палаті представників) Державних зборів автономії 43,7% депутатських місць, а у верхній (законодавчій палаті) – 55%. Тобто башкирів-депутатів тут удвічі більше, порівняно з їхньою часткою серед населення, а росіян – майже вдвічі менше. У Татарстані, при співвідношенні росіян і татар приблизно 6 до 4, вони представлені в парламенті в протилежних пропорціях. У Державній раді Татарстану татари після виборів 1999 р. становлять 75% депутатського корпусу, а росіяни – менше чверті. У Державних зборах (Лі Тумен) Республіки Саха (Якутія) після виборів 1997 р. саха становили 73,1% (при 39% серед усього населення). Подібні невідповідності були і в більшості інших автономій Росії²⁸.

Важко пояснити такі помітні диспропорції у депутатському корпусі республік якимись випадковими обставинами або тільки особистісними якостями конкретних депутатів. Про те, що це відбиває певну політику етнічних еліт, свідчить і склад виконавчої влади. У тому ж Башкортостані всі ключові пости вертикалі влади – президент, глава його адміністрації, прем'єр-міністр, державний секретар – зайняті башкирами. Вони ж переважають у кабінеті міністрів (60%) і в складі глав адміністрацій (55%)²⁹. Аналогічна ситуація в Саха (Якутії), де 70% міністрів – якути.

У той же час федеральний центр, замість того, щоб протистояти концентрації влади в руках окремих етнічних груп, проводячи демократичні реформи управління, навпаки, ще більше зміцнює етнічно сегрегаційний принцип добору кадрів. Призначаючи на керівні посади переважно росіян, а не представників інших національностей у тих сферах регіонального управління, які перебувають в її виключній компетенції (правоохоронні органи, федеральна служба безпеки, митниця та ін.), Москва цим самим дає приклад і республіканським лідерам, як саме треба діяти в подібних ситуаціях.

З 2000 р. ця тенденція особливо посилилася, коли такими призначеннями, часто з військовослужбовців та офіцерів секретних служб, почали закриватися вакансії майже на всі найвищі посади федеральних чиновників у регіонах, починаючи з повноважних представників президента в так званих федеральних адміністративних округах.

²⁸ Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации 1995–1997 гг. : Электоральная статистика. М., 1998. С. 129.

²⁹ Галлямов Р.Р. Постперестроечная эволюция политических элит российских республик: этнический аспект // Этнопанорама. 2000. № 1. С. 20–27.

Проте участь у владі сприймається людьми як індикатор рівності або нерівності етнічних груп. Особливо важливим для населення є те, хто має безпосередній доступ до використання ресурсів, бюджету, власності, призначення на керівні посади, тобто причетний до виконавчої влади. У російських республіках, наприклад у Карачаєво-Черкесії, були прецеденти, коли саме через призначення на ключові пости розгоралися гострі міжгрупові етнічні конфлікти. Постійно ділять ключові пости у владі з урахуванням національної приналежності в Дагестані.

Коли ж реальна влада в поліетнічних регіонах зосереджується в руках людей однієї національності, усі промахи, недоліки приписують уже не просто одній особі, а цій національності загалом. Ось чому домінування росіян в органах федеральної влади все більше приводитиме до того, що будь-яке незадоволення владою асоціюватиметься не лише з Москвою, а й з росіянами взагалі. Точно так само домінування представників титульних національностей у республіках може розвинути у росіян, які там живуть, фобію щодо неросійських народів.

1.5. Міжетнічні відносини та етнополітичні конфлікти

Характер міжетнічних відносин дуже різний у регіонах Росії. На Північному Кавказі, у Чечні уже тривалий час відбуваються воєнні дії, а міжетнічне напруження відчувалося вже з початку 90-х років. У республіках Сибіру, особливо в Туві й Бурятії, етносоціологічні дослідження 90-х рр. зафіксували високу солідаризацію за етнічним принципом і більшу, ніж в інших регіонах (за винятком Північного Кавказу), «готовність до будь-яких дій в ім'я інтересів свого народу»³⁰.

Усупереч уявленням про Татарстан і Башкортостан як республіки етнічно неблагополучні, у них зберігаються досить сприятливі міжетнічні відносини. Це підтверджується соціологічними опитуваннями, що проводяться тут систематично. Так, не більше 5–13% татар, башкирів, росіян у цих республіках відповіли, що їм «доводилося зазнавати обмеження своїх прав через національність». На роботі таке обмеження відчували всього лише близько 4%. До 70% татар і росіян у Татарстані, понад 60% башкирів і близько 70% росіян і татар у Башкортостані вважають, що «міжнаціональні відносини в республіці не змінилися», а ще 7–14% – що вони навіть поліпшилися. Як такі, що погіршилися, їх оцінили всього

³⁰ Використано матеріали зазначених проектів та І. Єлаєвої щодо Бурятії.

6–12%. Унаслідок цього приплив російського населення сюди не припинявся в 90-ті рр.

Феномен Татарстану досить цікавий для всієї світової практики. Тут справді висувалися серйозні етнічні претензії на підвищення статусу республіки, її особливе становище. Заяви еліти щодо суверенності автономії в 90-ті рр. підтримували 70% татар. Відомий американський конфліктолог Д. Горовець 1994 р. прогнозував неминучість виникнення там міжетнічної конфронтації. На щастя, мали рацію ті, хто стверджував, що конфлікту вдасться уникнути³¹.

Інша ситуація в Башкортостані, де зберігається потенційна можливість ускладнення стосунків між трьома основними етнічними спільнотами – російською, татарською та башкирською – у зв'язку з мовними та етнодемографічними проблемами (наприклад, зміною кількості росіян), а також непропорційним представництвом етнічних груп у владі. Однак імовірність відкритих конфліктів невелика, враховуючи неконфронтаційність сформованих у республіці етнічних еліт.

Усі інші республіки Поволжя й Уралу не продемонстрували значних національних рухів та етнічної мобілізації. Хоч рівень етнічної самосвідомості титульних етносів тут також зріс, характер міжетнічних відносин істотно не змінився.

У найбільшій за площею республіці Російської Федерації – Саха (Якутія) – міжетнічні відносини не можна оцінити як напружені, але вони складніші, ніж у поволзьких автономіях. Закріплений соціально-культурний поділ праці, особливо в сфері управління, стимулює латентне напруження у росіян (до 30%). У якутів надзвичайно високі показники потреби етнічної консолідації (до 80%), інтенсивності етнічних почуттів (до 70%) та відчуття обмеження своїх прав за етнічним принципом (до 20% саха у містах). Для порівняння зазначимо, що серед татар у Татарстані відчуття дискримінації відчують лише 5%. Усе це також може призвести до загострення міжетнічних відносин.

Проте насправді переростання психологічного напруження між основними етнічними спільнотами Якутії у відкриті зіткнення малоімовірно. Річ у тім, що серйозним фактором, який стримує ескалацію міжетнічних суперечностей, виступають особливості розселення народів. Більшість росіян локалізована в західних, видобувних районах Якутії, де вони живуть у своєму середовищі, і часті контакти з якутами обмежені. У той же

³¹ Дробижева Л.М., Ахлаев А.Г., Коротеева В.В., Солдатова Г.У. Демократизация и образы национализма в Российской Федерации 90-х годов. М., 1996.

час існує ймовірність того, що у випадку наростання міжетнічної конфронтації можливе посилення сепаратистських настроїв і в цих районах республіки.

Важливим фактором збереження й навіть посилення етнічних відмінностей у ряді регіонів Росії виступає релігія. Найскладніше розвиваються стосунки між православними та прихильниками ісламу. Взаємна підозрілість багатьох представників обох конфесій зумовлена як історією їхнього протистояння, так і багатьма сучасними політичними подіями. Про іслам більшість росіян знає мало, і неадекватність інформації про нього, на жаль, посилюється. Афганська, потім чеченська війни, а також постійно тиражовані в центральній пресі повідомлення про радикальні ісламські організації вахабітів, які підтримують чеченських терористів, сформували в багатьох росіян ставлення до ісламістів як до небезпечної екстремістської течії. У той же час в очах тих, хто сповідує іслам, православ'я має непривабливий вигляд насамперед тому, що є «домінуючою релігією, підтримуваною федеральною владою», і вже через це обмежує права інших конфесій.

Найскладніша ситуація в республіках Північного Кавказу. Тут висока релігійність населення (понад 90%), і найпомітніше діють радикальні ісламські організації. Одночасно в регіоні войовничіше виступає і православ'я, сповідуване козацтвом.

Набагато спокійніше в Татарстані, хоч і тут досить значна релігійність населення. Близько 70% татар у містах – віруючі (у селах – понад 80%) і ще близько 15% – тих, хто вагається. Переважна частина їх – мусульмани. І в росіян тепер у містах не менше 60% віруючих і близько 15% тих, хто вагається. Соціологічні дослідження засвідчують ступінь впливу релігії на розмежування народів³². У 1997 р. понад 87% опитаних росіян у Татарстані відповіли, що вони відчують себе «близькими» і «дуже близькими» до татар, але вдвічі менше росіян відчували будь-яку близькість із мусульманами. Так само татари. Серед них майже 96% вважали, що вони «близькі» і «дуже близькі» до росіян, але до православних – лише 26%.

Ще більша дистанція існує між росіянами та буддистами. У Туві 60–70% росіян і тувинців відчували взаємну близькість, але з представниками іншої конфесії (буддисти – православні) – близько 10%.

Найпоширеніші міжетнічні проблеми в більшості національних республік в основному пов'язані з питаннями мови й доступу до

³² Этнические и административные границы: факторы стабильности и конфликтности. Поддержано Фондом Дж. и К. Макаруров. Руководитель и автор проекта – Л.М. Дробизева.

управління. При цьому зонами суперечностей для росіян є призначення на престижні посади за етнічною ознакою та негативні висловлювання на їхню адресу в побутовій сфері. У неросіян невдоволеність пов'язана з «неприятними висловлюваннями про них у російських ЗМІ та в побутовому спілкуванні», у «неповазі до їхніх звичаїв і традицій», що виявляється, зокрема, в небажанні росіян учити їхню мову.

У містах з переважно російським населенням, у тому числі в Москві, Санкт-Петербурзі, проблемні ситуації виникають у зв'язку з припливом мігрантів з Кавказу, із Середньої Азії. Антикавказькі настрої почали зростати із середини 90-х рр. За даними різних соціологічних центрів (ВЦІОМ, РОМІР, Інституту соціології РАН, Інституту етнології та антропології РАН), вони виявляються у 50–60% населення. Причому більшість цих людей готові до міжетнічних контактів узагалі і не мають негативних стереотипів щодо інших народів.

На жаль, найвідомішою особливістю етнополітичної ситуації в Росії в останнє десятиріччя XX ст. стали відкриті етнополітичні конфлікти. Після розпаду СРСР на території Росії зафіксовано два тривалих збройних конфлікти з участю регулярних військ; близько 20-ти короточасних зіткнень, що призвели до людських жертв, і кілька десятків незбройних конфліктів, які мають ознаки гострої етнічної конфронтації. За характером і рівнем існуючої та потенційної конфронтації регіони Росії можуть бути віднесені до зон трьох типів.

Зони збройних міжнаціональних та регіональних конфліктів – це регіони, де відбуваються або відбувалися раніше воєнні дії, але досягнуте з тих пір послаблення конфлікту не ліквідувало політичних та етнопсихологічних проблем, що його спричинили; спостерігається нестійке перемир'я, під час якого збройні сутички спорадично відновлюються у вигляді окремих спалахів насильства. Такими є Чеченська Республіка та Приміський район Північної Осетії.

Зони етнополітичного напруження – території, на яких зараз створилися умови для етнопсихологічного, ідеологічного та політичного протистояння між різними общинами, партіями та націоналістичними організаціями і місцева влада має слабку можливість спинити ці процеси. Це Дагестан і Карачаєво-Черкесія.

Зони потенційної етнополітичної конфронтації – території, де поки що не спостерігаються конфлікти між різними етнічними громадами або регіональними групами населення з ідеологічних або політичних мотивів, проте з різних причин наявні реальні передумови для виникнення міжнаціонального напруження, яке за певних обставин може перерости

в гострі етнополітичні конфлікти. Такими територіями є Кабардино-Балкарія, Татарстан, Башкирія, Тува, південні райони Краснодарського та Ставропольського країв.

Найтрагічнішим наслідком міжнаціональних і регіональних конфліктів є численні людські жертви. Тільки в одному з них, найтривалішому і найжорстокішому на території Росії, – чеченському – загинуло (у 1994–1996 рр.), за офіційними даними, до 40 тис. чол., в основному мирних жителів³³. Аналогічними є й оцінки деяких незалежних експертів³⁴. Однак, незважаючи на всі жертви, чеченська війна знову спалахнула в серпні 1999 р.

Більше тисячі життів, переважно цивільного населення, забрав осетино-інгуський конфлікт³⁵. Понад 120 тис. чол., які мешкають у зонах конфліктів на Північному Кавказі, змушені були спішно покинути їх, щоб урятувати життя своє та своїх близьких³⁶. Велика кількість вимушених мігрантів і досі зазнає величезних труднощів в отриманні нормального життя, пристойної роботи й заробітку.

1.6. Проблеми самоідентифікації росіян: з країною, регіоном та етнічною спільністю

Нова Росія успадкувала значне світоглядне розмежування громадян і кризу громадянської самосвідомості. По-перше, тому, що жителі РРФСР ще в межах СРСР рідко асоціювали себе саме з Росією – Батьківщиною для них був весь Радянський Союз і його розпад болісно переживала більшість росіян (і не лише росіян), яка звикла жити у великій країні³⁷. По-друге, російська ідентичність народжувалася не в процесі національних рухів, як в інших нових незалежних державах: російські націоналісти (яких звичайно називають «націонал-патріотами») мріяли про відновлення імперії, а націоналісти в російських автономіях – про більшу незалежність від Москви.

Коли впала комуністична ідеологія, зникли й соціальні та територіальні стереотипи, загострилися відносини між регіонами та централь-

³³ Численность и миграция населения в 1996 г. С. 15.

³⁴ Мукомель В. Вооруженные межнациональные и региональные конфликты: людские потери и социальные последствия // Идентичность и конфликт в постсоветских государствах. М.: Московский центр Карнеги, 1997. С. 301.

³⁵ Там же.

³⁶ Там же. С. 315.

³⁷ Арутюнян Ю.В. Постсоветские нации. М., 1999. С. 81–82.

ною владою, лише етнічність залишалася основою групової консолідації людей. Актуалізація етнічності найбільшою мірою характерна для неросійських народів, і насамперед для представників титульних національностей російських республік. Так, якщо в 1994 р. 70% осетинів зазначали, що «ніколи не забувають своєї національності», то в кінці 90-х – 82%. У якутів кількість аналогічних відповідей зросла з 60 до 70%, у татар і башкирів – з 50 до 60%. Із зростанням етнічної ідентичності неросійських народів посилювалася і їхня регіональна самоідентифікація. Серед опитаних татар вважали себе тільки татарстанцями 30%; росіянами й татарстанцями, але більше останніми – 36%; однаковою мірою тими й другими – 24%; тільки росіянами – менше 10%. Приблизно таке саме співвідношення було в якутів, башкирів та осетинів.

Отже, щодо співвідношення загальноросійської та регіональної ідентичності у представників титульних національностей республік РФ (див. додаток 4, схеми 1–4) можна зробити такі висновки:

- *по-перше*, включно або переважно регіональна ідентичність характерна для більшості (понад 2/3) опитаних у цих спільнотах, тоді як така сама російська та регіональна ідентичність притаманна лише менше чверті опитаних;
- *по-друге*, незважаючи на те, що двоїста ідентичність (загально-російська й регіональна) переважає і поділяється більш ніж половиною опитаних, майже третина респондентів – громадян країни не виявила жодних ознак загальноросійської самоідентифікації. Очевидно, саме вони можуть стати потенційною базою розвитку етнічного сепаратизму в тій чи іншій республіці в разі загострення відносин з федеральним центром і під час спалахів міжгрупових етнічних конфліктів.

Великою мірою інакша структура самоідентифікації у росіян. У цій групі у 4–5 разів більше опитаних, порівняно з представниками титульних національностей республік, вважають себе тільки росіянами. Таку відповідь дали від 40 до 50% росіян в обстежених регіонах. Так само, як і в інших опитаних групах, понад 60% росіян ідентифікують себе двояко: в загально-російському та в регіональному плані. Досить істотним є те, що в росіян, на відміну від інших національностей, зовсім не було випадків утисків загально-російської ідентичності з боку регіональної. Перша виражена в них помітно сильніше, ніж у представників інших національностей.

Своєрідним у росіян є вплив етнічної ідентифікації на громадянську. У них, особливо в республіках, на противагу неросіянам, у яких етнічність

посилює регіональну ідентифікацію, певною мірою притлумлена регіональна самосвідомість. У групах із значно актуалізованою російською етнічною самосвідомістю більшість людей вважає себе «переважно росіянами», а не громадянами тієї або іншої республіки.

У той час, коли більшість росіян поєднує високу загальноросійську ідентифікацію з відносно слабо вираженою етнічною самосвідомістю, від 50 до 60% росіян за результатами опитувань у двох областях (Оренбурзькій і Магаданській) та в трьох національних республіках (Татарстані, Башкортостані й Саха) вибрали відповідь: «Я рідко задумуюся над тим, хто я за національністю». Серед росіян у 2–2,5 рази менше, ніж в інших групах, виявляється орієнтація на відродження етнічних традицій, зате їх більше хвилюють сучасні політичні та економічні проблеми.

Проте і в росіян етнічна самоідентифікація поступово зростає, спочатку в основному як відповідь на посилення національних рухів інших народів колишнього СРСР та Росії, які часто переносили на росіян гріхи радянського режиму. Етнонаціоналістичні настрої росіян поглиблювалися також жалем з приводу розпаду Союзу та через економічні труднощі, що завжди провокують етнічні протистояння. Близько 40% росіян у п'яти названих регіонах заявили: «Я ніколи не забуваю про те, що я росіянин», – що майже вдвічі більше, ніж у радянський час.

Чеченські події, приплив мігрантів з країн близького зарубіжжя, деякі антиросійські заяви лідерів націоналістичних організацій в автономіях – усе це посилює захисну реакцію росіян, підвищило рівень їхньої етнічної ідентичності. У 1994 р. близько 8% росіян у республіках відповідали, що «будь-які засоби добрі для захисту благополуччя мого народу», а в 1999 р. і в російських областях, і в республіках – уже понад чверть.

Усе помітнішими стають у Росії і російські радикальні націоналістичні настрої, що стимулювали появу в Росії «Русского национального единства», «Русской партии», екстремістських націоналістичних видань на зразок «Национальной газеты». Ультранаціоналістична російська ідеологія проривається навіть на парламентські слухання, як це було під час обговорення закону «Про російський народ». Правда, позиції радикальних російських націоналістів поділяють не більше 4–6% росіян. Саме відносна толерантність більшості росіян великою мірою зумовлює збереження хисткої міжетнічної злагоди та міжрегіональної стабільності.

Формування нормальної загальнодержавної ідентичності залежить не тільки і не стільки від рівня етнічності громадян та сформованих міжетнічних відносин, скільки від тієї політичної філософії, що використовується в державі для підтримання прийнятного рівня консолідації

суспільства. При цьому виділяються два різних типи консолідації: «зверху», коли влада пропонує певні норми поведінки, а соціум їм підкоряється, і «знизу», коли в суспільстві поступово формуються спільні для більшості громадян цінності, що їх об'єднують.

Царська Росія спиралася на класичні імперські засади політичного переважання однієї етнічної та конфесійної групи. Відомий принцип – «православ'я, самодержавство, народність» – означав зверхність монархічної влади, домінуючої релігії – православ'я – та основної етнічної спільноти (народності) – росіян.

Радянський Союз, незважаючи на те, що формально проголошував рівноправність етнічних спільнот і декларував інтернаціоналізм, насправді будувався на основі суворої ієрархії народів («націй» і «народностей»). На її верхівці перебував російський народ – «старший брат», а трохи нижче – титульні національності союзних республік. І ті й інші мали право називатися «націями». За ними йшли національності автономій і аж унизу – народи (за формулюванням Сталіна, «народності»), які не мають своїх національно-територіальних утворень. Радянський гімн стверджував, що саме «велика Русь» «об'єднала» Союз, а отже, і всі його «нації» й «народності». Сталін після війни постійно підкреслював вирішальну роль російського народу, що було закріплено переважанням його представників у керівництві країни й особливо в офіцерському складі армії, міліції та спецслужб.

У пострадянській Росії про державну ідентичність громадян влада почала задумуватися лише в середині 90-х рр. У 1995 р. колишній російський прем'єр Є. Гайдар визнав, що нова демократична влада недооцінила значення такого фактора суспільної консолідації, як патріотизм. Проте й зараз не легко зрозуміти, якій концепції розвитку громадянської ідентичності росіян віддає перевагу федеральна влада.

2. Етнонаціональна політика Росії

2.1. *Правова й доктринальна основи етнополітики*

У міжнародних документах, які закріплюють права людини, одночасно передбачаються й гарантії дотримання принципу національного самовизначення. Так, Загальна декларація прав і свобод людини ООН, Міжнародний пакт про громадянські й політичні права, прийняті в 1966 р., містять положення про те, що «всі народи мають право на самовизначення; усі народи для досягнення своїх цілей можуть вільно розпоряджатися своїми природними багатствами й ресурсами; всі держави-учасники (підписання цих документів. – *Авт.*) ... повинні, відповідно до положень Уставу Організації Об'єднаних Націй, заохочувати здійснення права на самовизначення й поважати це право». На ці положення, закріплені в Уставі ООН, посилаються ідеологи захисту прав народів. Є й інші міжнародні документи, які пов'язують розширення прав людини з гарантіями прав етнічних груп. Серед них – Паризька хартія всієї Європи від 21 жовтня 1999 р., Європейська хартія народів і регіонів, прийнята в Карлсруе в 1996 р. та ін.³⁸

Зрозуміло, що перша після розпаду СРСР Конституція Росії 1993 р. не могла ігнорувати міжнародні документи, хоч укладачі більше думали не про відповідність її міжнародним стандартам, а про адекватність внутрішній політичній ситуації. Конституція приймалася під безпосереднім враженням від зростання національних рухів, розпаду Союзу, сепаратизму в Чечні, декларацій про суверенітет у республіках Росії. Велику роль відігравав тоді і суб'єктивний фактор – президент Б. Єльцин шукав у керівниках автономій підтримки в боротьбі з комуністичною опозицією, яка становила більшість у російському парламенті. Поступкою національним елітам стала п'ята стаття Конституції РФ, у якій дається визначення республік у складі федерації, названих, хоч і в дужках, державами: «Республіки (держави) мають право...»

Тоді таке написання більшість оцінювала як позитивний компроміс для країни в цілому, що зменшував небезпеку конфліктів, але потім юристи й політики федерального центру та республік почали інтерпретувати його по-різному. Перші вважають суверенною тільки Російську Федерацію, а на думку других, ідеться про розділений суверенітет, оскільки республіки названі в дужках державами, а держава не може бути без суверенітету. С. Шахрай назвав такий суверенітет розподіленим³⁹.

³⁸ Charta Gentium et Regionum. Muenchen, 1996. P. 77–78.

³⁹ Шахрай С.М. Федерализм по-казански // Независимая газета. 2001. 27 февраля.

Конституція гарантує права людин, в тому числі й особам, які належать до національних меншин: «Кожен має право на користування рідною мовою, на вільний вибір мови спілкування, навчання й творчості» (ст. 26). «Не допускається пропаганда, або агітація, що розпалює соціальну, расову, національну або релігійну ненависть і ворожнечу. Забороняється пропаганда соціальної, расової, національної або мовної зверхності» (ст. 29). Є в основному законі країни і положення, що стосуються права на збереження рідної мови (ст. 68) і прав нечисленних народів (ст. 69). Суверенітет Російської Федерації проголошено від імені багатонаціонального народу (ст. 3). Таким чином, Конституція закріплює мультиетнічну модель російського суспільства.

Принципове значення для формування інституціонального простору мало прийняття Закону РФ «Про національно-культурну автономію» і Концепції державної національної політики Російської Федерації. Це означало: 1) визнання того, що національна політика охоплює всі народи, у тому числі ті, які не мають своїх адміністративно-політичних утворень, і 2) можливість самовизначення народів без зміни існуючого державного ладу.

Створення етнокультурних громадських об'єднань, центрів, національно-культурних автономій (НКА) розширювало простір для формування громадянського суспільства. Зокрема, громадський рух «Асамблея народів Росії» компенсував відсутність у парламенті палати національностей, що існувала в Раді Федерації до 1993 р. НКА й Асамблея проводять свої з'їзди, беруть участь у підготовці законів у галузі етнополітики.

Зрештою, в 90-ті рр. федеральній владі вдалося не лише запобігти розростанню етнічного сепаратизму, локалізувати його, а й створити умови для спаду сепаратистських настроїв. Затвердження Концепції державної національної політики РФ указом президента (19 червня 1996 р., № 909) збільшило значущість етнополітичних проблем до рівня оборонних і зовнішньополітичних⁴⁰. Разом з тим, з ряду причин цей документ не став дієвим орієнтиром для органів державної влади у розв'язанні етнополітичних проблем. До того ж, він був фрагментарним, направленим на вирішення лише окремих завдань, вилучених із загальнополітичного контексту.

Нині з метою заповнення таких прогалів, іде підготовка федеральних Законів «Про Уповноваженого Федеральних зборів Російської Федерації з прав народів Російської Федерації» та «Про основи державної національної політики Російської Федерації». При цьому наріжним каменем національної

⁴⁰ Тільки для цих областей були спеціально розроблені державні концепції, затверджені особливими указами президента Росії.

політики є удосконалення державних структур в інтересах громадян усіх національностей, які проживають на території суб'єктів федерації; забезпечення міжнаціональної злагоди, поваги до традицій народів, «любові до рідного краю, до Росії»; створення умов для соціально-економічного й культурного розвитку народів та їх взаємодії; запобігання та мирне розв'язання міжетнічних конфліктів.

