

16. Коліушко І. Страх втратити владу і страх її взяти. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/5734> (дата звернення: 24.11.2018)
17. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації. Прес-реліз. URL: <https://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-naselennya-shchodo-reformi-detsentralizatsii> (дата звернення: 23.11.2018)
18. Закон України «Про засади державної регіональної політики». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 19.11.2018)
19. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 21.11.2018)
20. Березюк О. Закон про ОТГ: «плюси» та «мінуси». Газета «День». URL: <https://day.kyiv.ua/uk/blog/polityka/zakon-pro-otg-plyusy-ta-minusy> (дата звернення: 19.11.2018)
21. Адміністративно-територіальний устрій України за станом на 01.11.2018. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/> (дата звернення: 19.11.2018)
22. Кабмін схвалив законопроект про адміністративно-територіальний устрій України. РБК-Україна. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/kabmin-odobril-zakonoproekt-administrativno-1519218347.html> (дата звернення: 23.11.2018)

Shajhorodsky Yu. *The Conceptual Bases and Experience of Implementing Decentralization in Ukraine*

The article deals with the conceptual principles and analysis of the decentralization process, the search for an optimal model for its implementation in a unitary state. The possible directions and ways of reforming the management system, improving the activities of self-government bodies, strengthening the role of communities and their empowerment are outlined.

Keywords: Ukraine, decentralization of power, local self-government bodies, united territorial communities.

УДК: 352.075+321.7](477)-027.12

Колісніченко Р. М., Цумарєв М. І.

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ КУЛЬТУРИ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

У статті аналізується правове регулювання механізмів локальної демократії; виокремлюються етапи в розвитку нормативно-правового регулювання механізмів локальної демократії на загальнодержавному рівні та регламентування їх впровадження. Робиться висновок про основні напрямки вдосконалення діяльності органів державної влади у контексті розвитку культури локальної демократії, якими є: інституційні зміни у вказаній сфері, налагодження взаємодії (політико-культурної комунікації, співпраці) громадськості і органів влади, прийняття виважених управлінських рішень. Головними механізмами налагодження ефективної взаємодії громадськості та органів влади мають стати: публічний менеджмент, надання публічних послуг на засадах концепції належного врядування; сукупність правових норм, які забезпечують вільний доступ громадян до управлінської інформації; постійний моніторинг громадської думки.

Ключові слова: громада, громадянське суспільство, законодавство з питань місцевого розвитку, культура локальної демократії, правове регулювання механізмів локальної демократії, органи державної влади.

Політичне життя сучасної України є складним і динамічним на всіх етапах розвитку, проте зміни правлячих політичних еліт та орієнтація на євроінтеграцію не гарантують якісних системних змін у сфері реалізації механізмів локальної демократії. На підставі того, що однією з основних умов політичної стабільності держави є розбудова та функціонування демократичних інституцій, які мають забезпечувати широку громадянську участь та

політичну відповідальність [3, с. 92], можна стверджувати про незадовільний стан демократії в Україні та неготовність правлячих політичних еліт до реального залучення громади до вирішення питань місцевого значення.

Оскільки *предметом нашого дослідження* є формування громадянської культури локальної демократії, у статті будуть розглянуті прогалини і недоліки правового регулювання механізмів локальної демократії на рівні парламенту та вищих органів виконавчої влади України, які, на нашу думку, найбільш негативно впливають на стан розвитку політичної культури в Україні. Також потребують аналізу передумови та причини, які сприяли або призвели до існування зазначених проблем у правовому регулюванні механізмів локальної демократії.

Дослідники проблем організації влади в Україні, в тому числі місцевої демократії, вказують на: недосконалість чинного законодавства з питань місцевого розвитку, що породжує «численні конфлікти між різними органами влади як по горизонталі, так і по вертикалі, вносить додаткову напругу в суспільство» [6, с. 21]; неефективність нинішньої системи управління місцевими та регіональними справами; неспроможність влади результативно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій, забезпечити сучасний рівень надання громадських послуг [9; 11; 12; 30].

На шляху вирішення зазначених проблем сьогодні існують серйозні перешкоди: невизначеність позицій політичних сил щодо шляхів і методів реформування у сфері організації влади; наявність у громадській думці різних варіантів побудови системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; спроби запровадити так зване повноцінне регіональне самоврядування, які через низький рівень політичної культури [9], регіональні розбіжності у ставленні до різних питань державного будівництва [12] призводять до відтворення «сумнозвісної радянської матрьошки» [6, с. 20-21].

