

24. Про органи самоорганізації населення: Закон України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> (дата звернення: 25.11.2018)
25. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805> (дата звернення: 26.11.2018)
26. Проект Закону «Про місцевий референдум». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55941 (дата звернення: 21.11.2018)
27. Проект Закону «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54539 (дата звернення: 23.11.2018)
28. Проект Закону «Про органи самоорганізації населення». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54538 (дата звернення: 25.11.2018)
29. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергових заходів щодо її реалізації, ухвалена Указом Президента України 2012 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/212/2012> (дата звернення: 23.11.2018)
30. Тимофеев С.П. Механізми взаємодії органів влади з громадськістю як фактор впливу на громадську думку // Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронне наукове фахове видання. 2014. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=829> (дата звернення: 21.11.2018)

Kolisnichenko R., Tsumariyev M. Directions for Improvement of Activities of Government in the Context of the Development of Local Democracy Culture

The article analyzes the legal regulation of the mechanisms of local democracy; the stages in the development of legal regulation of mechanisms of local democracy at the federal level and the regulation of their introduction. Conclusion is made on the main directions of improvement of the activity of state authorities in the context of the development of the culture of local democracy, which are: institutional changes in the specified sphere, the establishment of interaction (political and cultural communication, cooperation) of the public and authorities, and the adoption of sound management decisions. The main mechanisms for establishing effective interaction between the public and authorities should be public management, provision of public services based on the concept of good governance; a set of legal norms that ensure the free access of citizens to management information; continuous monitoring of public opinion.

Keywords: community, civil society, legislation on local development, culture of local democracy, legal regulation of mechanisms of local democracy, state authorities.

УДК 321.011.5

Гапоненко В.А.

СУЧАСНІ ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

У статті аналізуються особливості інституціоналізації демократії в Україні на сучасному етапі. Розглянуто основні чинники, що зумовлюють трансформаційні процеси в Україні, зокрема, зміна системи державного управління на парламентсько-президентську, функціонування політичної системи в умовах суспільно-політичної нестабільності, особливий статус інститутів громадянського суспільства. Обґрунтовано позицію щодо позитивних та негативних (переважання недемократичних елементів політичної свідомості громадян, нелегітимність органів державної влади, нездатність політичних інститутів реалізувати поставлені у ході протестних виступів завдання) зрушень в процесі інституціоналізації демократії. Це дало можливість вказати на пріоритетні шляхи сприяння подальшій інституціоналізації демократії: вдосконалення законодавства щодо парламентської діяльності партій та виборчої системи, створення умов для вільної

легальної діяльності опозиції, інституціоналізації конфлікту, політико-правової освіти, сприяння розбудові інститутів громадянського суспільства, формування демократичного стилю поведінки, віра у цінність демократичних принципів, бажання захищати свої права, виховання активної громадянської позиції, демократичних традицій та правил гри.

Ключові слова: демократична політична система, інституціоналізація демократії, парламентсько-президентська республіка, політичні інститути, світоглядний вакуум.

Демократична політична трансформація в Україні пройшла чимало етапів. Після здобуття незалежності першочерговим завданням інституціоналізації демократії стало формування нових демократичних політичних інститутів. Безперечно, молоді держави у цьому процесі досягли значних успіхів. Однак, стверджувати, що інституціоналізація демократії здійснилась успішно, на жаль, не доводиться. Для України досі характерні суперечності демократизації та, навіть, існує загроза редемократизації в умовах кризового стану функціонування політичної системи, що стає перешкодою для розвитку країни та входження до світового співтовариства на засадах рівноправного партнерства. Тому попри тривалу теоретичну розробку (О'Донелл [1], Д. Растоу [2], С. Хантінгтон [3], О. Бабкіна [4], Г. Зеленько [5], О. Новакова [6], Розумний [7] та ін.) та практичні політичні реформи, проблематика особливостей інституціоналізації демократії в Україні залишається актуальною у світлі сучасних подій.

Метою статті є з'ясування особливостей інституціоналізації демократії в Україні на сучасному етапі.