Взагалі і правову, і доктринальну основу етнонаціональної політики в Росії можна оцінити як ліберальну і як таку, що в основному відповідає міжнародним стандартам. Однак, на жаль, правові норми поки що слабо впливають на реальні процеси в Росії, а в етнополітичній галузі це особливо помітно. Ні політичні декларації вищого російського керівництва, ні політичні програми міжетнічної толерантності, які розробляються під патронатом президента Росії, за своїм реальним впливом на етнонаціональні процеси не йдуть у жодне порівняння з такими конкретними заходами федеральної влади, як адміністративна реформа, друга чеченська війна або підтримка певних політичних фігур на губернаторських виборах.

2.2. Національно-державний устрій.

Політика врегулювання етнічних протиріч і конфліктів

За десять років незалежності Росія пройшла кілька етапів розвитку федеративних і міжнаціональних відносин і на кожному етапі стикалася з особливим комплексом проблем, що розв'язувалися більш-менш успішно. Головний зміст цих етапів – зміна взаємовідносин федерального центру й регіонів, насамперед республік.

Період «параду суверенітетів» (1991–1993 рр.). У переддень та одразу після розпаду СРСР усі республіки РФ наслідували приклад союзних і продемонстрували так званий «парад суверенітетів», прийнявши відповідні декларації. Першими це зробили ще в горбачовський час Татарстан, Якутія та Чечено-Інгусетія.

Про серйозність намірів Татарстану одержати максимально можливу самостійність свідчать і прийняті ним конституція та конституційні закони. Так, Конституція Республіки Татарстан визначає її як «суверенну державу, суб'єкт міжнародного права». Закон про надра всю державну власність на території Татарстану, його надра з їх вмістом відніс до виключної власності республіки, а постанова «Про військовий обов'язок та

військову службу громадян Республіки Татарстан» зобов'язала їх проходити військову службу тільки в межах Татарстану⁴¹.

Російська влада, налякана спалахом збройних національних конфліктів у ряді регіонів федерації та пам'ятаючи уроки не надто вдалої національної політики Горбачова, спочатку надзвичайно лояльно поставилася до прийняття республіками декларацій про суверенітет. Центр не перешкоджав і зміні статусу національних утворень, запровадженню в деяких із них інституту президентства. Підвищенню їхньої реальної політичної ваги сприяло створення Ради глав республік під головуванням Б. Єльцина, на якій вирішувалися найважливіші питання федеральної політики.

Це дало позитивні результати – до 1992 р. країна була чи не єдиною багатонаціональною державою, яка зуміла уникнути на своїй території кривавих етнічних конфліктів. Проте вже на початок 1993 р. поступки адміністрації Б. Єльцина республікам стали предметом все більшої критики його з боку політичної опозиції, переважно прокомуністичної, в Москві й особливо в регіонах.

У 1992–1993 рр. боротьба за владу, що розгорнулася між двома «центрами сили» в Росії (президентом і парламентом), істотно послаблювала Федерацію. У цій боротьбі обидві сторони спекулювали на проблемах федералізму й сепаратизму, що призводило до неузгодженості дій державних органів і робило неможливим проведення Росією цілісної федеративної та національної політики.

У ряді республік Північного Кавказу, Поволжя й Сибіру під тиском радикальних рухів було здійснено спробу конституційно закріпити деякі норми, що суперечать Конституції РРФСР, а потім і Конституції РФ в частині цілісності держави й прав людини. Найгостріше це виявилось в Чеченській Республіці. Фактично перед країною в 1992–1993 рр. стояла реальна загроза відторгнення від неї ряду республік.

Наслідком конфлікту у вищому ешелоні влади стало й «розповзання двовладдя» у регіонах, де також розгорнулася боротьба між представниками виконавчої та законодавчої влади. Усе це на початок осені 1993 р. призвело до ймовірної загрози повного колапсу влади та неконтрольованого розпаду країни. Можна по-різному оцінювати трагічні події жовтня 1993 р., коли з допомогою збройних сил було розпущено Верховну Раду Росії, але заради справедливості слід визнати, що кінець двовладдя започаткував відновлення керованості державою.

⁴¹ Див.: Паїн Э. «Татарстанский договор» на фоне «чеченского кризиса»: проблемы становления федерализма в России // Год планеты: Политика. Экономика. Бизнес. Культура. Институт мировой экономики и международных отношений РАН. М.: Республика, 1995. С. 163–168.

Період мирного зміцнення федерації (1993–1994 рр.). Звичайно, важливим фактором відновлення авторитету федеральної влади стала її відновлена здатність використовувати різні санкції проти порушників федеральних законів, не боячись поглиблення внутрішньополітичної опозиції. Усвідомивши це, незабаром після жовтневих подій більшість регіональних рад відмінила свої рішення про невиконання указів президента РФ. Виявлена федеральною владою рішучість у припиненні екстремістських дій (наприклад, у недопущенні захоплення урядових будинків у столиці Кабардино-Балкарії) дозволила різко знизити міжнаціональну напруженість і зберегти цілісність країни. І все ж головний підсумок жовтневих подій і наступних виборів до Федеральних зборів полягає, на нашу думку, в тому, що вони підштовхнули владу, як федеральну, так і регіональну, до зміни політичної тактики, до пошуку злагоди та компромісів.

Етапними віхами на цьому шляху стали укладення Федеративного договору (1992 р.), Договору про громадянську злагоду (1994 р.), договорів про розмежування предметів відання і повноважень між федеральним центром та органами влади ряду республік (1994–1995 рр.). Практично була виключена ймовірність виступу із заявою будь-якого з керівників республік, країв, областей про можливість виходу із складу федерації, про доцільність самостійного існування за межами Росії. Показовим є положення Договору про громадянську злагоду, підписаного всіма суб'єктами федерації (крім Чечні), про те, що «реалізація прав суб'єктів Федерації можлива тільки за умови забезпечення державної цілісності Росії, її політичної, економічної та правової єдності».

Одним із перших практичних виявів нової концепції «злагоди» став Договір «Про розмежування повноважень між органами державної влади Російської Федерації та Республіки Татарстан». Він значно послабив позиції радикально налаштованих націоналістичних сил у республіці, які доти були одними з найвпливовіших у країні.

Період спроб збереження цілісності федерації військовими засобами (1994–1996 рр. та 1999 р.). У грудні 1994 р. федеральна влада вперше здійснила спробу воєнним шляхом придушити чеченський сепаратизм. Після запеклих боїв російська армія формально взяла під свій контроль понад 90% території, принаймні були взяті («звільнені») всі міста республіки. Однак саме після цього почалася партизанська війна, і російська армія почала зазнавати поразок, нести головні втрати. Поки вона перемала, політиків, які пропонували мирні, політичні методи розв'язання чеченської проблеми, на гарматний постріл не підпускали до президента Єльцина. Вони стали потрібними тільки після того, як почалися невдачі

федеральних сил, включаючи і прориви вглиб Росії чеченських терористичних груп.

Орієнтація російської влади на воєнну перемогу в Чечні забрала десятки тисяч життів. Дворічна воєнна операція завершилася підписанням у серпні 1996 р. так званих Хасав'юртівських угод, що дали змогу проведення в Чечні президентських і парламентських виборів. Обраного на них президентом республіки Аслана Масхадова офіційні особи Росії визнали легітимним лідером Чечні як частини федерації, що було підтверджено пакетом документів. 1997 р. він прибув до Москви і підписав разом із президентом Росії Б. Єльциним договір, у якому обидві сторони зобов'язувалися вирішувати всі спірні питання, що виникають між РФ і Чеченською Республікою, тільки мирними засобами. Здавалося, що повторення війни між ними найближчим часом неможливе. Проте в жовтні 1999 р. знову почалися воєнні дії, що їх публіцисти охрестили «другою чеченською війною», а військові – «операцією для придушення тероризму».

Створення «вертикалі влади» – проект президента В. Путіна. Сучасний етап етнонаціональної політики. У 1991–1993 рр. загроза розпаду федерації була найбільшою⁴². Саме в той час інерція розпаду СРСР досить помітно відчувалася в РФ. Російському уряду вдалося тоді переломити негативні тенденції і стабілізувати ситуацію за рахунок поступок лідерам республік. З кінця 1993 р. в країні було встановлено новий політичний порядок, в основі якого лежали усні домовленості, певний неписаний договір між Б. Єльциним та керівниками республік: за розширення прав регіональної еліти на федеральному рівні її лідери зобов'язувалися приборкати найрадикальніші національні рухи⁴³. І з тих пір не було жодного вияву етнічного сепаратизму, за винятком конфлікту з Чеченською Республікою, яка в жодних домовленостях з Росією участі не брала.

Ситуація погіршилася після 2000 р., коли почалася кампанія тиску на лідерів республік, і у відповідь вони «випустили джина з пляшки», таємно заохочуючи відродження національних рухів. Реформа Ради Федерації, насамперед виведення з її складу перших осіб регіону, а також створення семи федеральних адміністративних округів на чолі з повноважними представниками президента – все це розглядається на місцях як метод тиску федерального центру і, безумовно, не подобається місцевій еліті.

⁴² Докладніше див.: Эволюция взаимоотношений центра и регионов России: от конфликтов к поиску согласия / Под ред. Дж. Азрасла, Э. Паина, Н. Зубаревич. М.: Комплекс-Прогресс, 1997. С. 30–74.

⁴³ Там же. С. 41–42.

Спочатку більшість її лідерів остерігалася відкрито висловлювати своє негативне ставлення до цих реформ, воліючи потроху діяти через опозиційних представників національних рухів. Проте незабаром лідери республік почали вголос піддавати сумніву доцільність як реформування Ради Федерації, так і створення семи федеральних округів⁴⁴.

До того ж у цих округах є набагато могутніші суперники. Занепокоєння спробами повноважних представників президента («генерал-губернаторів») поставити під контроль фінансові потоки, що направляються з центру в регіони, виявляють федеральні міністри. Вони фактично відмовляються визнавати контроль президентських повпредів за діяльністю регіональних відділень своїх міністерств і нерідко блокують активність «генерал-губернаторів» у тих чи інших сферах.

Подібна конкуренція в часи правління М. Хрущова призвела до повного колапсу його улюбленого дітища – раднаргоспів, попередників нинішніх федеральних округів. Раднаргоспи, що охоплювали 3–4 області, республіки або краю, були надто громіздкими і тому складними в управлінні. Федеральні ж округи містять 12–13 регіонів, отже, ними ще важче керувати. До того ж партійна дисципліна – основа адміністративного управління в радянський час – канула в Лету. Вже одне це прирікає нову адміністративну реформу В. Путіна на провал.

Згубним може виявитися її вплив на розвиток республік і в тій частині, яка припускає зміну пропорцій у розподілі податків, що надходять у федеральний та регіональні бюджети. Раніше ці пропорції були практично однакові: 51% направлявся в центр і 49% – у регіони, а зараз – відповідно 63 і 37%. У результаті цього значно зменшилася кількість регіонів-донорів. У 2000 р. їх нараховувалося 18, а вже на початку 2001 р. – 5–7⁴⁵. Переважна більшість суб'єктів федерації знову перейшла до розряду дотаційних.

Крім того, ці реформи обмежують і так слабе місцеве самоврядування, оскільки як компенсацію за втрату владних повноважень на федеральному рівні регіональні лідери одержали, по суті, необмежені можливості у взаємовідносинах з муніципалітетами й іншими формами місцевого самоврядування. Постраждали вони і внаслідок змін пропорцій розподілення податків між федеральним і регіональним бюджетами, через те, що саме

⁴⁴ *Калашникова М.* Путин хочет иметь сильную власть, как в Татарстане. Президент Минтимер Шаймиев предлагает альтернативу институту полпредов // Независимая газета. 2000. 2 декабря.

⁴⁵ *Иванченко А., Рыжков В., Салмин А.* Вперед, в прошлое, или назад, в будущее? // Независимая газета. 2001. 18 января.

муніципальна частина регіонального бюджету скоротилася з 32 до 17%⁴⁶. Проте витрати муніципалітетів не зменшилися, отже, дефіцит бюджетів міст і сіл зріс. Саме тому багато міст і сіл зазнавали перебоїв із забезпеченням електроенергією та теплом узимку 2000–2001 рр.

Російський уряд тішить себе ілюзіями, що збільшення кількості регіонів, повністю залежних від них матеріально, зробить їхню еліту слухнянішою. Насправді ситуація прямо протилежна: чим менше коштів отримують регіональні й муніципальні бюджети, тим меншу відповідальність несуть їхні керівники і тим менше з них можуть спитати. У зв'язку з цим цілком виправданими є очікування, що вже в найближчому майбутньому мешканці міст і сіл усе більшою мірою адресуватимуть своє незадоволення не місцевим керівникам, а безпосередньо Кремлю.

Для територій з переважанням неросійського населення зазначена тенденція може призвести до зростання антиросійських настроїв і фобій, оскільки в таких місцях федеральна влада сприймається як російська, а неприємності, спричинені нею, – як цілеспрямована дискримінація неросійських народів. За даними ВЦВГД, саме міжнаціональні відносини в Росії погіршилися з приходом до влади В. Путіна, хоч щодо інших сторін життя рівень задоволення громадян зріс⁴⁷.

Зрозуміло, що пов'язано це з початком другої чеченської війни. Її необхідність влада пояснювала тим, що перемога над сепаратизмом запобігає розпаду країни. Однак із цим важко погодитися. Якби свого часу Чечню включили з федерації, це аж ніяк не викликало б ефекту доміно, тобто вихід із її складу інших республік, оскільки приклад зубожілої та криміналізованої Чечні нікого не приваблював. Більше того, її стосунки з усіма сусідами в період між двома війнами все більше погіршувалися.

Проте з початком другої чеченської війни почала зростати солідарність із «бунтівною республікою» ряду етнополітичних груп та організацій: ісламських політичних об'єднань, особливо нових радикальних організацій; більшості націоналістичних рухів у російських республіках; численних представників різних народів Кавказу, які зазнають у містах Росії такого ж тиску, що й чеченці, бо для ставропольських або ростовських міліціонерів «усі вони схожі один на одного, і всі вони потенційні терористи».

Друга чеченська війна триває вже майже два роки, і втрати російських військ, навіть за офіційними даними, уже більші, ніж у першій. Тим часом

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ). Пресс-выпуск. 2001. 30 января. № 3.

історія таких подій у XX ст. показує, що в тих випадках, коли війна затягується, нападаюча сторона має все менше шансів на успіх. Пояснюється це такими причинами:

- армія не може бути дислокованою тривалий час на території, більшість населення якої налаштована щодо неї вороже. У такому разі війська неминуче деморалізуються, і це підтвердили судові процеси над військовослужбовцями російського корпусу в Чечні, що пройшли 2001 року;
- чим довше триває війна, тим більший економічний тягар лягає на все суспільство. За даними академіка М. Петракова, щомісячні витрати на чеченську кампанію оцінюються приблизно в 160 млн дол. на місяць. Досі ці витрати були не дуже відчутними, оскільки частково компенсувалися високими доходами від продажу нафти й газу за досить прийнятними для Росії цінами. Однак із зміною кон'юнктури на світовому ринку багаторічні витрати можуть стати обтяжливими;
- чим довше триває війна, тим більше невдоволення виявляє населення країни. Хтось втратив своїх синів на війні, хтось змушений обслуговувати родичів-інвалідів чеченських війн, хтось відчуває тривогу за своїх дітей, у яких попереду служба в армії. Уже одне це пояснює зміни в оцінках росіян другої чеченської кампанії. Узимку 2000 р. понад 60% опитаних підтримували дії уряду в Чечні, а в січні 2001 р. – лише 37%. 57 відсотків росіян не вірять, що армія досягла істотних успіхів⁴⁸;
- армію, яка тривалий час не може добитися вирішальної перемоги, перестають боятися не лише партизани, а й потенційні повстанці інших районів. Їхня логіка приблизно така: «Якщо російська армія тривалий час не може перемогти чеченців, яких залишилося не більше 400 тис. у цій республіці, то як вони зможуть перемогти повстанські армії численніших національних угруповань?» Отже, російська армія може втратити функцію залякування радикального сепаратизму і здатність стримувати його можливе посилення.

У конфліктах, подібних до чеченського, не можна визнати лише одну із сторін неправою. Було б помилкою і демонізувати роль федеральних сил у Чечні, й ідеалізувати бойовиків, на яких лежить велика частина відповідальності за всі жахи цієї війни. Біда саме в тому, що чим триваліша й жорстокіша війна, тим більшу роль у ній відіграють екстремістські сили.

⁴⁸ Там же.

Чеченська війна потребує спеціального аналізу; тут важливо лише зазначити, що вона є поки що найбільшою та найскладнішою проблемою національної політики Росії. Однак у довгостроковій перспективі для демократичного розвитку країни небезпечнішим може стати **зростання російського націоналізму як ідеї політичного домінування етнічної більшості**.

Психологічною основою такої ідеології виступає, як відомо, певний комплекс соціальної неповноцінності⁴⁹. Істотний вплив на його розвиток у представників етнічної більшості Росії справляє чеченська війна. Чим довше вона триває, тим більше її прибічникам треба пояснювати, чому ж російська армія не може здобути вирішальної перемоги і чому вже не досить оголошувати всіх чеченців терористами або списувати все на підступи міжнародних ісламських радикалів. Війна стимулює пошук нових ворогів – як внутрішніх, так і зовнішніх, тому посилює зростання етнічних фобій.

Важливим чинником зростання радикального російського націоналізму є посилення в Росії масових настроїв, що оцінюють весь період правління Б. Єльцина в кращому разі як «втрачене, пропаще десятиліття», а в гіршому – як час «національної ганьби». Украй негативно розглядається насамперед розпад СРСР і федералізація Росії, унаслідок якої її складові частини отримали «надто багато свободи». При цьому і втрата країною статусу наддержави, і зростання політичної самостійності регіонів, особливо національних республік, викликають відчуття ураженої гідності саме в російському середовищі.

Як відомо, у різних країнах подібні настрої завжди стимулювали зростання націоналістичних проявів серед представників етнічної більшості. Тому й не дивна наявність їх у Росії. Втрата певним суспільством свого статусу етнічної більшості звичайно сприймається дуже болісно. Така перспектива для росіян поки що лише потенційна і в найближче десятиліття малоймовірна. Проте націоналістичні групи активно обігрують зменшення кількості та питомої ваги росіян серед населення країни, подаючи це як чергову змову якихось ворогів російського народу.

Істотно додає націоналізм і під час активізації представників армії та сил безпеки в політичному житті країни. Ця загальносвітова закономірність виявилася, наприклад, у Франції на початку минулого століття у зв'язку зі справою Дрейфуса. Важко повірити, що такі герої чеченської війни, а нині визначні політики, як генерал В. Казанцев (представник президента в Південному окрузі), генерал К. Пуліковський (представник президента на Далекому Сході)

⁴⁹ Kedourie E. Nationalism. Oxford, 1960. P. 17.

або генерал В. Шаманов (губернатор Ульяновської області), які відзначилися найбільшою жорстокістю в обох чеченських війнах, почнуть втілювати в життя ліберальні реформи. Зате легко повірити в те, що вони можуть бути провідниками ідей російського націоналізму й колоніалізму.

Якщо російський націоналізм як ідея політичного домінування утвердиться як державна ідеологія, це буде згубним для забезпечення цілісності Росії, оскільки відповіддю на націоналізм етнічної більшості неминуче стане націоналізм інших народів, а отже, і зростання етнічного сепаратизму. Поки що такий сценарій можна розглядати як суто теоретичний, а переважну більшість описаних загроз – тільки як потенційну, і федеральна влада зобов'язана не допустити переростання їх у реальність.

Проте деякі ознаки свідчать про повернення до сформованої ще в Російській імперії моделі, орієнтованої на політичне домінування росіян і православ'я. У той же час федеральна влада робить кроки і в бік створення мультикультурного поліетнічного суспільства, основаного на принципах рівності та партнерських відносин. Саме так можна розцінити поїздки президента В.Путіна в республіки, відвідання національних свят, прийняття урядових програм розвитку толерантності, у тому числі і в сфері міжетнічних відносин.

Нова Росія намагається сформувати загальні цінності громадянського суспільства, але ще не визначилася, у якому напрямку їй треба рухатися, щоб досягти цієї мети.

2.3. Деякі концепції розвитку етнічної політики

Кожне мультикультурне суспільство в умовах переходу до правової держави заклопотане тим, як представити інтереси етнічних груп у політичному просторі. Найвідоміша виборча система – одна людина – один голос – не завжди враховує інтереси меншин. Починаються конфлікти, сепаратизм, етнічні чистки, що, зрозуміло, не сприяє демократизації суспільства.

Деякі вчені взагалі вважають, що «етнічно плюральні суспільства не сприяють розвиткові демократії»⁵⁰. Однак реально більшість держав, що сповідують демократію, поліетнічні і знайшли способи тією чи іншою мірою поєднувати необхідність уніфікованих норм із створенням особливих умов для національних меншин і специфічних етнотериторіальних районів. На думку

⁵⁰ Rabushka A., Shepsle K. Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability. Columbus, 1972. P. 186.

Т. Сиска, такі способи полягають, наприклад, у створенні передвиборних коаліцій між етнічними громадами та поліетнічними партіями, основаних на інтересах, що виходять «за межі етнічної приналежності», у стимулюванні міжетнічного співробітництва⁵¹. Скажімо, колишній і нинішній президенти США, Б. Клінтон і Дж. Буш, намагалися відбити у складі своєї адміністрації різноманіття етнічних релігійних і расових груп сучасного американського суспільства, зрозуміло, без втрат у кваліфікації вищих чиновників.

Інший підхід – консоціальна демократія (consociational democracy). Цей спосіб, на думку його автора А. Лійпгарта, як правило, використовують у розколотих суспільствах, де міжетнічні протиріччя зайшли вже далеко і спеціальні процедури зняття суперечностей зводяться до створення коаліційних урядів за участю партій, що репрезентують основні сегменти суспільства⁵², збереження інтересів груп у призначенні на ключові пости і розподілі ресурсів; максимальної автономії у вирішенні внутрішніх питань у справах кожної з груп; взаємного права вето або кваліфікованої більшості у прийнятті важливих рішень, які стосуються спільнот, що дозволяє діяти за високого рівня взаємної недовіри.

Ця модель узагальнює політичний досвід Швейцарії, Бельгії, Нідерландів, Австрії⁵³, але, на думку автора, може бути застосована і в інших державах, у тому числі «третього світу». При цьому вирішальну роль у досягненні угод відіграють еліти, причому лідери повинні бути певною мірою незалежними від тиску мас і мати свободу маневрування.

Критики цього підходу наголошували на невдачі використання соціальної інженерії в Північній Ірландії та на Кіпрі, а також на тому, що подібні процедури підтримуватимуть організації на етнічній основі, закріплюючи оформлення відмінностей. До того ж у кожній етнічній групі на рівні громадян велика різниця у прагненні до внутрішньої консолідації.

Проте, усвідомлюючи небажані сторони консоціальної демократії, до неї все ж доводиться звертатися, якщо іншого способу представництва інтересів протилежних груп знайти не вдається. Консоціальна демократія – не ідеальна політична система, а певний механізм дії, більш-менш прийнятний у конкретних ситуаціях. Прикладом може бути Дагестан, де етнічні конфлікти згладжуються за рахунок розподілення вищих посад між основними етнічними

⁵¹ Сиск Т. Распределение власти в полиэтнических государствах: принципиальные подходы и используемые практики // Доклад на международном семинаре «Предотвращение смертоносных конфликтов: стратегии и институты» [М., 14–16 августа 1996 г.]. М., 1996. С. 57.

⁵² Представительство не обов'язково має відповідати кількості груп. Головне, щоб квоти були узгоджені, тобто допускається передача повноважень.

⁵³ Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. М., 1997. С. 36.

ми групами республіки. Можливо, це не найкращий спосіб розв'язання проблеми участі етнічних спільнот у владі, але він усе ж поки що дозволяє уникає відкритих етнічних конфліктів.

Що ж до етнонаціональної політики Росії на федеральному рівні, то в її основу можуть бути покладені ідеї *«інтеграції мультикультурного, поліетнічного суспільства»*⁵⁴. При цьому припускається збереження сформованих у Росії основ федеративного державного устрою (у тому числі й нинішніх функцій та повноважень етнотериторіальних утворень) і *розвиток мультиетнічної моделі* російського суспільства, насамперед за рахунок *створення каркасу* спільних зв'язків і відносин у межах федерації.

Інтеграція суспільства містить ряд важливих складників:

- економічну інтеграцію – забезпечення розвитку господарських зв'язків, реалізацію спільних економічних програм;
- соціальну інтеграцію – збільшення можливості соціальної мобільності, вибору сфер застосування праці, одержання освіти та поліпшення побутових умов громадянам різних національностей;
- ціннісну інтеграцію – гармонізацію основних цінностей, обмін інформацією та формування загальних громадянських норм життєдіяльності;
- політичну інтеграцію – зближення та взаємодію етнічних еліт, становлення й розвиток інститутів для координації етнополітичних процесів;
- інтеграцію в галузі безпеки – створення системи попередження, запобігання й урегулювання етнополітичних конфліктів; посилення ролі й підвищення ефективності сфери національного розвитку, федеральної системи захисту прав людини.

Соціальні й економічні складники етнополітичної інтеграції значною мірою збігаються з тими, що використовуються для розвитку федеративних відносин у цілому, тому назвемо її політичні, психологічні, а також деякі правові аспекти.

Звичайно виділяють три основних етапи етнополітичної інтеграції:

- *«етап інтелектуалів»*, коли вона підтримується та просувається переважно завдяки зусиллям інтелектуалів. У цей час зусилля держав концентруються на інформаційній, аналітичній та ідеологічній підготовці інтеграції;

⁵⁴ Відповідний проект підготовлено Е. Паїним у 1999 р. для «комісії Грефа», яка за дорученням В. Путіна готувала основні програмні положення розвитку Росії на середньострокову перспективу (10–15 років). Далі наводяться уривки цього проекту.

- «*етап політиків*», коли до неї залучається регіональна політична еліта й формується мережа політичних інститутів, що спрямовують інтеграцію;
- «*етап масових рухів*», коли забезпечується широка масова підтримка ідеї та практики інтеграції.

Для кожного етапу можна сформулювати кілька вузлових завдань, пов'язаних з розвитком процесу інтеграції.

