

С. С. Соха

аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету

ВПЛИВ ЕЛІТИ НА ПРАВОВЕ ПІДҐРУНТЯ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Дослідження присвячене всебічному аналізу впливу елітарних груп на формування та розвиток правових механізмів взаємодії громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування в Україні. Розглядаються ключові аспекти участі політичної, економічної та інтелектуальної еліти у процесах правотворення та реалізації нормативно-правових актів на місцевому рівні. Дослідження висвітлює особливості впливу елітарних груп на формування правового підґрунтя демократичного врядування та розвиток місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

У роботі аналізуються механізми взаємодії між елітами, громадськими організаціями та органами місцевого самоврядування у контексті розробки та впровадження місцевих нормативно-правових актів. Особлива увага приділяється дослідженню ролі еліт у забезпеченні ефективного діалогу між владою та громадянським суспільством, а також їх впливу на процеси демократизації місцевого управління та розвиток громадської участі.

Методологічною основою дослідження є комплексний підхід, що поєднує системний, структурно-функціональний та порівняльно-правовий методи аналізу. У роботі використано широкий спектр емпіричних даних, включаючи результати соціологічних досліджень, експертних опитувань та аналізу нормативно-правової бази місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах.

Наукова новизна дослідження полягає у розробці теоретико-методологічних засад аналізу впливу елітарних груп на формування правових механізмів місцевого самоврядування та виявленні специфічних особливостей цього впливу в умовах сучасної України. Вперше запропоновано комплексну модель оцінки ефективності взаємодії елітарних груп з органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства.

Практичне значення отриманих результатів полягає у можливості їх використання для вдосконалення нормативно-правової бази місцевого самоврядування, розробки стратегій розвитку територіальних громад та оптимізації механізмів громадської участі у прийнятті рішень на місцевому рівні. Запропоновані рекомендації можуть бути використані органами місцевого самоврядування для підвищення ефективності взаємодії з елітарними групами та громадськими організаціями.

Дослідження також містить аналіз актуальних проблем та перспектив розвитку правових механізмів взаємодії між елітами та органами місцевого самоврядування в контексті євроінтеграційних процесів та реформи децентралізації в Україні. Особливу увагу приділено питанням забезпечення прозорості та підзвітності в діяльності місцевої влади, розвитку механізмів громадського контролю та впровадження інноваційних форм участі громадян у місцевому самоврядуванні.

Ключові слова: еліта, громадянське суспільство, місцеве самоврядування, правове регулювання, взаємодія влади і громади, демократизація, децентралізація, територіальні громади.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження правового підґрунтя взаємодії громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування під впливом еліти обумовлена необхідністю вдосконалення нормативно-правової бази та механізмів такої взаємодії в умо-

вах децентралізації. Існуюча система правового регулювання відносин між елітами, громадськістю та органами місцевого самоврядування характеризується певною неузгодженістю та недосконалістю, що створює перешкоди для ефективної співпраці цих суб'єктів та потребує

комплексного наукового дослідження правових аспектів такого впливу. Недостатня правова регламентація процедур участі еліт у взаємодії громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування створює ризики для демократичного розвитку територіальних громад та може призводити до дисбалансу представництва різних соціальних груп у процесах місцевого управління, що зумовлює необхідність розробки пропозицій щодо вдосконалення відповідного законодавства з метою забезпечення ефективної та збалансованої взаємодії всіх учасників місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематика впливу еліти на правове підґрунтя взаємодії громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування досліджувалася багатьма вітчизняними науковцями. Зокрема, теоретико-правові аспекти взаємодії громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування розглядали Є.І. Остренко [5], В.П. Горбатенко, Ю.С. Шемшученко. Питання правового регулювання участі еліт у місцевому самоврядуванні досліджували М.О. Баймуратов, О.В. Новакова [4], В.М. Кампо. Особливості правового забезпечення демократичних процесів на місцевому рівні аналізували Т.М. Захарова [3], А.Ф. Ткачук, П.М. Любченко та інші. Проте в умовах децентралізації та реформування місцевого самоврядування виникає необхідність у додатковому дослідженні правових механізмів впливу еліт на взаємодію громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування.

