

## **4.2. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ**

Основою суспільства як системи є правовий порядок, який містить цінності, диференційовані й партикулярні норми та правила, співвіднесені з культурою [1, с. 102, 109; 2, с. 97–101; 3, с. 58]. Кінцевою ж метою правового регулювання є створення юридично оформленої моделі суспільних відносин, які входять до предмета правового регулювання, поведінки та діяльності суб'єктів права.

За 25 років незалежності в Україні була створена певна система правових та соціально-економічних передумови для розвитку організаційного плюралізму як первинної ознаки демократичного представництва інтересів громадян та соціальних груп. Проте неефективність реформ, низький рівень соціальної структурованості населення, надмірне розшарування не сприяють формуванню рівноправних стосунків у представництві їхніх інтересів.

У статті 36 Конституції України визначено, що громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. В той же час в практичній діяльності політичних партій проблема захисту прав громадян займає далеко не першочергове місце. Конституція закріпила право громадян на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань (Ст. 34), на свободу світогляду і віросповідання (Ст. 35), об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст. 36), право на збори, мітинги, походи і демонстрації (Ст. 39).). Крім того, існує масив законодавчих актів щодо артикуляції та обстоювання суспільно-групових інтересів. Це Закон України «Про громадські об'єднання» у редакції від 02.11.2016», Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» у редакції від 01.01.2016», Закон України «Про звернення громадян», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [4–10].

Роль політичних партій, покликаних бути виразниками інтересів різних груп, проявляється, перш за все, у тому, що партії беруть участь у формуванні представницьких органів публічної влади і відповідно до цієї ролі є єдиним видом об'єднання громадян, яке володіє правом висувати кандидатів у народні депутати України [11]. Поряд з участю у виборчому процесі політичні партії беруть участь у діяльності органів публічної влади.

Функція узагальнення та узгодження інтересів і потреб різноманітних суспільних груп формулюється і декларується в політичній програмі партії, функція представництва інтересів проявляється в електоральній активності партії та в її комунікаційних відносинах з виборцями. Групи за інтересом виступають як найбільш поширені форми агрегації соціальної та громадянської активності людей. Залежно від спрямованості інтересів багато з суспільних груп є важливими суб'єктами політики, що мають вплив на неї. Серед груп за інтересом прийнято виділяти ті, чиїм основним завданням є вплив (тиск) на владу, так звані групи з політичним інтересом. Ці групи, на відміну від політичних партій, не претендують на вираження загальнонаціональних суспільних інтересів, а головним завданням вважають вплив на владу, що відрізняє їх від професійних та громадських об'єднань. У західній літературі їх кваліфікують як групи тиску [12].

Серед існуючих моделей захисту суспільних і групових інтересів – плюралістичної, корпоративної та патронажно-клієнтельної, в Україні формується модель, коли найважливішими елементами сучасної системи представництва інтересів є політичні клани, клуби, парламентські лобі, які утворюються на засадах патронажно-клієнтельних, земляцьких, родинно-кланових стосунків при незначному впливі відкритих організованих груп за інтересом, що керуються принципами політичного плюралізму. Набирає оберти регіональна інституалізація, яка дозволяє зміцнити зв'язки між територіальними та фінансово-промисловими структурами і створювати сприятливі умови для вирішення корпоративних інтересів.

Фінансово-промислові групи борються за владу виключно у власних, а не суспільних інтересах, і діють, спираючись на певним чином організовані групи людей, стосовно яких вони виступають як патрони. Такі групи прийнято називати кланово-олігархічними, а стосунки, які формуються у цих групах – патронажно-клієн-

тельними. На таких засадах можуть виникати як неформальні, так і офіційно зареєстровані об'єднання, партії, парламентські групи та фракції тощо.

В останні роки посилюється процес самоорганізації різноманітних соціальних груп за їхніми специфічними інтересами. Особливість цього процесу полягає у наданні переваги використанню механізмів впливу на інститути державної влади, а не на громадську думку. При цьому переважають механізми неформального впливу [13, с. 133].