Емоційна актуалізація інтеграції. Не викликає сумніву необхідність концентрації інтелектуальних зусиль держави й суспільства для протидії ідеології національної особистості, ворожості до інших народів та войовничого сепаратизму. Ефективним прийомом, який блокує етнічне розмежування, є підведення ризику під історією розбрату й проведення емоційно насичених актів, що символізують закріплення національного примирення. Наприклад, зведений в Іспанії пам'ятник усім жертвам громадянської війни, які стояли по різні боки барикад, мав величезне значення для національного примирення в країні. Важко переоцінити ту роль у подоланні расової сегрегації в США, яку відіграв постійно повторюваний у фільмах образ двох героїв – білого й чорного. Подібні прийоми емоційної підтримки етнополітичної інтеграції доцільно використовувати і в Росії.

Моральна легітимація інтеграції – формування відчуття «МИ». Надзвичайно важлива концентрація інтелектуальних зусиль держави й суспільства для усталення та моральної легітимації базових термінів етнополітичної інтеграції. Передусім у масовій свідомості та в загальновизнаній політичній лексиці повинен закріпитися термін «росіяни». Це повний аналог терміна «американці». Однак громадяни Росії значно рідше використовують єдину неетнічну самоназву, ніж громадяни США. Більше того, термін «росіяни» зазнає постійних нападок не лише з боку націоналістів різного штибу, а й частини ліберальної громадськості, якій увижається в цьому слові повернення до радянської ідеї створення нової історичної спільноти – «радянський народ». Звичайно, найважливішим завданням політики інтеграції має стати сприяння вихованню етнічної толерантності росіян як у системі освіти (від дошкільної до вищої), так і через засоби масової інформації.

Програмне закріплення інтеграції. Дієвим інструментом досягнення національної злагоди є зміщення акцентів у міжнаціональних відносинах з минулого на сучасне й майбутнє. У цьому плані надзвичайно важливим є залучення інтелектуальних еліт до розроблення спільних договорів і програм суспільного розвитку. Загальновизнаним прикладом ефективності подібних угод став знаменитий пакт «Монклоа», що створив підґрунтя для консолідації іспанського суспільства після тривалого періоду франкістської дик-

татури. Велике значення для стабілізації політичної ситуації в Росії мали Федеративний договір і Договір про громадянську злагоду. На жаль, ці погоджувальні акти та процедури їх підписання не стали об'єктом належної уваги з боку суспільства.

Формування загальноросійської політичної еліти, яка включає в себе представників етнічних еліт народів Росії, – центральна ланка етнополітичної інтеграції. Головним її інструментом є інкорпорація етнічних еліт у федеральні органи влади. Ідеться зовсім не про виділення жорстко закріплених квот або відсоткових норм (така практика у всьому світі довела свою неспроможність), а про розвиток політичної культури, яка вимагає врахування багатоманитності етнічної структури суспільства у формуванні органів влади.

Важливим елементом політики етнополітичної інтеграції повинна стати ротація кадрів, причому не лише «вертикальна», за якої здібних чиновників із національних осередків запрошують на роботу в центр, а й «горизонтальна» – переміщення на роботу федеральних чиновників із одних регіонів в інші, причому систематичне, а не епізодичне.

Формування інтеграційних політичних інститутів. Мається на увазі як створення нових спеціалізованих структур, що організують і координують розглядуваний процес, так і вдосконалення існуючих. Одним із нових інститутів, крім згадуваної Асамблеї народів Росії, повинна стати державна система, або федеральна служба раннього попередження та врегулювання конфліктів. Крім цього, потрібне докорінне вдосконалення федеральної системи захисту прав людини.

Розподілення обов'язків і відповідальності між різними ланками управління. Сферою переважної відповідальності центру є забезпечення інтеграційних процесів, протекціонізм щодо етнічних спільнот і груп, які не мають достатніх ресурсів для самозбереження, а також захист прав людини. Збереження й розвиток національної самобутності народів – сфера переважної відповідальності регіональної влади, інших ланок управління, а також громадських організацій. Федеральна влада покликана сприяти національно-культурному розвитку народів, забезпечуючи насамперед сприятливий політико-правовий клімат і підтримуючи процеси етнополітичної інтеграції суспільства.

Розвиток суспільної самоорганізації. Етнополітична інтеграція стане реальністю тільки в тому разі, якщо буде підтримана численними інститутами громадянського суспільства. Дуже важливою формою самоорганізації громадян та одночасно різновидом громадського самоврядування є національно-культурна автономія (НКА). Розрізняють НКА двох видів: екстериторіальна (національні асоціації, спілки, товариства) і територіальна (національні райони, громади, земляцтва).

У місцях компактного розселення етнічних спільнот, особливо в сільській місцевості, межі НКА можуть збігатися з територією, яка перебуває у віданні органів місцевого самоврядування. Останнє займає проміжне становище між державою та суспільством, оскільки щодня й щогодини стикається з населенням, відчуваючи вплив громадських потреб та інтересів. Через своє двоїсте громадсько-державне походження місцеве самоврядування важливе як суб'єкт організації взаємодії державних і громадських інститутів у сфері національного розвитку.

Органи місцевого самоврядування можуть відігравати особливо важливу роль у регіонах з великою мозаїчністю етнічного розселення, як у Дагестані; у республіках, де регіональна влада повністю паралізована, як у Чечні, або тимчасово нестабільна, як у Карачаєво-Черкесії; у більшості автономних округів, що не здатні впоратися із завданням захисту прав та інтересів корінних нечисленних народів. У всіх цих випадках органи місцевого самоврядування покликані виконувати не лише свої традиційні соціально-побутові функції в організації життєдіяльності населення, а й виступати гарантом соціально-політичної стабільності в регіонах.

Громадські організації та незалежна преса мають відігравати важливу роль у запобіганні та врегулюванні міжнаціональних конфліктів. Засоби масової інформації повинні також допомогти суспільству зрозуміти справжні причини їхнього виникнення. Разом з тим, абсолютно неприпустимо, щоб преса брала на себе обов'язки суду, який безапеляційно визначає вину однієї із сторін. Подібні публікації не раз призводили до загострення конфліктів. Правдиве й професійне висвітлення культури, побуту, життя народів Російської Федерації – одна з істотних умов міжнаціонального миру.

Висновки

Сучасну етнополітичну ситуацію в Росії можна охарактеризувати так:

1. Зростання етнічної самосвідомості більшості народів. Етнічна самосвідомість росіян поки що виявляється слабкіше, ніж у народів, які дали найменування російським республікам, проте динаміка російської етнічної самосвідомості є однією з найінтенсивніших.

2. Більшість народів доганяє або вже догнала росіян за рівнем освіти й соціального розвитку. Зменшення питомої ваги росіян у складі населення федерації та втрата ними статусу «соціального лідера» в країні – досить болісний процес, що ускладнює міжнаціональні відносини. Ще більшу загрозу для них становлять кричущі диспропорції у представництві росіян в органах влади багатьох республік. Усе це зумовлює погіршення загального психо-

логічного самопочуття росіян, що виявляється в послабленні їхньої традиційної міжетнічної толерантності та в посиленні ксенофобії, а також у небезпеці використання подібних настроїв екстремістськими націоналістичними організаціями. Якщо цю тенденцію не переламати, «російська проблема» може стати найгострішою етнополітичною проблемою Росії.

3. Незважаючи на те, що збройні сепаратистські рухи обмежені лише територією Чеченської Республіки, вони, проте, становлять найбільшу небезпеку в низці етнополітичних проблем Росії.

4. Міжетнічна напруженість у республіках Північного Кавказу, що зростає іноді (як у випадку з осетино-інгуським конфліктом) у міжреспубліканські суперечності, – друга після етнічного сепаратизму за ступенем уваги, якій приділяє і, скоріше за все, приділятиме федеральна влада.

5. Негативно впливають на міжнаціональну ситуацію труднощі відродження національних культур, оволодіння рідною мовою неросійськими народами після тривалого періоду її забуття.

6. В умовах панування тенденції «розтягування» народів по національних домівках зростає небезпека територіального розмежування народів і виникнення етнотериторіальних конфліктів.

7. Державна політика Росії в етнополітичній сфері не раз змінювалася протягом останнього десятиліття. При цьому кращі результати були тоді, коли федерали схилялися до пошуку компромісів з представниками регіональних та етнічних еліт, а не сподівалися на силове розв'язання відповідних проблем. Найтрагічніші наслідки мали для країни дві чеченські кампанії.

Російська етнічна політика вкрай суперечлива. Так, створення цілком сучасного й такого, що відповідає міжнародним нормам, законодавства часто супроводжувалося численними неправовими діями федеральної та регіональної влади щодо різних етнічних груп. Заходи, що можуть бути сприйняті як підтримка певної домінуючої етнічної спільноти, поєднуються з діями, які свідчать про прагнення розвивати в Росії мультикультурне товариство рівноправних народів.

ДОДАТОК 1

Зміни національного складу Росії в 1989–1999 рр. (в тис. чол.)*

Народи Росії	1989 р., перепис	Приріст загальний	за 1989–1999 рр.		1999 р., оцінка
			<i>природний</i>	<i>міграційний</i>	
Усього	147021,9	-653,0	-3850,8	3197,8	146368,9
Росіяни	119865,9	-1982,4	-4622,8	2640,4	117883,5
Татари	5522,1	298,8	88,1	210,7	5820,9
Українці	4362,9	-61,3	-233,7	172,4	4301,6
Чуваші	1773,6	63,0	43,9	19,1	1836,6
Башкири	1345,3	128,1	90,0	38,1	1473,4
Білоруси	1206,2	-54,2	-75,5	21,3	1152,0
Мордва	1072,9	-45,8	-69,6	23,8	1021,1
Чеченці	899,0	186,0	175,4	10,6	1085,0
Німці	842,3	-257,7	-1,8	-255,9	584,6
Удмурти	714,8	12,4	5,2	7,2	727,2
Марійці	643,7	25,3	17,0	8,3	669,0
Казахи	635,9	55,3	68,8	-13,5	691,2
Аварці	544,0	113,2	108,8	4,4	657,2
Євреї	536,8	-228,9	-101,0	-127,9	307,9
Вірмени	532,4	342,3	34,8	307,5	874,7
Буряти	417,4	39,6	38,8	0,8	457,0
Осетини	402,3	68,1	20,5	47,6	470,4
Кабардини	386,1	47,1	46,2	0,9	433,2
Якути	380,2	51,9	51,8	0,1	432,1
Даргинці	353,3	77,9	74,4	3,5	431,2
Комі	336,3	-6,0	-6,8	0,8	330,3
Азербайджанці	335,9	126,8	64,0	62,8	462,7
Кумики	277,2	51,1	50,1	1,0	328,3
Лезгіни	257,3	72,5	51,9	20,6	329,8
Інгуші	215,1	46,7	44,1	2,6	261,8
Тувинці	206,2	32,4	32,2	0,2	238,6
Молдавани	172,7	15,7	13,6	2,1	188,4
Калмики	165,8	12,4	11,9	0,5	178,2
Карачаєвці	150,3	18,7	17,6	1,1	169,0
Комі-перм'яки	147,3	-1,2	-1,4	0,2	146,1
Грузини	130,7	42,2	5,2	37,0	172,9
Узбеки	126,9	10,7	5,2	5,5	137,6
Карели	124,9	-18,0	-18,9	0,9	106,9
Адигейці	122,9	7,4	6,4	1,0	130,3
Лакці	106,2	16,3	12,9	3,4	122,5
Табасарани	93,6	25,0	24,0	1,0	118,6
Хакаси	78,5	3,2	2,6	0,6	81,7
Балкарці	78,3	8,3	7,4	0,9	86,6
Ногайці	73,7	9,3	9,1	0,2	83,0
Литовці	70,4	-5,2	-2,9	-2,3	65,2
Алтайці	69,4	6,8	6,3	0,5	76,2
Черкеси	50,8	4,7	4,1	0,6	55,5
Латиші	46,8	-6,5	-6,7	0,2	40,3
Эстонці	46,4	-6,3	-6,9	0,6	40,1
Киргизи	41,7	-3,5	2,8	-6,3	38,2
Туркмени	39,7	0,7	3,4	-2,7	40,4
Таджики	38,2	26,6	2,1	24,5	64,8
Решта	981,6	-22,5	56,6	-79,1	959,1

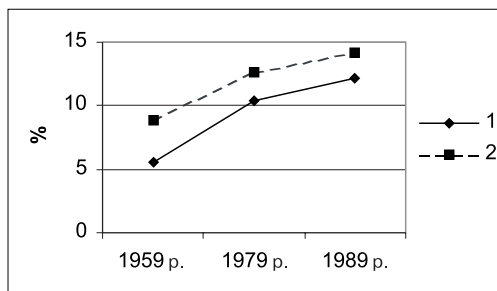
* Богоявленский Д. Этнический состав населения России // Население и общество. 1999. Ноябрь, № 41.

ДОДАТОК 2

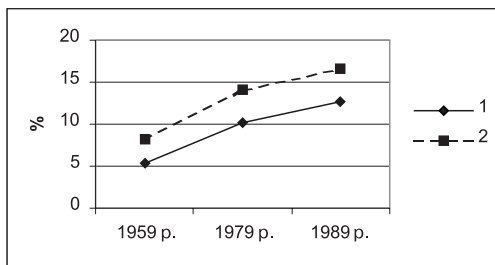
Динаміка соціально-професійного складу титульного і російського міського населення окремих автономних республік Росії
за 1959–1989 рр., у %

Спеціалісти вищої кваліфікації та керівники вищої ланки

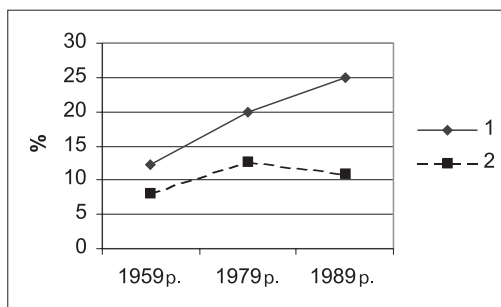
Башкортостан



Татарстан



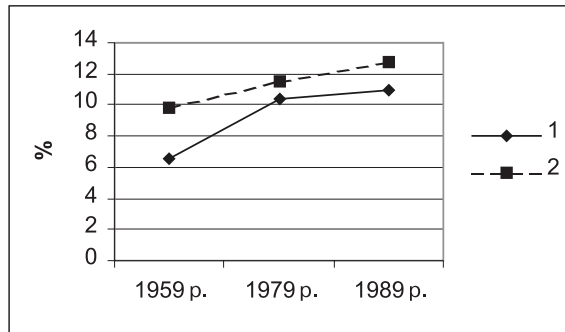
Якутія



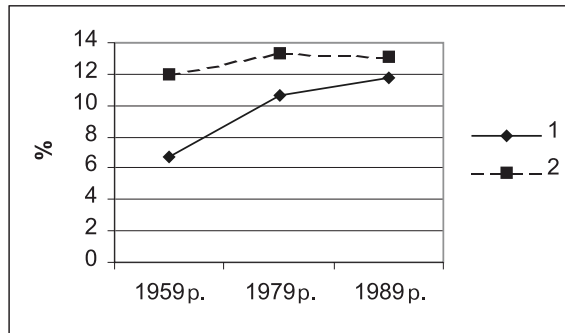
Умовні позначки:
1 – титульні національності
2 – росіяни

Спеціалісти середньої кваліфікації та керівники середньої ланки

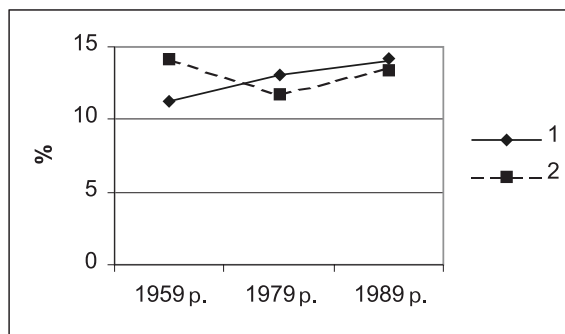
Башкортостан



Татарстан



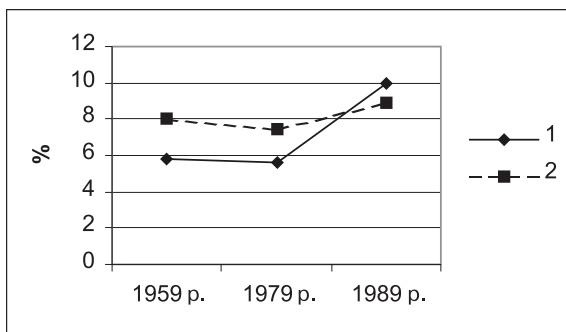
Якутія



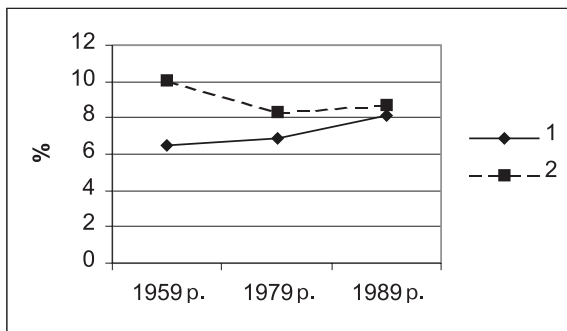
Умовні позначки:
1 – титульні національності
2 – росіяни

Службовці

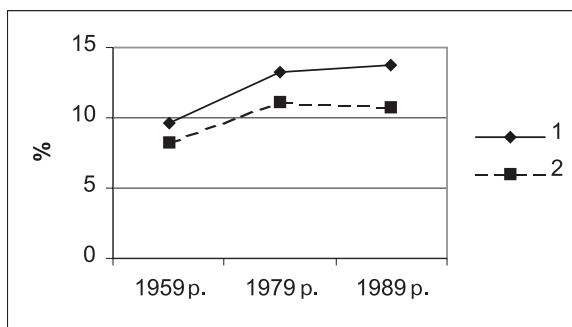
Башкортостан



Татарстан



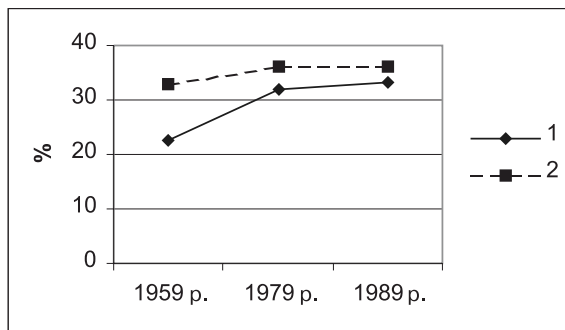
Якутія



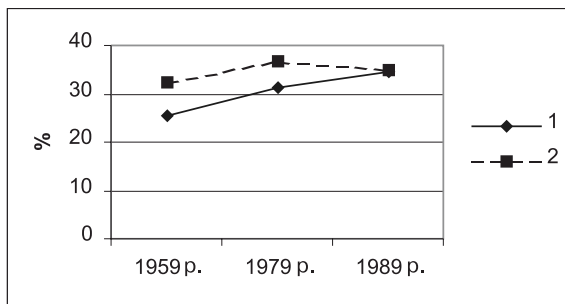
Умовні позначки:
1 – титульні національності
2 – росіяни

Робітники фізичної праці вищої кваліфікації

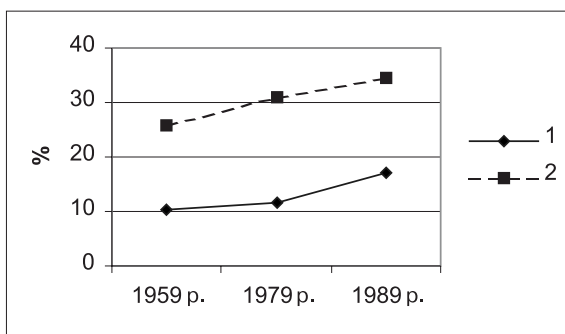
Башкортостан



Татарстан



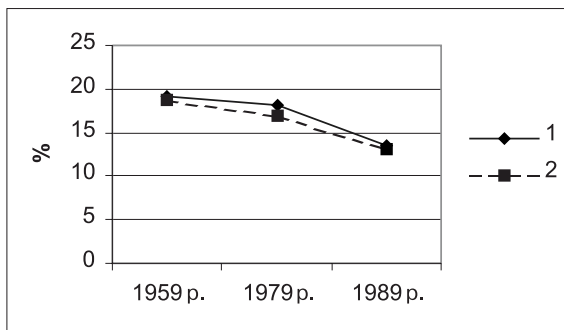
Якутія



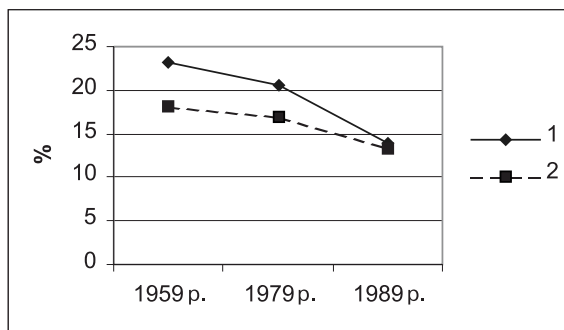
Умовні позначки:
1 – титульні національності
2 – росіяни

Робітники фізичної праці середньої кваліфікації

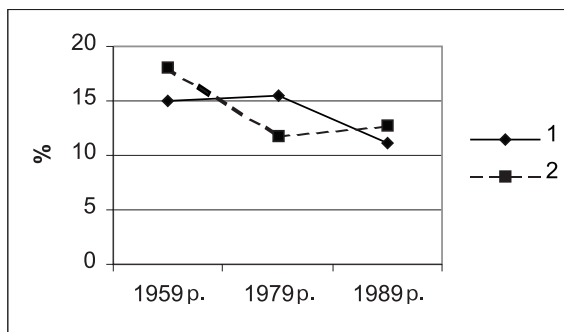
Башкортостан



Татарстан



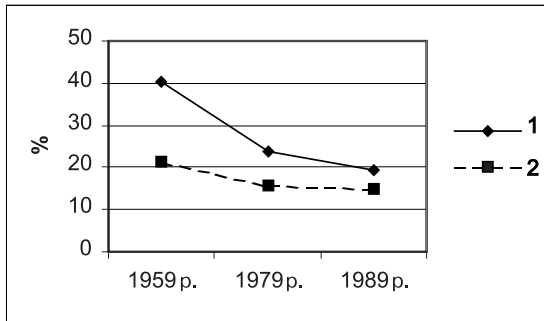
Якутія



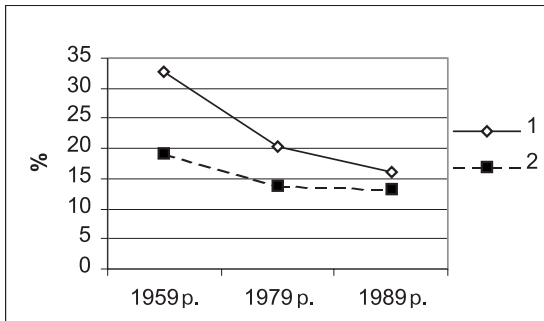
Умовні позначки:
1 – титульні національності
2 – росіяни

Робітники мало- і некваліфікованої фізичної праці

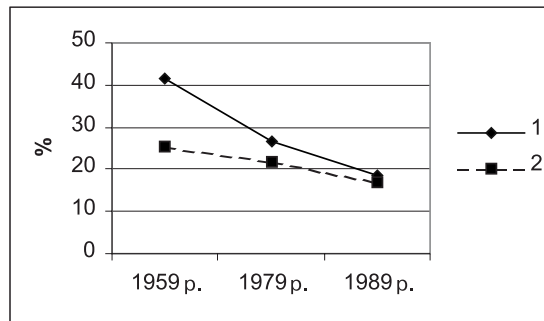
Башкортостан



Татарстан



Якутія



Умовні позначки:
1 – титульні національності
2 – росіяни

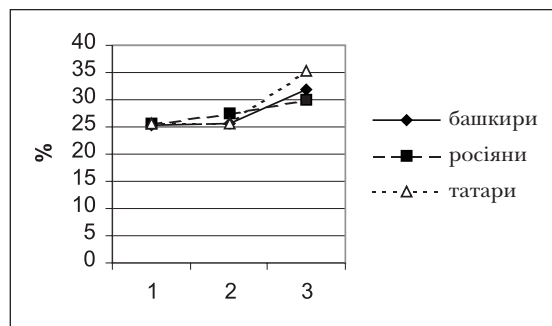
Джерело: Розраховано за матеріалами Всесоюзних переписів населення 1959, 1979, 1989 рр.
РДАЕ, фонд 1562, опис 336, од.зб. 5512-5514, 48-45-4847, 7505-7508, 7331-7336.