Як аналіз відповідних політологічних і соціологічних досліджень, так і власні емпіричні дослідження засвідчують негативний вплив перелічених чинників на суб'єктивності локально-демократичних цінностей і норм та, відповідно, на формування елементів активістського типу культури локальної демократії, – громадянської культури локальної демократії.

Вказані проблеми та перешкоди мають безпосередній стосунок до формування культури локальної демократії, оскільки впливають: на колективну та індивідуальну свідомість; на локальні політичні процеси; на життєдіяльність громади. Зрештою, – невирішення цих проблем перешкоджає функціонуванню існуючих інститутів громадянського суспільства, гальмує розвиток останнього в Україні.

На підставі аналізу законодавства періоду незалежності України ми можемо виокремити три основні етапи в розвитку нормативно-правового регулювання механізмів локальної демократії на загальнодержавному рівні та регламентування їх впровадження.

Перший етап – становлення законодавчого унормування механізмів локальної демократії – охоплює період з моменту здобуття Україною незалежності та до 2007 р. Першими нормативними актами, безпосередньо спрямованими на врегулювання механізмів локальної демократії, стали Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» [18] (1991 р.) та Постанова Верховної Ради «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» (1993 р.) [20]. Визначними подіями цього періоду були прийняття Конституції України [10] та Закону України «Про місцеве самоврядування» [21], які заклали основу правового регулювання таких базових механізмів локальної демократії як місцевий референдум, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання. Базуючись на цих нормативних актах, 2001 р. прийнятий Закон України «Про органи самоорганізації населення» [24].

Попри визначні досягнення цього етапу врегулювання механізмів локальної демократії, слід констатувати низку суттєвих прогалин у правовому регулюванні зазначених механізмів, більшість яких не усунена і сьогодні: відсутність спеціального закону, що врегульовує проведення загальних зборів громадян за місцем проживання; суттєві вади

правового регулювання місцевого референдуму (можливість адміністративного тиску на організаторів цього процесу, відсутність чітко визначених механізмів впровадження результатів місцевого референдуму, тощо); прогалини у Законі України «Про органи самоорганізації населення», зокрема щодо правового регулювання процедур проведення загальних зборів (конференцій) жителів територіальної громади за місцем проживання, а також відсутність достатніх гарантій діяльності органів самоорганізації населення та інше. Змін потребував Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині вдосконалення механізму забезпечення гарантій залучення громадськості до прийняття рішень органами місцевого самоврядування [21].

Шляхи усунення згаданих прогалин періодично пропонувалися у законодавчих ініціативах, їх вирішення неодноразово лягало в основу загальнодержавних програм, проте позитивні результати наразі відсутні.

Другий і третій етапи нормативно-правового регулювання механізмів локальної демократії на загальнодержавному рівні та регламентування їх впровадження пов'язані зі спробами впровадження окремих механізмів, усунення проблем та прогалин у їх правовому регулюванні, а також започаткуванням нових механізмів локальної демократії.

Другий етап (2008-2013 рр.) характеризується прийняттям низки підзаконних нормативно-правових актів, переважно указів Президента та постанов Кабінету міністрів України, в цілому спрямованих на розвиток локальної демократії.

Зокрема, спробою комплексного розв'язання всіх зазначених вище проблем була «Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергових заходів щодо її реалізації», ухвалена Указом Президента України 2012 р. [29], у якій було підсумовано досягнення у сфері правового регулювання, спрямованого на розвиток інститутів громадянського суспільства в Україні та окреслено заходи у цій сфері, що мали бути реалізовані впродовж 2012-2013 рр. Слід зазначити, що спроби реалізації Стратегії загалом не покращили умов для розвитку локальної демократії. Зокрема, подані до Верховної Ради проекти законів «Про місцевий референдум» (реєстр. № 7082 від 03.09.2010 р.) та «Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення» (реєстр. № 3654) так і не були прийняті, а проект закону «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» Верховною Радою не розглядався. Зміни до законів «Про органи самоорганізації населення» та «Про місцеве самоврядування в Україні» (у частині вдосконалення механізму забезпечення гарантій залучення громадськості до прийняття рішень органами місцевого самоврядування) також не відбулися. Це вказує на декларативність згаданої Стратегії та на реальну незацікавленість тогочасної влади у досягненні зазначених у ній цілей.