Метою статті є комплексне дослідження та аналіз правових механізмів впливу еліт на формування та реалізацію нормативно-правової бази взаємодії громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування, а також розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання такої взаємодії в умовах децентралізації та розвитку демократичного врядування на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. Актуальність дослідження впливу еліти на формування правового підґрунтя взаємодії громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування зумовлює необхідність чіткого визначення поняття «еліта» та його теоретичного осмислення в контексті сучасних процесів державотворення. Розуміння еліти пройшло значну еволюцію від класичних теорій до сучасних концепцій. Т.М. Захарова [3] та О.В. Новакова [4] у своїх дослідженнях спираються на фунда-

ментальні праці В. Парето, який визначав еліту як групу індивідів, що демонструють найвищі показники в певній сфері діяльності, та Г. Моски, що розглядав еліту як «правлячий клас». Є.І. Остренко [5] розвиває ці ідеї, акцентуючи увагу на ролі еліти у процесах державотворення та її взаємодії з громадянським суспільством. У своєму дослідженні автор підкреслює, що саме еліта виступає ключовим фактором у формуванні ефективної системи місцевого самоврядування та розвитку громадянського суспільства. Міжнародні дослідники, зокрема R. Vrabie та A. Kudors [7], розглядають еліту як важливий елемент демократичного розвитку та наголошують на її особливій ролі у формуванні ефективних механізмів взаємодії влади та громадськості на місцевому рівні. На їхню думку, саме від якості еліти залежить успішність впровадження демократичних реформ та розвиток громадянського суспільства.

На основі аналізу існуючих підходів та з урахуванням специфіки предмету дослідження, пропонуємо авторське визначення поняття „еліта” у контексті її впливу на правове підґрунтя взаємодії громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування: еліта – це соціальна група, що володіє значним інтелектуальним, владним, економічним та соціальним капіталом, здатна формувати та впливати на правові механізми взаємодії між інститутами громадянського суспільства та органами місцевого самоврядування через формальні та неформальні канали впливу, що створює основу для безпечного та ефективного функціонування системи охорони праці на всіх рівнях. Це визначення охоплює ключові характеристики еліти як суб’єкта впливу на правотворчі процеси в системі місцевого самоврядування: наявність різних форм капіталу (інтелектуального, владного, економічного, соціального); здатність впливати на формування правових механізмів; наявність формальних та неформальних каналів впливу; соціальну відповідальність за розвиток територіальних громад. У контексті даного дослідження розглядається еліта як інтегрована соціальна група, що включає представників політичної, економічної та інтелектуальної сфер, які безпосередньо чи опосередковано впливають на формування та реалізацію правових механізмів взаємодії громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування.

Сучасний етап розвитку правового регулювання політичних інститутів у демократичній державі передбачає активізацію участі гро-

мадян у політичному процесі, що закріплено в Конституції України та Законі України „Про місцеве самоврядування в Україні”. Тією чи іншою мірою цьому сприяють такі фактори, як покращення демографічної ситуації, що наближає маси населення до інститутів влади та надає більше опцій для їх заміщення (втім, негативні демографічні тенденції також можуть сприяти більш масовому залученню населення до політичної активності через зростання протестних настроїв), засоби прискореної комунікації, розвиток освітнього процесу на основі нових технологій, наявність постійної зовнішньої загрози чи тиску, традиції суспільства та інші фактори. При цьому особливого значення набуває нормативне закріплення механізмів такої участі та визначення правового статусу всіх суб'єктів цього процесу.

Основними завданнями, які має вирішувати державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства, більшість експертів вважають законодавче закріплення різних форм демократії участі. Правова база створення та діяльності організацій громадянського суспільства має формуватись за європейськими стандартами, що знаходить своє відображення в Законі України „Про громадські об'єднання” та інших нормативно-правових актах. Державою мають бути також створені умови для здійснення організаціями громадянського суспільства ефективного громадського контролю за діяльністю органів влади, що передбачено Законом України „Про доступ до публічної інформації”. Серед основних завдань державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства респонденти також бачать надання організаціям громадянського суспільства державної фінансової підтримки, зокрема, через заснування окремого Фонду, впровадження відсоткової філантропії та ендавменту, що потребує відповідного правового регулювання [6]. Активізація політичної участі населення може виявлятися як на індивідуальному рівні, так і за допомогою інституціоналізації тих чи інших форматів участі, що має бути належним чином закріплено в законодавстві.