Взаємовідносини у трикутнику «влада – фінансово-політичні групи – суспільство», підкреслює С. Телешун, як правило, мають два формати. Перший формат передбачає регулювання взаємовідносин за допомогою неформальної інституціональної системи (зокрема, в даному разі на перший план виходять персональні взаємовідносини, клієнтельно-патримоніальна система тощо). Другий формат взаємовідносин базується на формальній інституціональній основі, яка передбачає у вирішенні проблемних питань домінуючу роль законодавства та спеціально створених інституцій. Потреба у такому форматі зумовлена тим, що домінування специфічних груп за інтересом в українському політичному просторі створює низку загроз, основними з яких є, по-перше, загальна антидемократична діяльність цих груп, по-друге, їх орієнтація не на встановлення різноманітних каналів комунікації з органами державної влади та місцевого самоврядування, а на відверте тіньове лобіювання власних вимог, по-третє, перетворення груп за інтересом у різнопланові «клани», головною метою діяльності яких є забезпечення стабільного отримання фінансово-економічних дивідендів, а не артикуляції та захисту інтересів певних соціальних груп і суспільства в цілому [14].

Задля нейтралізації таких загроз необхідна оптимізація системи політичного представництва суспільних інтересів, вдосконалення нормативних засад функціонування груп за інтересом та груп тиску. Відзначимо, що Конституція України не містить норм щодо лобістської діяльності. Стаття 38 Конституції України закріплює право громадян на участь в управлінні справами держави шляхом участі у всеукраїнському і місцевих референдумах, через участь у виборах до органів державної влади та місцевого самоврядування. Але, оскільки право громадян на участь у виборах і

референдумі знаходяться в одній площині з правом на участь в управлінні державою, то деякі фахівці вважають, що Конституція не забороняє такий спосіб відстоювання громадянами своїх інтересів, як лобізм [4].

Законодавчі акти, які регламентують діяльність Верховної Ради України, створюють умови для подібної діяльності. Так, на взаємодію народних депутатів України із громадянським суспільством, до організацій якого з повним правом можуть зараховувати себе і легалізовані групи лобістів, спрямований Закон України «Про комітети Верховної Ради України», згідно з яким парламентські комітети при підготовці законів зобов'язані вивчати та враховувати в своїй діяльності громадську думку, розглядати листи громадян, в яких містяться пропозиції по вдосконаленню законодавства, та вчасно реагувати на них [15].

Згідно з Регламентом Верховної Ради України парламентський комітет до попереднього розгляду законопроекту може запропонувати як Кабінету Міністрів України, міністерствам та іншим державним органам, так і об'єднанням громадян висловити свою думку щодо доцільності прийняття законопроекту та запросити представників зазначених установ та організацій на своє засідання [16].

Останнім часом значно посилилася практика так званого квазілобіювання, яке полягає в здійсненні позаправового, латентного вузькогрупового впливу на прийняття законодавчих актів. На думку В. Нестеровича, за відсутності легітимного впливу на владні установи, цілком очевидно, що фінансово-промислові групи активно практикуватимуть позаправові форми впливу [17, с. 570]. І в цьому контексті було б доречним легалізувати лобістську діяльність в Україні шляхом запровадження у законодавство чітко сформульованих норм стосовно правил і порядку її здійснення і тим створити запобіжники проти набуття нею антисуспільної спрямованості.

Важливим чинником формування політичної рівноваги є баланс можливостей між чинною політичною владою та опозицією. Перспективи вибудовування ефективних взаємовідносин між ними є одним із ключових елементів розвитку сучасної демократії. Загалом, опозиція в суспільстві виникає як певний інституціональний механізм контролю над діями уряду й покликана захищати права та інтереси політичної меншості. У переважній

більшості демократичних країн опозиція існує задля створення оптимальних умов для сталого розвитку країни та відіграє роль стабілізуючого компоненту в алгоритмах ротації та зміни владних політичних груп, є рупором певних соціальних груп, які за чисельністю інколи мало поступаються більшості населення, представленого владою.

Взаємовідносини влади та опозиції необхідно розглядати як процес узгодження інтересів різних груп населення, політичних пріоритетів електоральної більшості, яка перемогла на виборах, та поглядів меншості, що зазнала поразки, як системну взаємодію політичної комунікації та політичних процесів, які відбуваються при відсутності інтеграції і взаєморозуміння між їх учасниками. «Парламентаризм сьогодні – це реальна арена протистояння, зіткнення і суперництва, з одного боку, а з іншого – подолання суперечностей, досягнення консенсусу...» [18].