ДОДАТОК 3

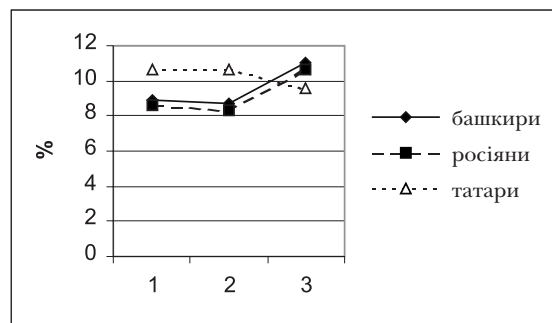
Динаміка соціально-професійного складу етнічних груп
у 1990-і рр. Міське населення, у %

Башкортостан

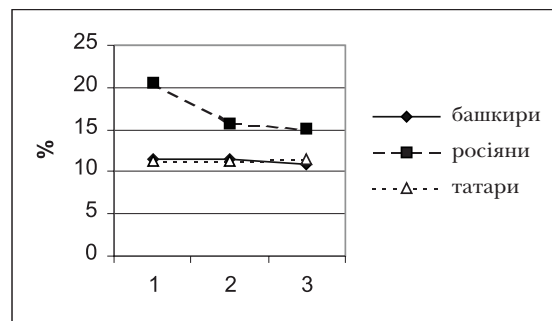
Спеціалісти вищої кваліфікації та керівники вищої ланки



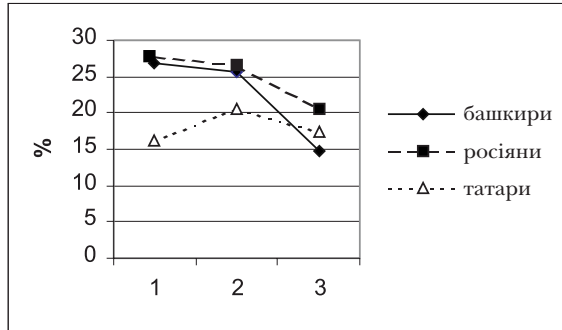
Спеціалісти середньої кваліфікації та керівники середньої ланки



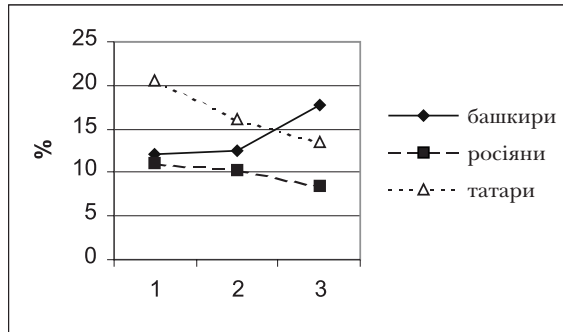
Службовці



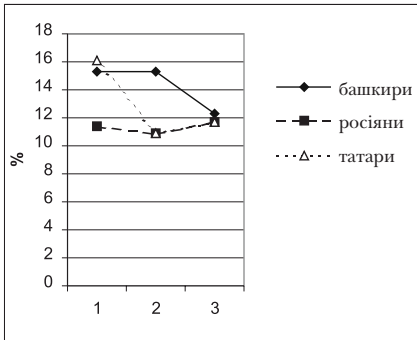
Робітники вищої кваліфікації



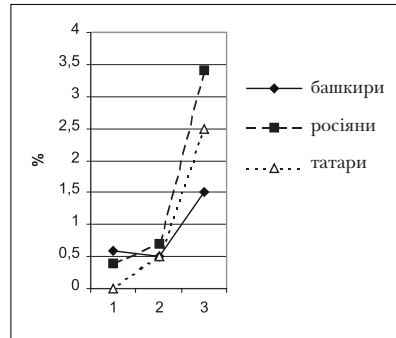
Робітники середньої кваліфікації



Мало- і некваліфіковані робітники



Самозайняті



Умовні позначки:

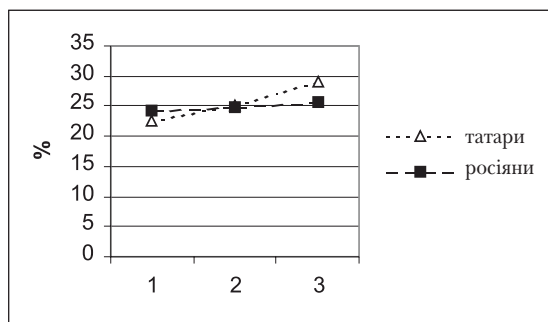
1 – соціально-професійний склад респондентів 10 років тому

2 – соціально-професійний склад респондентів 5 років тому

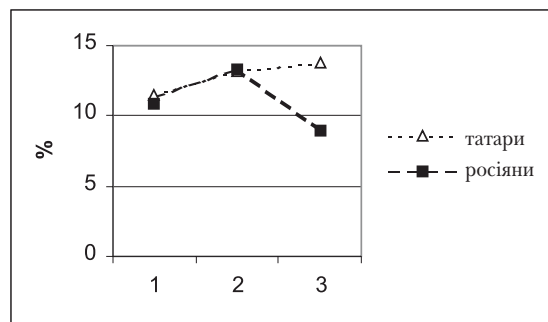
3 – соціально-професійний склад респондентів на момент опитування

Татарстан

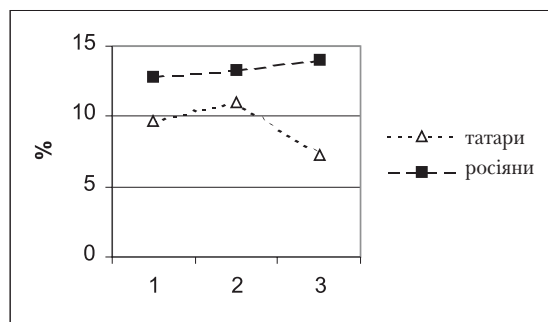
Спеціалісти вищої кваліфікації та керівники вищої ланки



Спеціалісти середньої кваліфікації та керівники середньої ланки



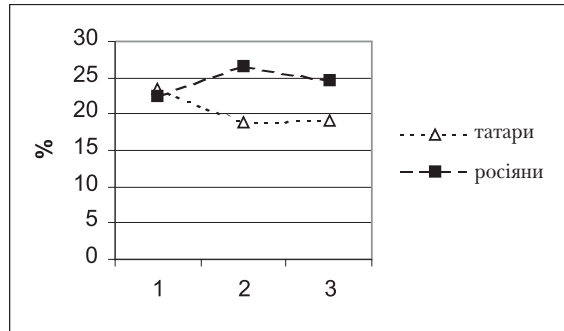
Службовці



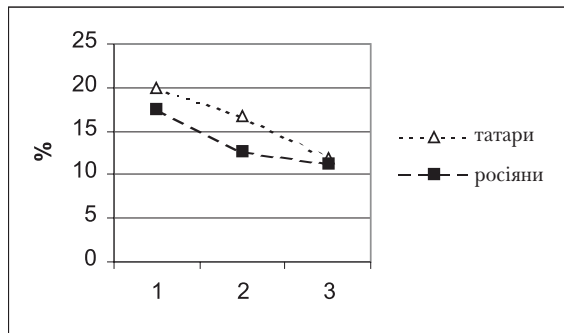
Умовні позначки:

- 1 – соціально-професійний склад респондентів 10 років тому
- 2 – соціально-професійний склад респондентів 5 років тому
- 3 – соціально-професійний склад респондентів на момент опитування

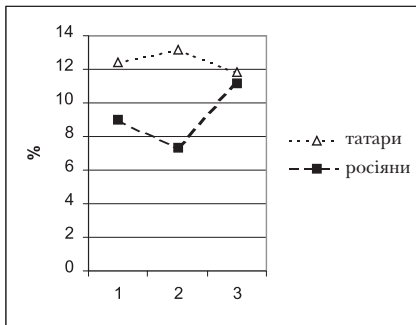
Робітники вищої кваліфікації



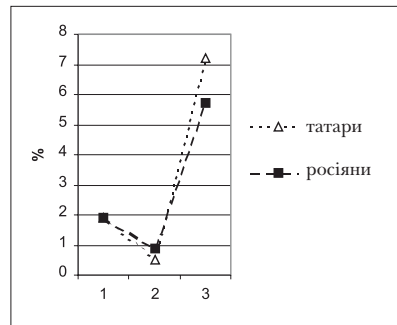
Робітники середньої кваліфікації



Мало- і некваліфіковані робітники



Самозайняті



Умовні позначки:

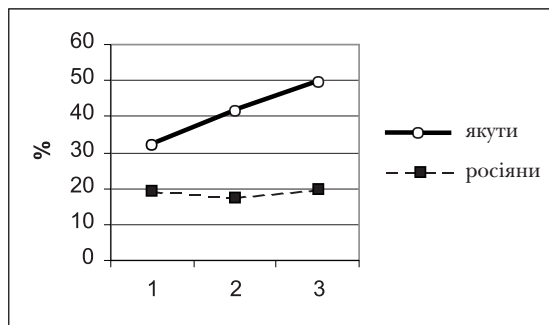
1 – соціально-професійний склад респондентів 10 років тому

2 – соціально-професійний склад респондентів 5 років тому

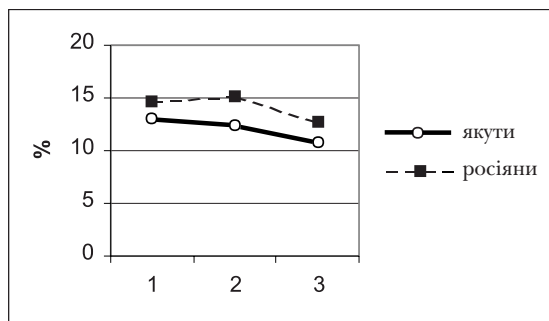
3 – соціально-професійний склад респондентів на момент опитування

Якутія

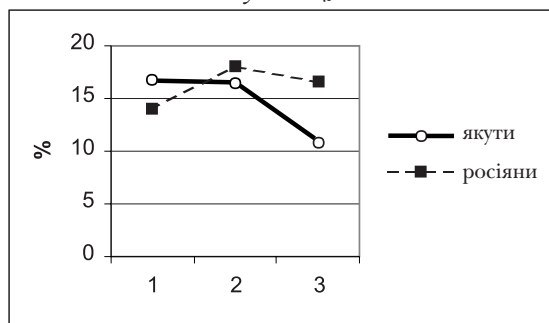
Спеціалісти вищої кваліфікації та керівники вищої ланки



Спеціалісти середньої кваліфікації та керівники середньої ланки



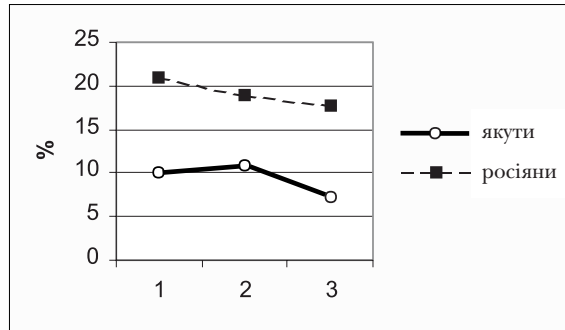
Службовці



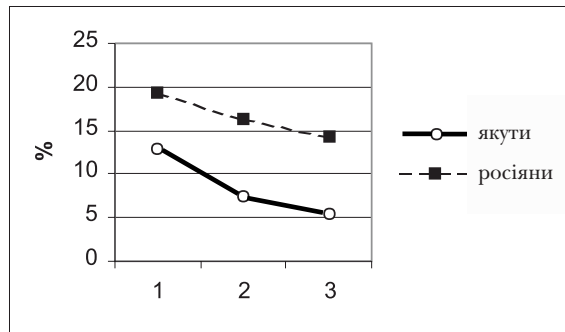
Умовні позначки:

- 1 – соціально-професійний склад респондентів 10 років тому
- 2 – соціально-професійний склад респондентів 5 років тому
- 3 – соціально-професійний склад респондентів на момент опитування

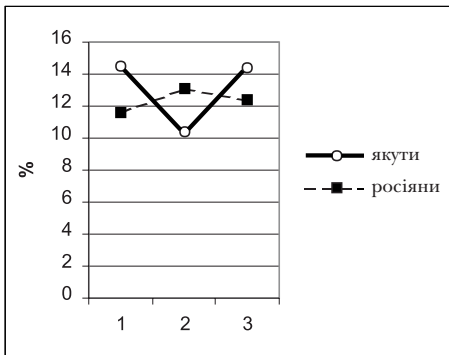
Робітники вищої кваліфікації



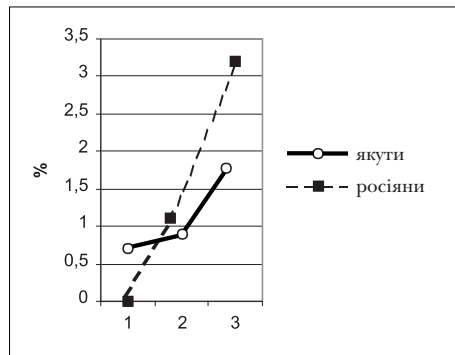
Робітники середньої кваліфікації



Мало- і некваліфіковані робітники



Самозайняті



Умовні позначки:

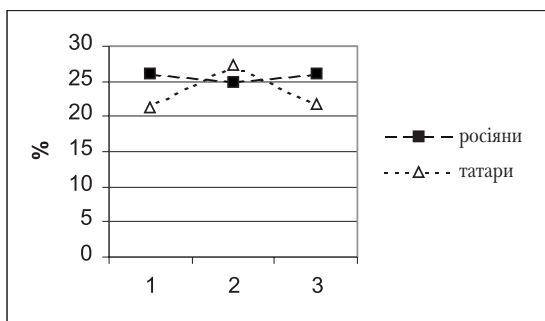
1 – соціально-професійний склад респондентів 10 років тому

2 – соціально-професійний склад респондентів 5 років тому

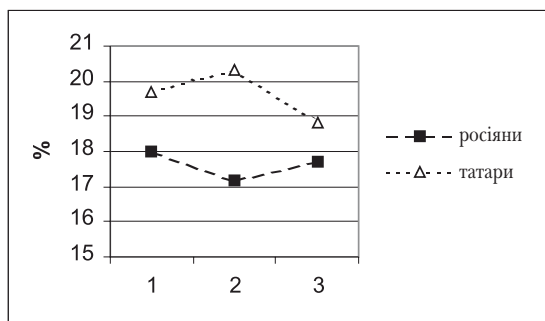
3 – соціально-професійний склад респондентів на момент опитування

Оренбурзька область

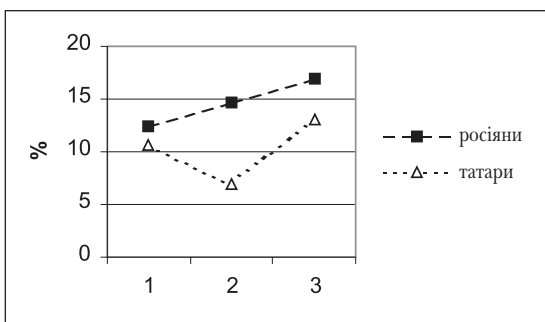
Спеціалісти вищої кваліфікації та керівники вищої ланки



Спеціалісти середньої кваліфікації та керівники середньої ланки



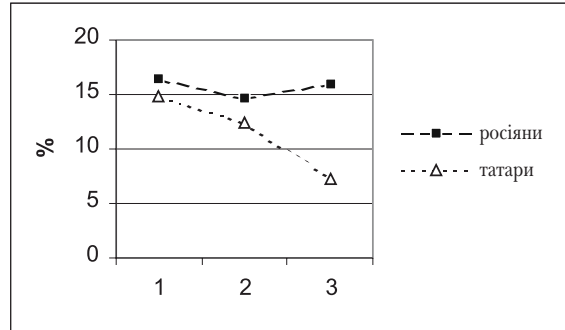
Службовці



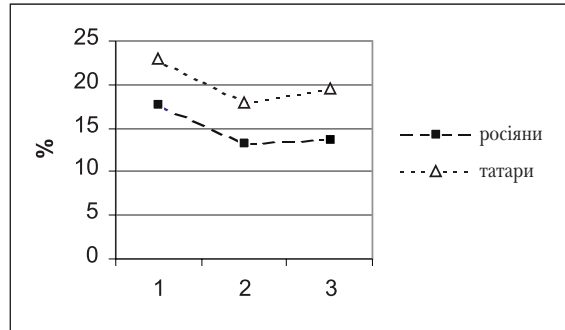
Умовні позначки:

- 1 – соціально-професійний склад респондентів 10 років тому
- 2 – соціально-професійний склад респондентів 5 років тому
- 3 – соціально-професійний склад респондентів на момент опитування

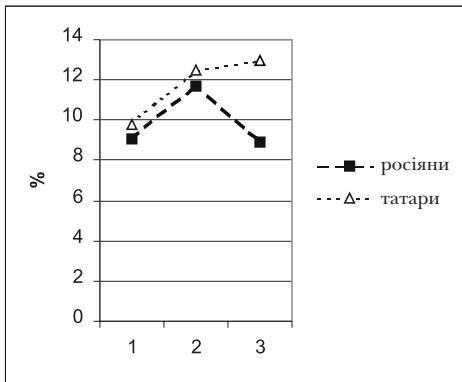
Робітники вищої кваліфікації



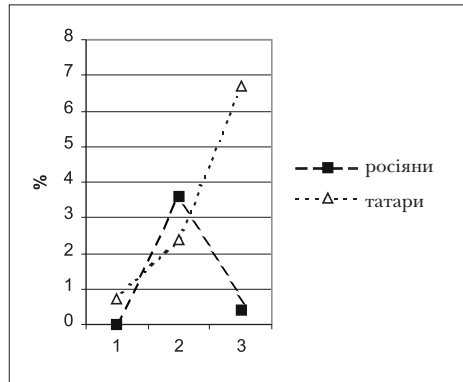
Робітники середньої кваліфікації



Мало- і некваліфіковані робітники



Самозайняті



Умовні позначки:

1 – соціально-професійний склад респондентів 10 років тому

2 – соціально-професійний склад респондентів 5 років тому

3 – соціально-професійний склад респондентів на момент опитування

ДОДАТОК 4

Схема 1. Розподіл відповідей на запитання:
«Ким Ви себе відчуваєте більшою мірою?»

Саха (Якутія)

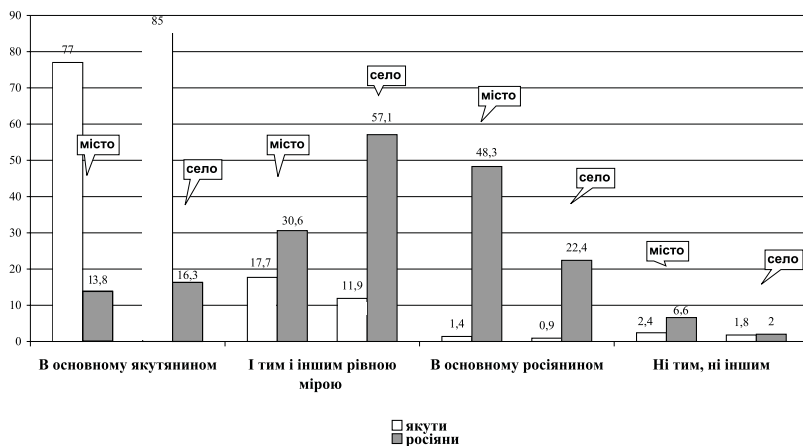


Схема 2. Розподіл відповідей на запитання:
«Ким Ви себе відчуваєте більшою мірою?»

Татарстан

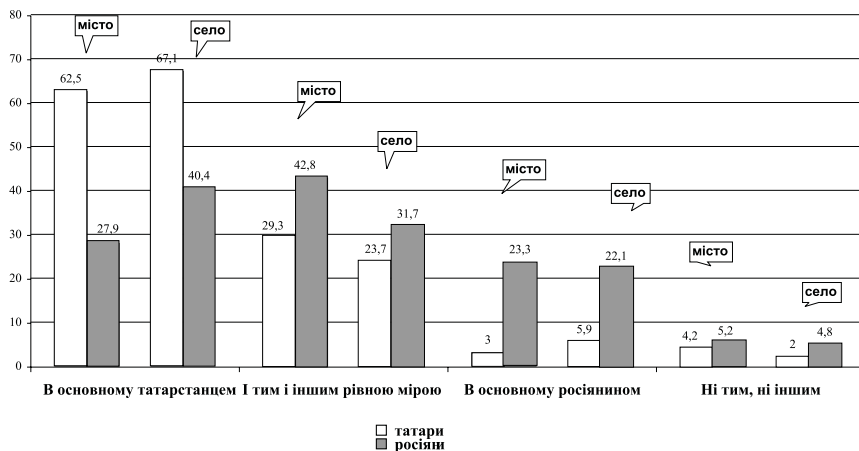


Схема 3. Розподіл відповідей на запитання:
«Ким Ви себе почуваєте більшою мірою?»

Башкортостан

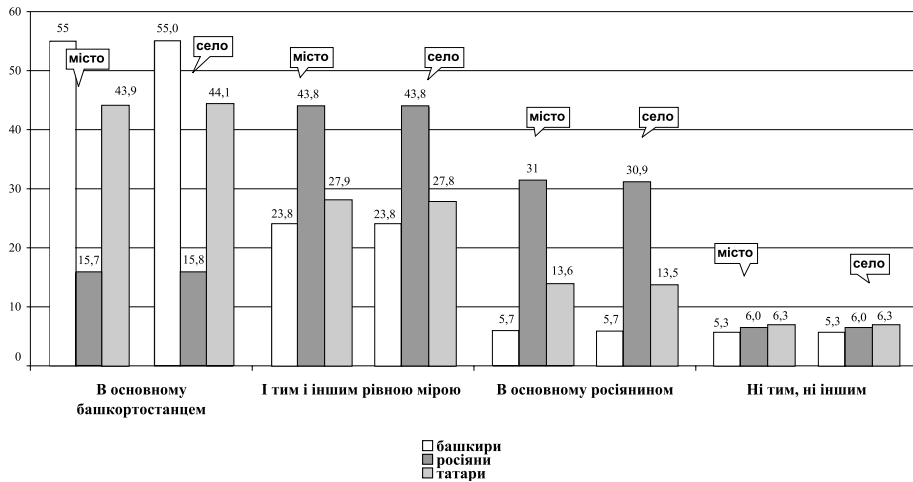
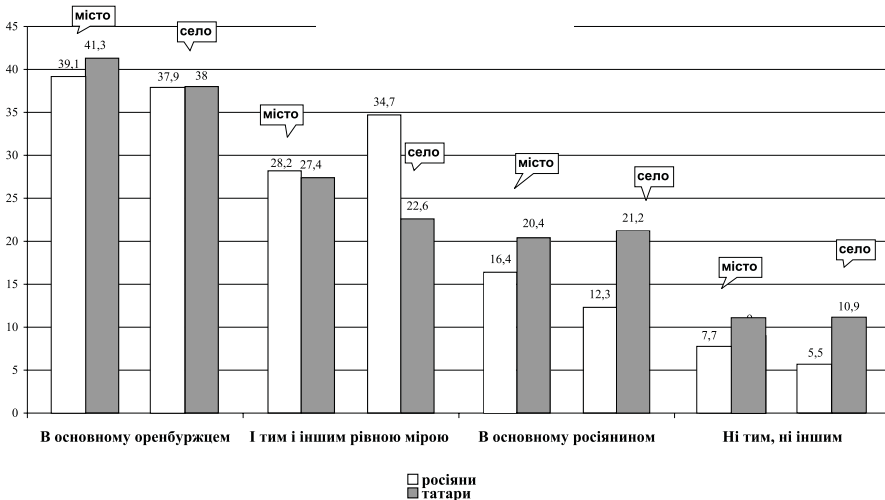


Схема 4. Розподіл відповідей на запитання:
«Ким Ви себе почуваєте більшою мірою?»

Оренбурзька область



О. Майборода

ЕТНОПОЛІТИЧНА СФЕРА В УКРАЇНІ

Преамбула: гіпотези, завдання, методи дослідження

Перетворення, що відбувалися в Україні протягом останніх 10 років незалежності, торкнулися всіх сторін суспільного життя. Сфера етнополітики не стала винятком. Зміни, що відбулися в ній, є наслідком як політичних і ідеологічних, так і соціально-економічних трансформацій. Відповідно, аналіз цих змін дасть змогу дістати повніше уявлення про рух українського суспільства і оцінити його загальний стан.

По-перше, ставлення до етнічних проблем і способи їх вирішення у сучасному світі вважаються одним із основних критеріїв визначення рівня демократичності держави. По-друге, характер міжетнічних протиріч і конфліктів, як правило, досить красномовно віддзеркалює загальні соціальні й політичні суперечності в країні. По-третє, етнополітичні вимоги у більшості випадків відображають ідеологічні симпатії їх носіїв і дають змогу судити про характер дискусій у суспільстві стосовно вибору вектора розвитку держави.

Здобуваючи незалежність, Україна мала поліетнічне населення. Згідно із переписом 1989 року, більшість її населення складали етнічні українці (титульний етнос) – 37,4 млн. чол. (72,2 %). Серед представників тих понад ста національностей, що проживали в Україні, деякі становили численні етнічні групи. Росіяни нараховували 11,3 млн. чол. (22,1% населення), євреї – 486 тис., білоруси – 440 тис., молдавани – 324 тис., болгари – 234 тис., поляки – 219 тис., угорці – 163 тис., румуни – 135 тис. Почалося масове повернення на історичну

батьківщину кримських татар (за роки незалежності їх кількість виросла до 250 тис. чол.)¹.

При зовні спокійному стані етнополітичної сфери в Україні накопичилося чимало проблем, що потребували вирішення. За роки соціалістичної індустріалізації серед етнічних українців істотно виросла питома вага соціально престижних страт². Проте цей процес супроводжувався масштабним обрусінням³, що стало на перешкоді до етнічного відродження не лише українців. Аналогічні процеси відбувалися і у середовищі неросійських національних меншин. Покликана рухом до незалежності потреба у консолідації української етнічної нації гальмувалася її «цивілізаційним розломом»: більша, східна частина сформувалася під впливом візантійської православної традиції, а менша, західна – під впливом західного християнства. Західна Україна після Другої світової війни понад десять років була ареною збройної національно-визвольної боротьби і опору радянському режимові. Різний історичний досвід і різні системи цінностей породжували недовіру між обома частинами народу, яка до того ж вмільо заохочувалася комуністичними ідеологами.

Ще до здобуття незалежності, на початку 1991 р., унітарність України було порушено появою у її складі Автономної Республіки Крим (АРК), яка формально була створена за територіальним принципом, але через переважання у ній росіян (67% населення), стала, по суті, національно-територіальною автономією. А коли повернення кримських татар набуло масового характеру, у них почали виникати тертя у стосунках з місцевою владою, встановленою російською більшістю півострова.

Україна традиційно вважалася землею етнічних українців, що надавало право титульному етносу одноосібно претендувати на роль державоутворюючого. Водночас, на референдумі 1 грудня 1991 року ідею незалежності підтримало не лише 68% етнічних українців, але і 55% етнічних росіян та 46% представників інших національних груп. Внаслідок цього частка тих, що висловилися «за» (90%) значно перевищувала частку

¹ Національний склад населення України (за даними Всесоюзного перепису населення 1989 р.). К., 1991. Ч. 1. С. 4; Бюлетень Державного Комітету України у справах національностей та міграції (далі – Держкомнацміграції). 1999. № 3. С. 92–96.