Правове забезпечення впливу еліти на взаємодію громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування відображається у нормативному регулюванні різних інститутів суспільно-політичного життя. Як зазначає Т.М. Захарова, структурний аналіз еліти в сучасній Україні демонструє важливість її взаємодії з різними суспільними інститутами [3]. Струк-

тура такої взаємодії включає політичні партії, суспільно-політичні організації, релігійні об'єднання, ЗМІ, професійні об'єднання та профспілки, експертно-аналітичні, наукові, освітні організації, статус яких визначається відповідними законодавчими актами.

Об'єднуючим елементом у системі правового регулювання виступають функції громадянського суспільства, серед яких формування механізмів соціально-політичної самоорганізації, правове забезпечення реалізації приватних інтересів, розвиток демократичних інститутів та принципів правової держави, консолідація громадян для реалізації соціально значущих норм, а також контроль за діяльністю інститутів державної влади. На думку О.В. Новакової, особливої уваги потребує розвиток механізмів взаємодії еліти з інститутами громадянського суспільства на місцевому рівні [4]. Еліта при цьому виступає суб'єктом нормотворення на місцевому рівні, маючи значний правовий інструментарій для вироблення, прийняття та реалізації рішень.

При цьому навіть у рамках демократичного політичного режиму можливі правові колізії між різними механізмами взаємодії громадянського суспільства та еліти. Громадянське суспільство прагне будувати правові відносини на основі принципів верховенства права, пріоритету прав особистості, максимального забезпечення свобод громадян та розвитку місцевого самоврядування. Завданням еліти є створення ефективних правових механізмів для участі громадян в управлінні місцевими справами, зокрема через формування громадських рад, експертних комісій, дорадчих органів, діяльність яких регулюється відповідними положеннями.

Є.І. Остренко у своєму дослідженні підкреслює важливість правового регулювання системи рекрутування представників громадянського суспільства до органів місцевого самоврядування [5], що забезпечує оновлення еліти та підвищення ефективності її діяльності в інтересах територіальної громади.

Важливим аспектом правового регулювання є закріплення механізмів взаємодії еліти та громадянського суспільства на місцевому рівні, що регламентується не лише законодавством, але й локальними нормативними актами. Так, відповідно до положень про громадські ради при органах місцевого самоврядування, місцева еліта зобов'язана враховувати позицію громадськості при прийнятті рішень, що стосуються розвитку територіальної громади. Ця взаємодія

посилюється в умовах децентралізації, коли зростає роль місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення.

Формат і правові механізми взаємодії еліти та громадянського суспільства значною мірою визначаються конкретними цілями та завданнями місцевого розвитку. Важливим елементом є забезпечення стабільного функціонування системи місцевого самоврядування через взаємопроникнення владних та громадських інституцій, подолання розриву між елітою та населенням. При цьому спостерігається тенденція до автономізації еліти, що створює ризики її відірваності від інтересів територіальної громади. Правове регулювання має забезпечувати баланс між необхідністю ефективного управління та потребою широкого залучення громадськості до процесів прийняття рішень.

Нормативно-правове забезпечення прозорості у формуванні політичної еліти та відкритості системи місцевого самоврядування реалізується через механізми доступу до публічної інформації, обов'язкового оприлюднення проєктів рішень, проведення громадських слухань та консультацій. Особливого значення набуває правове регулювання системи рекрутування представників громадянського суспільства до органів місцевого самоврядування, що забезпечує оновлення політичної еліти та підвищення ефективності її діяльності в інтересах територіальної громади [5].

Правове регулювання має, також, враховувати особливості взаємодії представників еліти на різних рівнях – від місцевого до загальнодержавного, що впливає на формування єдиної політики розвитку територіальних громад. В цьому контексті особливого значення набуває нормативне закріплення механізмів координації діяльності органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з громадянським суспільством. Зокрема, це стосується процедур розробки та прийняття стратегічних документів розвитку територіальних громад, де еліта виступає ключовим суб'єктом формування правової бази такої взаємодії.