Характеризуючи владу та опозицію в сучасній Україні, можна констатувати, що вони мають схожі коріння. І провладні, і опозиційні фракції парламенту однаково представляють великий та середній бізнес. Як і влада, українська опозиція схильна віддавати перевагу кулуарним способам політичної діяльності. У сучасній політичній опозиції в Україні відсутні нормативні важелі впливу на курс країни, оскільки вона практично відсторонена від процесу розробки й прийняття владних та управлінських рішень. Для забезпечення ефективності парламентської опозиційної діяльності необхідний комплекс нормативно-правових актів, що її регулюють. В експертному середовищі та політикумі немає одностайної позиції щодо необхідності закріплення інституту парламентської опозиції на законодавчому рівні. Противники законодавчого закріплення прав парламентської опозиції відзначають, що у багатьох демократичних країнах права та обов'язки опозиції не формалізовані у вигляді спеціальних законів, а закріплені в традиціях та політичній культурі. Крім того, закон, який повинен визначити засади опозиційної діяльності, буде ухвалюватися голосами парламентської більшості, а відтак у подальшому може коригуватися, виходячи із поточної політичної кон'юнктури. Прихильники унормування прав парламентської опозиції виходять із того, що на законодавчому рівні статус опозиції закріплюється з метою захисту її прав в умовах неусталеності політичних традицій [19, с. 5].

До речі, Венеціанська комісія «За демократію через право» ще у 2007 р. звертала увагу, що законодавче врегулювання статусу парламентської опозиції не є притаманним для європейської правової практики [20]. З іншого боку, у 2016 року Верховною Радою України було визнано Рекомендації Місії Європейського Парламенту, викладені у «Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», як основу для внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності українського парламенту. Зазначені Рекомендації, серед іншого, передбачають, що «рішення щодо врегулювання статусу парламентської опозиції повинно бути прийняте якнайшвидше» [ 21]. Крім того, у названих документах зазначається, що для гарантування основних законних прав опозиції і мирного співіснування більшості та меншості слід врегулювати питання статусу парламентської опозиції або шляхом внесення змін до чинного законодавства (Конституції України, Закону «Про Регламент Верховної Ради України», Закону «Про комітети Верховної Ради України» тощо), або шляхом прийняття нового спеціального закону [22, с. 31. ].

*За останні два роки у Верховній Раді розглядалися законопроекти, які присвячені змінам до Регламенту щодо врегулювання статусу коаліції, і такі кроки суб'єктів законодавчої ініціативи мають бути позитивно оцінені. Разом з тим, треба враховувати і те, що переважно нетиповим для світового досвіду є закріплення за парламентською меншістю права ініціювання кадрових призначень в органах внутрішнього й зовнішнього фінансового контролю та центральних органах виконавчої влади. Серед фахівців існує думка, що легалізація так званого «тіньового» Кабінету міністрів в Україні була б недоцільною, адже світовий досвід взаємовідносин між урядом та опозицією не підтверджує його ефективність [23].*

Діяльність парламентської меншості в Україні підпадає під Регламент парламенту, а діяльність опозиції поза парламентом підпадає під законодавство про свободу вираження поглядів, мітингів та демонстрацій, тож у більшості випадках необхідність окремого закону про опозицію відпадає через те, що більшість положень вже законодавчо унормовані.

З іншого боку, відсутність легальних можливостей і умов для політичної діяльності спонукатиме політичну опозицію до

радикалізації, використання значного суспільного невдоволення владою, активізації протестного потенціалу. За певних умов і підстав різке погіршення соціально-економічної ситуації може призвести до масового вияву суспільного протесту та дестабілізації ситуації в країні з непередбачуваними наслідками.

Цивілізована діяльність опозиції в Україні неможлива без зміни засобів та методів здійснення державної влади і проведення політичної реформи, яка повинна збалансувати повноваження між президентом, парламентом та урядом за будь-якою форми правління.

Попри всі обставини, відносини між владою і опозицією в Україні поки що не перейшли межу, за якої поглиблення конкуренції та її переростання у відкритий конфлікт є невідворотним. Однак, ця межа є дуже близькою, тому подальший розвиток подій залежатиме від усвідомлення цієї обставини обома сторонами та наявності у них політичної волі до діалогу.

