

*The development of political science knowledge about parliamentary ethics and the methodology of systematic research of parliamentary ethics is analyzed. Practical conclusions and recommendations for the organization of effective support of the process of formation and development of parliamentary ethics in Ukraine are substantiated. Also, attention is focused on the fact that the formation of parliamentary ethics can greatly contribute to the process of democratization of Ukrainian society: the establishment of relations between parliament and society; improving the organization of parliamentary activities; improving the professionalism of Ukrainian parliamentarians and the general level of culture of people's deputies; responsibility to society.*

**Keywords:** *parliament, parliamentary ethics, democracy, managerial culture, conflict of interests, parliamentary activity.*

<https://doi.org/10.31392/NPU-nc.series22.2021.30.06>

УДК 321.323

**Некряч Анастасія Іванівна,**

*доктор політичних наук, професор, професор кафедри гуманітарних та соціальних дисциплін, Полтавський державний аграрний університет  
anastasian1947@gmail; com ORCID:0000-0001-5058-4145*

**Гергель Анастасія Андріївна,**

*магістр факультету обліку та фінансів спеціальності 052 Політологія, Полтавський державний аграрний університет; geragera0708@gmail.com*

**Буцький Олександр Валерійович,**

*магістр факультету обліку та фінансів спеціальності 052 Політологія, Полтавський державний аграрний університет; musasha@gmail.com*

## **ЕЛІТА ЯК КЛЮЧОВИЙ СУБ'ЄКТ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УКРАЇНИ**

*У статті проаналізовано роль і місце еліти в трансформаційних перетвореннях, що відбуваються на місцевому рівні в умовах децентралізації. Визначено завдання і механізми формування місцевої еліти. Розкрито взаємозалежність активності населення та перерозподілу управлінських функцій і повноважень від держави до регіонів і на місця. Доведено потребу співпраці еліти з політичними партіями, організаціями, об'єднаннями громадян, представниками підприємницької сфери. З'ясовано проблеми в роботі еліти та її ролі щодо участі громадян у «партICIPаторному бюджеті». Розроблено практичні рекомендації для поліпшення роботи еліти на місцях.*

**Ключові слова:** *держава, центральна влада, регіональна влада, місцева влада, реформа, еліта, децентралізація, взаємодія, участь, громада.*

**Вступ.** Розбудова Української держави, внутрішньополітичні та зовнішні виклики і загрози, що пов'язані з воєнною агресією Росії на Донбасі та окупацією цією державою Автономної Республіки Крим, потребують з'ясування багатьох питань як на загальнодержавному, так і на регіональному й місцевому рівнях. Започаткована 2014 р. реформа децентралізації влади концептуально змінила архітектуру відносин, функціонування владних органів, взаємодію між центром і регіонами, місцевими гілками влади, різними рівнями управління, громадськими об'єднаннями та організаціями, суб'єктами підприємницької діяльності, бізнесовими структурами, політичними партіями. Стратегічне перезавантаження, що відбулося на принципах субсидіарності, територіальної рівності (єдності), виявляє значну зацікавленість з боку науковців і дослідників, оскільки в умовах унітарної держави, перерозподіл управлінських функцій, делегування політичних повноважень від центру до регіонів є важливим напрямком сучасного політичного розвитку держави, зміцнення національної території, недопустимості розподілу або відчуження будь-

якої її частини та повернення під юрисдикцію окупованих частин територій Донецької, Луганської областей та Автономної Республіки Крим.

Оптимізму додає той факт, що 25 лютого 2021 р. Указом Президента України створено консультативно-дорадчий орган – Конгрес місцевих і регіональних влад України та затверджено Положення про нього («Про затвердження», 2021, а: «Про затвердження», 2021, б). Утворений орган надає унікальні можливості для відкритого спілкування між різними органами державної влади і представниками місцевого самоврядування, місцевих громад, спільнот для розв'язання нагальних проблем. В офіційних коментарях до Указу зазначено, що влада на місцях повинна постійно вести діалог, а наявні проблеми мають розв'язуватися прозоро, обговорюватися, щоб громади і мешканці пересвідчувалися, що всі питання з'ясовуються («Про затвердження», 2021, а).

Ухвалення такого важливого для розбудовчих процесів документа стало логічним продовженням реалізації Плану дій Ради Європи щодо України на 2018–2021 рр. з пролонгацією його до 2022 р. З огляду на це слід віддати належне Комітету місцевих та регіональних влад Європи, що сприяє нашій країні в реалізації проєкту «Посилення демократії та довіри на місцевому рівні в Україні» та інших суспільно значущих проєктів і програм («Congress of Local», 2018). Цей новоутворений орган, на нашу думку, поліпшить упровадження інструментів прямої або демократії участі завдяки зміцненню інституційних структур і підтримці органів місцевого самоврядування, національних асоціацій, дозволить запровадити принцип етики в процесі ухвалення місцевих рішень, а також надасть підтримку більш інклюзивного та орієнтованого на громади місцевого управління для посилення довіри серед громадян до місцевих політиків (еліти) та інституцій.

Повертаючись до самого Указу Президента України («Про затвердження Положення», 2021, а), звернемо увагу на його преамбулу, у якій ідеться про те, що успіх європейської інтеграції залежить від ефективних трансформацій на місцевому рівні. Саме тому з метою активного залучення органів місцевого самоврядування до процесів державотворення, забезпечення національної єдності та розвитку культурної самобутності регіонів і сталого розвитку територіальних громад з урахуванням кращого європейського досвіду та держав-членів ЄС, обміну досвідом і налагодження ефективної взаємодії між представниками органів місцевого самоврядування та державними органами влади, з'ясування проблемних питань соціально-економічного розвитку, власне, і створено такий Конгрес при Президентові України («Указ Президента України», 2021б).

Указ суттєво розширив правове поле реформи, яка повинна сприяти побудові успішної місцевої влади, закласти підґрунтя ефективного алгоритму відносин між громадянами з урахуванням регіональних і місцевих потреб. Принагідно зазначимо, що місцеве управління є місцевим у тому сенсі, що здійснюється людьми з місць, платниками податків, які поділяють загальну турботу про якість і доступність послуг. Стратегічно значуща роль у цьому процесі належить регіональній і місцевій еліті. Будучи підзвітною і контрольованою з боку мешканців, еліта разом з ними є відповідальною за розбудову спроможної, самодостатньої місцевої влади, спільні рішення, дії та зрештою – спільне майбутнє («Про визначення», 2020; «Про затвердження», 2015; «Про утворення», 2020).