² В 1989 р. серед українців частка керівників була практично такою ж, як і серед росіян: відповідно 4,57 і 4,5%. Проте росіяни значно випереджали за кількістю спеціалістів (27,69% у порівнянні до 19,97% серед українців) та службовців-неспеціалістів: відповідно 6,42 і 4,82% (Див.: Рудницька Т. Етнічні спільноти України: тенденції соціальних змін. К., 1998. С. 127).

³ У рік здобуття Україною незалежності у денних середніх школах російською мовою навчалося 50% учнів, а українською – 49,3% (Інформаційний бюлетень Міністерства України у справах національностей, міграції та культів. К., 1995. № 3 (вересень). С. 37).

етнічних українців у складі населення республіки⁴. Таким чином, постало питання про сутність «національного самовизначення». Чи було це самовизначенням вже існуючої української етнічної нації у статусі національної держави («держава-етнос»), чи самовизначенням населення, що проживало на території України як нової нації? Внаслідок солідарності, яку етнічні неукраїнці виявили з етнічними українцями, є всі підстави відмовитися від визначення України як «держави-етносу» і вважати її національною державою всіх громадян. Така концепція спонукала до перегляду поняття «українська нація» і переводила його з етнічної у громадянську категорію.

Щоб зрозуміти етнополітичний розвиток України за останні десять років, необхідно, передусім, знати, чи були у країні об'єктивні передумови і можливості для формування єдиної самоусвідомлюваної нації, заснованої на громадянській приналежності? При цьому, якщо розглядати націю, за Е. Геллером, як культурну єдність в системі ідей, умовних зв'язків, способів поведінки і спілкування, а націоналізм – як намагання поєднати культуру і державу⁵, то Україна перебувала у досить складних умовах.

Реалізація необхідності культурної і мовної консолідації суспільства наштовхувалася на російськомовність половини населення країни. До того ж піднесення національного руху українців підштовхнуло ланцюгову реакцію етнічного відродження і серед меншин, актуалізувавши їх прагнення до збереження власної ідентичності. У них викликав страх не лише етнічний націоналізм більшості, що виключав меншини із поняття нації і таким чином загрожував їм дискримінацією, але і державний націоналізм, оскільки останній, як правило, намагається асимілювати меншини заради консолідації громадянського суспільства⁶.

Не менше проблем викликали і новоявлені протилежні ідеологічні та політичні симпатії різних етнокультурних сегментів суспільства. Для них створити ознаки єдиної ідентичності було ще важче. До України цілком можна віднести зауваження Л. Фаллєрса стосовно того, що «найсерйозніші проблеми, що постають перед націями, найчастіше стосуються не економіки, політики чи оборони, а нематеріальних, невідчутних на дотик символів... Нові нації повинні визначити для себе (усвідомлено чи неусвідомлено), за до-

⁴ Хмелько В. Референдум: хто був «за» і «проти» // Політологічні читання. 1992. № 1. С. 40, 44.

⁵ Геллер Э. Нации и национализм / Пер. с англ. М., 1991. С. 35, 104.

⁶ Див.: Ян Э. Государственное и этническое понимание нации // Политические исследования. 2000. № 1. С. 117.

помогою яких символів вони б хотіли виразити свої уявлення про себе як на індивідуальному, так і на колективному рівнях»⁷.

Розв'язання зазначених етнополітичних проблем відбувалося в умовах суспільної трансформації – зміни політичного ладу, відносин власності, соціальної структури, перебудови господарського комплексу. Демократизація, утвердження ліберальних цінностей, пріоритету індивідуальних прав над колективними супроводжувалося падінням життєвого рівня, зростанням патерналістських сподівань, вимогами до держави посилити свою дирижистську функцію.

Двоїсте становище, у якому опинилося суспільство, не могло не вплинути на етнонаціональну політику держави. З одного боку, проголошений Україною курс на інтеграцію в Європу і на засвоєння європейських цінностей вимагав від неї максимальної лібералізації офіційної етнонаціональної політики, надання права вибору (як колективного, так і індивідуального) стосовно мовно-культурних уподобань своїх громадян. З іншого боку, гострота одержаних у спадщину від попередньої системи і надбаних етнополітичних проблем зумовлювала посилення її національно-інтегруючої функції.

Чи могли за таких умов темпи руху до політичної нації бути швидшими, ніж за все минуле десятиліття? Який загальний підсумок цього руху? Відповіді на ці запитання бачаться у зіставленні офіційно декларованих цілей, принципів державної етнонаціональної політики і реальної етнополітичної практики із врахуванням соціального і культурного рівня етнополітичних суб'єктів і ступеня конфліктогенності у стосунках між ними. Характер ідентичності нинішнього населення України є наслідком досить складного переплетення згаданих вище умов і факторів міжетнічних стосунків в українському суспільстві.

1. Цілі та правові основи державної етнонаціональної політики

Напрямок, тенденції етносоціального розвитку в незалежній Україні насамперед визначалися принципами, на яких мали б будуватися міжетнічні стосунки. Кількісна перевага титульного етносу зробила важливим вибір моделі цих стосунків – патерналістської, згідно з якою меншинам доводиться залежати від волі більшості, чи консенсусної, яка дає їм право впливати на життєво важливі для них рішення.

⁷ Цит. за: *Бимен У. О.* Формирование национальной идентичности в условиях мультикультурализма (на примере Таджикистана) // *Полис*. 2000. № 2. С. 156.

Органи державної влади намагалися оминати цей делікатний момент, не акцентуючи на особливому статусі більшості. За рік до розпаду Радянського Союзу, 16-го червня 1990 р., Верховна Рада УРСР прийняла Декларацію про державний суверенітет України, спираючись на право української нації (традиційно малася на увазі нація етнічна) на самовизначення. При цьому декларувалося і забезпечення національно-культурного розвитку українського народу, і право вільного національно культурного розвитку всіх національностей⁸. При затвердженні 24 серпня 1991 р. Акту проголошення незалежності України (який не містить визнання суб'єктом самовизначення українську етнічну націю) Президія Верховної Ради виступила зі зверненням «До громадян України усіх національностей», у якому гарантувалися рівні права усіх громадян і свобода розвитку усіх національних мов і культур⁹.

У жовтні 1991 р., під час підготовки до всеукраїнського референдуму про Акт незалежності, призначеного на 1 грудня 1991 р., було прийнято закон «Про громадянство України», за яким було введено «нульовий варіант» – право на одержання українського громадянства всіма, хто постійно проживав в Україні, незалежно від етнічної приналежності. Відповідними законами, що їх було прийнято того ж року, громадянам гарантувалися рівність прав при одержанні освіти, у питаннях свободи совісті та віросповідання. 1 листопада 1991 р. Верховна Рада затвердила Декларацію прав національностей України, яка гарантувала і титульному етносу, і національним меншинам юридичну рівність, право на національно-адміністративні одиниці у місцях традиційного розселення і на вільне користування національними мовами у всіх сферах громадського життя. Крім того, у етнічно змішаних регіонах мови більшості населення могли функціонувати на рівні із державною. Держава гарантувала кожній національності вільне виявлення самотності, право на освіту, на асоціації, на вільні контакти з історичною батьківщиною, а також зобов'язувалася охороняти пам'ятки історії та культури всіх народів і національних груп¹⁰.

Позитивний результат референдуму також не створив яких-небудь правових привілеїв для української нації. У прийнятому на урочистому засіданні Верховної Ради 5 грудня 1991 р. зверненні «До парламентів і народів світу» мова йшла про рівноправність усіх національностей, що складають народ України, без виділення якої-небудь з них. В такому ж дусі виступив на засіданні

⁸ Декларація про державний суверенітет України // Радянська Україна. 1990. 17 липня.

⁹ Радянська Україна. 1991. 31 серпня.

¹⁰ Декларація прав національностей України // Бюлетень Держкомнаціміграції. К., 1999. № 3. С. 45–46.

і новообраний президент України Л. Кравчук, який пообіцяв наповнити реальним змістом гасло: «Кожній національній меншині – свою мову і свою школу». Він також виклав принципи і цілі внутрішньої політики держави: «Збереження в українському домі громадянського миру, утвердження згоди і довіри між владою і народом, між партіями і рухами, між людьми»¹¹. Стабільність етнополітичної ситуації в державі давала підстави говорити про можливість «будівництва» громадянської української нації. Л. Кучма, який змінив у 1994 р. Л. Кравчука на посаді президента, після свого обрання на другий термін (1999 р.) закликав громадян «стати новою українською нацією, яка синтезувала б у собі кращі традиції свого народу і одночасно йшла б в ногу із загальносвітовими процесами». Одним з основних завдань етнонаціональної політики він визначив необхідність удосконалення механізму задоволення потреб і прав національних меншин¹².

Прихід до влади сил, що заявили про свою демократичну позицію, полегшив офіційне визнання принципом державної етнонаціональної політики рівноправність усіх етнічних спільнот. В першу чергу цей принцип було введено у нормативно-правову базу. Перший правовий документ, що стосувався етнополітичної сфери (Закон «Про мови в Українській РСР»), було прийнято під тиском україномовної інтелігенції ще у 1989 р. Він, з одного боку, проголосив українську мову єдиною державною на території республіки, а з іншого – фактично зберіг обсяг функціонування російської мови у всіх найважливіших сферах громадського життя – освіті, науці, культурі, управлінні.

Принцип рівності етнічних спільнот, їх мов і культур підтвердили також Основи законодавства України про культуру (14 лютого 1992 р.)¹³ та Закон «Про національні меншини в Україні» (25 липня 1992 р.)¹⁴. Одним з головних принципів культурної політики «Основи» визначили рівність прав і можливостей громадян незалежно від національної приналежності у створенні, використанні і поширенні культурних цінностей. На громадян покладалася обов'язок поважати культуру, мови, традиції, звичаї і обряди національних меншин, що проживають на території України¹⁵.

¹¹ Демократична Україна. 1991. 7 грудня.

¹² Націю звеличують великі цілі і діла. Виступ Президента України Л. Д. Кучми у Верховній Раді України 22 лютого 2000 р. // Урядовий кур'єр. 2000. 23 лютого; Послання Президента України до Верховної Ради України: Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 р. К., 2001. С. 23.

¹³ Основи законодавства України про культуру (витяги) // Бюлетень Держкомнаціміграції. К., 1999. № 3. С. 56–58.

¹⁴ Закон України «Про національні меншини в Україні» // Там же. С. 46–49.

¹⁵ Основи законодавства України про культуру (витяги) // Бюлетень Держкомнаціміграції. К., 1999. № 3. С. 56–58.

Базовим правовим документом у сфері етнічної політики української держави став Закон «Про національні меншини в Україні». Він, фактично, визначив основоположні принципи етнонаціональної політики в Україні: нерозривність прав людини і прав національності, рівність політичних, соціальних економічних і культурних прав і свобод громадян республіки незалежно від їх національного походження, в тому числі права на державний захист, єдність прав осіб, що належать до національних меншин, з їх громадянськими обов'язками, правову заборону і судове покарання будь-якого прямого і непрямого обмеження прав і свобод за національною ознакою. Водночас, обіцяне Декларацією право на національно-територіальну автономію в законі підтвердження не дістало.

Серед прав, які держава зобов'язалася гарантувати національним меншинам, – право на національно-культурну автономію, охорону пам'яток історії та культури, підготовку педагогічних, культурно-просвітницьких і інших національних кадрів, в тому числі і в зарубіжних країнах, право на використання у роботі підприємств, установ та організацій, що розташовані у місцевостях, де представники певної національної меншини кількісно переважають, мови цієї меншини поряд з державною, право представників національних меншин обиратися і бути обраними чи призначеними на будь-які посади в органах влади і управління, право на збереження життєвого середовища меншин, як і право повернення їх представників на територію України, право на вільний вибір індивідом своєї національної приналежності.

Надаючи меншинам широкий спектр колективних прав, закон одночасно не допускає домінування групи над особистістю. Кожному громадянину було надано право вільно вирішувати, у якому обсязі він збирається використовувати положення закону, брати участь у громадському об'єднанні своєї групи. Права особи залишаються з нею у повному обсязі незалежно від її участі чи неучасті у такому об'єднанні.

Закон «Про національні меншини в Україні» було прийнято одночасно із декларуванням Україною свого наміру інтегруватися до Європейського співтовариства, наблизитися до правових норм і стандартів розвиненого світу. Демонстрацією такої готовності стала окрема стаття закону про пріоритетність положень міжнародних договорів, до яких Україна приєдналася. Таким чином, держава зобов'язалася постійно удосконалювати правову базу етнонаціональної політики¹⁶.

¹⁶ Закон України «Про національні меншини в Україні» // Там же. С. 46–49.

Важливим кроком у цьому напрямі став вступ України у 1995 р. до Ради Європи (РЄ) і приєднання до Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р., а також до протоколів, що додаються до цієї конвенції. Комітет із правових питань і прав людини Парламентської асамблеї РЄ тоді зробив висновок, що українське законодавство відкидає ідею етнічної держави, а український закон про національні меншини можна вважати зразковим серед законів держав Центральної і Східної Європи, бо він добре узгоджений із європейськими нормами та законодавством¹⁷. Таким є об'єктивне свідчення позитивного змісту правового компонента державної етнонаціональної політики, який і надалі вдосконалювався.

У новій Конституції України (1996 р.) було остаточно визначено, що українське громадянство не залежить від етнічної приналежності, а український народ – це поліетнічний соціум, об'єднаний спільним громадянством. Конституція надала українській мові статусу державної і одночасно гарантувала вільний розвиток, використання і захист російської та інших мов національних меншин. При цьому на державу було покладено обов'язок сприяти як консолідації суспільства і розвитку української нації, так і розвитку корінних народів і національних меншин¹⁸.

Введення у правове поле України поняття «корінні народи» було пов'язано із недостатньо чіткими уявленнями стосовно його первісної сутності. Відомі конвенції Міжнародної організації праці (МОП) стосовно «корінних народів» (indigenous peoples) стосувалися не просто автохтонних етнічних спільнот, а тих що ведуть традиційне привласнювальне господарство і зберігають родо-племінну громадську структуру. Спроби поширити це поняття на ширші кола народів поки що не дістали підтримки в міжнародних експертів. В Україні більшість політиків «корінний народ» розуміли як такий, що сформувався, тобто такий, що має коріння на території сучасної української держави. Такими, крім власне етнічних українців, є кримські татари, гагаузи, караїми, кримчаки, уруми. Відповідне положення конституції надало їм формальний привід вимагати для себе статусу і прав, які передбачені конвенціями МОП.

Визначною подією стала ратифікація українським парламентом у 1997 р. Рамкової конвенції про захист національних меншин (1994 р.). Разом з тим, країна не виконала своє зобов'язання перед Радою Європи приєднатися до Європейської хартії регіональних мов і мов меншин (1992 р.). Верховна Рада

¹⁷ Права людини / Інформаційний бюлетень Харківської правозахисної групи: Спецвипуск. 1995. 5 листопада. С. 5.

¹⁸ Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України. К., 1996. С. 6.

у липні 1999 р. ратифікувала Хартію, проте з цим рішенням не погодилася група народних депутатів, які надіслали подання до Конституційного суду, вказавши на порушення процедури у ратифікації цього документу. Суд визнав ратифікацію недійсною¹⁹. Тим часом, посилення на порушення процедури було формальним приводом з метою не допустити введення в дію документу, який фактично урівнював російську мову з українською у російськомовних регіонах. Блокування Хартії продемонструвало, що в етнополітичній сфері європейські демократичні цінності важко узгоджуються з уявленнями багатьох політиків стосовно змісту національної єдності.

2. Факторний фон міжетнічних стосунків

Готовність етнічних сегментів до спільного інтегрування у національний соціум зазвичай визначають рівнем їх задоволення соціальними, правовими, культурними умовами, за якими вони мають інтегруватися. У цьому сенсі ситуація в Україні не стимулювала серед етногруп інтеграційний оптимізм. У 1994 р. 50,6% опитаних вважали себе людьми середнього добробуту, 46,9% відносили себе до малозабезпечених, а у 2001 р. – відповідно 37,3 та 62,2%²⁰. При цьому введений соціологами інтегральний індекс соціального самопочуття у 1998 р. залишався низьким як серед українців (33,8), так і серед росіян (33,4), а також представників інших національностей (34,1)²¹. Згідно із спостереженнями, соціально-економічна ситуація в аграрному західному регіоні значно погіршилася у порівнянні із промисловими південно-східним і навіть центральним регіонами. Водночас було виявлено більший оптимізм західних українців стосовно перспектив розвитку держави, що вказує на відсутність прямої залежності між рівнем життя населення і суспільним настроєм.

Особливо яскраво це ілюструють настрої кримських татар. Нині з майже 300 компактних поселень, створених ними під час репатріації, 60% не мають водопостачання, 12% – електроенергії, а рівень газифікації складає лише 3%. З 136 тис. працездатних кримських татар постійну роботу мають

¹⁹ Див.: *Мармазов В.Є., Піляев І.С.* Рада Європи: політико-правовий механізм інтеграції. К., 2000. С. 286–288.

²⁰ *Українське суспільство: Десять років незалежності (Соціологічний моніторинг та коментар науковців)*. К., 2001. С. 633.

²¹ *Головаха Є.І., Паніна Н.В.* Соціальне самопочуття населення України // *Українське суспільство на порозі третього тисячоліття*. К., 1999. С. 419.

лише 64 тис. На квартирному обліку залишається 8 тис. сімей²². Проте про своє рішення повернутися до Криму жалкувало лише 28,9% опитаних репатріантів, хоча 82,2% визнавали, що життя за останніх п'ять років стало гіршим, а 35,7% говорили про можливість його подальшого погіршення²³.

Пояснення цьому легко знайти, якщо згадати, що і західні українці, які в минулому найбільш вперто відстоювали ідею незалежності України, і кримські татари, які десятиліттями мріяли про повернення на історичну батьківщину, дочекалися втілення своїх мрій, і це для них набагато цінніше за матеріальний добробут.

Можна було б повніше оцінити ступінь задоволення етногруп своїм нинішнім станом при наявності даних про їх соціальну структуру, проте цьому перешкоджає те, що меншини з початку свого етнічного відродження поставили вимогу вилучити відомості про етнічну приналежність із особистих документів громадян, що і було зроблено після здобуття незалежності. Захід, який сприяв утвердженню громадянської ідентичності, одночасно скасував облік національної приналежності працюючих, таким чином позбавивши аналітиків повних відомостей про етносоціальну структуру населення. Наявність чи відсутність ознак етнокультурного поділу праці можна буде побачити лише після аналізу підсумків перепису населення України, проведеного у грудні 2001 р.

Важливим критерієм доцільності участі етнічних спільнот у національній інтеграції є ступінь їх залучення до прийняття етнополітичних рішень, іншими словами, до влади. Однак дані, якими ми володіємо, неповні і не дають цілісної картини. Можна напевно сказати лише, що участь двох найбільших етносоціальних груп – українців і росіян – у законодавчому органі країни майже відповідає їх пропорціям у складі населення. У 1990 р. на парламентських виборах росіяни зайняли 100 депутатських місць з 450, чи 22,2%²⁴. На наступних виборах вони одержали 19% місць. Хоча у біографічних даних про депутатів 1998 р. відомостей їх про етнічну приналежність немає, проте можна говорити про збереження попередніх пропорцій.

На інших рівнях у виборних органах частка росіян була значно меншою, ніж у населенні держави. У складі всього депутатського корпусу України 1990 р.

²² Голос Крима. 2001. № 9 (23 февраля).

²³ Прибыткова И. Правовые и гуманитарные проблемы реинтеграции ранее депортированных в Крыму: Аналитический доклад. К., 1999. С. 206, 208.

²⁴ Тишков В.А. Этничность и власть в СССР (этнополитический анализ)// Советская этнография. 1991. № 3. С. 9.

на них припадало лише близько 10% мандатів, водночас на українців – 86%²⁵. У 1998 р. частка депутатів-росіян в обласних радах по всій Україні не відповідає їх частці у населенні цих регіонів. Наприклад, у Донецькій області частка росіян у складі населення – 43,6%, депутатів облради – 32%, в Луганській області – 44,8 і 34%, в Харківській – 33,2 і 29,3%, у Дніпропетровській – 24,2 і 15% відповідно. У Львівській та Рівненській облрадах було лише по одному депутату – росіянину, а у Тернопільській та Івано-Франківській – жодного. Навпаки, у Одеській області згадані частки складали 27,4 та 34,3%, у Миколаївській – 19,4 та 25%, у Херсонській – 20,2 та 35%²⁶.

Найбільш важливою є участь у владі для кримських татар. Вони становлять 12,5% населення півострова, а у парламенті автономії мали в 1998–2001 рр. лише одного депутата, який пройшов за списком компартії Криму. В урядових структурах автономії їх представництво не перевищувало 3%. На 2000 р. серед керівників різного рівня у 52 керівних органах АРК було лише 15 кримських татар (два – керівники організації, два – заступники керівника, решта – керівники управлінь і відділів). Серед 6429 депутатів місцевих рад всіх рівнів, обраних у автономії у 1998 р., кримські татари становили всього 586 чоловік, чи 9,1%²⁷.

Одна із суттєвих перешкод для національної інтеграції – незадоволеність і титульного етносу, і російської меншини розвитком їх національних культур, зростання в них відчуття дискримінації.

Україна вийшла зі складу СРСР наполовину зрусіфікованою, передусім у східних, південних, південно-східних і північно-східних областях, що за десять років практично не змінилося (див. табл. 1). Крім того, рівень російщення громадян перебуває у прямій залежності від рівня освіти, тобто українізація, як виявилось, не стала справою життя для більшої частини інтелігенції (див. табл. 2).

Проголошений націонал-демократами і підтриманий державою курс на українське етнічне відродження за таких обставин викликав серйозну морально-правову колізію: підштовхування громадян за допомогою адміністративних заходів до українізації було б примусом, несумісним із принципами демократії,

²⁵ Там же. С. 10, 13, 15.

²⁶ Дані про етнічний склад депутатського корпусу обласних рад взяті з матеріалів, підготовлених до російсько-українських консультацій з гуманітарних питань 23 червня 1998 р. (Архів автора). Дані про частку росіян в населенні областей України див. Бюлетень Держкомнаціміграції. К., 1999. № 3. С. 92.

²⁷ Аналіз представництва кримських татар в органах влади Автономної Республіки Крим (підготовлено Центром інформації і документації кримських татар) // Кримські студії. 2000. № 2. С. 9–13.

Таблиця 1

**Мова спілкування у родині
у різних регіонах України (у %) 2000 р.**

Якою мовою ви спілкуєтесь у родині?				
Регіон	<i>Лише по-українськи</i>	<i>Лише по-російськи</i>	<i>Іншою мовою</i>	<i>Порізно, залежно від обставин</i>
Київ	18,0	48,0	0,0	34,0
Північний	66,1	9,9	0,0	24,4
Центральний	64,0	11,1	0,0	24,9
Північно-східний	14,8	41,4	0,0	43,8
Східний	5,5	81,0	0,3	13,1
Північно-західний	86,5	2,8	0,0	13,0
Західний	86,6	2,8	0,0	10,6
Південно-західний	75,3	1,4	1,4	21,4
Південний	13,9	51,7	0,6	33,9
Південно-східний	22,2	38,7	0,0	39,2
Крим	0,0	84,4	1,1	14,1
Україна	39,1	36,6	0,2	24,8

Джерело: Головаха Є.І., Паніна Н.В. Зміни мовної ситуації в Україні // Українське суспільство: Моніторинг-2000. К., 2000. С. 272.

Таблиця 2

**Рідна мова і мова спілкування у родині
освітніх груп (у %) 2000 р.**

Мова	Українська		Російська		Інша	
	<i>Рідна</i>	<i>Спілкування в родині</i>	<i>Рідна</i>	<i>Спілкування в родині</i>	<i>Рідна</i>	<i>Спілкування в родині</i>
Освіта						
Початкова чи неповна середня	69,5	62,1	29,7	36,3	1,8	1,6
Загальна середня	58,2	46,7	40,1	50,4	1,7	2,9
Середня	52,3	38,0	47,2	60,2	0,5	1,8
Незакінчена вища чи вища	48,5	34,8	51,5	64,4	0	0,8

Джерело: Шульга М.О. Поширення російської мови в Україні // Українське суспільство: Моніторинг-2000. К., 2000. С. 283.

Таблиця 3

Індекс соціальної дистанції представників різних національностей в Україні

Національність	Роки	Згоден мати як:								
		Членів родини	Близьких друзів	Сусідів	Колег по роботі	Мешканців України	Гостей України	Взагалі не пускав би в Україну	Не відповів	Середній бал
Українці	1994	65	6	2	1	13	2	0	11	1.83
	2001	77	6	2	1	11	1	0	2	1.61
Росіяни	1994	47	17	4	2	11	5	2	13	2.25
	2001	52	22	6	3	8	6	1	2	2.16
Білоруси	1994	32	19	10	3	12	9	2	14	2.70
	2001	33	24	16	4	11	10	1	2	2.69
Євреї	1994	13	14	13	7	19	13	7	15	3.83
	2001	11	15	17	12	20	17	6	2	3.89
Кримські татари	1994	6	9	10	4	29	17	10	16	4.55
	2001	5	5	9	3	37	23	16	2	5.00
Цигани	1994	5	5	7	3	25	20	20	16	5.09
	2001	3	3	4	2	28	23	36	2	5.68
Поляки	1994	9	10	9	4	19	28	6	16	4.44
	2001	6	7	9	6	19	43	7	2	4.88
Румуни	1994	7	9	8	4	19	32	6	16	4.19
	2001	4	4	8	4	18	51	9	2	5.22
Угорці	1994	7	10	8	3	19	32	5	16	4.58
	2001	4	5	8	4	19	51	7	2	5.13
Грузини	1994	7	8	7	4	17	29	13	16	4.84
	2001	4	5	7	3	17	45	17	2	5.29
Чеченці	2000	3	3	4	1	7	30	50	3	6.06
	2001	2	2	3	2	8	30	46	7	6.05
Молдавани	1994	7	9	8	4	20	30	6	16	4.60
	2001	5	5	9	3	21	45	10	2	5.09
Серби	1994	7	8	7	4	18	34	7	16	5.38
	2001	4	4	7	3	15	53	13	2	5.36
Турки	1994	6	7	7	4	16	36	9	17	4.91
	2001	3	3	5	3	13	54	18	2	5.59
Словаки	1994	8	9	9	3	19	33	4	16	4.55
	2001	5	6	9	4	18	50	6	2	5.03
Німці	1994	9	10	8	6	16	31	5	15	4.48
	2001	6	7	7	11	15	44	8	2	4.89
Американці	1994	9	11	7	6	14	34	4	15	4.42
	2001	6	9	6	10	12	49	6	2	4.87
Українці з діаспори	1998	19	16	6	3	23	24	3	6	3.85
	2001	14	17	6	3	23	32	2	2	4.11

Джерело: Українське суспільство 1994–2001: Результати опитування громадської думки. К., 2001. С. 98–106.