Одним з основних завдань політики є підтримання певного порядку в суспільстві, соціальної справедливості, максимального забезпечення інтересів як окремих індивідів, так і соціальних груп, а також загальнонаціонального інтересу, забезпечення цілісності суспільства. Суспільне взаєморозуміння має забезпечуватися правовою політикою держави, спрямованою на реалізацію поставлених суспільством, державою завдань за допомогою юридичних ресурсів, а стратегічно – на використання цих ресурсів для забезпечення найоптимальнішого розвитку всіх сфер соціального життя [24, с. 201]. Науковцями відзначається, що правова політика у широкому розумінні – це та ж сама державна політика організації і управління сукупністю сфер суспільних відносин задля досягнення на основі права легітимними засобами загального блага, задоволення публічних інтересів (з урахуванням приватних інтересів), вирішення певних конкретних завдань, зумовлених реальними актуальними загальносуспільними, публічними (властивими і державі, і народу) потребами та інтересами [25]. Правова політика покликана здійснювати необхідний стабілізуючий вплив на весь комплекс внутрішньої та зовнішньої політики, вона тісно пов'язана з усіма іншими різновидами політики та тяжіє до всеосяжного охоплення всього різноманіття громадських стосунків [26, с. 341].

Для того, щоб правова політика була ефективною, вона повинна спиратися на міцну, легітимну, авторитетну владу. Саме громадянське суспільство прагне того, щоб влада і право завжди йшли поряд, тісно взаємодіючи в досягненні суспільної мети. Не можна заперечити тим, хто вважає, що влада, не обмежена правом, може бути небезпечною; а право, не забезпечене ефективною владою, є безсилим.

Найнебажанішим для правової політики є безвладдя, а також відсутність опори на громадянське суспільство. Разом з тим, і право, і вся правова система потребують захисту, причому нерідко й від самої влади. З одного боку, правові цінності не можуть залишатися поза правоохоронною діяльністю структур влади, з другого – правозахисна діяльність інститутів громадянського суспільства спрямована на те, щоб найважливішим пріоритетом самої влади було забезпечення прав, свобод і безпеки громадян [27, с. 356–357]. Правовою формою вираження правової політики мають бути програмні й концептуальні документи, затверджені вищими органами державної влади. Сприяття підвищенню ефективності правової політики повинні й нормативно-правові акти інших органів державної влади. Такі програмні й концептуальні документи є вихідною передумовою узгодження позицій владних структур, які повинні обирати й реалізовувати ту чи іншу політику розвитку країни і водночас втілювати демократичні засади у державне управління. Свою роль у формуванні правової політики відіграють і політичні партії, покликані агрегувати інтереси різноманітних соціальних груп населення, трансформувати їх у певну політичну позицію та реалізувати у формі політичної заяви, декларації, платформи чи програми [28; 29].

Відповідно до п.5 Ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України відноситься визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики. Загально прийнято, що зовнішня політика мусить здійснюватися на ефективній внутрішньополітичній основі. Згідно Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» внутрішня політика ґрунтується на принципах відкритості та прозорості процесів підготовки та прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування, участі громадян в управлінні державними справами, соціального партнерства та громадянської солідарності [30]. Формування інсти-



тутів громадянського суспільства у цьому законі виділено в окрему сферу внутрішньої державної політики, де до її основних засад віднесено запровадження громадського контролю за діяльністю влади, посилення впливу об'єднань громадян на прийняття суспільно важливих рішень, проведення регулярних консультацій зі значущих суспільних питань. В цілому консенсусний потенціал українського законодавства, особливо в частині законодавчого забезпечення взаємодії влади та суспільства у вирішенні ключових питань зовнішньої та внутрішньої політики, є доволі значущим і має, попри всі недоліки, позитивну тенденцію.

Національний консенсус неможливий в умовах невирішених конфліктів між соціальними групами. Будь-який конфлікт на ґрунті соціально-групових інтересів, набуваючи значних масштабів, об'єктивно стає соціально-політичним, тобто зачіпає діяльність управлінських інститутів, впливаючи на механізми і способи цієї діяльності, на їхні структури, на політику, яку вони здійснюють. Політичні інститути, організації, рухи, втягуючись у конфлікт, активно обстоюють певні соціально-економічні інтереси. Відповідно, політичні конфлікти поділяють на два види: конфлікт між владою та громадянським суспільством, та конфлікт всередині існуючої влади, пов'язаний із внутрігруповою боротьбою за розподіл владних повноважень як інструментів розподілу ресурсів.