**Аналіз публікацій** з цієї проблематики засвідчує науковий інтерес до дослідження політичних процесів, що відбуваються на місцевому рівні, реалізації реформи децентралізації влади. Останнім часом зросла кількість наукових праць, присвячених не лише безпосередньо реформі, але й регіональній і місцевій еліті, її ролі та місцю в державотворчих процесах. Для сучасного етапу розвитку політичної науки важливим є завдання з'ясування механізмів формування професійної еліти, здатної забезпечити повним обсягом увесь комплекс заходів, потрібних для успішного завершення місцевих трансформацій. Зокрема, у працях Батанова О. (Батанов, 2003), Горбатенка В. (Горбатенко, 1999), Іщейкіна К. (Іщейкін, 2017; Іщейкін, 2018а; Іщейкін 2018b ), Колодій А. (Колодій, 2001; Колодій, 2008), Кресіної І. (Кресіна, 2015а; Кресіна, 2015b), Лопушинського І. (Lopushynskiy, 2019), Матвієнка А. (Матвієнко, 2010; Матвієнко, 2015), Некряч А. (Некряч,

2021), Оленковської Л. (Оленковська, 2021), Плюща Р. (Плющ, 2016а; Плющ, 2016б), Смолянюка В. (Смолянук, 2016), Ткачука А. (Ткачук, 2015; Ткачук, 2017) та інших вітчизняних дослідників у галузі політології та державного управління акцентується увага на політичних, правових, управлінських аспектах формування місцевої влади з урахуванням зарубіжної практики, європейського вибору нашої країни, впливу децентралізації на розвиток регіонів як політичних суб'єктів і новоутворених територіальних громад, на взаємозв'язок між елітою, мешканцями та громадянським суспільством. Науковці розкривають напрацьований понад п'ятирічний досвід функціонування в нових умовах територіальних громад, чим, безперечно, збагачується теоретико-методологічна база політологічної науки і що має непересічне значення для державотворчих процесів загалом, оскільки вибудовує концептуально важливі підходи до поглиблення змісту реформи з найбільшою користю для людей.

**Метою статті** є розкриття й аналіз ролі і місця еліти та її вплив на місцеві процеси, активність громадян, формування дієздатних територіальних громад у контексті децентралізації.

**Результати та дискусії.** Українська держава завжди була, є і буде європейською країною. Європейський вибір – важливий пріоритет державної політики на сучасному етапі розвитку. Відтак це передбачає перехід від системи управління громадами до системи «доброго» («належного» або «добросесного») врядування, проведення суттєвих інституційних змін на місцевому і регіональному рівні. Саме тому в межах побудови сучасної цивілізованої держави місцева влада розглядається як одна з основних засад демократичного устрою українського суспільства. Від того, наскільки розвиненою, активною, досконалою буде самоврядна система, багато в чому залежить міцність демократичних інститутів і загальна політична стабільність у країні. Звісно, чільне місце в ній посідає місцева еліта. У процесі розпочатої децентралізації влади місцева влада і місцева еліта набули нового імпульсу для функціонування, що заклало міцне підґрунтя для того, щоб вони змогли посісти ключове місце в державному механізмі, у громадянському суспільстві, для якого започаткована модель управління відкриває широке поле для місцевої ініціативи, оскільки саме в організації місцевого самоврядування найчіткіше простежується ключова ідея наближення влади до народу. В ньому закладено природний алгоритм вирішення місцевих справ, співіснування і виживання людей у непростих умовах сьогодення. Важливо, щоб під час децентралізації місцеве самоврядування, національні, регіональні асоціації домоглися у повному обсязі впровадження стандартів публічної етики та практики відкритого врядування з метою посилення місцевої демократії та довіри на місцевому рівні.

Отже, розпочатий на місцевому рівні процес змін безпосередньо пов'язаний із місцевою елітою, діяльність якої охоплює всі сфери життєзабезпечення потреб населення і яка, попри значну кількість проблем, посідає провідне місце в розвитку та політичній стабільності регіонів і територіальних громад. При цьому наголосимо: реформа стала дійсно складним випробуванням для еліти, державних інститутів й органів місцевого самоврядування. Саме перед елітою поставили нелегкі завдання: забезпечити єдність і неподільність національної території, міцність, непохитність суспільних устоїв і демократичних цінностей і стандартів, що сформувалися за роки тридцятилітньої незалежності. Від неї безпосередньо залежав хід побудови влади, розмежування владних функцій у межах регіону як по вертикалі, так і по горизонталі. При цьому еліті потрібно уникати реальної небезпеки, щоб розмежування не порушувало єдність управління, надмірного злиття, концентрації влади, що, зрештою, могло призвести до одноосібного володарювання або найгіршого варіанта – прихованої форми олігархії.

Відомо, що переважання управління на регіональному і місцевому рівнях ґрунтується на трьох автономіях: політичній, адміністративній і фінансовій, і базових принципах самоорганізації, самофінансування, розумному співвідношенні централізації та децентралізації влади. У контексті цього слушно наголосити на політичному значенні реформи, яка зводиться до того, що місцева влада не лише додатково отримала законодавчо

закріпленій управлінській інструментарій, але й відкрила широкий простір громадській ініціативі. Це створило сприятливіше середовище для участі населення в суспільному житті на місцях, переходу від культури підпорядкування до культури участі.

Принаймні нині з упевненістю можна стверджувати, що на практиці, починаючи від 2014 р., у країні розпочалося формування потенційно спроможного самоврядного інституту, значно демократичнішого і комфортнішого для життя людей. Сприяє цьому багаторівнева й багатобічна управлінська система, яка почала функціонувати в межах новітнього нормативно-правового поля, в іншому форматі повноважень і функцій.

Повертаючись до ролі еліти в цих процесах, слід наголосити, що реформа поставила перед нею низку непростих завдань. Окреслимо їх: по-перше, спільно з місцевими депутатами потрібно забезпечити доступ і належний рівень послуг усім мешканцям громад, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства; по-друге, потрібно допомогти депутатському корпусу й мешканцям громад закріпитись у статусі справжніх господарів власних територій; по-третє, варто професійно й наполегливо реалізувати місцеві проєкти і програми, які сприяли б досягненню якіснішого співіснування; по-четверте, необхідно відстоювати право громади самостійно визначати шляхи, форми, структури, стадії переходу до реального самоврядування, ступеня готовності населення взяти на себе відповідальність; по-п'яте, потрібно ефективно й раціонально управляти місцевими процесами, розробляти стратегію місцевої політики, виокремлюючи в ній першочергові пріоритети, необхідні для розвитку громад з урахуванням економічних, фінансових, природних ресурсів, наявної інфраструктури, потенціалу; по-шосте, треба забезпечити стабільність і безпеку громад, що включає соціальний, економічний й екологічний складники. Зазначимо, що соціальний складник пов'язаний з людським чинником, економічний – зі стратегічними ресурсами, екологічний – із формуванням екологічної свідомості населення. І, насамкінець, сьоме завдання полягає в забезпеченні елітою реалізації права на демократичну участь населення в суспільному житті на місцевому і регіональному рівні.

Проте логічно виникає запитання: наскільки вдалося їй виконати поставлені завдання? Звісно, найкращою оцінкою її діяльності є реальна практика та якість й ефективність послуг, які отримують мешканці. Заради справедливості зазначимо, що керівники органів місцевого самоврядування спільно з депутатами, керівниками державних адміністрацій виконали значну управлінську, організаторську, адміністративну роботу. На підтвердження можна навести приклади ефективної самоврядної практики, яку продемонстрували територіальні громади (ТГ), а саме: Ланчинська ТГ, Брошнів-Осадська ТГ Івано-Франківської області; Присиваська ТГ, Великокопанівська ТГ, Каланчанська ТГ Херсонської області; Помічнлянська ТГ Кіровоградської області та інші («Ланчинська ТГ», 2021; «Брошнів-Осадська ТГ», 2021; «Великокопанівська ТГ», 2021; «Каланчанська ТГ», 2021; «Помічнлянська ТГ», 2021).