а байдужість до подальшої долі української мови означала б опосередковане виправдання її попередньої дискримінації. Єдиним виходом могла б стати «позитивна дискримінація» української мови і культури шляхом поступового підвищення їх престижності за допомогою спеціальних програм.

Тим часом, за умов трансформації економіки, зменшення частки державної власності разом з тінізацією та криміналізацією бізнесу держава виявилася не в стані фінансово забезпечити таку «позитивну дискримінацію». Новий український бізнес опинився в руках людей, переважно зросійщених і байдужих до проблем українського культурного відродження. Результатом стало засилля російськомовної маскультури. Зокрема, відсутність і державної, і добродійної підтримки книгодрукування призвели до переважання на книжковому ринку дешевої російськомовної літератури, яку завозять з Росії. Щорічні наклади україномовної книжкової продукції впали за цей час з 95 до 12 млн, журнальної з 150 до 14 млн, а одночасний наклад україномовних газет – з 17 до 15 млн²⁸, що викликало необхідність втручання на найвищому державному рівні²⁹.

Відмовивши національним меншинам у формальному праві на національно-територіальну автономію (хоча на практиці існують адміністративні території з переважанням тієї чи іншої етногрупи, про що мова піде далі), держава натомість запропонувала їм перспективу національно-культурної автономії. Проте ця перспектива так і не одержала законодавчого оформлення. Крім того, обіцянка надати державну підтримку меншинам у їх культурному розвитку була виконана не повністю у зв'язку із загальним занепадом культури, спричиненим економічною кризою. Протягом десяти років незалежності кількість тих, хто навчався у навчальних закладах усіх типів та рівнів зменшилася з 9,4 до 9,1 млн чол., бібліотек з 25,6 до 20,9 тис., а книжок у них – з 418,9 до 347,2 млн примірників. Наклад книжкової продукції впав з 170 до 22 млн примірників. При збільшенні назв журналів і подібних видань їх річний наклад впав із 166 до 40 млн примірників. Лише газетна продукція зросла: і кількість видань (з 1787 до 2551), і їхній разовий наклад (з 25 до 39 млн примірників)³⁰.

Як наслідок, у 2001р. питома вага задоволених можливостями прилучатися до своєї національної культури (31,6%) переважала питому вагу незадо-

²⁸ См.: Послання Президента України до Верховної Ради України. К., 2001. С. 362–366.

²⁹ Маємо на увазі Указ Президента України «Про додаткові заходи стосовно державної підтримки національного книговидавництва і книгорозповсюдження» (Див.: Президентський вісник. 2000. № 21. С. 31–32).

³⁰ Див.: Послання Президента ... С. 362–366.

воленіх (21,7%). Проте, у порівнянні з 1995 р. перший показник знизився майже на 6%, а другий – виріс майже на 5%³¹. Ця тенденція, проте, не стала конфліктопровокуючим фактором, бо розвиток міжетнічних стосунків в Україні визначався загальним економічним і психологічним станом суспільства. Вказана проблема виявилася мало актуальною для багатьох людей, стурбованих щоденною боротьбою за виживання. Можливість долучитися до своєї національної культури і знання української мови стабільно перебувають в самому кінці переліку незадоволених потреб. Зменшується також інтерес до надання російській мові статусу державної: у 1995 р. за це висловилося 52% населення, а у 2001 р. – 47%³². Водночас хронічна криза, невирішеність першочергових соціальних проблем підсилювали у суспільстві настрої невдоволеності й агресивності³³.

І ті й інші обставини взаємно урівноважувалися, що забезпечило певну стабільність і психології, і власне міжетнічних стосунків. Щоправда, частка респондентів, які підтвердили, що вони були свідками випадків дискримінації і українців, і росіян, у 1994–2001 рр. дещо зроста (з 6,8 до 12,6% – у першому випадку і з 8,6 до 10,4% – у другому), стосовно євреїв, наприклад, вона навіть впала з 7,2 до 6,3%. Проте, значно вищою була частка тих, хто заперечував такі факти (відповідно 88,1 та 87,1% – в першому випадку, 85,7 і 89,1% – у другому, 86 і 92,9% – у третьому випадку)³⁴. Навіть у Криму, де повернення кримських татар створило цілу низку соціальних і політичних проблем, понад 70% репатріантів у 1999 р. оцінювали ставлення до себе з боку місцевого населення як хороше, доброзичливе, співчутливе і лише близько 7% – як украй негативне, упереджене³⁵.

Разом з тим, сформоване у попередній історичний період упередження проти різних національностей під впливом загальної тенденції до зростання соціальної агресивності й озлобленості одержало певний розвиток. Так, соціологічні дослідження в рамках громадського проекту «Запобігання міжетнічних конфліктів у Криму і їх вирішення за допомогою діалогу культур та інтелектуальні зусилля національних еліт» показали високий рівень упередженості молодих кримчан не кримськотатарської національності до

³¹ Українське суспільство. С. 607.

³² Там же. С. 47.

³³ Серед соціологічних досліджень, що підтверджують цю тенденцію, можна назвати: *Клюєнко Є.А.* Психологічний потенціал соціальної напруженості // Українське суспільство на порозі третього тисячоліття. К., 1999. С. 423–435.

³⁴ Українське суспільство: десять років незалежності (соціологічний моніторинг та коментар науковців). К., 2001. С. 640.

³⁵ *Прибыткова И.* Правовые и гуманитарные проблемы... С. 235.

кримських татар. При цьому, як з'ясувалося, негативний образ останніх (злі, злостиві, злопам'ятні, нахабні, жорстокі, мстиві) сформувався при повному незнанні історії і культури цього народу³⁶.

У цілому, загальний рівень міжетнічної толерантності/нетолерантності в Україні за роки незалежності перебував на середньому рівні (див. табл. 3). Середній бал індексу соціальної дистанції основних національностей у 1994–2001 рр. або скоротився, або, якщо і виріс, то незначно. Водночас, насторожує зростання небажання взагалі пускати в Україну представників ряду етнічних груп. Симптом тривожний, якщо враховувати, що одночасно збільшилася частка людей, які відчують брак взаєморозуміння у суспільстві між людьми різних національностей (у 1995 р. – 27,1%, у 2001 р. – 34,9%). Відповідно частка тих, хто вважає, що рівень взаєморозуміння достатній, зменшилася з 35 до 23,2%³⁷.

Оцінюючи факторний фон міжетнічних стосунків, можна визнати його таким, що саморозвивається, тобто більшою мірою наслідком ситуації, що складається об'єктивно і багато в чому випадково, в ряді випадків є наслідком комуністичного минулого, ніж результатом цілеспрямованих і спланованих зусиль етнополітичних суб'єктів. Ось чому негативні прояви цього фону не мали достатньої сили, щоб спровокувати такий сплеск міжетнічної ворожнечі, який міг би якщо не знищити, то принаймні надовго дискредитувати ідею інтеграції етногруп у нову громадянську націю.

3. Етнічні суперечності й конфлікти

Протягом усіх 10 років незалежності Україні вдавалося уникати збройних етнічних конфліктів, подібних до балканських, що, однак, не свідчить про відсутність у країні міжетнічних суперечностей як таких. У більшості вони перебували у латентній чи демонстраційній фазі, хоча в деяких епізодах переходили у відкриту агресію. Ступінь гостроти того чи іншого конфлікту визначався сукупністю факторів – важливістю предмета суперечки, можливостями медіатора (держави) задовольняти потреби конфліктантів, ступенем політичної мобілізації протилежних сторін, потенціалом кожної із них тощо.

Викликана суспільною трансформацією відмова від цінностей «соціалістичного співжиття» спричинила не стільки утвердження цінностей демократії, скільки актуалізацію в етногруповій свідомості пріоритетності

³⁶ Голос Крима. 2001. № 34 (17 августа).

³⁷ Українське суспільство. С. 611.

«своїх» інтересів і потреб, навіть якщо ці домагання суперечили реальним історичним ситуаціям, ресурсним можливостям, принципам права і справедливості. Крім того, досягнення компромісу між конфліктантами суттєво ускладнювалося в ряді випадків «священними» (ідеологічними, конфесійними) елементами, на зразок «чистоти віри», «соціальної рівності», «історичної справедливості», «національної ідеї» тощо. Це яскраво виявилось у етноконфліктних ситуаціях.

Найгострішою залишається проблема повернення і облаштування депортованих народів, особливо кримських татар, для яких важливо не лише саме повернення, але і можливість національного самовизначення на історичній батьківщині. Кримські татари офіційно заявили на своєму II Курултаї (зборах повноважних представників) у 1991 р., що Крим є їх національною територією, а його природні ресурси – основою їх національного багатства. Створення тоді ж Меджлісу як вищого повноважного представницького органу народу³⁸ було кроком до формування етнічною групою власної структури самоврядування.

Російська більшість Криму, зі свого боку, віддавала перевагу тим політичним силам, які робили все можливе для збереження статус-кво і всіляко гальмувала вирішення соціальних і політичних проблем кримських татар. У 1994 – 1998 рр. вони, складаючи 10–12% населення півострова, мали можливість користуватися квотою у 14 місць (із 98) у Верховній Раді АРК. Скасування цієї квоти, складності із одержанням українського громадянства (у 1998 р. його не мали понад 60 тис. чоловік), що обмежило участь у виборах, відмова кримської влади створити для депортованих народів окремі національні виборчі округи примусили кримських татар шукати інших можливостей, щоб домогтися для себе етнічних преференцій, зокрема шляхом одержання статусу «корінного народу». Ця їх вимога викликала широку дискусію серед учених і політиків, яка закінчилася, по суті, безрезультатно³⁹.

У своїй переважній більшості кримські татари налаштовані на правові, мирні методи реалізації визначених цілей. Дві третини кримських татар, опитаних у 1999 р., поділяли думку, що відновлення їхніх прав має відбуватися лише у рамках закону, і тільки 0,5% вважали за можливе не підкорятися закону, а 0,6% припускали насильницькі дії. Лише 2,8% опитаних репатріантів

³⁸ Комсомольское знамя. 1991. 10 июля; Мальгин А. Крымский узел. Симферополь, 2001. С. 125–126.

³⁹ Кримські татари: «національна меншина» чи «корінний народ»: Політичні та юридичні аспекти питання. Матеріали «круглого столу». Київ, 5 лютого 1999 року. К.: УНЦПД, 1999.

припускали можливість конфлікту між ними та місцевим населенням, а 3,3% – вірогідність конфлікту між різними національними групами, що проживають на півострові⁴⁰.

Проте відсутність, з одного боку, правового визначення статусу кримських татар, а з іншого – можливості у них впливати на прийняття політичних рішень, беручи участь в органах влади, суттєво обмежила їх доступ до соціальних ресурсів. Ця обставина спричинила тертя між кримсько-татарською меншиною та російськомовною (переважно слов'янською) більшістю автономії. Найвідомішим став конфлікт на цій основі в селі Красний Рай поблизу Алушти у жовтні 1992 р., коли правоохоронні органи за допомогою російськомовних «добровольців» розгромили наметове містечко кримських татар, яке вони самовільно облаштували на землях колективного господарства, і жорстоко повелися з його мешканцями (десять людей були травмовані чи арештовані).

Земельні проблеми знову загострилися наприкінці 2000 – на початку 2001 рр. у зв'язку із розпаюванням земель колишніх колгоспів. Багато кримських татар були обділені при видачі земельних сертифікатів, що викликало серед них нові акції протесту⁴¹. Трансформація форми власності на землю, таким чином, з одного боку, відкрила перед кримськими татарами перспективу самостійного вирішення своїх економічних проблем, а з іншого – стала конфліктогенним фактором внаслідок ігнорування інтересів репатріантів місцевою владою і російськомовним населенням.

Спроба досягти успіху у вирішенні ресурсної проблеми шляхом підвищення представницького статусу групи була зроблена також німецькою меншиною України. Наприкінці 30-х років і на початку радянсько-німецької війни практично всі німці, що проживали в Україні, або виїхали із СРСР, або були переселені у його східні райони⁴². У 1992 р. Президент

⁴⁰ Прибыткова И. Цит. праця. С. 201, 236.

⁴¹ У травні 1999 р. Рада Міністрів АРК прийняла Постанову «Про заходи щодо вирішення проблем кримськотатарського народу», якою Республіканському комітету по земельних ресурсах було доручено наділити кримських татар, що проживають у сільській місцевості, земельними наділами в розмірі середнього паю для членів КСП в даному регіоні. (Див.: Депортовані кримські татари, болгарини, вірмени, греки, німці: Збірник документів Автономної Республіки Крим (1989–1999). К., 1999. С. 258). Однак у січні 2001 р. Рада Міністрів АРК прийняла Постанову «Про прискорення оформлення державними актами права приватної власності селян на землю». Фактично йшлося про якнайшвидше закріплення землі за працівниками колишніх колгоспів і радгоспів, серед яких майже не було кримських татар. Президія Меджлісу кримськотатарського народу розцінила цю постанову як «намір керівництва Криму щоб то не було узаконити і закріпити результати реформи, яка зводить до нуля шанси кримськотатарського народу брати участь в процесі роздержавлення землі та майна» (Див.: Голос Крима. 2001. № 38. 16 лютого).

⁴² Див.: Євтух В.Б., Чирко Б.В. Німці в Україні (1920-ті – 1990-ті роки). К., 1994. С. 78.

України Л. Кравчук оголосив про бажання держави допомогти у поверненні тим німцям, які були депортовані. Проте до України поїхали не лише ті, хто був насильницьки відправлений з її території, але і їхні нащадки разом із сім'ями (часто змішаними), а також і ті німці, які раніше ніколи тут не проживали. Умовою надання пільг репатріантам було підтвердження того, що вони чи їхні предки зазнали депортації саме з території України. Це викликало незадоволення у лідерів німецького земляцтва, які наполягали на тому, щоб пільги надавалися усім без винятку німцям, що поверталися. Негативна реакція держави на цю вимогу, а також невдоволення облаштуванням репатріантів, особливо використанням допомоги, що була виділена з цієї метою урядом ФРН, спричинили консолідацію німецької меншини. На Першому з'їзді німців України у 1996 р. вони, за прикладом кримських татар, створили орган національної самоорганізації – Фольксрат, – який став претендувати на роль представника інтересів усієї німецької етногрупи⁴³. Проте, на відміну від кримських татар, Фольксрат спирався лише на частину німецької меншини, що з самого початку обмежувало його представницькі функції. До того ж Фольксрат не був зареєстрований Міністерством юстиції через те, що його статутні документи суперечили чинному законодавству.

До тактики перетворення етнокультурної мобілізації етнічної групи у політичну перейшли деякі активісти російської національної меншини. Спочатку вони орієнтувалися передусім на вирішення культурних проблем російського населення в Україні⁴⁴. З другої половини 90-х рр. простежується тенденція до політизації російської меншини. Перший з'їзд росіян України, який відбувся у травні 1999 р., відзначався відвертою неприязню до української мови (учасники з'їзду влаштували обструкцію віцепрем'єр-міністру з гуманітарних питань, який зачитував привітання Президента України, тільки тому, що цей текст був проголошений українською мовою)⁴⁵. З'їзд підтримав ідею формування Російського руху України (РРУ), який і було створено у липні того ж таки року. Його мета – «трансформування російської проблеми у фактор суспільного і політичного життя України» і наступне «створення на базі Російського руху у спілці з іншими союзниками політичної партії чи блоку партій; активна участь у виборах до парламенту і органів місцевого самоврядування, у формуванні

⁴³ Deutscher Kanal. 1996. № 11 (November).

⁴⁴ Див.: *Майборода О.* Російський націоналізм в Україні (1991–1998-ті рр.). К., 1999. С. 78.

⁴⁵ Літературна Україна. 1999. № 21–22 (3 червня).

органів виконавчої влади всіх рівнів»⁴⁶. Окрім постійної і різкої критики мовної та етнонаціональної політики уряду і організації кампаній за надання російській мові статусу державної⁴⁷, РРУ виступило з претензією на роль сили, здатної об'єднати всю Україну, мотивуючи це тим, що «русскість» визначається не за національністю, а за особливостями інтелекту, духовності і культури, а носіїв російської духовності в Україні понад половина населення⁴⁸.

Протягом десяти років більшість росіян лояльно ставилися до української незалежності. Проте психологія упередженості до них у Західній Україні не була подолана. Особливо гостро це відчулося навесні 2000 р. у Львові. Загибель відомого українського композитора І. Білозіра внаслідок побутової бійки в одному з кафе з приводу того, прослуховуванню яких пісень, російських чи українських, слід надати перевагу, була витлумачена місцевими українськими націонал-екстремістами як «російський терор». Зібране ними у день похорону композитора віче-реквієм ухвалило відверто шовіністичну резолюцію з вимогами, безпосередньо спрямованими на розпалювання міжетнічного конфлікту: звільнити із силових структур «українофобів» і депортувати їх за межі України, припинити російськомовні радіо- і телепрограми, заборонити трансляції російськомовних пісень у громадських місцях, провести місцевий референдум (лише серед етнічних українців) стосовно виселення «окупантів» із Львівської області тощо⁴⁹.

Деморалізовані атмосферою екстремізму депутати міськради ухвалили рішення «Про захист звукового середовища у м. Львові», оголосивши «тимчасовий мораторій» на трансляцію російськомовних пісень на вулицях, площах і у громадському транспорті⁵⁰. Тільки після скасування рішення міськради і засудження вбивць композитора пристрасті поступово вщухли і ситуація нормалізувалася. Однак цей епізод продемонстрував достатню нестійкість етнонаціональної рівноваги у західному регіоні, здатність крайніх націоналістичних сил взяти ініціативу під час етнічної мобілізації.

⁴⁶ РДУ. Общая информация. История создания // <http://www.rdu.org.ua>.

⁴⁷ Украинские наследники Геббельса / Русское Дело. № 4 // <http://www.rdu.org.ua>; РДУ иницирует местные референдумы о статусе русского языка в регионах / Русское Дело. № 5 // <http://www.rdu.org.ua>.

⁴⁸ Не чужой дядя, а русское движение объединит страну / Русское движение. № 2 // <http://www.rdu.org.ua>.

⁴⁹ Див.: За вільну Україну. 2000. 2 червня.

⁵⁰ Див.: Поступ. 2000. 16 червня.

Крім росіян, проявів ксенофобії час від часу зазнають і євреї. Побутовий антисемітизм-психологія (найчастіше він є моральним етноцентричним компенсатором для свідомості, пригніченої соціально-економічною необлаштованістю його носія) залишається досить поширеним явищем, що дає надію екстремістським силам на його трансформацію в антисемітизм-ідеологію для відповідного політичного використання.

Антисемітські матеріали періодично зустрічаються на сторінках західно-українських газет «За вільну Україну», «Ідеаліст», що викликало звернення єврейських громадських організацій і посольства Ізраїлю в Україні з протестами у вищі органи влади держави⁵¹. Проте експертні висновки, що підтверджують антисемітський характер таких публікацій⁵², не спричинили якихось серйозних наслідків для видавців. Чинний Кримінальний кодекс України передбачає відповідальність тільки за пряме розпалювання міжнаціональної ворожнечі, що дає можливість таким ЗМІ проповідувати антисемітизм методами спотворення образу євреїв і, таким чином, їх дифамачії, кримінальна відповідальність за яку законом не передбачена.

Обмежений наклад таких видань, як і відсутність у них всеукраїнської аудиторії, перешкоджають їм зробити прояви антисемітизму масовим явищем. Рівень етнічної толерантності стосовно євреїв за останні роки помітно виріс. Їх праця у найпрестижніших сферах – бізнесі, ЗМІ, політиці, державному управлінні – свідчать про позитивний соціальний розвиток цієї етногрупи.

Деяке зростання етнічної нетолерантності знайшло своє вираження у відкритій демонстрації ворожості з боку однієї етнічної групи стосовно іншої навіть у фізичному насильстві. Крім зіткнень між кримськими татарами і слов'янами були спроби погромів циган. Зокрема, у 1992 р. у м. Татарбунари Одеської області мстилися за вбивство злочинцями-циганами однієї з місцевих сімей, а у 1993 р. у м. Мукачевому Закарпатської області сталася бійка на побутовому ґрунті між групами циганської та слов'янської молоді⁵³.

⁵¹ У листі посольства Ізраїлю від 1 лютого 2000 р., адресованому голові Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, як приклад, наводився офіційний каталог періодичних видань України на 2000 р., який пропонував до розповсюдження газету «Ідеаліст» з анотацією тематичної спрямованості – «звільнення християн, держав і націй від рабства іудаїзму». У каталозі на 2001 р. в анотації цієї газети зазначалося: «Побудова християнського суспільства в Україні і діаспорі».

⁵² Такий експертний висновок був підготовлений, зокрема, Інститутом політичних та етнонаціональних досліджень НАН України на прохання згаданого Комітету Верховної Ради України. У ньому ряд публікацій газет «Ідеаліст», «За вільну Україну» були визначені як «однозначно антисемітські» (Архів автора).

⁵³ Див.: Голос України. 1992. 13 травня; Post – Поступ. 1993. № 35 (29 вересня – 5 жовтня).

Проте такі епізоди залишаються поодинокими. Майже завжди сторони потенційних конфліктів знаходили компроміси, передусім завдяки посередницькій діяльності державних органів. Саме тому українське керівництво постійно підкреслює відсутність насильства на етнічному ґрунті як одне із головних досягнень української незалежності⁵⁴.

Фактором, який ускладнив етнополітичну ситуацію в Україні, стали міжконфесійні стосунки. Етнічне відродження стимулювало інтерес етнічних спільнот до своїх традиційних вірувань. Це, разом з потребою мати нові моральні цінності замість комуністичних, що зникли, поклиало до життя також і релігійне відродження. Проте гострота політичних дискусій з приводу вибору суспільної моделі і геополітичної орієнтації країни відбилася і на міжконфесійних стосунках. Наслідком стала їх помітна політизація. Виникли політичні партії, що почали ідеологізувати релігійні цінності, щоб використовувати почуття віруючих у політичній боротьбі: Українська християнсько-демократична партія (1989 р.), Християнсько-демократична партія України (1992 р.), Республіканська християнська партія (1997 р.), Партія мусульман України (1997 р.). Однак політичної популярності вони не здобули, залишаючись малопомітними у політичному спектрі країни.

Консолідація суспільства особливо ускладнилася розколом і боротьбою між християнськими церквами. Спершу гостро конфліктували Українська Греко-Католицька (УГКЦ), чи Уніатська, і православні церкви. На час проголошення незалежності останніх було дві: Український Екзархат Руської Православної Церкви (РПЦ), підпорядкований Московському патріархату, і Українська Автокефальна Православна Церква (УАПЦ), яка в часи комуністичного правління перебувала у вигнанні, а у 1990 р. почала своє відродження в Україні.

Після насильницької ліквідації у 1946 р. УГКЦ існувала у своєму традиційному регіоні – Західній Україні – у підпіллі, а також в екзилі. Її легалізація у 1989 р. зумовила майновий конфлікт, пов'язаний з приналежністю колишніх уніатських храмів та іншої церковної власності православній церкві. Більшість віруючих Західної України повернулися до УГКЦ, а частина залишилися у православ'ї. Таким чином, у багатьох

⁵⁴ Саме так впевнено стверджував Л. Кучма у своєму Посланні Верховній Раді в 2001 р.: «Атмосфера толерантності, доброзичливості та взаєморозуміння між людьми різних національностей стала надійною опорою української державності» (Послання Президента України до Верховної Ради України. С. 23).

парафіях відбувся розкол і, як наслідок, виникли суперечки про власність на культові споруди. В одних випадках вони закінчувалися мирними домовленостями про спільне використання храмів, у других – сутичками вірних. Підтримка, якою користувалися уніати від «нової влади» на місцях, залишила слід ворожості у середовищі православних.

Коли затих цей конфлікт, виник розкол уже в православному середовищі. Новий політико-правовий статус України вимагав адекватного оформлення церковної організації православних і їх підпорядкування. У 1990 р., намагаючись випередити події, Архієрейський Собор РПЦ перейменував Український Екзархат в Українську Православну Церкву і надав їй «незалежність і самостійність в управлінні». Проте це означало не більше ніж нагляд за виконанням в Україні рішень помісних соборів РПЦ, в той час як сама УПЦ повинна була і надалі перебувати у залежності від Московської Патріархії. Саме тоді частина УПЦ, очолювана Київським митрополитом Філаретом, почала домагатися церковної автокефалії. Після відлучення його Архієрейським собором РПЦ від церкви та частина УПЦ, яка пішла за ним, об'єдналася у 1992 р. з частиною відродженої УАПЦ в Українську Православну Церкву – Київський Патріархат (УПЦ – КП). Як наслідок, в Україні утворилося три православних церкви із різною географією впливу. Парафії, підпорядковані Московському Патріархату УПЦ, є більшістю майже у всіх регіонах України за винятком Галичини, де панує УГКЦ. Там же, в Галичині, зосереджено і найбільше парафій УАПЦ – найменшої серед православних церков. Середні позиції має УПЦ – КП⁵⁵.

Виникнення трьох церков з різними духовними і культурними орієнтаціями, з різними поглядами на характер майбутніх відносин України з Росією стало одним із чинників загострення громадських дискусій про майбутнє країни. Держава, дотримуючись принципу відокремлення від церковних справ, спочатку демонструвала позицію невтручання у міжцерковний конфлікт. Проте поступово вона почала висловлювати симпатії ідеї створення єдиної Української Помісної Церкви⁵⁶, що викликало

⁵⁵ Про міжконфесійний конфлікт в Україні див.: *Шуба О.* Релігія в етнонаціональному розвитку України. К., 1999. С. 197–241.