Однією з причин конфліктності можна вважати репрезентативну функцію політичних партій та захисту інтересів різних соціальних груп. Опозиція, як правило, виражає інтереси тих груп населення, чий інтереси не представлені у владі. Але лише владний суб'єкт може реалізувати таке прагнення, володіючи домінуючим владним ресурсом.

Політичними наслідками конфліктного характеру взаємодії влади та опозиції стали мінімізація використання компромісів як інструменту вирішення суперечок, активізація позапарламентських форм політичної боротьби, намагання вироблення взаємного контролю одних політичних сил над іншими, стимулювання політичної конкуренції. Це передбачало постійну мобілізацію та поляризацію електорату за партійними преференціями, свого роду поділ на «своїх» та «чужих». Найбільш виразно такий характер взаємовідносин у суспільстві проявився у 2004 та 2014 роках. В результаті започатковано впровадження політич-

ними акторами нових демократичних форм та практик, люстрація влади, діалогічний стиль стосунків між владою та суспільством, посилення можливостей третього сектора впливати на правлячу еліту. Все це є передумовою переходу до компромісної моделі стосунків між владою та опозицією.

Конфліктогенні чинники теоретично можна усунути використовуючи різні інструментарії, в першу чергу нормативний, який уможливило врегулювання конфлікту з допомогою правових і моральних норм. В Україні до них можна віднести закони «Про запобігання корупції», «Про державну службу», Кодекс законів України про працю, Кодекс законів про адміністративні правопорушення.

Проте, наявність значної кількості нормативно-правових актів не означає, що процес формування законодавства України щодо запобігання конфліктів на ґрунті соціально-групових інтересів є завершеним. Подальший розвиток законодавства, яке оптимально задовольняло б усі групи населення, залишається одним із найважливіших напрямків державної політики України.

1. Парсонс Т. Понятие общества: компоненты и их взаимоотношения / Т. Парсонс; пер. с англ. – THESIS.– 1993. – Вып. 2. – С. 94–122.

2. Мирнова Е., Социальная норма и возможности ее измерения / Е. Мирнова, В. Курлов, М. Матюшкина // Социологические исследования. – 1999. – № 1. – С. 230

3. Юристовський О. Короткий політологічний словник. – Львів: Видавничий Дім «Панорама», 2003. – 100 с.

4. Конституція України. Редакція 30.09.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>

5. Закон України «Про громадські об'єднання. Редакція від 02.11.2016» Відомості Верховної Ради України, 2013. – № 1. – С. 1.

6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2015-%>

7. Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>

8. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>

9. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування. Редакція 01.01.2016». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>

10. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Відомості Верховної Ради, 2015. – № 1. – С. 1.

11. Закон України «Про вибори народних депутатів. Редакція 27.02.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>

12. Демченко О. Діяльність груп інтересів в Україні / О. Демченко // Політичний менеджмент. – № 6. – 2006. – С. 90.

13. Семченко О. Групи інтересів та громадянське суспільство: природа взаємозв'язку / О. Семченко // Нова парадигма: журнал наукових праць. – 2006. – Вип. 56. – С. 132–141.

14. Телешун С. Роль публічної політики в забезпеченні функціональності груп інтересів в Україні / С. Телешун // Вісник НАДУ. – № 3. – 2013.

15. Закон України «Про комітети Верховної Ради України». Редакція 29.12.2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>

16. Закон України «Про регламент Верховної Ради України». Редакція 30.01.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>

17. Нестерович В. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід і перспективи для України / В. Нестерович. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О.Дідоренко, 2010. – С. 570.

18. Медоварова Г. І. Парламентаризм / Г. І. Медоварова // Політологічний енциклопедичний словник. – Вид. 2-ге, доп. і переробл. – К. : Генеза, 2004. – С. 463

19. Ковриженко Д. Опозиція в Україні: межі правового регулювання / Д. Ковриженко, О. Чабаненко // Парламент. – 2006. – № 2. – С. 5.

20. Венеціанська комісія не знає, як реагувати на законопроект про опозицію. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khpg.org/index.php?id=1174470171>

21. Постанова Верховної Ради України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» від 17.03.2016 року № 1035-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 14. – С. 149.

22. Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. – 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>