Водночас у діяльності ТГ залишається чимало нерозв'язаних проблем. Стосуються насамперед вони якості і доступності послуг, комунікації з населенням тощо. Найгостріше відчувається це в системі охорони здоров'я. Законодавча неврегульованість медичної сфери не дає змоги отримати людям потрібні послуги. Не випадково міністр охорони здоров'я України В. Ляшко, виступаючи 29 липня 2021 р. на форумі «Україна 30. Децентралізація», наголосив на тому, що розвиток медичної інфраструктури в регіоні має стати одним із пріоритетів для новоутворених ОТГ. Також міністр зазначив, про обов'язок місцевої влади – підтримувати і брати участь у житті медичних закладів. За словами посадовця, це – не просто обов'язок, а можливість впливати на розвиток медичної галузі та поліпшити якість медичних послуг, передусім, на території громади, адже відповідно до соціологічного дослідження, саме поліпшення сфери охорони здоров'я очікують мешканці громад. Тому забезпечення надання людям необхідних медичних послуг за місцем проживання означає підвищення якості і комфортності життя в регіоні.

До вищезазначеного додамо ще одну нагальну місцеву проблему – це незавершеність законодавчого врегулювання меж територіальних громад, що призводить до непорозуміння щодо компетенції та повноважень. Найчіткіше це простежується на тих територіях, які утворилися через події 2014 р.

Це далеко не повний перелік питань, який потребує з'ясування вже найближчим часом як на загальнодержавному, так і місцевому рівні. Зазначимо, що новообрані міські голови, голови районних та обласних рад, новоутворених територіальних громад, призначені старости сіл чи їхніх об'єднань докладають чимало зусиль, щоб оперативно вирішувати назрілі справи та забезпечувати мешканцям потрібні публічні, адміністративні, соціальні та громадські послуги, мінімізувати наслідки неврегульованих питань.

Варто з'ясувати й сутність поняття «місцева еліта», на яку так багато надій і сподівань покладають мешканці. Регіональна і місцева еліта – це активна частина населення, яка володіє низкою здібностей, а саме: мистецтвом налагодження міжособистісних стосунків, умінням вести перемовини, здатністю до критичного мислення, умінням допомагати мешканцям громади з'ясувати і врегульовувати спірні питання, наявні конфлікти, протистояння між різними групами інтересів, проводити консультації, об'єднувати зусилля зацікавлених сторін для участі в роботі місцевих громад, надавати правову та іншу допомогу, прогнозувати, передбачати ризики, наслідки власних дій і що, дуже важливо, володіти потрібними знаннями і практичними навичками управління.

До складу місцевої еліти, на нашу думку, безпосередньо можна зараховувати: керівників державних установ, органів місцевого самоврядування, депутатський корпус, старост сіл чи їхніх об'єднань, керівників комунікаційної та ідеологічної сфер, науки, культури, ЗМІ, впливових підприємців, бізнесових структур, а також місцевих чиновників, значення яких у підготовці та ухваленні рішень, наданні послуг є досить значущим. По суті, це обрана електоратом і призначена відповідними органами меншість, яка стає визначальним суб'єктом регіональних і місцевих змін. Адаптувавшись до суспільно-політичного місцевого середовища, вона повинна демонструвати нестандартні, креативні підходи в управлінні, ухваленні рішень, забезпечувати інноваційний розвиток, упроваджувати інформаційні технології в усіх сферах місцевого життя, оперативно реагувати на гострі питання, протистояти перешкодам і викликам як внутрішнього, так і зовнішнього порядку.

Громада, насамперед, має бути зацікавленою в тому, щоб самоврядне середовище, яке вибудовується за новими європейськими стандартами, було сприятливим як для еліти, так і мешканців, для налагодження між ними конструктивної діалогу на засадах довіри та взаєморозуміння. Бажано, щоб мешканці якомога менше відчували на собі тягар місцевої бюрократичної машини, були захищені від свавілля, мали доступ до рішень, що ухвалюються від їхнього імені. Справді, недостатня участь громадян і брак суспільного контролю за процесом ухвалення рішень є найбільшою проблемою на місцевому рівні. Відсутність же ефективною, прозорою системою отримання зворотної інформації створює сприятливі умови для поширення корупції серед посадовців на всіх рівнях управління, а також сплати мешканцями т.зв. неофіційних «платежів» за ті чи інші послуги, тобто, хабарів. Тож самоврядний простір має бути своєрідним запобіжником щодо «апетитів» посадовців, що обмежує бюрократичну тяганину при розгляді місцевих звернень, унеможливорює появу корумпованих схем, заангажованих рішень, не допускає олігархічні клани, «удільні князівства», «власні вотчини», «місцевих панів», зрощення еліти з місцевим криміналітетом. Передусім це стосується структур–монополістів, відносини яких не завжди законодавчо врегульовані з діяльністю органів самоврядування.

До означеного вище можна додати ще одне так зване «токсичне» суспільне питання, що безпосередньо стосується діяльності регіональної та місцевої еліти. Найбільше проявляється це в земельних питаннях. Тривоги людей нині не є безпідставними, оскільки відповідно до Закону України від 31 березня 2020 р. №552-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» та інших нормативних актів («Закон України», 2020) з 1 липня 2021 р. в країні офіційно відкрився

ринок землі. Звісно, що еліта, насамперед, має стояти на захисті інтересів мешканців ТГ щодо дотримання всіма суб'єктами нормативно-правових актів, щоб уникнути непередбачуваних наслідків, які б порушували право власності громадян на землю та порядок купівлі й продажу земельних паїв або земель сільськогосподарського призначення. З огляду на це, недопустимими або виключеними з такого процесу мають бути маніпуляція та рейдерство. Ситуація, що сформувалася на початковому етапі реалізації названого Закону України, як ніколи потребує узгодженості дій місцевих керівників, депутатів, населення, цілеспрямованої інформаційної та роз'яснювальної роботи. Продаж-купівля-оренда землі – непересічні події в житті країни, і лише довіра до влади, керівників усіх рівнів управління щодо правильності їхніх дій має спрямувати цей процес винятково в правову площину. На нашу думку, запобігти цій чутливій темі для громад і мешканців має відкритість, прозорість діяльності чиновників, громадський контроль і гарантування мешканцям достовірної інформації про те, чим займається місцева еліта, які рішення ухвалює.

Практика засвідчує, що нині мешканці насправді стають критичнішими і вимогливішими до місцевих чиновників. Водночас, значна їхня частина не має повного доступу до місцевих справ і, власне, до того, чим займається місцева еліта. Одні переконані, що від них нічого не залежить. Інші – не знають, куди і до кого звертатись, необізнані з процедурою оскарження якості послуг. По-третє, тривала недовіра до місцевої влади, депутатського корпусу, місцевих чиновників, закритість їхньої діяльності від населення не додає впевненості щодо справедливого з'ясування питань. По-четверте, характерна байдужість посадовців, їхнє небажання змінювати чинні бюрократичні процедури, а тому й користь від таких звернень незначна. Частина посадовців дискредитувала себе через особисте збагачення при ігноруванні інтересів більшості мешканців громад.