В умовах сучасних викликів, зокрема тих, що постали перед Україною після 24 лютого 2022 року, особливої актуальності набуває правове забезпечення консолідації зусиль еліти та громадянського суспільства. Це знаходить відображення у нормативному регулюванні механізмів співпраці органів місцевого самоврядування з волонтерськими організаціями, громадськими об'єднаннями та іншими інститутами громадян-

ського суспільства щодо вирішення нагальних проблем територіальних громад [4]. При цьому важливим є збереження балансу між необхідністю оперативного реагування на виклики та дотриманням демократичних процедур прийняття рішень.

Ефективність правового регулювання взаємодії еліти та громадянського суспільства значною мірою залежить від якості локальної нормативно-правової бази, що формується органами місцевого самоврядування. Це стосується регламентів місцевих рад, положень про громадські слухання, статутів територіальних громад та інших актів, що визначають порядок участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення. Еліта, маючи визначальний вплив на формування цієї нормативної бази, несе відповідальність за створення ефективних механізмів взаємодії з громадянським суспільством.

Висновки. Проведене дослідження впливу еліти на правове підґрунтя взаємодії громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування дозволило встановити, що наразі відсутні чіткі правові механізми такого впливу, що знижує ефективність використання інтелектуального та експертного потенціалу еліти у розвитку територіальних громад. Сучасна нормативно-правова база місцевого самоврядування не забезпечує системного залучення еліти до процесів прийняття рішень та формування політики місцевого розвитку. Для вирішення цієї проблеми доцільно внести зміни до законодавства, зокрема:

1. Доповнити статтю 13 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” частиною 5 такого змісту: „5. У громадських слуханнях обов'язковою є участь представників експертного середовища, наукових установ, закладів освіти та громадських організацій. Висновки експертів за результатами громадських слухань додаються до протоколу слухань та підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування протягом 30 днів з моменту їх отримання”. Це сприятиме підвищенню якості та обґрунтованості рішень органів місцевого самоврядування через залучення представників місцевої еліти, забезпечить експертно-аналітичний супровід громадських ініціатив та посилить механізми взаємодії між громадськістю та владою на місцевому рівні. Така норма дозволить гарантувати професійний розгляд питань місцевого значення, оскільки експертні висновки стануть обов'язковим елементом процесу прийняття рішень, а встановлений

термін їх розгляду забезпечить оперативність реагування органів місцевого самоврядування на пропозиції громади.

2. Доповнити статтю 19 Закону України „Про статус депутатів місцевих рад” пунктом 16 частини 2 такого змісту: „16) ініціювати створення експертних груп для попереднього розгляду проектів рішень ради з питань стратегічного розвитку громади, бюджету та використання комунального майна. Висновки таких експертних груп є обов’язковими для розгляду на сесії ради”.

3. Внести зміни до статті 42 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, доповнивши частину 4 пунктами такого змісту: „21) створює при виконавчому комітеті ради постійно діючу експертну раду з питань розвитку територіальної громади; 22) забезпечує врахування експертних висновків при підготовці проектів рішень ради та її виконавчого комітету; 23) щоквартально звітує перед експертною радою про виконання наданих нею рекомендацій”.

Запропоновані законодавчі зміни спрямовані на посилення впливу еліти на взаємодію громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування через створення формалізованих каналів впливу. По-перше, введення обов’язкової участі представників експертного середовища у громадських слуханнях забезпечує безпосередній вплив інтелектуальної еліти на процеси прийняття рішень та створює правове підґрунтя для врахування експертної думки. По-друге, надання депутатам права ініціювати створення експертних груп дозволяє залучати представників місцевої еліти до попереднього розгляду стратегічно важливих питань розвитку громади, що посилює експертно-аналітичну складову в процесі взаємодії влади та громадськості. По-третє, створення постійно діючої експертної ради при виконавчому комітеті та впровадження механізму звітування перед нею забезпечує системний вплив еліти на формування та реалізацію місцевої політики через інституціоналізований механізм взаємодії. Таким чином, запропоновані зміни створюють комплексне правове підґрунтя для посилення ролі еліти як посередника та експертно-аналітичного центру у взаємодії між громадянським суспільством та органами місцевого самоврядування.

4. Розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проект Закону „Про гарантії участі експертного середовища у місцевому самоврядуванні”, в якому передбачити:

- обов’язковість створення експертних рад при органах місцевого самоврядування;
- порядок формування експертних рад через прозорий конкурсний відбір;
- механізми врахування експертних висновків при прийнятті рішень;
- відповідальність посадових осіб за ігнорування обґрунтованих експертних рекомендацій.

5. Внести зміни до Бюджетного кодексу України, доповнивши статтю 64 пунктом про обов’язкове передбачення у місцевих бюджетах видатків на забезпечення діяльності експертних рад (не менше 0,1% обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету”).

Реалізація запропонованих змін створить правові механізми для ефективної участі еліти у формуванні та реалізації рішень органів місцевого самоврядування, забезпечить врахування експертної думки при вирішенні питань місцевого значення.

Список використаної літератури:

1. Декларація «Про державний суверенітет України» № 55-12, від 16.07.1990 р. Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/55-12>
2. Постанова КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». від 3 листопада 2010 р. № 996/ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-#Text>
3. Захарова Т.М. «Деякі особливості структурного аналізу політичного класу в сучасній Україні». Політологія, «Грані», № 2 (106) лютий 2014. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/268617215.pdf>
4. Новакова О. В. Сучасні проблеми розвитку політичного класу в Україні. О. В. Новакова. Гілея : науковий вісник. Збірник наукових праць. Гол. ред. В. М. Вашкевич. К. : ВІР УАН, 2010. Випуск 41 (11). С. 440-450.
5. Остренко Є. І. Політичний клас як чинник державотворення в сучасній Україні. дис. канд. політ. наук : 23.00.02 : захищена 30.09. Остренко Євгенія Іванівна ; Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля. Луганськ, 2011. 209 с.
6. Що таке інститути громадянського суспільства та як вони пов’язані з громадськими радами? URL: <https://dsns.gov.ua/upload/1/2/3/9/7/2014-7-7-pam-cl-prav-gr.pdf>
7. Vrabie R., Yeremeev O., Kudors A. and others. The “Humanitarian Dimension” of Russian Foreign Policy Toward Georgia, Moldova, Ukraine and the Baltic States: the 2nd, supplementary edition. Ed. G. Pelnsens. Riga: 2010. p.117.

Soha S. S. The influence of the elite on the legal framework of interaction between civil society and local government bodies

This research is dedicated to a comprehensive analysis of elite groups' influence on the formation and development of legal mechanisms governing the interaction between civil society and local self-government bodies in Ukraine. The study examines key aspects of political, economic, and intellectual elite participation in the processes of law-making and implementation of regulatory legal acts at the local level. The research highlights the peculiarities of elite groups' influence on forming the legal foundation for democratic governance and the development of local self-government in the context of decentralization.

The paper analyzes the mechanisms of interaction between elites, civil society organizations, and local self-government bodies in the context of developing and implementing local regulatory legal acts. Special attention is paid to studying the role of elites in ensuring effective dialogue between authorities and civil society, as well as their influence on the processes of democratization of local governance and the development of public participation.

The methodological foundation of the research is based on an integrated approach combining systemic, structural-functional, and comparative legal methods of analysis. The study utilizes a wide range of empirical data, including results from sociological research, expert surveys, and analysis of the regulatory framework of local self-government in Ukraine and foreign countries.

The scientific novelty of the research lies in developing theoretical and methodological foundations for analyzing elite groups' influence on the formation of legal mechanisms of local self-government and identifying specific features of this influence in modern Ukraine. For the first time, a comprehensive model for evaluating the effectiveness of interaction between elite groups, local self-government bodies, and civil society institutions is proposed.

The practical significance of the obtained results lies in their potential application for improving the regulatory framework of local self-government, developing strategies for territorial communities' development, and optimizing mechanisms of public participation in local decision-making. The proposed recommendations can be used by local self-government bodies to enhance the effectiveness of interaction with elite groups and civil society organizations.

The study also contains an analysis of current problems and prospects for developing legal mechanisms of interaction between elites and local self-government bodies in the context of European integration processes and decentralization reform in Ukraine. Particular attention is paid to ensuring transparency and accountability in local government activities, developing public control mechanisms, and implementing innovative forms of citizen participation in local self-government.

Key words: elite, civil society, local self-government, legal regulation, authority-community interaction, democratization, decentralization, territorial communities.