У ході подій, що отримали у публіцистиці назву «Революції гідності», розпочався новий етап становлення демократії в Україні. Це пов'язано з виникненням ряду нових чинників процесу інституціоналізації демократії.

По-перше, це відновлення парламентсько-президентської форми республіки згідно Закону Верховної Ради щодо визнання рішення Конституційного Суду 2010 року незаконним та відновлення чинності Конституції у редакції 2004 року, за якою частину повноважень президента у впливі на виконавчу владу знову передали Верховній Раді. Ця подія отримала різні оцінки. Зокрема її критикували за недотримання процедури та формальних правил. Адже, ані у Конституції України, ані у конституційній практиці немає вказівок щодо подібних механізмів внесення змін до Основного закону. Фактично, цей акт став результатом революційних виступів. Тому деякі дослідники вважають конституційний процес незавершеним, що дає підстави сумніватися у легітимності Конституції, створює передумови для подальших суперечок навколо її чинності [8].

Водночас, відновлення парламентсько-президентської форми правління не виключає дуалізму виконавчої влади. Як і раніше конституційні норми «розривають» виконавчу владу між главою держави та парламентом, залишаючи дуже мало управлінських інструментів для уряду. У таких умовах стає проблематичною стабільність та ефективність функціонування виконавчої влади зокрема, і держави загалом. Це дає підстави дискутувати про подальші зміни до Конституції України. Про це свідчить, насамперед, недавня історія України: суперечності Конституційної реформи 2004 року дали підстави для її відміни у 2010.

Оскільки розробити консолідований варіант Конституційного проекту не вдалося, то Конституційну реформу було відкладено на невизначений час. На сьогодні встановлено ситуативну рівновагу, що задовольнила основних політичних акторів, проте це не виключило загрозу відтворення конфліктного середовища у стосунках президента, парламенту й уряду. Отже, питання змін до Конституції буде актуалізуватись у ході передвиборчої риторики і боротьби за вплив на владу.

Однак, «попри те, що конституційній реформі 2014 р. бракувало формально-юридичної легальності, вона отримала достатній рівень суспільної легітимності» [9].

На доведення цієї тези можемо навести результати дослідження, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» спільно з соціологічною службою Центру Разумкова з 19 по 24 грудня 2014 року. Більшість громадян вважає, що конституційну

реформу в Україні проводити потрібно. При цьому 27% думають, що це необхідно робити якомога швидше, і ще 43,5% реформу підтримують, але вважають, що її початок можна відтермінувати до загальної стабілізації ситуації в країні. 37% надає перевагу парламентсько-президентській моделі [10]. Однак, це ж дослідження демонструє достатньо низький рівень усвідомлення змісту цих реформ. Адже, майже половина населення (49%) ніколи не читала Конституцію, а 47% – нічого не знають і нічого не чули про те, що саме планується змінити в конституційному устрої України [10].

Отже, суспільство відчуває необхідність змін. Представники органів державної влади використовують це у політичній риторичі, демонструють наміри реформувати політичну систему. Проте, зміни торкаються лише формальних аспектів. Це не вичерпує проблеми, а лише створює видимість.

Відтак сучасні політичні інститути користуються занадто низьким рівнем довіри та підтримки, оскільки вони виявились нездатні реалізувати поставлені у ході революційних подій завдання та передвиборчі обіцянки. За результатами опитування громадської думки Центра Разумкова, проведеного з 6 по 11 жовтня 2017 року, Президенту України довіряють 24,8% опитаних, не довіряють – 68,2%, Уряду – відповідно 19,8% і 73,1%, Національному банку – відповідно 15,3% і 75,2%), Верховній Раді – відповідно 13,8% і 80,7%. Довіру до державного апарату (чиновників) висловили 11,2% опитаних, не довіряють – 80,7%. Отже, владні інститути викликають найменше довіри у населення та мають дуже низький баланс довіри й недовіри. При цьому, порівняно з попереднім роком, баланс довіри до уряду трохи зріс, а баланс довіри до Верховної ради України знизився. Опозиція має кращий, ніж президент, але негативний баланс довіри – недовіри (13% довіряє і майже 60% не довіряє; президенту не довіряють на 10 процентних пунктів більше). Баланс довіри – недовіри до опозиції покращився порівняно з минулим роком, у той час як баланс довіри – недовіри до Президента України знизився [9].