Водночас, ми категорично не стверджуємо, що населення повністю безініціативне. Мешканець став нині більш прагматичним, проте низька його активність не є приводом твердити про цілковиту байдужість до всього, що відбувається в громаді. Місцевій еліті слід пам'ятати, що участь не приходить сама по собі, їй потрібно вчитися. Найкращий спосіб – залучати мешканців до конкретних справ. Одним із таких інструментів може бути реалізація ідеї так званого «partiципаторного бюджету», або «бюджету участі», що є формою прямої демократії та означає відкритий процес дискусії та ухвалення рішень, у якому кожен мешканець громади через голосування вирішує, як використовувати окрему частину бюджету. У процесі його реалізації мешканці отримують не лише можливість розпоряджатися суспільним благом – частиною місцевого бюджету, але й відстежувати конкретний внесок у спільну працю. Починаючи з 2015 р., в Україні як експеримент бюджет участі або громадський бюджет було запроваджено у Києві, а також у Львові, Кропивницькому, Чернігові, Чернівцях, Вінниці, Луцьку, Черкасах, Полтаві та інших («Проект «Партиципаторний»», н.д.). Партиципаторне бюджетування стало своєрідною відповіддю суспільства на такі явища як політичний та олігархічний лобізм, соціальне виключення та корупція, хабарництво.

Доцільність запровадження бюджету участі в усіх регіонах України підтверджено зарубіжним досвідом, де тисячі міст країн Європи, Північної та Латинської Америки широко його використовують, залучаючи громадян до управління, що сприяє й демократизації суспільства. Передумови зростання громадянської участі в сучасних політичних процесах і появи нових інструментів залучення громадян до процесу ухвалення рішень, зокрема щодо бюджету участі, досить ґрунтовно розкрито в монографії К. Іщейкіна «Політико-правові засади бюджету участі в системі демократичних практик: світовий досвід і Україна» (2018). Подібна практика, на нашу думку, варта всілякої підтримки, щоб не тільки закріпитися на теренах країни, але й поглиблюватися за формою і змістом, оскільки українці, відповідно до Положень Європейської Хартії місцевого самоврядування і Додаткових протоколів до неї щодо права участі у справах місцевої влади («Додатковий протокол», 2009), мають законні підстави на отримання інформації від місцевої влади і посадовців, обов'язки ж останніх – забезпечити реалізацію цих прав. Висновок: чим обізнанішим є населення, тим більше

можливостей в еліті забезпечити добробут кожному мешканцю. Це головна мета всіх новацій і реформ, що відбуваються як на центральному, так і на місцевому рівнях в Україні.

Звісно, кожна з держав по-своєму сприймає фундаментальну значущість залучення участі громадян до суспільного життя. Наша держава, розбудовуючи демократичні інститути, добре усвідомлює, що останні не можуть створюватись і підтримуватись без урахування участі в цих процесах громадян. Цьому є кілька вагомих причин. Перша – участь важлива для підтримання легітимності рішень, які ухвалює еліта, і запровадження підзвітності чиновників. Друга – публічна влада має прислухатись і навчатись, щоб якісніше реалізувати місцеву політику й послуги. Третя – участь має власну внутрішню цінність. Вона дає відчуття ідентичності, належності кожній людині, й робить громади місцем, де люди хочуть жити і працювати як сьогодні, так і у віддаленій перспективі.

Далі зупинимося на проблемі, що пов'язана з місцевою елітою. Ідеться про механізми її формування. На нашу думку, децентралізація відкриває додаткові можливості для представників будь-яких суспільних груп на місцях у політико-управлінських структурах місцевого рівня. Важливо цим скористатись усім, хто бажає, зокрема тим, які мають відповідну освітню і професійну підготовку, організаторські здібності та пройшли встановлений порядок відбору, потрібно долучатися до розбудови ТГ. У цьому процесі певна роль відводиться політичним партіям, які ще заздалегідь, до місцевих виборів, повинні працювати зі своїм електоратом, членами партій з метою відбору найактивнішою, найосвіченішою їхньої частини, що змогла б працювати в статусі депутатів місцевих рад, виявляти проблеми, планувати заходи, професійно готувати й ухвалювати місцеві рішення та домагатися їхнього виконання. Через місцеві осередки партії встановлюють дієву комунікацію з населенням, щоб відчувати його настрій, розуміти потреби і, водночас, розширювати соціальну базу, тим самим формуючи надійне підґрунтя для функціонування партійних місцевих осередків. На підтвердження, як засвідчили місцеві вибори восени 2020 р., спостерігається збільшення регіональних політичних об'єднань і партій, що створюються для артикуляції та вираження місцевих інтересів. Це наслідок того, що населення регіонів менше довіряє загальнонаціональним партіям та не поєднує себе з ними, вони недостатньо проводять адресну політику щодо регіонів, звернену до конкретних груп населення, яка була б їм зрозумілою. Саме тому логічно, що цю нішу зайняли малі партії, орієнтовані на інтереси конкретних соціальних і регіональних, місцевих зацікавлених груп.

Втім еліта завжди має бути зацікавленою в ефективній співпраці не лише з політичними партіями, але й об'єднаннями, організаціями, представниками ЗМІ, приватним сектором. Водночас, щодо останнього, то він повинен більше виявляти ініціативи з метою співпраці з органами місцевого самоврядування, місцевою елітою для спільного розв'язання регіональних і місцевих проблем. Важливо, щоб місцевий бізнес був соціально орієнтованим, оскільки завдяки взаємній повазі й співробітництву формуються «горизонтальні» соціальні структури громадянського суспільства, що забезпечують незалежність особи і суспільних груп від держави, захищають їх від диктату самоуправства чиновників і дозволяють контролювати тих осіб, які безпосередньо перебувають при владі. Такий підхід формує своєрідну партнерську платформу для діалогів, дискусій на місцеві теми, у межах яких можна узгоджувати як державні, так і регіональні потреби та інтереси.

Слід зазначити, що еліта має зважати й на ту обставину, що кожна новоутворена громада володіє двома ознаками: специфікою та цілісністю, що базуються на самоврядній самосвідомості. Це ідентифікація населення з певною територією, спільними інтересами. Вибудовується вона під впливом багатьох чинників, проте саме через неї формуються ціннісні орієнтації, пріоритети, що віддзеркалюють стиль та історію життя різних спільнот. Місцева еліта повинна сприяти тому, щоб громада демонструвала здатність мобілізувати внутрішні ресурси, наявний потенціал, уміння створювати умови для врахування потреб більшості, при цьому не ігнорувати інтереси меншості. Надзавдання кожної громади – вийти на рівень сталого розвитку, коли потреби мешканців задовольняються не тільки в реальному вимірі, але й не загрожують здатності майбутніх поколінь задовольняти власні потреби. Цей

напрямок безпосередньо відповідає Положенням Сталого Розвитку ООН, зокрема, Цілі 11 – Сталий розвиток міст та спільнот, Цілі 16 – Мир, справедливість та сильні інститути, а також Цілі 17 – Партнерство заради стійкого розвитку («United Nations», 2015).