⁵⁶ Цю думку обнародував, зокрема, голова Верховної Ради України Іван Плющ на урочистих зборах, присвячених 9-й річниці незалежності України 24 серпня 2000 р. (Голос України. 2000. 29 серпня). Рівно через рік Президент України Л. Кучма на зборах з нагоди 10-річного ювілею незалежності України відзначив необхідність взаєморозуміння та згоди в усіх сферах суспільства, в тому числі і в релігійній, «де неухильно актуалізується проблема об'єднання українського православ'я в єдиній помісній церкві» (Урядовий кур'єр. 2001. 28 серпня).

відверту конфронтацію з боку Російського руху України⁵⁷, який, таким чином, слідом за владою обрав тактику «опосередкованої участі» у церковних справах.

Зменшення в результаті конфлікту авторитету трьох провідних православних церков стимулювало активізацію як альтернативних Російської Зарубіжної та Істинно-православної церков, так і інших релігійних об'єднань. Зросла активність мусульманства, тим більше, що в Україні налічується 26 національних меншин, традиційно пов'язаних з цією релігією, загальна кількість яких визначається в 1,5–2 млн осіб⁵⁸. На початку 90-х рр. в обстановці моральної дезорієнтації, викликаній духовним вакуумом та громадською напруженістю, група молоді потрапила під вплив тоталітарної секти «Біле братство».

У цілому, перетворення в духовній сфері стимулювали інтерес населення до релігії, але не викликали справжньої внутрішньої релігійності більшості людей. Проте саме таке ставлення до релігії забезпечило нейтральність більшості населення до міжцерковних конфліктів. Ось чому позиція церков вирішально не впливала на думку громадян щодо найважливіших суспільних проблем навіть тоді, коли вони були прямо пов'язані з релігійними. Найпоказовішою в цьому відношенні була атмосфера, яка передувала й супроводжувала візит в Україну Папи Римського Іоанна-Павла II у червні 2001 року. Спробу РПЦ викликати негативне ставлення до нього більшість населення не підтримала. Згідно з результатами спеціально проведеного соціологічного опитування серед людей, старших 18 років, тільки 6,8% не схвалили візит Папи, а в акціях протесту були готові взяти участь тільки 0,4% респондентів. Навпаки, схвалили візит 53,2% опитаних. Разом з тим, більше як 31% виявили байдужість до цієї події⁵⁹.

Гальмівний вплив етнічних конфліктів на національну інтеграцію поглиблювався тому, що в ряді випадків траплялися їх регіональні прояви.

⁵⁷ У своїх зверненнях до Патріарха Московського Алексія II і до Патріарха УПЦ Володимира від 15 серпня 2000 р. голова РРУ О. Свистунов охарактеризував озвучення ідеї Української Помісної Церкви віце-прем'єром України М. Жулинським як «грубе вторгнення держави у церковне життя», як «неприкритий тиск на православне духовенство та віруючих» і взяв на себе право висловити думку більшості православних України, яка, «незалежно від національності, бажає залишитися в лоні Російської Православної Церкви...» // <http://www.rdu.org.ua>.

⁵⁸ Курас І.Ф., Рибачук М.Ф., Киришко М.І., Феценко П.І. Релігія і політика в сучасній Україні. К., 2000. С. 212. Наведена цифра, мабуть, абстрактна. За переписом 1989 р. в Україні представники мусульманських народів нараховували близько 500 тис. осіб. Навіть якщо додати кримських татар і різних іммігрантів, що повернулися, то однаково загальна їх чисельність повинна бути меншою, ніж зазначено. Точну відповідь на це питання може дати останній перепис населення України.

⁵⁹ Дзеркало тижня. 2001. № 24 (23–29 червня). С. 1.

У складі Радянського Союзу Україна була унітарною республікою з обласним і районним адміністративним поділом. Керівництво нової незалежної України поставило за мету зберегти її унітарний характер. Проте виконання цього завдання ускладнювалося низкою етнополітичних колізій.

Одним з перших паростків етнічного відродження меншин в Україні стало виникнення осередків донських козаків, предки яких волею комуністичного режиму опинилися разом з традиційною територією свого розселення у східних районах України. У 1992 р. вони разом з російським донським козацтвом, що відродилося, прийняли присягу на вірність Росії, фактично кинувши виклик українській державності. Різка заява з цього приводу Комітету в справах національностей при Кабінеті Міністрів України⁶⁰ зупинила їхні дезінтегративні дії. Другою такою спробою була ініціатива групи проросійських політичних активістів на Півдні України відтворити там «Новоросію» (за аналогією з Новоросійською губернією кінця XVIII – початку XX століття). Одночасно подібний рух за реанімацію Криворізької Республіки (аналогічної Криворізькій Радянській Республіці часів громадянської війни 1918–1920 рр.) виник у Донбасі. Обидві ідеї обґрунтовувалися відмінністю населення цих регіонів від решти України, тобто, по суті, вели до етнорегіоналізації держави.

Таке саме спрямування мав рух групи інтелігенції Закарпаття за надання (на основі «неукраїнської» ідентичності русинів) Закарпатській області статусу автономії. Течія, названа «політичним русинством», навіть створила в 1993 р. Тимчасовий уряд Прикарпатської Русі, домагаючись від центральних властей, від інших держав та міжнародних організацій визнання його легітимним суб'єктом етнополітичних відносин⁶¹.

Провал «новоросійського» та «криворізького» задумів, байдужість переважної більшості закарпатців до «політичного русинства» зменшили небезпеку етнічної регіоналізації в цих краях. Проте виникла проблема з іншим регіоном держави – Кримом.

Після проголошення незалежності за ним зберігся статус автономії. Формально створена за територіальною ознакою Кримська автономія, на дві третини населена росіянами, фактично, стала національною автономією. Це дало керівництву півострова змогу проводити в ключових питаннях відособлену від Києва політику. Ці питання склали так званий «кримський вузол»: про розмежування повноважень між автономією і центром, про юрисдикцію власності, що є на півострові, про статус міста Севастополя у зв'язку з роз-

⁶⁰ Мабуть, найбільше вплинув заклик у заяві до правоохоронних органів дати цій акції юридичну оцінку (див.: Правда України. 1992. 8 апреля).

⁶¹ Про діяльність «політичного русинства» див.: *Майборода О.М.* Політичне русинство: Закарпатська версія периферійного націоналізму. К., 1999.

поділом Чорноморського флоту. Крім того, частина кримських політиків ініціювала рух за повернення Криму під юрисдикцію Росії⁶², для чого потрібно було спершу проголосити його незалежність.

У 1992 р. український і кримський парламенти обмінялися «ударами»: перший прийняв Закон «Про статус Автономної Республіки Крим», у якому АРК оголошувалася складовою частиною України, а другий – Акт про проголошення державної самостійності Республіки Крим. У цій ситуації союзниками Києва виступили кримські татари, що ставило сепаратистів перед перспективою внутрієтнічного конфлікту на півострові. З метою уникнення цього поміркована більшість кримського парламенту ввела в прийняту у тому ж році Конституцію АРК положення про те, що «Республіка Крим входить до складу держави Україна».

Сепаратистські настрої на півострові підігрівалися також політичними силами в Російській Федерації, які прагнули використати кримський етно-регіоналізм для тиску на Київ під час переговорів щодо Чорноморського флоту. Особливо яскраво це виявилось в 1993–1995 рр., коли АРК очолювали відверто проросійські лідери, впевнені, що Росія доб'ється повернення Криму під свою юрисдикцію. Наслідком стала відміна Конституції АРК президентом України в 1995 р.

Конституція України 1996 р., однак, зберегла територіальну (фактично, національну) автономію в державі, що визначається в Основному Законі як унітарна. У той же час Києву вдалося добитися від кримського парламенту в 1998 р. нової Конституції АРК, яка відповідає положенням Конституції України⁶³.

Етнорегіоналізм у Криму проявляється не тільки у переважанні там етнічних росіян, які, на відміну від решти території держави, складають на півострові національну більшість. Етнорегіональні вимоги висувають і кримські татари, які виступають одночасно і автохтонним етносом, і національною меншістю в автономії. Їхня мета – перетворити АРК з юридично територіальної, а фактично російської національної автономії в автономію національну і фактично, і юридично, але вже кримськотатарську. Цю тезу озвучив їхній лідер М. Джемільєв ще в 1994 р.: «Тільки кримські татари як корінний

⁶² Після більшовицького перевороту і громадянської війни 1921 р. було створено Кримську Автономну Соціалістичну Республіку у складі Російської Федерації, яка проіснувала до 1946 р., коли її перетворили у звичайну область. У 1954 р. Кримську область передано до складу Української РСР. У нинішній Росії популярним є політичний міф про те, що рішення про передачу прийняв одноособово М. Хрущов, і тому воно незаконне. Проте, уклавши в 1997 р. повномасштабний договір з Україною в її сучасних кордонах, Російська Федерація юридично визнала належність Криму до України.

⁶³ Про перипетії відносин між українськими і кримськими властями див.: Мальгин А. Крымский узел: Очерки истории Крымского полуострова: 1989–1999 гг. Симферополь: «Новый Крым», 2000.

народ є справжніми господарями цієї землі. Прийде час, і тут у тому чи іншому вигляді буде сформовано кримсько татарську державність. Свою державність кримські татари бачать у складі незалежної демократичної України»⁶⁴.

Крим залишився не єдиним прикладом створення національно-територіальної автономії де-факто внаслідок змін в адміністративно-територіальному поділі. У Закарпатській області з самого її приєднання до України був утворений населений угорцями Берегівський район. У 1995 р. у складі Чернівецької області (на Буковині, відібраній радянським режимом у 1940 р. в Румунії та приєднаній до Української РСР) було спеціально виділено Герцаївський район з численним переважанням румунського населення. Національні меншини у таких районах одержали практичні можливості для соціальної та культурної самоорганізації.

Чинником, що суттєво стимулює етнічну регіоналізацію, є нерівномірний економічний розвиток різних територій. Найбільш просунутими у промислово-му відношенні є Південь і Схід України – регіони, де домінують російська мова і культура. Проведена там у 20–30-ті рр. індустріалізація була значною мірою здійснена шляхом пограбування селянства. В результаті аграрний сектор країни став малорентабельним, а на кінець «розвинутого соціалізму» – просто нерентабельним. В умовах суспільної трансформації останнього десятиліття та економічної кризи промислові регіони, що експортують деякі види своєї продукції, почали досягати більшої частини прибутку від експорту під гаслом розширення місцевого самоврядування й скорочення повноважень центральної влади, яка перерозподіляє національний дохід від прибуткових до дотаційних регіонів.

Господарські структурні відмінності географічно збіглися з етномовними відмінностями територій України, що почали використовувати активісти російського етнонаціоналізму з метою обґрунтування вимог до уряду відмовитися від українізації у східних та південних регіонах країни⁶⁵. Задоволення таких вимог призвело б до закріплення там домінуючого статусу російської мови, а отже, й до того культурно-мовного розколу між регіонами, який перешкоджає і об'єднанню української етнічної нації, і формуванню нації за критерієм громадянської належності.

⁶⁴ Цит. за: *Курас І. Ф.* Кримськотатарська проблема в контексті сучасної етнополітичної ситуації в Україні // *Етнічні меншини Східної та Центральної Європи*. К., 1994. С. 111.

⁶⁵ Ілюстративні в цьому відношенні, наприклад, випущена в 1996 р. Громадянським конгресом України (нині – Слов'янська партія) листівка, в якій східні регіони називалися «колоніальними», змушеними виділяти в державний бюджет значно більше коштів, ніж «привілейовані» західні (див.: *Майборода О.* Російський націоналізм в Україні. С. 23), а також стаття С. Уралова в другому числі журналу «Русское движение» під назвою: «“Наци” Запада никогда не договорится с шахтером Донецка», у якій Західна Україна представлена в образі «цепной собаки», яку спускають «на мирно трудящийся на благо страны Восток» (див.: [http:// www.rdu.org.ua](http://www.rdu.org.ua)).

4. Етнополітична практика

Рух українського суспільства до національної єдності багато в чому залежав від здатності держави нейтралізувати негативні тенденції та прояви в міжетнічних відносинах, переконати на практиці національні меншини, що в новій Україні вони можуть не боятися дискримінації чи екстремізму. Це було необхідно тому, що українське етнічне відродження породило як демократичні, так і радикальні сили.

Найвпливовіша націонал-демократична організація Народний Рух України вважала, що «національна держава» в Україні є державою української етнічної нації. Проте Рух водночас виступав за реалізацію національних прав усіх етнічних груп, інтеграцію їх у єдиний соціум. До того ж Рух пішов далі і на парламентських виборах 1998 р. виступав за створення умов для формування української політичної нації на засадах патріотизму, політичної та духовної єдності, загальнонаціональних інтересів. Близькою до рухівської є позиція Демократичної та Республіканської партій України, що вийшли з його лона⁶⁶. Громадянських критеріїв національної ідентичності дотримувалися також партії право- і лівоцентристських орієнтацій, наприклад Ліберальна партія України і партії соціал-демократичного спрямування⁶⁷.

Радикальні ж українські партії, заперечуючи ліберальні цінності, прагнули утвердити етнократичну модель національно-державного устрою. Скажімо, Всеукраїнське політичне об'єднання «Державна самостійність України» вимагало визнати етнічних українців безпосередніми керівниками держави, сформувати державний устрій, який відповідав би ознакам української нації, заборонити міграцію в Україну росіян і виступило з осудженням міжетнічних шлюбів⁶⁸. З другого боку, Конгрес українських націоналістів відкрито заявив про своє невизнання ліберальної моделі «нової» української нації і нової ідеології державного будівництва, в якій, ніби, ігнорується роль титульного етносу. Подібну позицію зайняла Українська національна консервативна партія. Що правда, ці об'єднання не мали суттєвої підтримки електорату.

У таких умовах вирішальне значення для формування настроїв у групах національних меншин мала етнонаціональна політика держави. Вона зосередилася головним чином на поданні допомоги національним меншинам та встановленні діалогу з їхніми громадськими організаціями.

⁶⁶ Програма і Статут Народного Руху України. К., 1991. С. 16–17; Політичні партії України. К., 1998. С. 193.

⁶⁷ Політичні партії України. С. 163, 442–443, 473–474.

⁶⁸ Там же. С. 63–64.

Найбільшу потребу в державній підтримці відчують кримські татари. Проте, внаслідок економічної кризи уряд України позбавлений можливості виділити необхідні 2,8 млрд дол. США на їхнє облаштування⁶⁹. В результаті, перебуваючи в стані латентного конфлікту з владою автономії з приводу повноважень, він змушений, з одного боку, підтримувати кримських татар, а з другого – знати міру, щоб не викликати масове невдоволення російськомовних кримчан. Проте поки що така тактика тільки нагнітає напруженість між Києвом і кримськими татарами⁷⁰. До того ж їхні лідери постійно висловлюють незадоволення відсутністю офіційного статусу «корінного народу». Не вирішилося це питання і під час парламентських слухань у Верховній Раді (5 квітня 2000 р.) з проблем депортованих народів. Парламенту було рекомендовано розробити і прийняти відповідні закони, а президенту – дати доручення вивчити умови підписання Конвенції МОП № 169, що стосується корінних і плеємінних народів⁷¹.

Демонструючи прихильність демократичним нормам, Кабінет Міністрів України в 1995 р. затвердив Концепцію розвитку культур національних меншин, а в 1999 р. – Комплексні заходи щодо розвитку культур національних меншин до 2001 р. Документи були орієнтовані на вирішення таких завдань, як моніторинг культурно-просвітницьких потреб національних меншин, сприяння розвитку їхнього професійного та аматорського мистецтва, міждержавне співробітництво з підготовки фахівців із середовища меншин, збереження та розширення системи освіти національними мовами, випуск з цією метою навчальної літератури мовами меншин, державне фінансування відповідних програм⁷². На початок 1999 р. функціонувало понад 2,5 тис. шкіл з російською і 183 школи з іншими, ніж українська та російська, мовами навчання. Кількість періодичних видань, орієнтованих на етнічні групи, досягла 105, не рахуючи більше як 1,3 тис. російськомовних газет. Кількість передач мовою не-

⁶⁹ Таку цифру називав у 1996 р. міністр у справах національностей, міграції та культів В. Євтух (див.: Вісті з України. 1996. 19 травня). За тодішнім валютним курсом це складало приблизно 5,3 млрд грн. Фактично ж, виділена сума в 1991–1999 рр. на об'єкти житлового і комунального будівництва для репатріантів, за словами спікера кримського парламенту Л. Грача, складала 64 млн 180 тис. дол. США (див.: Кримські студії. 2000. № 3. С. 36). На початку 2001 р. офіційно називалася сума виділених коштів близько 412 млн грн.

⁷⁰ Невдоволення кримських татар підтверджує коментар одного з їхніх лідерів Р.Чубарова: «Найсумніше те, що Київ часто використовує кримську ситуацію у зв'язку з необхідністю розв'язання проблем, які мають всеукраїнський характер і визначають зміни в розстановці політичних сил. Кримські політики часто виявляються заручниками вирішення політичних проблем Києва» (Голос Крима. 2001. № 10. 2 марта).

⁷¹ Кримські студії. 2000. № 3. С. 28.

⁷² Див.: Бюлетень Держкомнаціміграції. 1999. № 3. С. 76–85.

російських меншин на українському телебаченні складала близько 540 годин за рік, стільки ж – у регіональних теле- і радіокомпаніях, а також 1200 годин на українському радіо⁷³.

Державна підтримка культури національних меншин, з одного боку, демонструвала відсутність у влади намірів створити етнократичну модель суспільства. З другого боку, на владу покладалася відповідальність і за реалізацію лозунгів українського етнічного відродження, під якими Україна йшла до незалежності. Тим більше, що переважання російської мови за роки незалежності практично не скоротилося, а в деяких сферах навіть зросло. Це примусило керівництво країни до поширення української мови адміністративним шляхом – переведення російськомовних шкіл та вузів на українську мову навчання.

За 1993–1998 рр. кількість середніх навчальних закладів з українською мовою навчання збільшилася з 15661 до 16032, а з російською – зменшилася з 2923 до 2561. У 1993 р. українською мовою навчалася більше як 3,7 млн. учнів (54% від їхньої загальної чисельності), а російською – трохи більше як 3 млн (44,95%). У 1998 р. співвідношення змінилося: 4,4 млн (65%) і 2,3 млн (34%), відповідно⁷⁴. У Рівненській і Тернопільській областях не залишилося жодної російськомовної школи, у п'яти областях залишилося по одній, у чотирьох – по три школи з російською мовою навчання. Проте в Криму, Донецькій та Луганській областях, як і раніше, чисельно переважали школи з російською мовою навчання.

Одночасно вживалися заходи, щоб зробити українську мову обов'язковою при виконанні державними службовцями своїх обов'язків і при веденні ділової документації. До цього підштовхнуло фактичне ігнорування російськомовними чиновниками прийнятого ще в 1989 р. Закону «Про мови в Українській РСР», за яким вони зобов'язувалися знати мову титульної нації. У деяких містах (Харків, Херсон, Ізмаїл) місцева влада постановила надати російській мові статус офіційної на своїй території. У грудні 1999 р. Конституційний суд України прийняв рішення, за яким українська мова повинна бути обов'язковою мовою ділового спілкування на всій території держави при здійсненні повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування. При цьому можливість використання мови національних меншин обумовлювалася відповідними законами⁷⁵. У червні

⁷³ Там же. С. 111.

⁷⁴ Бюлетень Міністерства України у справах національностей, міграції та культів. 1995. № 1. С. 32; Бюлетень Держкомнаціміграції. 1999. № 3. С. 111, 112, 113.

⁷⁵ Див.: Літературна Україна. 1999. № 46 (23 грудня).

2000 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову, яка доповнювала Комплексні заходи щодо всебічного розвитку та функціонування української мови (1997 р.)⁷⁶.

Хоча такі дії не вимагали від російськомовного населення відмови від рідної мови, а тільки мали за мету стимулювати вивчення державної української мови (російською мовою володіють майже всі україномовні), проте РПУ оголосив їх «черговою ланкою в ланцюгу подій і фактів, що характеризують антидемократичні і етнократичні тенденції в державній політиці України»⁷⁷.

Подвійна позиція, в якій опинився український уряд під час вирішення і кримськотатарської, і мовної проблем, означала неможливість проведення етнонаціональної політики, яка забезпечує інтереси тільки одного з етнополітичних суб'єктів. Затребуваним виявився один з ключових елементів етнополітичного менеджменту – налагоджування продуктивного діалогу між усіма такими суб'єктами. Необхідність у цьому зростала також в міру посилення риторики влади про готовність сприяти розвитку громадянського суспільства і втілювати принципи правової держави. До того ж збільшувалася кількість громадських організацій національних меншин, з якими доводилося рахуватися. У травні 1999 р. в Україні було офіційно зареєстровано 25 всеукраїнських і 175 регіональних громадських організацій меншин, а також 6 об'єднань таких організацій.

У лютому 2000 р. більше як 100 національних громадських організацій створили Міжнаціональний форум України, який проголосив такі цілі: формування поліетнічного громадянського суспільства на основі національного, культурного і мовного багатоманіття; створення ефективного механізму збереження національної ідентичності; повноцінне використання і розвиток рідної мови, культури й духовності; активна участь національних спільнот в громадсько-політичних процесах і в розробці державної політики; протидія шовінізму, націонал-екстремізму, дискримінації за національною та релігійною ознаками та іншими антидемократичними тенденціями⁷⁸. Рішення Установчого з'їзду Форуму, зокрема, прийнята ним Хартія міжнаціонального розвитку України, засвідчили новий рівень бачення меншинами принципу формування державної етнонаціональної політики та міжетнічних відносин.

⁷⁶ Див.: Офіційний вісник України. К., 2000. № 25. С. 149–155.

⁷⁷ Див.: Заяву Російського руху України від 9 червня 2000 р. // <http://www.rdu.org.ua>.

⁷⁸ Див.: Бюлетень Держкомнаціміграції. 1999. № 3; Програма Міжнаціонального форуму України (основні положення) // Інформаційний збірник з міжнаціональних проблем: Спеціальний випуск. 2000. № 2 (8). С. 28.

Громадські організації національних меншин дуже нечисленні. Їхні лідери визнають, що в середньому активну участь в їхній діяльності беруть 5–6% відповідної етнічної групи. Проте саме ця активна частина є етнічною елітою, яка здатна акумулювати, формувати і транслювати владі інтереси своїх груп. За соціальним складом такі еліти належать переважно до інтелектуалів, що дає змогу зважено й цивілізовано обговорювати гострі проблеми. У тих випадках, коли поміркованість етнічних лідерів поєднується з їхнім високим авторитетом в групі, створюються можливості для знаходження компромісів у спірних питаннях, уникаючи крайніх рішень і дій. Так, схильність лідерів кримських татар до правових способів досягнення групових інтересів у ряді випадків допомогла заспокоїти етнічні емоції та уникнути загострення конфлікту.

У спільному обговоренні етнополітичних проблем владою та національними меншинами важливу роль відіграла Рада представників національних громадських організацій, які діяли під егідою урядових органів, що здійснювали етнополітичний менеджмент⁷⁹. Рада, яка була дорадчим органом з правом участі у розробці законів і нормативних актів з національних питань, а також у практичній реалізації державних програм у сфері освіти і культури, сприяла впровадженню консенсусної моделі міжетнічних відносин, попередженню етноконфліктних ситуацій. Нагромаджений цінний досвід обговорення владою та громадськістю відповідних проблем збережено і після скасування спеціалізованих урядових установ, які відповідали за етнополітичну сферу. У 2002 р. подібну раду створено при Президентіві України.

Разом з тим, український уряд ухилився від офіційного визнання і кримськотатарського Меджлісу, і німецького Фольксрату представницькими органами цих народів, розглядаючи їх як звичайні громадські організації. Це ускладнило діалог держави з цими меншинами, особливо з кримськими татарами, у яких Меджліс має авторитет і йому довіряють. Вихід із ситуації знайшли у квітні 2000 р., коли при Президентіві України створили Раду представників кримськотатарського народу⁸⁰, складену з членів Меджлісу.

⁷⁹ У 1991 р. з цією метою було створено Комітет у справах національностей при Кабінеті Міністрів України. У 1994 р. Комітет перетворено в Міністерство України в справах національностей, міграції та культів. У 1996 р. засновано Міністерство України в справах національностей та міграції, невдовзі перетворене в Комітет. У 2000 р. у зв'язку із загальним скороченням числа урядових установ Комітет було ліквідовано, а його функції передано Міністерству юстиції. Восени 2001 р. Комітет вирішено відтворити. Положення про Раду див.: Бюлетень Держкомнацміграції. 1999. № 3. С. 8–12.

⁸⁰ Положення про Раду представників кримськотатарського народу // Кримські студії. 2000. № 4. С. 4–6.

Оцінюючи в цілому етнополітичну практику українських властей, слід передусім відзначити їхню обережність, орієнтацію на компроміс і готовність на поступки, що не суперечать Конституції, законам і не обмежують інтереси суб'єктів міжетнічних відносин. Така тактика у період, що розглядається, не тільки забезпечила міжетнічний мир та запобігла насиллю, а й зміцнила довіру меншин до держави, переконала в тому, що вона є спільною для всіх етнічних сегментів. Тим самим закладалися основи для перетворення уявлень про державну єдність на уявлення про єдність національну.

5. Національна ідентичність

Поява умов для виникнення надетнічної національної самосвідомості ще не гарантувала, що вона обов'язково утвердиться в українському суспільстві. Поряд із чинниками, що сприяли цьому процесу, не менш активно діяли й ті, які перешкождали йому.

Більшість населення, в тому числі етнічних українців, відкинули етнократичні претензії націонал-радикалів. За підсумками виборів до Верховної Ради в 1998 р. 4% бар'єр, що давав право на депутатські мандати, перебороли тільки партії неетнократичного спрямування. У той же час блок Соціал-національної партії і Всеукраїнського політичного об'єднання «Державна самостійність України», блок «Національний фронт», Українська національна асамблея зібрали 0,16%, 2,7% і 0,39% голосів відповідно⁸¹. В результаті, націонал-радикальні сили опинилися на периферії політичного життя.