До певних досягнень у сфері розвитку культури локальної демократії другого періоду слід віднести прийняття низки підзаконних нормативно-правових актів щодо діяльності громадських рад, зокрема: Постанови Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 26 листопада 2009 р. № 1302 [19], Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085 [23], Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 [15].

Залучення представників громадськості до формування державної політики, у тому числі на місцевому рівні, є важливим чинником розвитку локальної демократії, проте участь у цих консультативно-дорадчих органах громадських організацій не забезпечує представництва інтересів територіальної громади загалом. Крім того, наразі відсутній законодавчо закріплений механізм обов'язкового створення громадських рад при органах місцевого самоврядування.

Слід також звернути увагу на низьку ефективність цього механізму внаслідок пасивності більшості створених в Україні громадських рад. Причиною такої пасивності є

позиція як органів влади, які не звертають належної уваги на необхідність активізації діяльності громадських рад, так і громадських об'єднань [7]. Крім того, слід зазначити, що доступ до участі у громадських радах для громадських організацій, які не виявляють лояльності до влади, на практиці буває обмеженим.

Іншим досягненням у сфері розвитку локальної демократії цього періоду стало прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 5.11.2008 р. № 97, яка затвердила «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [16]. Проте реалізація даного Порядку з аналогічних причин (залученість до проведення громадських експертиз громадськими організаціями та обмеженість залучення територіальної громади), на нашу думку, не мала значного впливу на розвиток локальної демократії в Україні.

Аналіз зазначених правових актів та політичної ситуації в Україні цього періоду наводить на думку, що впровадження заходів щодо широкого застосування зазначених механізмів локальної демократії та подальшого розвитку громадянського суспільства в Україні, розпочатих за президентства В. Ющенка, за часів президентства В. Януковича слугувало ширмою, за допомогою якої легітимізувалася діяльність правлячої «Партії регіонів». Паралельно з цим відбувався наступ на локальну демократію. Зокрема, під приводом усунення недоліків у правовому регулюванні місцевого референдуму було прийнято Закон України «Про всеукраїнський референдум» [17], на підставі якого 2012 р. втратив чинність Закон «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» [18], а поданий до Верховної Ради проект закону «Про місцевий референдум» так і не був прийнятий. На нашу думку, таким чином правляча еліта позбавила громади можливостей втручатися у політику на місцях, внаслідок чого була створена значна перешкода для розвитку культури локальної демократії.

Наразі триває третій етап розвитку законодавства щодо врегулювання та впровадження механізмів локальної демократії, початок якого зумовлено «Революцією гідності» та спричиненими нею політичними і суспільними змінами в Україні.

До стратегічних напрямків, визначених Стратегією, безпосередньо спрямованих на розвиток і широке застосування механізмів локальної демократії, і, як наслідок, становлення громадянської культури локальної демократії, належать: створення сприятливих умов для формування й розвитку інститутів громадянського суспільства; сприяння участі громадськості у формуванні і реалізації державної, регіональної політики, вирішенні питань місцевого значення; стимулювання участі інститутів громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України; створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці.

На думку експертів Асоціації сприяння самоорганізації населення, впровадження положень Стратегії має сприяти: посиленню інституційної спроможності різних видів інститутів громадянського суспільства; залученню громадськості до вирішення питань місцевого значення; розвитку громадянського суспільства в Україні [25].

На виконання одного зі стратегічно найбільш значущих (в контексті становлення культури локальної демократії) напрямів Стратегії – «забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення», – передбачено забезпечення супроводження у Верховній Раді України проектів Законів України: Про місцевий референдум (реєстраційний номер 2145а-2); Про гарантії свободи мирних зібрань (реєстраційний номер 3587); Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання (реєстраційний номер 2467); Про органи самоорганізації населення (реєстраційний номер 2466). Прийняття цих законів України значно розширило б можливості впливу громади на вирішення питань місцевого значення, що зумовило б якісні зміни в розвитку культури локальної демократії.