Для підтвердження вищезазначеного можна посилатися на досвід Біляївської ТГ Одеської області. 2017 р. нею було започатковано Стратегію розвитку громади на 2017-2020 рр., яка базувалася на реальних можливостях і змінах, що відбулися за часів децентралізації, глибокому аналізу стану громади, визначенні пріоритетів розвитку з активним залученням представників самої громади, депутатів, працівників апарату ради, старост приєднаних сіл, підприємців. У Стратегії виокремлено чотири основні компоненти: власне, саму Стратегію, Програму соціально-економічного і культурного розвитку, місцеві цільові програми, місцевий бюджет. Загалом розпочата Стратегія «Біляївка-2020» мала всі ознаки стратегії сталого розвитку. Вона відповідала стратегічним цілям Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р., і Стратегії економічного і соціального розвитку Одеської області та враховувала основні положення Європейської Хартії місцевого самоврядування («У Біляївській», 2021). До реалізації було залучено Всеукраїнську асоціацію сприяння самоорганізації населення, що допомогла в проведенні діагностики стану справ, роботі з фокус-групами, в експертному оцінюванні, публічному обговоренні програм, у вивченні сильних боків і внутрішніх переваг, слабких боків, ризиків і загроз розвитку. Ключова місія (головна мета), яку поставила перед собою громада, – це побудувати згуртовану спільноту, у якій буде комфортно проживати мешканцям і добре відпочивати гостям, кожен зможе споживати чисту джерельну питну воду, вирощувати екологічно чисті овочі й фрукти, а також вивести громаду на рівень спроможності та самодостатнього сталого розвитку завдяки об'єднанню та мобілізації внутрішніх і зовнішніх фінансових, матеріальних, людських та інших ресурсів. Реалізація місії в повному обсязі включала: зростання інвестиційної привабливості громади, інституційної спроможності спільноти, підвищення якості життя мешканців. З метою забезпечення сталого впровадження Стратегії було створено єдину інформаційну платформу, дорадчі органи зі залученням представників малого і середнього бізнесу, туристичної сфери, функції яких полягали в постійному проведенні консультацій, пошуку ринків збуту вирощеної продукції, альтернативних джерел фінансування (бюджетних, приватних, міжнародних) («У Біляївській», 2021).

Важливо, що подібні підходи демонстрували й інші ТГ. Тож для досягнення сталого розвитку всіх громад еліта може скористатися кількома підходами. Перший – добре знати й володіти місцевим потенціалом, що, зрештою, допоможе реалізувати поставлені завдання. Другий – це постійний діалог із населенням громади, на чому наголошується в Положенні про Конгрес місцевих та регіональних влади («Указ Президента», 2021а).

Кінцева мета децентралізації – це *стала громада*, у якій забезпечуються основні права та свободи людини, де органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль у гарантуванні прав людини через підзвітність обраних представників перед громадянами, де найменш представлені групи (зокрема, ідеться про внутрішньо переміщених осіб, етнічні меншини, молодь) також захищені. Тому компроміс, консенсус, переговори, діалог для еліти в цьому процесі постають важливими інструментами.

Сталий розвиток повинен забезпечити не лише належний рівень життя людей, але й безпеку. Під безпековим середовищем розуміється не тільки реальна відсутність загрози, але й громадський порядок, при якому надається шанс людям, незалежно від того, які вони мають історичні корені, культуру, віру, відчутти себе захищеним у повному розумінні цього слова, тому що право на безпечне життя – це природне право, норма цивілізованого світу і всі надбання, багатства, скарби нічого не варті порівняно зі самою людиною. Безпека ж включає територіальну цілісність і соціальну захищеність людей, гарантованість їхніх прав перед центральною владою, екологічну стабільність, стійку внутрішню рівновагу системи, готовність до стихійних лих та епідемій, здатність при потребі ліквідувати їхні наслідки та оперативно відновити функціонування усіх установ, що забезпечують життєдіяльність



населення (Смолянук, 2016). Такий підхід, на нашу думку, продиктовано реальною ситуацією, що сформувалася у країні, оскільки сім поспіль років держава перебуває в стані гібридної війни з Росією. Зважаючи на це, завдання еліти – забезпечити політичну стабільність у кожному регіоні, кожній громаді, що закладає підвалини для підтримки і безперервного функціонування самоврядної системи, громадського порядку, легітимності й ефективності влади загалом, цілісності й неподільності території і, що найважливіше, додає впевненості та оптимізму людям у завтрашньому дні.

На основі викладеного матеріалу можна сформулювати такі **пропозиції та рекомендації**, що спрямовані на вдосконалення діяльності місцевої еліти з громадою, оптимізацію управління, участь населення в місцевих справах.

1. Побудову реального місцевого самоврядування неможливо здійснити без професійної еліти, здатної забезпечити весь комплекс заходів, окреслених реформою децентралізації влади, впливати на якість життя кожного громадянина, а також громад сіл, селищ, міст, чітко усвідомлювати наслідки власної діяльності. Звісно, що для формування, підготовки і виховання державницької, національної, патріотично орієнтованої, обізнаної на місцевих справах, освіченої еліти потрібен тривалий час. Об'єктивно в межах останнього може сформуватися своєрідний перехідний період, оскільки будь-яка реформа завжди потребує коректив, урахування реалій, взаємодію та підкріплення ініціативою знизу. Цей період вимагає створення нових процедур і механізмів комунікації з громадою й залучення її членів до розроблення стратегії розвитку громад. Самоврядні території, що утворились внаслідок адміністративно-територіально поділу, повинні мати не лише оптимальну за розмірами відокремлену територію, відповідну чисельність населення, але й достатню для саморозвитку, самозабезпечення фінансову й економічну базу, комунальну власність, що дає еліті змогу виконати завдання щодо розбудови самодостатніх громад, надання мешканцям якісних і доступних послуг. Саме тому стратегічне мислення, професіоналізм, доброзичливість, увічливість, людяність і бажання допомогти – ключові підходи в роботі еліти з громадою. В умовах трансформації підвищується роль інституту старост, який 29 липня 2021 р. отримав законодавче поле відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост».

2. Еліта повинна налагодити взаємини органів самоврядування й державної гілки влади. Розподіл влади на місцевому рівні дещо відмінний від того, як це відбувається на рівні центру. Тим більше, враховуючи, що процес децентралізації не завершено, дії й кроки еліти обох гілок влади повинні продумуватися, щоб мінімізувати негативні наслідки розподілу та уникнути протистояння. Усім добре відома істина: при сильній, життєздатній місцевій владі всі інші рівні влади отримують міцний тил і гарантію стабільності країни.

3. Успішне завершення децентралізації влади та функціонування всієї системи місцевого самоврядування й регіонального управління суттєво впливає на всю політичну ситуацію в країні, діяльність органів центральної влади, формування правової, демократичної держави. Місцева влада і місцева еліта по суті стають єдиною ланкою між державою і суспільством, сприяючи залученню активної частини населення до управління. Не варто забувати, що з регіонального та місцевого рівнів часто стартують у велику політику, у загальнодержавні структури молоді перспективні місцеві лідери та діячі. Місцева еліта для цього стає надійним кадровим резервом. За підсумками місцевих виборів 2020 р., багато новостворених громад очолила молодь, якій довірили управляти місцевими справами. Саме вона в перспективі зможе долучитися до державотворчих процесів. Водночас еліта має бути добре вмотивованою щодо діяльності на місцевому рівні, глибоко розумітися на місцевих проблемах. Посадовці повинні постійно підвищувати власну кваліфікацію, знати зарубіжний досвід роботи місцевих спільнот, бути максимально відкритими для населення. На місцях потрібно відпрацьовувати ефективну систему відбору з найактивнішої частини населення, спеціалістів, які мають відповідний рівень освіти та професійну підготовку та зацікавлені в кар'єрному зростанні. Одним із кроків формування місцевої еліти є підготовка

конкурентоспроможних випускників у закладах вищої освіти, зокрема такі спеціальності як «Політологія», «Публічне управління», «Адміністративний менеджмент» тощо.

4. Зміцненню добросовісності у взаєминах між елітою та громадою, розвитку інституту місцевого самоврядування сприяло б запровадження інституту місцевого омбудсмена, який не лише б допомагав мешканцям вирішувати місцеві справи, але й сприяв гармонізації інтересів усіх зацікавлених суб'єктів самоврядного процесу в межах територіальних громад, унеможливив узурацію влади посадовцями, чиновниками, домагаючись публічного обговорення їхньої діяльності, запобігав поширенню корупції в їхньому середовищі, сприяв залученню громадян до вирішення місцевих справ. Подібна практика діє в європейських країнах і була б доцільною для нашої з огляду її європейського майбутнього.