По-друге, функціонування політичної системи України здійснюється в умовах глибокого соціально-політичного конфлікту. Як відомо, це створює ситуацію соціальної напруженості, що перешкоджає формуванню демократичних цінностей та створює загрозу деінституціоналізації демократії.

Виконавчі органи посилюють свою роль в структурі державного управління мотивуючи своє втручання необхідністю забезпечення безпеки і соціальної захищеності громадян. Посилюється роль військових та силових структур, на які суспільство покладає надії про захищеність базових прав та потреб. В Україні станом на 2017 р. ця тенденція достатньо яскраво підтверджується соціологічними дослідженнями: громадяни висловлюють свою підтримку Збройним Силам України, добровольчим батальйонам, Національній гвардії України, Державній службі з надзвичайних ситуацій, Державній прикордонній службі [9].

Це пояснюється об'єктивною необхідністю розширення повноважень спецслужб в інтересах національної безпеки і т. п. Показовим у цьому сенсі є законодавство США у сфері національної безпеки після терактів 11 вересня 2001 року. Так, 13 вересня 2001 року, в США приймається Акт про приборкання тероризму, який дозволяє спецслужбам використовувати систему запису й зберігання даних щодо користування Інтернет, без попереднього одержання судового ордеру [11]. Подібні закони були ухвалені у багатьох країнах, які мають багатовікові демократичні традиції. Вони легалізують розширення повноважень спецслужб за рахунок зменшення відповідних гарантій від зловживань, що пояснюється настроями більшості електорату.

Водночас, ліберальна модель демократії, яку було обрано як зразок для трансформації політичної системи в Україні, базується на визнанні свободи і рівності можливостей як вихідних політичних цінностей. Вона не гарантує безконфліктність, безпеку, соціальну захищеність, економічний добробут тощо. Навпаки, вона об'єктивно створює конфліктогенне середовище. Говорячи словами класика: «Запровадження демократії в розколотих суспільствах лише заохочує націоналізм, етнічні конфлікти і навіть війни.

Організувати собі масову підтримку простіше за все на расовому, етнічному чи релігійному ґрунті» [12, с. 117].

Тобто, ситуація перманентного військово-політичного конфлікту змушує широкі верстви населення відмовлятися від частини своїх індивідуальних прав і свобод заради соціальної захищеності. Посилюється роль силових структур, директивних рішень та примусових методів вирішення суперечностей, що в умовах перехідного політичного режиму створює основи для деінституціоналізації демократії. Суспільні конфлікти невідворотні та є своєрідним побічним ефектом плюралізму, рівних прав та свободи слова. Тому завданням державного реформування є не уникнення конфлікту, а його інституціоналізація, а також «конвертація енергії протесту у конструктивну діяльність» [6, с. 199].

Також до основних особливостей сучасного етапу інституціоналізації демократії належить специфічний статус інститутів громадянського суспільства. З одного боку, протягом революційних подій 2013-2014 рр. спостерігається їхнє посилення та активізація громадянської активності. Згідно з уже згадуваним дослідженням центру Разумкова інститути суспільства користуються значно вищою підтримкою порівняно з державними. Так найбільшу довіру громадян мають волонтерські організації (їм довіряють 66,7% опитаних), Церква (64,4%), Збройні Сили України (57,3%), добровольчі батальйони (53,9%), Національна гвардія України (52,6%), Державна служба з надзвичайних ситуацій (50,5%), громадські організації (48,0%), українські ЗМІ (48,3%) – число респондентів, які довіряють цим інститутам, на статистично значимому рівні перевищує число тих, хто їм не довіряє [9].

У становленні політичних партій яскраво проявляється запит населення на зміни, і відповідно – на нові політичні сили. Так, рівень партійної лояльності українців різко змінився після подій Євромайдану. Мінливість відсотка голосів, відданих за партії у 2014 р. порівняно з 2012 р., стрімко зросла майже вдвічі і склала 55,4%, що є індикатором тимчасової нестабільності партійного представництва [13, с. 13]. Після Революції Гідності перші ознаки докорінних змін української партійної системи стали помітні під час позачергових президентських виборів, що відбулись 25 травня 2014 р. П. Порошенко уже в першому турі здобув майже 55% голосів. Його партія «Солідарність» не брала участі у жодних національних виборах після 2002 р.