Однак більшість закладених Стратегією прогресивних ідей сфери розвитку локальної демократії за більш ніж два роки її дії так і залишаються нереалізованими, що може

вказувати на їх декларативність. Натомість правляча еліта, як і її попередники, продовжує політику, в якій влада обрана шляхом реалізації механізмів репрезентативної демократії діє, ігноруючи вимоги суспільства та територіальних громад на місцевому рівні зокрема. На нашу думку, така ситуація зумовлена насамперед політичними чинниками та небажанням влади унормувати, робити ефективними та доступними для громад механізми локальної демократії, застосування яких може створювати перешкоди для реалізації політики правлячої еліти на місцях. На підтвердження цієї думки можна навести приклади, що вказують на штучні, можливо заздалегідь сплановані перепони у реалізації положень цієї Стратегії: Стратегія була ухвалена Указом Президента у лютому 2016 р., проте внаслідок затягування бюрократичних процедур Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства, якій відведено провідну роль в реалізації Стратегії, почала діяти лише в листопаді 2016 р. [14, с. 4]. План заходів щодо реалізації Стратегії було узгоджено з профільними міністерствами у грудні 2016 р., впродовж якого жодних реальних дій з її реалізації не відбулось; План заходів на 2017 р. щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 рр., який, до речі, було затверджено лише у травні 2017 р. [13], передбачав супроводження у Верховній Раді України проектів Законів України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстраційний номер 2467) та «Про місцевий референдум» (реєстраційний номер 2145а-2), які, на нашу думку, наразі є ключовими для розвитку культури локальної демократії.

Розроблений ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» проект Закону «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» [27] неодноразово подавався до попередніх скликань Верховної Ради, досі очікує розгляду. Слід наголосити на високому рівні якості цього законопроекту, що підтверджується відсутністю зауважень щодо його змісту у висновках Головного науково-експертного управління та Комітету Верховної Ради України з правової політики та правосуддя [8]. Проте враховуючи висновки Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, згідно яких вбачається можливість до збільшення видатків місцевих бюджетів в недотримання вимог статті 27 Бюджетного кодексу України [4], вважаємо що перспектива його прийняття наразі сумнівна.

Натомість поданий представником президентської партії «БПП» В. Нестеренком законопроект «Про місцевий референдум» відрізняється надзвичайно низькою якістю (тільки висновок Головного науково-експертного управління щодо даного законопроекту містить близько сорока пунктів переліку суттєвих недоліків цього документу – від невідповідності європейським стандартам законодавства про референдуми [5], до численних невідповідностей положень чинним нормативно-правовим актам. У цьому висновку також зазначено, що зауваження до законопроекту не вичерпуються описаними у висновку, а подальший виклад зауважень вважається недоцільним з огляду на значний обсяг вже описаних зауважень та їх суттєвість [26]. Цей законопроект потребує докорінної переробки, більше того, доцільною може бути розробка нового законопроекту. Можна припустити, що внаслідок реальної незацікавленості влади у розвитку локальної демократії, численні вади було закладено у такий законопроект умисно, що унеможливило його прийняття та відтермінувало його розгляд на невизначений строк.

Аналіз висновків Головного науково-експертного управління та Комітетів Верховної Ради України щодо законопроектів, які врегульовують механізми локальної демократії або пропонують зміни до чинних законів у цій сфері впродовж другого і третього періодів, дозволяють стверджувати про систематичне застосування описаної практики подання законопроектів сумнівної якості [22; 24; 27]. На нашу думку, політичними елітами створюється ілюзія прагнення до впровадження європейських стандартів локальної демократії. Наприклад, скасування процедури місцевого референдуму та блокування законопроекту щодо його врегулювання у другому періоді, за президентства В. Януковича, найімовірніше відбувалося задля усунення громад та підтримуваних ними опозиційних

політичних сил, насамперед західних регіонів України, від процесу участі у вирішенні питань місцевого значення. Аналогічні дії влади протягом третього періоду можуть бути зумовлені тими ж мотивами, з огляду на події, що відбуваються на сході країни.

Наступним недоліком діяльності вищих органів державної влади у сфері розвитку культури локальної демократії можна вважати унормування інституту старост, зумовлене процесом децентралізації та створенням об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Зазначимо, що попри загалом позитивні тенденції у сфері фінансування ОТГ, зумовлені децентралізацією, ставлення населення до «добровільного об'єднання громад» в ряді випадків негативне. Про це свідчить значна кількість судових позовів, спричинених грубими порушеннями процедури об'єднання та незадоволення мешканців периферійних громад в ОТГ [2].