5. Зарубіжний досвід свідчить, що створення концептуально нової парадигми місцевої влади й досягнення ефективного управління на місцях має забезпечити не рівновага влади, а пріоритет однієї з гілок при обмеженнях, стримуваннях з боку іншої. Це баланс взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Між ними не повинно бути перешкод. Вони об'єктивно мають доповнювати одна одну, оскільки сутність розмежування полягає не в повному розподілі сфер впливу представницького і виконавчого органів, а в тому, щоб запобігти можливій монополізації влади одним із них. Отже, обидві гілки влади, що функціонують на місцях, не мають втручатись у компетенції одна одної, а лише взаємно страхувати, забезпечувати дотримання як місцевих, регіональних, так і національних інтересів. У разі виникнення конфліктів, суперечностей між ними законодавчо мають бути закріплені норми, процедури для врегулювання. Можливо в перспективі ці функції будуть покладені на інститут префектів.

6. Нині перед місцевим самоврядуванням відкривається інша модель розвитку, що базується на громадянській партиципації. Найголовніше для місцевої еліти – скористатися цим історичним шансом повною мірою і, долаючи труднощі політичного, правового, організаційного характеру, використовуючи ресурси громад, новоутворених самоврядних органів, домогтися виконання всієї сукупності заходів, визначених нормативно-правовою базою, щоб кожен мешканець відчув позитивні зміни не в майбутньому, а в сьогоденні, і почав більше довіряти місцевій владі та місцевій еліті. Адже мета в усіх одна – побудова самодостатніх, спроможних, дієздатних громад, надання рівних можливостей усім громадянам у задоволенні їхніх потреб та інтересів. Зрештою, можна спрогнозувати: перспектива є лише у тієї місцевої еліти, яка виявиться здатною виправдати законні очікування українців – членів територіальних громад.

#### ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:

1. Бардачов, Ю., Лопушинський, І., та Плющ, Р. (Ред.). (2019). *Громадівська модель самоврядування в Україні: колективна монографія*. Херсон: Книжкове вид-во ФОП Вишемирський В.С.

2. Брошнів-Осадська ТГ. (2021). <https://www.google.com/search?q>

3. Батанов, О. (2003). *Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні*. Київ: Видавничий дім «Ін Юре».

4. ВеликокопанівськаТГ. (2021). <https://www.google.com/search?q>

5. Горбатенко, В. (1999). *Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть*. Київ: Видавничий центр «Академія».

6. Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування щодо участі у справах місцевої влади (2009). [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text)

7. Закон України № 552–ІХ. (2020). Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text>

8. Європейська Хартія місцевого самоврядування (1985). [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)

9. Іщейкін, К. (2017). Бюджет участі: особливості запозичення досвіду. *Держава і право. Політичні науки. Вип. 75*. С. 144–151.
10. Іщейкін, К. (2018). *Політико-правові засади бюджету участі в системі демократичних практик: світовий досвід і Україна*. Київ: Вид-во «Юридична думка».
11. Іщейкін, К. (2018). Причини та наслідки впровадження механізмів участі. *Гілея, Вип. 129*. С. 264–267.
12. Каланчакська ТГ. (2021). <https://www.google.com/search?q>
13. Колодій, А. (2001). Децентралізація бюджетної системи та економічне зростання. *Фінанси України. №3*. С. 63–68.
14. Колодій, А. (2008). Процес деліберації як складова демократичного врядування. *Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування. 2008*. С. 106–110.
15. Кресіна, І. (2015). Вплив децентралізації на ефективність публічної влади. *Віче. №12*. С. 11–13.
16. Кресіна, І. (2015). Перспективи децентралізації влади в контексті регіональної політики України: чи йдемо в Європу? *Публічне право. №2*. С. 12–18.
17. Ланчинська ТГ. (2021). <https://www.google.com/search?q>
18. Матвієнко, А. (2010). *Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні* [Автореф. дис... канд. політ. наук]. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького.
19. Матвієнко, А. (2015). *Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна: монографія*. Київ: Ін-тут держави і права імені В. М. Корецького НАН України,
20. Матвієнко, А. (2015). Правові засади об'єднання територіальних громад в Україні. *Evropsky politicky pravny diskurz. Vol 2. №5*. S. 131–134.
21. Плющ, Р. (Ред.) (2016). *Місьцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях*. Київ: РІДНА МОВА.
22. Плющ, Р. (Ред.) (2016). *Місьцеве самоврядування в умовах децентралізації влади*. Київ: Рідна мова.
23. Некряч, А., Лопушинський, І. та Оленковська, Л. (2021). Місцева влада України на шляху демократичного транзиту: політико-управлінські аспекти. *Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 89*. С. 230–248.
24. Оленковська, Л. та Проніна, О. (2021). Виконкоми в системі місцевого самоврядування – необхідність чи атавізм? *Вісник ХНТУ*. № 1(76). С. 143–150.
25. Поміччанська ТГ. (2021). <https://www.google.com/search?q>
26. Присиваська громада. (2021). <https://www.auc.org.ua/uspiky/prysyvaska-otg-nahersonshchyni-realizuye-proekty-yaki-zgurtuvaly-aktyvizuvaly-ta-zbagatyly>.
27. Постанова Верховної Ради (2020). Про утворення та ліквідацію районів: України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>
28. *Проект «Партиципаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади»*. <http://www.pauci.org/openh-project.pbp.id=22>
29. *Проект Ради Європи «Посилення демократії та довіри на місцевому рівні в Україні»* (2021). [https://www.coe.int/uk/web/kyiv/strengthening-democracy-and-building-trust-at-local-level-in-ukraine#%2256378343%22:\[2,1\]](https://www.coe.int/uk/web/kyiv/strengthening-democracy-and-building-trust-at-local-level-in-ukraine#%2256378343%22:[2,1])
30. Постанова Кабінету Міністрів України №214 (2015). Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015>.
31. Рішення Біляївської міської ради №311–VII (2017). Стратегія розвитку Біляївської ОТГ на 2018–2020 роки. <https://bilyayivka.city/articles/147674/u-bilyaivskij-otg-miska-rada-iniciyuvala-zustrich-z-pidpriyemcyami-govorili-pro-podatki-ta-spivpracyu>

32. Розпорядження Кабінету Міністрів України №712–р. (2020). Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад областей. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/712-2020-%D1%80#Text>
33. Смолянчук, В. (2016). Політична система України: джерела стабільності та чинники дестабілізації. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*. № 3-4. С. 32-43.
34. Ткачук, А. (2017, січень, 13). *Про децентралізацію й успіхи, ризики і роль парламенту*. Дзеркало тижня.
35. У Білявській ОТГ міська рада ініціювала зустріч з підприємцями: говорили про податки та співпрацю. (2021, червень, 02) БілявкаCity. <https://bilyayivka.city/articles/147674/u-bilyaivskij-otg-miska-rada-iniciyuvala-zustrich-z-pidpriyemtsyami-govorili-pro-podatki-ta-spivprasyu>
36. Указ Президента України (2021). Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентіві України. <https://www.president.gov.ua/documents/892021-37105>
37. Указ Президента України (2021). Про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентіві України. <https://www.president.gov.ua/documents/73/2021-36833>.
38. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. (2018). *Strengthening Democracy and Building trust at Local Level in Ukraine*. <https://rm.coe.int/project-leaflet-ukraine-eng/16808ff88e>
39. Lopushynskiy, I., Nekriach, A. & Vinogradchii, V. (2019). Municipal reforms in eu countries in the context of realization of the principles of decentralization and deconcentrations of the authorities. *Evropsky politicky a pravni diskurs*. Svazek 6, 3 vydani. С. 87–98.
40. United Nations Ukraine. (2015). Глобальні цілі сталого розвитку 2015-2030. <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html>