Також на виборах до парламенту у 2014 році із шести парламентських партій, які подолали прохідний бар'єр, лише одна – «Батьківщина» – була представлена в попередньому парламенті. Усі інші парламентські фракції стали новими проектами представників старої політичної еліти держави.

Позитивні зміни відзначають дослідники і щодо регіонального розподілу голосів. Голосування на виборах – 2014 вказує на становлення консолідованішої позиції представників різних регіонів.

Важливим зрушенням варто вважати прагнення багатьох політичних партій декларувати відкритість джерел фінансування своєї політичної діяльності.

Водночас, за підрахунками громадського руху «Чесно», після виборів персональний склад Верховної Ради оновився на 56%. Тобто, колишні депутати знов ішли на вибори, але під іншими політичними брендами. Тобто це лише частково відповідало запиту на оновлення політики [9].

Актуальним сьогодні залишається незадовільне забезпечення партіями принципу представництва. Як наслідок, 12% українців у 2017 році заявили, що серед українських політичних сил немає такої, яку б вони підтримували хоча б якоюсь мірою [13].

Серед негативних тенденцій функціонування партії як інституту демократії та механізму політичної участі варто назвати недостатність знань про відмінності існуючих партій, їхніх програм. Останнє твердження можна проілюструвати такими даними: більшість (60,3%) громадян нічого не знають про відмінності між правими та лівими партіями, 20% – знають про них небагато, 10,5% – «дещо знають», і лише 5,4% респондентів знають про ці відмінності добре [13].

Це вказує на необхідність пошуку альтернативних форм соціального капіталу (зокрема дозвільні гуртки, спілки взаємодопомоги, сім'я та добросусідство, на які вказував Р. Пантам) [14]. Вони цілком відповідають українській специфіці та традиціям. Стимулювання ж громадської активності на місцевому рівні сприятиме встановленню взаємної довіри та відповідальності завдяки особистим контактам, безпосереднього інтересу у вирішенні певних завдань.

Нарешті, на сучасному етапі інституціоналізації демократії на належному рівні не реалізований принцип свободи слова. Маніпулювання громадською думкою, можливе завдяки характерній перехідним суспільствам заангажованості засобів масової інформації (ЗМІ), відсутності незалежних джерел інформації. Стрімкий розвиток електронних ЗМІ тільки посилює маніпулятивний характер демократії в Україні. Як констатує М. Розумний: «Наслідком таких підходів є поява нових політичних проектів, заснованих на мережевій, «вірусній» та інших мобілізаційних технологіях, що фінансуються з альтернативних, в т.ч. зовнішніх джерел. Реклама партійних брендів стає дедалі агресивнішою, фігури партійних лідерів дедалі ефектнішими, а середовище «партійних активістів» із часом професіоналізується і набуває ознак корпоративної закритості» [7, с. 87].

Таким чином, як і на попередніх етапах, зміна характеру повноважень вищих інститутів влади пов'язана з потребою окремих політичних сил легітимізувати свою владу, залишаючи відкритим питання про легітимацію інституту влади загалом. Це свідчить про досягнення тимчасової стабільності та консенсусу на рівні вищих органів влади, а також про перспективу подальшого спекулювання питанням конституційної реформи. Це вказує й на необхідність здійснення позаконституційних реформ, спрямованих на деталізацію виборчого законодавства, регламенту Верховної Ради України, розмежування повноважень та механізму взаємодії Президента та Прем'єр-міністра тощо.

Оскільки механізми оновлення політичної еліти та парламентського представництва виявляються неідеальними, то варто стимулювати альтернативні форми громадянської активності. Важливим механізмом цього процесу є децентралізація повноважень органів державної влади. Вона сприятиме формуванню нової політичної еліти, стимулюватиме залучення громадян до групової та індивідуальної участі у вирішенні місцевих проблем.