Проте це ще не означало автоматичного переходу до єдиної громадянської національної самосвідомості. Її формування блокувалося низкою об'єктивних чинників. Передусім етнічний ренесанс загострив етнічні почуття національних меншин, уяву про їхню «самість», неповторність та відмінність від усіх інших. Показовою в цьому розумінні стала ситуація в Закарпатті, яке століттями розвивалося у відриві від України, що зумовило перевагу серед автохтонних жителів краю – русинів – регіональної ідентичності. Активісти русинського руху вважають, що русинів у Закарпатті налічується близько 630 тис. осіб. Соціологічні обстеження (хоча треба мати на увазі їхню обмеженість) показали, що 42% русинів не ототожнюють

⁸¹ Парламент України: Вибори-98. К., 1998. Т. 1. С. 533, 522, 530.

себе з українцями⁸². Активна частина русинської інтелігенції висунула вимогу кодифікувати їхню національність як окрему під час проведення Всеукраїнського перепису населення в грудні 2001 р. Вимогу було задоволено компромісно: русинську ідентичність кодифіковано як варіант української ідентичності (разом з такими етнографічними групами українців, як лемки, бойки, гуцули, поліщуки, пінчуки). Перепис дасть змогу визначити точну чисельність осіб, які вважають себе русинами.

Етнічна належність залишалася домінуючим чинником багатьох важливих форм соціальної поведінки людей. Тривалий час в Україні переважали моноетнічні шлюби, в результаті яких народилося 80,3% українських громадян, що нині проживають. У 2001 р. питома вага осіб у таких шлюбах становила 57,9%, що давало змогу припустити зростання чисельності громадян змішаного етнічного походження. Проте питома вага подружжя в однонаціональних шлюбах, як і раніше, істотно перевищувала питому вагу тих, хто має чоловіком/дружиною представника іншої національності (19,2%). Ця диспропорція навіть трохи зросла порівняно з 1992 р., коли співвідношення осіб, що жили в моноетнічних і змішаних шлюбах, становило відповідно 53,4 і 23,5%⁸³. Посиленню національних почуттів сприяла надана свобода контактів з історичними батьківщинами. Крім того, економічна криза привела до розчарування багатьох у незалежності і до готовності відмовитися від власної державності, тобто від визначальної умови існування нації, заснованої на єдиному громадянстві. Криза взагалі породила почуття відчуженості від держави, актуалізацію інших видів ідентичностей. Так, у 1992 р. 45,6% респондентів зараховували себе до населення України, а потім уже до населення колишнього СРСР, Європи, свого району, області, регіону і т.д. У 2001 р. належність до населення України була пріоритетною вже тільки для 34,6%⁸⁴.

Ще складніші справи з політичною самоідентифікацією українського суспільства. Жодна політична течія не дістала підтримки переважної більшості населення. В результаті, етнополітичні відносини позначені певним зв'язком між культурно-мовними і політико-ідеологічними перевагами громадян. На російськомовні регіони робили свою ставку під час парламентських виборів партії, які використовували різні версії російського

⁸² Шульга М.О., Нельга О.В., Аза Л.О. Етнографічні групи українців карпатського краю // Інформаційний бюлетень Міністерства України у справах національностей, міграції та культур. 1995. № 4 (грудень). С. 41. Обмеженість цього обстеження полягала у тому, що ним було охоплено лише 123 респонденти-русини.

⁸³ Українське суспільство. С. 655–656.

⁸⁴ Там же. С. 577, 595, 596.

націоналізму. Хоча в той же час політичні переваги виборців у російськомовних регіонах багато в чому визначаються розчаруванням в економічних та соціальних підсумках незалежності, надіями на поліпшення свого матеріального становища. На парламентських виборах 1994 р. Комуністична партія, яка поєднувала соціалістичну і «союзну» риторику, одержала 90 із 405 депутатських мандатів, з яких 44 їй дали східні, а 26 – південні регіони, найбільш русифіковані. Усі ліві партії (Комуністична, Соціалістична і Селянська) здобули 30,8% місць по всій Україні, в тому числі 52,5% – на Сході і 44% – на Півдні.

На наступних парламентських виборах в 1998 р. ліві партії (названі і Прогресивна соціалістична партія України) одержали 174 мандати. І знову поза конкуренцією опинилися комуністи, і знову за рахунок підтримки східних (17 мандатів), південних (10 мандатів), а на цей раз і центральних (мовно-змішаних, які дали 10 мандатів) регіонів. У Криму, наприклад, за комуністичний список проголосувало 39,3% виборців, у Донецькій області – 35,59%, Запорізькій – 32,0%, Луганській – 59%, Миколаївській – 38,8%, Харківській – 35,4%, Херсонській – 34,3%, у м. Севастополі – 45,99%. Характерно, що партії, які представляли слов'янофільську й ліберальну версії російського націоналізму, з невеликої кількості одержаних ними голосів основну частину також зібрали на Сході та Півдні України⁸⁵.

Парламентські вибори 2002 р. виявили падіння популярності Компартії не тільки в Україні в цілому (20% набраних голосів), а й в традиційно «червоній» Донецькій області, де вона вперше виявилася на другому місці. Знову виборець відмовив у підтримці партіям і блокам з явно вираженим російським чи українським націонал-радикалізмом⁸⁶.

З одного боку, етномовний чинник актуалізується в свідомості населення найбільш русифікованих регіонів у поєднанні з лівою соціальною риторикою. Проте, з другого боку, те, що ця риторика знаходить найбільший відгук серед населення з російською мовною орієнтацією, дає змогу говорити про неї як про важливий чинник етнополітичних відносин у країні. Його вплив позначається на тому, що ліва риторика закликає до відмови або від української державності, або від українізації духовної сфери суспільства, або від того й іншого разом, що неприйнятно для сегмента, який орієнтується на українські національні й одночасно європейські цінності. Тому партії національної спрямованості домінують в західних україномовних регіонах.

⁸⁵ Див.: *Вибори в Україні 1994 року* (друге доповнене видання). К., 1995. С. 177; *Парламент України: Вибори-98*. К., 1998. Т. 2. С. 621–622.

⁸⁶ Урядовий кур'єр. 2002. 3 квітня; 4 квітня.

У результаті, культурно-мовна ідентичність маркується політико-ідеологічними критеріями, що суттєво ускладнює досягнення політичної єдності населення і формування його в єдину націю.

Не менше проблем виникає зі створенням культурної ідентичності можливої української політичної нації. Жодна з наявних у суспільстві систем не має достатнього потенціалу, щоб стати домінуючою, асимілювати в собі інші культурні системи. Культура титульної нації не здатна на це через те, що, по-перше, не досить сучасна через пізніше входження етнічних українців в урбанізацію, а, по-друге, вже давно не є «рідною» для значної їх частини. Спроби ж підштовхнути русифікований сегмент українського етносу до повернення до «коренів» поки що не мали вирішального успіху.

Більш розвинена російська культура в Україні також не може взяти на себе інтегративну функцію. Вона, по-перше, асоціюється з попередньою політикою примусової деетнізації українців, а, по-друге, поки що не стала самодостатнім феноменом і в більшості своїх зразків є регіональною версією культури «материкової» Росії, що залежить від тенденцій, що там переважають. В умовах економічної кризи ця культура виявилася відданою на милість «дикого ринку», що призвело до її вульгаризації в Росії, а це, в свою чергу, відразу ж позначилося на становищі російської культури в Україні. Лідери російських громадських організацій з тривогою відзначають, що російська мова просто використовується з комерційною метою, а створювані нею зразки не мають ніякого відношення до російської літератури⁸⁷.

Про руйнівний вплив ринку на національні цінності з не меншою тривогою говорять і кримські татари, у середовищі яких під впливом «базарної культури» трапляється те, що несумісне з їхніми традиційними цінностями і раніше вважалося нечуваним, – наприклад, передача німеччин батьків у придулки для старих⁸⁸.

Тенденція до загальної культурної деградації перешкоджає і взаємній акультурації, результатом якої могла б стати нова культурна система. До того ж впроваджуваний нині в країні історичний міф є не загальним (збірним) для всіх етнічних національних груп, а українським етнічним, і багатьма своїми сюжетами, інтерпретаціями, оцінками залишається якщо не «чужим», то, принаймні, «не своїм» для деяких з цих груп.

⁸⁷ Ермолова В.И. Проблемы и судьбы русской культуры Украины // Русские Украины: прошлое, настоящее, будущее. Материалы международной научно-практической конференции (24–28 февраля 1998 года). К., 1998. Ч. 1. С. 4.

⁸⁸ Голос Крима. 2001. № 13 (23 марта).

Трудність в утвердженні громадянської національної ідентичності посилюється і не досить чітким розумінням її смислу і політичною елітою країни. У Конституції України (1996 р.) носіями права на самовизначення названо і українську націю, і український народ. Оскільки там же український народ визначено як «громадяни України всіх національностей»⁸⁹, то українську націю, отже, залишається розуміти тільки в етнічних критеріях, що вже з суто філологічних причин робить громадянську і національну ідентичності поки що несумісними етнополітичними поняттями.

Висновок

Зміна суспільно-політичної моделі в Україні не привела ні до розколу суспільства за етнічною ознакою, ні до його нової національної якості. Інерція самоідентифікації індивідів переважно за етнічними критеріями поки що помітно визначає напрям етносоціального розвитку. Уповільнення економічних реформ консервує ситуацію суспільної кризи, застою. У країні немає всезагальної ділової активності, яка могла б «зламати» етнічні перегородки в суспільній свідомості, що збереглися, незважаючи на формальну деетнізацію документів, що ідентифікують громадян держави. Нинішнє реформування суспільства сприяло тільки закладенню основ руху до нової самоідентифікації етнічних українців і національних меншин. Процес цей тільки розпочався, поки що він далекий від завершення, і неможливо повністю гарантувати його успіх.

На його шляху досить багато перешкод: недостатньо розвинений національний ринок; етнорегіональна упередженість, несумісність політико-ідеологічних симпатій, оцінок історичного минулого; етнічний егоїзм; байдужість до тих етнічних спільностей, які потребують преференційної підтримки. Так і не вдалося впровадити в громадський побут деякі прийнятні для всіх риси ідентичності. Питома вага тих, хто відчуває нестачу норм і цінностей, що об'єднують людей в державі й суспільстві, у 1995–2001 рр. зросла з 33,2 до 38,8%, в той час як питома вага тих, кому їх вистачає, зросла всього лише з 7,2 до 8,9%⁹⁰. Економічний спад відбувся не тільки на тих сферах, які визначають спільний економічний та зовнішньоекономічний інтерес, а й на тих, які створюють відчуття національної єдності позаекономічними та позаполітичними засобами (наука, спорт, мистецтво, кінематограф тощо).

⁸⁹ Конституція України. С. 3.

⁹⁰ Українське суспільство. С. 609.

Протягом десятилітнього періоду держава в цілому успішно справлялася із завданням попередження відкритої міжетнічної агресії, переведення наявних етноконфліктів у латентну форму. До того ж сама етнополітична сфера проявила здатність до чутливого реагування на практичні дії державної влади щодо гармонізації міжетнічних відносин, як і певну здатність до саморегуляції. Хоча в Україні до цього часу не затверджено концепцію державної етнонаціональної політики, не прийнято закони про національно-культурну автономію, про зарубіжного українця, про раніше депортовані народи, не модифіковано з урахуванням національної практики і міжнародних вимог закони про національні меншини, про мови, це, однак, не призвело до гострої, тим більше насильницької, боротьби між етногрупами.

Етнічний конфлікт в Криму, що виник у зв'язку з репатріацією та облаштуванням кримських татар, можна віднести до розряду нетипових для всієї України: він розгортається у фактично російській національній автономії, якою керували до того ж політичні сили переважно лівої орієнтації⁹¹. Подолання Україною економічної кризи та збільшення бюджетних можливостей центральної влади у вирішенні соціально-економічних проблем кримських татар здатне значно пом'якшити гостроту їхніх політичних вимог щодо національного самовизначення та участі у владі. Для вирішення конфлікту необхідно, щоб Верховна Рада активізувала законодавчий супровід вирішення проблем кримськотатарського та інших депортованих в минулому народів.

Безумовно, чекають свого вирішення й інші суперечності, що виникли на етнокультурній основі: статус російської мови, темпи і масштаби українізації, самоідентифікація русинів Закарпаття, попередження ксенофобії та інші. Разом з тим, більшість населення сподівається на мирний розвиток міжетнічних відносин. За 1995–2001 рр. питома вага тих, кому не вистачає впевненості в тому, що в майбутньому в Україні не буде міжнаціональних конфліктів, скоротилася з 53,6 до 46,8%⁹².

Поки що потенційно етноконфліктними регіонами залишаються Західна Україна, де зберігається деякий рівень русофобії, і Крим, де продов-

⁹¹ У зверненні українських організацій та української інтелігенції АРК до Президента України Л. Кучми кримські депутати і голова Верховної Ради автономії Л. Грач звинувачувалися у належності до комуно-олігархічних кланів, пов'язаних з кримінальним капіталом. У зверненні називалися факти, які підтверджують комуністичний вплив на півострові, – реконструкція площі В. І. Леніна, формування за державний кошт піонерських і комсомольських організацій (Крымское время. 2001. 28 червня. № 27). З такою оцінкою солідарні і кримські татари. У резолюції мітингу 18 травня 2001 р., присвяченого 57-й річниці депортації народів, зазначалося, що в Криму закріпилися «послідовники комуністично-шовіністичних сил» (День. 2001. 22 травня).

⁹² Українське суспільство. С. 608.

жує випробовуватись терпеливість автохтонного етносу – кримських татар. Торкаючись ймовірності вибуху в цих регіонах, треба мати на увазі, що Захід України переважно моноетнічний, титульний етнос тут практично монополює соціальними ресурсами і відіграє провідну політичну роль, що позбавляє його необхідності вступати в конфлікт за їх володіння. Спроби спровокувати етнічну ворожнечу подібно до «справи Білозіра» більшу частину західних українців залишають байдужими.

Що стосується кримських татар, то, хоча більшість з них визнає наявність на півострові міжетнічних проблем, майже половина не відчуває прямої загрози з боку місцевих жителів. Тому можна припустити, що репатріанти докладуть необхідних зусиль, щоб зберегти мир і порядок навіть у разі подальшого погіршення умов життєдіяльності. У всякому разі, майже дві третини з них готові і далі терпіти заради збереження миру та злагоди, а проблеми вирішувати шляхом діалогу з владою. Щоправда, 22,2% опитаних у 1999 р. кримських татар залишалися прихильниками тактики активного протесту⁹³. Збільшення чи зменшення цієї групи залежатиме від швидкості та якості вирішення проблеми облаштування репатріантів. У цьому сенсі важливо, як швидко парламент України затвердить законопроект, що забезпечує права осіб з числа депортованих в минулому національних меншин.

Перспектива формування нової української поліетнічної та полікультурної нації, об'єднаної загальним громадянством, багато в чому визначатиметься динамікою подолання міжетнічних бар'єрів, зокрема збереженням та інтенсивністю тенденції до зростання міжетнічних шлюбів. Проте, враховуючи переважно моноетнічний характер західного регіону, який найбільш стійко оберігає українську етнічну ідентичність, «російськість» Криму, російськомовність Сходу й Півдня, можна припустити, що поліетнічність і полікультурність можливої громадянської української нації матиме регіональне оформлення. У цьому разі доля національної інтеграції залежатиме від здатності етнорегіонів досягти компромісу з життєво важливих питань – суспільно-політичного ладу та геополітичної орієнтації країни.

Яка із сторін буде змушена перейти на протилежну позицію, залежати-ме від того, яка з орієнтацій продемонструє найбільші вигоди. Доти важко очікувати національної єдності. Тактика одержання подвійної вигоди від співробітництва як із Заходом, так і з Росією, з одного боку, здатна примирити прихильників протилежних орієнтацій. З другого боку, обставини можуть скластися так, що найбільш активними апологетами європейського вибору

⁹³ Прибыткова И. Цит. праця. С. 238.

виявляться ті меншини, які компактно проживають на західних кордонах України, чиї історичні батьківщини після вступу до Європейського союзу стануть для них важкодоступними, в той час як значна частина російської меншості, яка зосереджена у східному регіоні, вимагатиме руху до Росії. І в міру розвитку зв'язків з нею ці вимоги, як не важко передбачити, будуть все більш настійливими. Сумістити обидва вектори можна тільки на основі зміцнення міжрегіональної господарської кооперації. Поки ж це важко підтвердити чи спростувати через відсутність спеціальних соціологічних обстежень та етнополітичного моніторингу в регіонах, де компактно вздовж українських регіонів проживають національні меншини.

Що стосується мовної проблеми, то близькість української та російської мов, що полегшує розуміння україно- та русофонами один одного під час спілкування, як і усвідомлення останніми необхідності оволодіння державною українською мовою, суттєво пом'якшує її гостроту. Проте вона залишається на порядку денному відносин між етнічними українцями та росіянами.

Компроміс між цими двома близькоспорідненими етнічними спільнотами важливий тому, що разом вони складають більше як 94% населення країни і в разі досягнення між ними згоди щодо мовного і геополітичного питань поліетнічність України буде категорією багато в чому умовною, враховуючи, що на всі інші етнічні групи припадає трохи більше як 5% населення. Досягнення україно-російського консенсусу в Україні означало б формування основи, на якій могло б відбутися перетворення української нації з етнічної категорії в громадянську.

Е. Паїн

ВИСНОВКИ

Росія і Україна, ставши на шлях демократичних перетворень, тією чи іншою мірою відчули на собі вплив процесів і проблем в етнополітичній сфері. Більшість із них зумовлена суперечностями, внутрішньо притаманними пострадянському світові.

Тоталітаризм в СРСР, з одного боку, сприяв нагромадженню негативних національних почуттів, будучи абсолютно нетерпимим до будь-яких форм політичного й ідеологічного плюралізму, а з другого – вимушено сприяв розвитку етнонаціональної свідомості, «виروشуючи» в союзних та автономних республіках національно зорієнтовану місцеву еліту.

Тоді націоналізм було «законсервовано», але після розпаду країни в нього не виявилось політичних конкурентів, оскільки громадянського суспільства не існувало.

Сам процес демократизації в СРСР почався з того, що замість однієї партії, комуністичної, наприкінці 80-х років у союзних республіках з'явилися інші політичні сили, насамперед національні рухи, такі як Вірменський загальнонаціональний рух, Народний Рух України за перебудову, Народні фронти в Азербайджані, Грузії, Молдові, республіках Балтії та ін. Крім захисту інтересів етнічної більшості, вони висували й загальнодемократичні, й ліберальні гасла, проте в реальному житті не всі вони їх дотримувалися.

Переважання політичних організацій етнічного або націоналістичного спрямування закономірне для певних історичних періодів. Воно спостерігалось, наприклад, на початку XX століття в державах, які виникли на уламках Російської, Австро-Угорської та Османської імперій. Взагалі, подібний генезис таких організацій досить характерний для політично сла-

бо стратифікованих посттоталітарних суспільств. Тут перші самодіяльні об'єднання створювалися переважно на основі первинних, природних зв'язків і зрозумілих ознак, що дозволяють легко розрізняти, хто «ми» і хто «вони».

Незважаючи на те, що піднесення націоналізму одразу після розпаду СРСР стало універсальним і проявилось тією чи іншою мірою майже у всіх його колишніх республіках, він мав і свої помітні регіональні особливості. Так, в Україні і державах Балтії він був направлений на зміцнення незалежності нових держав і недопущення їхньої реінтеграції. У Росії, навпаки, прапором російського націоналізму на початку 90-х років стала ідея відродження єдиної держави й захисту інтересів етнічних росіян на всій території колишнього Союзу. Головним провідником цієї ідеї виступала Комуністична партія Російської Федерації (КПРФ), яка перехопила її у нечисленних і розрізнених російських націоналістичних організацій, таких як «Пам'ять».

Комуністи не бажали ідентифікувати Росію з Російською Федерацією в кордонах 1991р.¹ Відновлення союзної держави і возз'єднання розділеного російського народу вони розглядали як єдине завдання, що вирішується на основі так званої «російської ідеї». За заявою лідера комуністів Г. Зюганова, тільки «...відновивши російську ідею, ми зможемо, нарешті, гармонійно поєднати штучно розчленовану історичну Вітчизну»².

Крім різного ставлення до відновлення єдиної держави, російський та український націоналізм у перші роки після розпаду СРСР мав і інші особливості. З погляду завдань цього дослідження, істотними є ті з них, що характеризують ставлення до застосування в національному законодавстві міжнародних норм прав людини й етнічних меншин. Показовим є те, що саме в період, коли «Рух» найсильніше впливав на владу в Україні (початок 90-х рр.), в етнополітичній сфері було прийнято закони, які одержали позитивну оцінку європейських експертів, наприклад Закон «Про національні меншини в Україні». У той же час у Росії подібні закони приймалися через подолання опору так званих «національно-патріотичних» сил.

Саме в першій половині 90-х рр., коли закладалися основи сучасного російського законодавства, при владі в країні перебували сили, які проголошували примат загальнолюдських цінностей як у внутрішній, так і в зовнішній політиці. Парламент прийняв ряд важливих актів, наприклад

¹ Зюганов Г. Драма власти. М.: Палея, 1994. С. 22.

² Там же. С. 184.

Закон «Про національно-культурну автономію». Російський уряд, так само, як і український, підписав більшість міжнародних декларацій і конвенцій щодо захисту прав людини й етнічних меншин, взявши на себе відповідні зобов'язання.

Незважаючи на певні відмінності етнополітичної ситуації в Росії і Україні, доктринальна й правова база їхньої етнічної політики розвивалася в подібних напрямках, в основному під впливом норм і принципів міжнародного права. Згідно з ними, в конституціях обох держав суверенітет проголошується від імені не однієї лише етнічної більшості, а всього поліетнічного соціуму країни. Ці принципи визначають, що громадянство й рівність прав не залежать від етнічної приналежності. У той же час конституції обох країн зобов'язують держави створювати умови для вільного розвитку мов та етнічної культури всіх народів, які тут проживають. Нарешті, законодавства Росії і України передбачають кримінальну відповідальність для осіб, винних в етнічній дискримінації та цілеспрямованому розпалюванні національної ворожнечі³.

Помітна також загальна тенденція послаблення політичної ролі постімперського націоналізму в обох державах. У Росії населення поступово звикає до свого нового просторового образу і все менше асоціює себе з колишнім Союзом у цілому, що позбавляє імперські сили соціальної бази. В Україні антиімперські настрої послаблюються в міру зменшення реальної загрози для незалежності країни.

Природне для раннього постімперського періоду піднесення етнічної самосвідомості народів зумовило в обох державах деяке загострення міжетнічних відносин, насамперед зростання суперечностей між політичними інтересами етнічної більшості та певної частини національних меншин.

Добре вписується у відомі теоретичні концепції розпаду імперій і спільна для більшості пострадянських держав суперечливість, конфліктність етнічної регіоналізації й автономізації, що іноді спричиняють етнічний сепаратизм. Таким чином, єдність недавньої радянської історії Росії і України зумовила певний збіг або подібність етнополітичних процесів, що в них відбуваються. Разом з тим, очевидно, що виявляються вони різною мірою і в різних формах.

³ На жаль, в обох країнах реальна ситуація в міжетнічній сфері й політична практика урядів розвиваються не тільки, і не стільки під впливом прийнятих законів, скільки під впливом обставин, традицій, у тому числі радянських, що не відповідають духові, а іноді й букві конституцій Росії і України.

Наприклад, на перший погляд можуть здаватися схожими проблеми Чечні та Криму, аж до прийняття приблизно в один і той самий час (у 1991–1992 рр.) законодавчими органами обох республік документів, що проголошують їхню державну самостійність. Однак при ближчому розгляді виявляється, що ці проблеми непорівнянні ні за масштабом, ні за гостротою, ні за їхнім реальним змістом. Поміркована більшість депутатів кримського парламенту швидко дезавуювала акт про республіканську самостійність, прийнявши відповідне конституційне положення. У Чечні, навпаки, радикальні сепаратистські сили взяли гору над поміркованими і вже багато років із зброєю в руках відстоюють ідею незалежності.

Прекрасним індикатором політичної значущості етнонаціональних проблем є увага до них політичних партій у період виборчих кампаній. У Росії такою стала «чеченська проблема», а в Україні – «російська».

Уже відмінності державного устрою – федеративного в Росії та унітарного в Україні – визначають певні відмінності в пріоритетах етнічної політики цих країн. Так, для Росії першочергове значення мають взаємовідносини між федеральною владою і національними республіками, особливо тими, в яких помітно виявився етнічний сепаратизм. Для України актуальнішими є проблеми національних меншин, а також статусу національних мов.

Україна не зазнає колізій, які проявилися в Росії у зв'язку з визнанням Конституцією РФ 22 російських республік як «держав». Візьмемо, наприклад, труднощі імплементації в структуру національного законодавства міжнародних норм, які захищають права етнічних меншин. Чи можна назвати етнічною меншиною в Росії татар, якщо в них є своя держава, державна мова (татарська) й кількісне переважання титульного етносу в органах управління республікою? Разом з тим, за межами Татарстану мешкає близько двох третин російських татар.

Зрозуміло, що відмінності в етнополітичних проблемах та етнічній політиці обох держав визначаються також розмірами їхніх територій, неоднаковою кількістю етнічних груп, особливостями їхнього розселення, на решті, потребами в економічних ресурсах для вирішення старих і нових етнополітичних завдань. Неоднаковий і рівень актуалізації етнічної самосвідомості: в українців він вищий, ніж у росіян, які і раніше, і тепер відчують себе, як правило, домінуючим народом.

Уже саме порівняння етнополітичних проблем Росії і України становить великий науковий інтерес, оскільки здійснюється вперше: такий порівняльний аналіз ще жодного разу не висвітлювався у спеціальній літературі. Підготовка цієї книги – лише початок роботи в цьому жанрі. Зараз же автори російського й українського розділів більшою мірою зосереди-

лись на загальній характеристиці та окремих деталях етнополітичної ситуації в кожній з країн і надали читачам можливість самим зробити висновки про спільне й відмінне в етнополітичному розвитку, що безпосередньо пов'язаний з демократичними перетвореннями в Росії і в Україні.