## REFERENCES:

1. Bardachov, Yu., Lopushynskiy, I., & Pliushch, R. (Red.). (2019). *Hromadivska model samovriaduvannia v Ukraini*. [Civic model of self-government in Ukraine]. Kherson: Knyzhkove vyd-vo FOP Vyshemyrskiy V.S. [in Ukrainian].
2. Broshniv-Osadska TH. (2021). <https://www.google.com/search?q> [in Ukrainian].
3. Batanov, O. (2003). *Konstytutsiino-pravovi status terytorialnykh hromad v Ukraini*. [Constitutional and legal status of territorial communities in Ukraine]. Kyiv: Vydavnychiy dim» In Yure». [in Ukrainian].
4. Velykokopanivska TH. (2021). <https://www.google.com/search?q> [in Ukrainian].
5. Horbatenko, V. (1999). *Stratehiia modernizatsii suspilstva: Ukraina i svit na zlami tysiacholit*. [Strategy for modernization of society: Ukraine and the world at the turn of the millennium]. Kyiv: Vydavnychiy tsentr «Akademiiia». [in Ukrainian].
6. Dodatkovyi protokol do Yevropeiskoi Khartii mistsevoho samovriaduvannia shchodo uchasti u spravakh mistsevoi vlady (2009). [Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government for Participation in Local Government Affairs]. [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text) [in Ukrainian].
7. Zakon Ukrainy № 552–ІKh. (2020). Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo obihu zemel silskohospodarskoho pryznachennia. [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Circulation of Agricultural Lands]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text> [in Ukrainian].
8. Ievropeiska Khartiia mistsevoho samovriaduvannia (1985). [European Charter of Local Self-Government]. [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text) [in Ukrainian].
9. Ishcheikin, K. (2017). Biudzheth uchasti: osoblyvosti zapozychennia dosvidu. [Participation budget: features of borrowing experience]. *Derzhava i pravo. Politychni nauky*. Vyp.75. S. 144 – 151. [in Ukrainian].
10. Ishcheikin, K. (2018). *Polityko-pravovi zasady biudzhetu uchasti v systemi demokratychnykh praktyk: svitoviy dosvid i Ukraina*. [Political and legal principles of the budget of

participation in the system of democratic practices: world experience and Ukraine]. Kyiv: Vyd-vo «Iurydychna dumka». [in Ukrainian].

11. Ishcheikin, K. (2018). Prychyny ta naslidky vprovadzhennia mekhanizmiv uchasti. [Causes and consequences of the introduction of mechanisms of participation]. *Hileia, Vyp.129*. S. 264 – 267. [in Ukrainian].

12. Kalanchakskia TH. (2021). <https://www.google.com/search?q> [in Ukrainian].

13. Kolodii, A. (2001). Detsentralizatsiia biudzhetnoi systemy ta ekonomichne zrostantia. [Decentralization of the budget system and economic growth]. *Finansy Ukrainy. №3*. S.63 – 68. [in Ukrainian].

14. Kolodii, A. (2008). Protses deliberatsii yak skladova demokratychnoho vriaduvannia. Demokratchni standarty vriaduvannia y publichnoho administruvannia. [The process of deliberation as a component of democratic governance]. 2008. S.106 –110. [in Ukrainian].

15. Kresina, I. (2015). Vplyv detsentralizatsii na efektyvnist publichnoi vlady. [The impact of decentralization on the efficiency of public power]. *Viche. №12*. S.11-13. [in Ukrainian].

16. Kresina, I. (2015). Perspektyvy detsentralizatsii vlady v konteksti rehionalnoi polityky Ukrainy: chy ydemo v Yevropu? [Prospects for decentralization of power in the context of regional policy of Ukraine: are we going to Europe?]. *Publichne pravo. №2*. S.12–18. [in Ukrainian].

17. Lanchynska TH. (2021). <https://www.google.com/search?q> [in Ukrainian].

18. Matviienko, A. (2010). Polityko-pravovi zasady detsentralizatsii vlady v konteksti administrativnoi reformy v Ukraini. [Political and legal principles of decentralization of power in the context of administrative reform in Ukraine]. [Avtoref. dys... kand. polit. nauk]. Kyiv: Instytut derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho. [in Ukrainian].

19. Matviienko, A. (2015). *Polityko-pravovi zasady terytorialnoi orhanizatsii derzhavy: svitovyi dosvid i Ukraina*. [Political and legal principles of territorial organization of the state: world experience and Ukraine]. Kyiv: In-tut derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, [in Ukrainian].

20. Matviienko, A. (2015). Pravovi zasady obiednannia terytorialnykh hromad v Ukraini. [Legal principles of unification of territorial communities in Ukraine]. *Evropsky politickyia pravnidiskursz. Vol 2. №5*. S. 131–134. [in Ukrainian].

21. Pliushch, R. (Red.) (2016). *Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: yevrointehratsiinyi shliakh*. [Local self-government in Ukraine: the European integration path]. Kyiv: RIDNA MOVA. [in Ukrainian].

22. Pliushch, R. (Red.) (2016). *Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii vlady*. [Local self-government in Ukraine: the European integration path]. Kyiv: Ridna mova. [in Ukrainian].

23. Nekriach, A., Lopushynskiy, I. & Olenkovska, L. (2021). Mistseva vlada Ukrainy na shliakhu demokratychnoho tranzytu: polityko-upravlinski aspekty. [Local government of Ukraine on the path of democratic transit: political and managerial aspects]. *Derzhava i pravo: Zbirnyk naukovykh prats. Yurydychni i politychni nauky. Vypusk 89*. S. 230-248. [in Ukrainian].

24. Olenkovska, L. & Pronina, O. (2021). Vykonkomy v systemi mistsevoho samovriaduvannia – neobkhidnist chy atavizm? [Executive committees in the system of local self-government - a necessity or an atavism?]. *Visnyk KhNTU. № 1(76)*. S.143 –150. [in Ukrainian].

25. Pomichnianska TH. (2021). <https://www.google.com/search?q> [in Ukrainian].

26. Prysylvaska hromada. (2021). <https://www.auc.org.ua/uspihy/prysylvaska-otg-nahersonshchyni-realizuye-proekty-yaki-zgurtuvaly-aktyvizuvaly-ta-zbagatyly>. [in Ukrainian].

27. Postanova Verkhovnoi Rady (2020). Pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv: Ukrainy. [On formation and liquidation of areas: Ukraine.]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> [in Ukrainian]. [in Ukrainian].

28. *Proiekt «Partytyspatornyi biudzheth – mozhlyvosti dlia pidvyshchennia hromadskoi aktyvnosti i vstanovlennia nalezhnoho partnerstva z orhanamy vlady»*. [Project «Participatory budget - opportunities to increase civic activism and establish a proper partnership with the authorities»]. <http://www.pauci.org/openh-project.pbp.id=22> [in Ukrainian].