Також важливою передумовою інституціоналізації демократії на сучасному етапі є формування таких типів взаємодії держави і громадянського суспільства, що дозволять вирішувати суспільно-політичні конфлікти у мирному та конструктивному руслі.

Нарешті, невирішеним завданням інституціоналізації демократії є забезпечення ефективності комунікаційних потоків між органами державної влади та суспільством. Перспективним напрямком його вирішення є використання електронних ЗМІ, соціальних мереж для регулярного моніторингу громадської думки, інтересів населення щодо поточних політичних проблем, висловлення пропозицій, роз'яснення переваг прийнятих державних рішень, формування демократичних політичних цінностей загалом.

Використана література:

1. О'Доннелл Г. Делегативная демократия // Пределы власти. 1997. №2-3. С. 28-34.
2. Раствоу Д.А. Переходы к демократии: попытка динамической модели // Полис. 1996. №5. С. 5-15.
3. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. Москва: РОССПЭН, 2003. 365, [2] с.
4. Бабкіна О.В. Передумови переходу до демократії: ризики транзитивного суспільства // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова. Серія 22. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. [Відп. Ред. О.В.Бабкіна]. 2015. Випуск 17. С. 3-17.
5. Зеленько Г. «Навздогінна модернізація»: досвід Польщі та України Київ: Критика, 2003. 216с.
6. Новакова О.В. Формування нової ідеології політичної участі українців Studia

Politologia Ukraino – Polona. 2015. Вип. 5. С. 194-201.

7. Розумний М. М. Виклики національного самовизначення : монографія. Київ: НІСД, 2016. 196 с.

8. Стрижак А. Конституційна реформа в Україні: передумови, мета та способи реалізації // Віче. 2014. №23. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/4466/> (дата звернення 14.10.2018)

9. Україна після Євромайдану: досягнення та виклики / Ред. М. Яковлев, О. Гарань. Київ: Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва, 2015. 132 с.

10. Конституційна реформа: що про це знають і думають громадяни. URL: <https://dif.org.ua/article/konstitutsiyuna-reforma-shcho-pro-tse-znayut-i-dumayut-gromadyani> (дата звернення 30.10.2018)

11. Council Resolution on law enforcement operational needs with respect to public telecommunication networks and services. Council of European Union. 2001. ENFOPOL 55. No. 9194/01.

12. Закария Ф. Будущее свободы: нелиберальная демократия в США и за их пределами. М: Ладомир, 2004. 342с.

13. Партийна система сучасної України до і після Майдану: зміни, тенденції розвитку, суспільні запити. Аналітична доповідь Центру Разумкова 16 вересня 2015 року URL: http://old.razumkov.org.ua/upload/1442416518_file.pdf (дата звернення 30.10.2018)

14. Putnam R. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. // Journal of Democracy. Jan 1995. p. 65-78.

15. Кочубей Л. Громадська думка: інструментарій формування у процесі утвердження суспільної солідарності // Studia Politologia Ukraino – Polona. 2015. Вип. 5. С. 168-174.

Нароненко V. Current Features of Democracy Institutionalization in Ukraine

The article analyzes the peculiarities of the democracy institutionalization in Ukraine at the present stage. The main factors that determine the transformation processes in Ukraine are considered, in particular, the change of the system of state administration in the parliamentary-presidential, the functioning of the political system in the conditions of socio-political instability, the special status of civil society institutes. The position on positive and negative changes in the process of institutionalization of democracy (the predominance of undemocratic elements of political consciousness of citizens, the illegitimacy of state authorities, inability of political institutions to realize the tasks posed during protest actions) is substantiated. This made it possible to point out the priority ways of promoting further institutionalization of democracy: improvement laws of parties parliamentary activities and the electoral system, creation of conditions for opposition free legal activity, institutionalization of the conflict, political and legal education, assistance to the development of civil society institutions, the formation of a democratic style conduct, faith in the value of democratic principles, the desire to protect their rights, the education of the active civic stance, democratic traditions and rules of the game.

Keywords: democratic political system, institutionalisation of democracy, parliamentary-presidential republic, political institutes, ideological vacuum.