Запроваджений у межах процесу децентралізації інститут старост як представників громад так званих периферійних сіл та селищ ОТГ (крім адміністративного центру), загалом може сприяти розвитку культури локальної демократії. Про це зокрема свідчать зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», статтю 14 якого значно розширено повноваження старости, одним з яких (п. 12) є сприяння утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному селі, селищі [17]. Проте насправді в селах та селищах органи самоорганізації створюються вкрай рідко, і реформа децентралізації не стала визначним поштовхом для зміни ситуації. Така ситуація може бути наслідком низки факторів: відсутність у сільських громад досвіду створення та діяльності органів самоорганізації (на відміну від міських громад, для яких сучасна діяльність органів самоорганізації є до певної міри традиційною, оскільки у свідомості містян наслідують діяльність будинкових та квартальних комітетів радянських часів); слабка поінформованість сільських громад у сфері створення, діяльності та можливостей органів самоорганізації населення, в тому числі внаслідок відсутності врегулювання даного механізму статутами селищних та сільських громад [1, с. 16-17]; незацікавленість як адміністративного центру ОТГ, так і старост в існуванні незалежних представництв громади у формі органів самоорганізації населення, які потенційно можуть перешкоджати їх діяльності.

Зважаючи на вказані фактори, можна зробити висновок про несуттєвий вплив децентралізації на розвиток культури локальної демократії на сучасному етапі, та відсутність значних перспектив її подальшого розвитку у периферійних громадах ОТГ. Також варто погодитись з думкою згаданих експертів про те, що даний інститут не може повноцінно функціонувати внаслідок низки нормативних прогалин вказаного закону, найбільш суттєвою з яких є відсутність можливості делегування старостам окремих повноважень виконавчих органів ОТГ [1, с. 16-17].

На нашу думку, замість створення нового інституту старост, який наразі не може вважатися ефективним внаслідок обмеженості повноважень, доцільніше було б задіяти для виконання тих же повноважень вже існуючий механізм – органи самоорганізації населення. Перевагою такої моделі представництва можна вважати можливість надання мешканцям значно віддалених від адміністративних центрів ОТГ низки адміністративних послуг (у разі надання відповідних повноважень радами у порядку делегування), а також широкі можливості матеріального забезпечення при здійсненні власних повноважень. Такий підхід до представництва інтересів периферійних у складі ОТГ громад міг би стати продуктивним засобом розвитку культури локальної демократії внаслідок: усвідомлення громадами потреби створення органів самоорганізації не тільки з метою представництва її інтересів в адміністративних центрах ОТГ, але й реалізації в інтересах громад комплексу повноважень, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення»; ширше залучення ініціативних мешканців громад до процесів самоорганізації шляхом залучення їх як до керівного складу, так і до інших утворюваних ОСН органів; залучення до процесів самоорганізації громад загалом, внаслідок участі у загальних зборах ОСН для обрання

керівного складу або вирішення питань що відносяться до виключної компетенції загальних зборів; застосування громадою за ініціативи або за підтримки органів самоорганізації інших механізмів локальної демократії як засобів впливу на місцеві ради, з метою вирішення питань місцевого значення.

Беззаперечним досягненням третього періоду у сфері розвитку культури локальної демократії можна вважати ініційований Президентом України розвиток системи електронного врядування, у складі якого започатковано новий механізм локальної демократії – місцеві електронні петиції. Попри те, що провадження та функціонування такого механізму потребувало залучення значних організаційних, адміністративних та фінансових ресурсів (від внесення змін до законодавства до створення та впровадження «сервісів електронних петицій»), можна спостерігати його успішну реалізацію.

Підсумовуючи викладене, можна зробити *висновки*. На підставі аналізу правового регулювання механізмів локальної демократії можна стверджувати, що парламент та центральні органи виконавчої влади України шляхом прийняття низки нормативно-правових актів, що врегульовують механізми локальної демократії, створили мінімальні нормативні передумови для становлення культури локальної демократії. Однак відсутня цілісна система заходів, спрямована на вдосконалення та реалізацію цих механізмів, які б забезпечили якісний розвиток культури локальної демократії в Україні.

Впродовж усіх трьох періодів розвитку нормативно-правового регулювання механізмів локальної демократії на загальнодержавному рівні та регламентування їх впровадження у діяльності вищих органів влади спостерігаються тенденції (вважаємо, зумовлені суто політичними причинами) реалізації владних повноважень шляхом застосування механізмів репрезентативної демократії, в той час як вимоги суспільства загалом і територіальних громад наразі ігноруються. Про це, зокрема, свідчить той факт, що жоден ключовий для розвитку культури локальної демократії законопроект наразі не прийнятий.