29. Projekt Rady Yevropy «Posylennia demokratii ta doviry na mistsevomu rivni v Ukraini» (2021). [Strengthening Democracy and Confidence at Local Level in Ukraine]. [https://www.coe.int/uk/web/kyiv/strengthening-democracy-and-building-trust-at-local-level-in-ukraine#%256378343%22:\[2,1\]](https://www.coe.int/uk/web/kyiv/strengthening-democracy-and-building-trust-at-local-level-in-ukraine#%256378343%22:[2,1]) [in Ukrainian].
30. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy №214 (2015). Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad. [On approval of the Methodology for the formation of affluent territorial]. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015>. [in Ukrainian].
31. Rishennia Biliaivskoi miskoi rady №311–VII (2017). Stratehiia rozvytku Biliaivskoi OTH na 2018–2020 roky. [Development strategy of Bilyaivska TC for 2017-2020]. <https://bilyayivka.city/articles/147674/u-bilyaivskij-otg-miska-rada-iniciyuvala-zustrich-z-pidpriyemcyami-govorili-pro-podatki-ta-spivpracyu> [in Ukrainian].
32. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy №712–r. (2020). Pro vyznachennia administratyvnykh tsentriv ta zatverdzhennia terytorii terytorialnykh hromad oblastei. [On determination of administrative centers and approval of territories of territorial communities of regions]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/712-2020-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
33. Smolianiuk, V. (2016). Politychna systema Ukrainy: dzherela stabilnosti ta chynnyky destabilizatsii. [Ukraine's political system: sources of stability and factors of destabilization.]. *Naukovo-informatsiyni visnyk Akademii natsionalnoi bezpeky. № 3-4. S. 32-43.* [in Ukrainian].
34. Tkachuk, A. (2017, sichen, 13). Pro detsentralizatsiiu y uspikhy, ryzyky i rol parlamentu. [On decentralization and the successes, risks and role of parliament]. *Dzerkalo tyzhnia.* [in Ukrainian].
35. *U Biliavskii OTH miska rada initsiiuvala zustrich z pidpriyemtsiamy: hovoryly pro podatky ta spivpratsiu.* (2021, Jan., 02). [In Bilyavskaya OTG the city council initiated a meeting with businessmen: talked about taxes and cooperation]. BilyavkaCity. <https://bilyayivka.city/articles/147674/u-bilyaivskij-otg-miska-rada-iniciyuvala-zustrich-z-pidpriyemcyami-govorili-pro-podatki-ta-spivpracyu> [in Ukrainian].
36. Ukaz Prezydenta Ukrainy (2021). Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Konhres mistsevykh ta rehionalnykh vlad pry Prezydentovi Ukrainy. [On the Congress of Local and Regional Authorities under the President of Ukraine]. <https://www.president.gov.ua/documents/892021-37105> [in Ukrainian].
37. Ukaz Prezydenta Ukrainy (2021). Pro Konhres mistsevykh ta rehionalnykh vlad pry Prezydentovi Ukrainy. [On the Congress of Local and Regional Authorities under the President of Ukraine.]. <https://www.president.gov.ua/documents/73/2021-36833>. [in Ukrainian].
38. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. (2018). Strengthening Democracy and Building trust at Local Level in Ukraine. <https://rm.coe.int/project-leaflet-ukraine-eng/16808ff88e>
39. Lopushynskiy, I., Nekriach, A. & Vinogradchii, V. (2019). Municipal reforms in eu countries in the context of realization of the principles of decentralization and deconcentrations of the authorities. *Evropsky politicky a pravni diskurs. Svazek 6, 3 vydani. C. 87–98.*
40. United Nations Ukraine. (2015). Hlobalntsi tsili staloho rozvytku 2015-2030. <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html>

**Anastasiia Nekriach,**

*Doctor of Political Sciences, Professor, Professor of the Department of Humanities and Social Sciences, Poltava State Agrarian University*

**Anastasiia Herhel,**

*Master's student of the Faculty of Accounting and Finance, specialty Political Science, Poltava State Agrarian University*

**Oleksandr Butskiy,**

*Master's student of the Faculty of Accounting and Finance, specialty Political Science*

***Elite as a Key Subject of Transformative Transfigurations  
at the Local Level in Conditions of Decentralization of Ukraine***

*The article analyzes the publications on the issues of the local elite, which testified to the scientific interest in the study of political processes taking place at the local level, the implementation of the reform of decentralization of power; it is noted that the number of scientific works devoted not only directly to the reform, but also to the regional and local elite, its role and place in the state-building processes has recently increased; It was found that the process of change initiated at the local level is directly related to the local elite, whose activities cover all areas of livelihood needs and which, despite a significant number of problems, occupies a leading place in the development and political stability of regions and communities. emphasizes that the reform has become a truly difficult test for the elite, state institutions and local governments; it is shown that for the current stage of development of political science it is important to clarify the mechanisms of formation of the professional elite, able to provide the full range of measures necessary for the successful completion of local transformations; the role and place of the elite in the transformations taking place at the local level in the conditions of decentralization are analyzed; tasks and mechanisms of formation of local elite are defined; the interdependence of population activity on redistribution of administrative functions and powers from the state to regions and on places is revealed; the role and place of the elite and its influence on local processes, activity of citizens, formation of able-bodied territorial communities in the context of decentralization are shown and analyzed; the need for cooperation of the elite with political parties has been proved; organizations, non-governmental organizations, representatives of the business sphere, clarified the problems in the work of the elite and its role in the participation of citizens in the «participatory budget», developed practical recommendations for improving the work of the elite locally.*

**Keywords:** state, central government, regional government, local government, reform, elite, decentralization, interaction, participation, community.

<https://doi.org/10.31392/NPU-nc.series22.2021.30.07>

УДК: 327.5:321.7"71"

**Муха Вікторія Вячеславівна,**  
аспірантка, Національна академія  
державного управління при Президентові України  
[victoria.mukha@gmail.com](mailto:victoria.mukha@gmail.com); ORCID:0000-0002-9954-5603

### **РЕФЕРЕНДУМ ЯК ФОРМА ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*Доведено, що референдум є формою безпосередньої демократії, через яку здійснюється народне волевиявлення в Україні. З прийняттям у січні 2021 р. нового закону «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» відкриваються нові перспективи та політичні проблеми практичної реалізації участі громадян у законодавчому процесі України. Закон є потужним засобом, який дозволяє встановити законодавчу основу для проведення всеукраїнського референдуму, що охоплює конституційні поправки, міжнародні договори та інші законодавчі положення. Згідно з новим законом громадяни України є суверенними учасниками всеохоплюючого політичного процесу, що є чинником зміцнення в Україні принципів народовладдя. При подальшій розробці механізмів національно-державного самовизначення необхідно враховувати певні ризики, пов'язані з інститутом референдуму, бажанням правлячої еліти або різних груп впливу реалізувати популістські рішення.*

*Інноваційність Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» полягає у визначенні можливості запровадження електронних голосувань та інших процедур під час організації та проведення всеукраїнського референдуму. З метою забезпечення організації та проведення всеукраїнського референдуму закон передбачає створення автоматизованої інформаційно-аналітичної системи щодо забезпечення електронного голосування. На основі вивчення зарубіжного досвіду та законодавства було розроблено автоматизовану інформаційно-аналітичну систему, яка покликана убезпечити від маніпуляцій з підписами. Однак в статті доведено, що процедура електронного голосування*