Владні еліти за наявності політичної волі спроможні ефективно впливати на розвиток культури локальної демократії, про що, наприклад, свідчить впровадження системи місцевих електронних петицій.

Основними напрямками вдосконалення діяльності органів державної влади у контексті розвитку культури локальної демократії слід, на нашу думку, вважати інституційні зміни в цій сфері, налагодження взаємодії (політико-культурної комунікації, співпраці) громадськості й органів влади, прийняття виважених управлінських рішень. Механізмами, які відіграють важливу роль у налагодженні ефективної взаємодії є: публічний менеджмент, надання публічних послуг на засадах концепції належного врядування (доктрина якісних публічних послуг, на думку низки авторитетних дослідників, має стати «новою ідеологією владних структур»); сукупність правових норм, які забезпечують вільний доступ громадян до управлінської інформації; постійний моніторинг громадської думки (насамперед у формі соціологічних досліджень).

Використана література:

1. Аналітичний дайджест №1: Децентралізація та місцева демократія. С. 16–17. URL: <http://samoorg.com.ua/blog/2016/05/31/analitichniy-daydzhest-1-detsentralizatsiya-ta-mistseva-demokratiya/> (дата звернення: 25.11.2018)

2. Аналітичний дайджест. № 5. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B6iLyDMie8RRWklMTTNVNUc3MWM/view> (дата звернення: 28.11.2018)

3. Була С.П. Теоретико-методологічний аналіз локальної демократії як умови та інструменту становлення консолідованої демократії в перехідних суспільствах (на прикладі України): Дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: 23.00.01 – теорія та історія політичної науки. Львів, 2012. 233 с.

4. Бюджетний кодекс України. Ст. 27. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/XH1WJ00R.html (дата звернення: 25.11.2018)

5. Висновок на проект Закону України «Про місцевий референдум» (реєстр № 2145а-3 від 08.07.2015 р.). URL <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29008rev-e.asp> (дата звернення: 14.11.2018)
6. Власенко О. Місцева демократія: практичні кроки чи імітація руху ? // Вісник Центральної виборчої комісії. 2008. №2 (12), с. 20-21.
7. Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їх діяльності // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. № 2. 2013. С. 41-42.
8. Карта проходження законопроекту. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH1WJ00I.html (дата звернення: 26.11.2018)
9. Кіндратець О.М. Політична культура як чинник демократичних перетворень // Гуманіт. вісн. ЗДІА. Запоріжжя, 2009. Вип. 39. С. 204-211.
10. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Київ, 1997. 78 с.
11. Крутий О.М. Сучасний стан діалогової комунікації між органами державної влади та громадськістю в українському суспільстві // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2012. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=l&z=386> (дата звернення: 26.11.2018)
12. Мартинюк Р. Партійна система України та регіональні чинники в її розвитку // Політичні та соціологічні студії: зб. наук. пр. Чернівці: Букрек, 2010. Т. 9. С. 180-192.
13. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 рр. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/nras/249972001> (дата звернення: 25.11.2018)
14. Основні тенденції та проблеми реалізації «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки». Загальна характеристика існуючих умов реалізації у 2016 р. державної політики сприяння розвитку в Україні громадянського суспільства. Аналітична записка. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/nac_strateg-36e4c.pdf (дата звернення: 24.11.2018)
15. Політологія: навчальний енциклопедичний словник довідник для студентів ВНЗ ІV рівнів акредитації / За наук. ред. д-ра політ. н. Н. М. Хоми / В. М. Денисенко, О. М. Сорба, Л. Я. Угрин та ін. Львів: «Новий Світ-2000», 2015. 779 с.
16. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 5.11.2008 р. № 97 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF> (дата звернення: 25.11.2018)
17. Про всеукраїнський референдум: Закон України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5475-17> (дата звернення: 28.11.2018)
18. Про всеукраїнський та місцевий референдуми: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1286-12> (дата звернення: 26.11.2018)
19. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2009 р. № 1302. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1302-2009-%D0%BF> (дата звернення: 26.11.2018)
20. Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні. Постанова Верховної Ради (1993 рік). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3748-12> (дата звернення: 23.11.2018)
21. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/815> (дата звернення: 21.11.2018)
22. Про місцевий референдум: Проект Закону. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38447 (дата звернення: 21.11.2018)
23. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010/ed20101209> (дата звернення: 27.11.2018)

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