

refrain from criticism that could seriously harm his future career. When the agenda the question of national security, the picture becomes even clearer. Criticism of the military and political leadership requires more extensive training of journalist and is likely required to pay a much higher price that most employees pay no pen ready. Israeli media have neither the capacity nor the desire to change the status quo.

**Key words:** media, political power, the state, civil society, the security of the state, the defense of the state.

УДК 352.075.1

**А. О. ГЛИВКА**

## **ЕФЕКТИВНІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ГАРАНТІЯ СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ**

*Досліджується питання ефективності місцевого самоврядування як необхідного фактору формування та розвитку громадянського суспільства. Автор акцентує увагу на проблемних питаннях розвитку місцевого самоврядування в сучасних умовах та впливу даної ситуації на становлення громадянського суспільства. Аналізується проблематика реформування місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, громадянське суспільство, ефективність, територіальна громада.

**Гливка А. О. Эффективность функционирования местного самоуправления как гарантия становления гражданского общества: проблемы реформирования**

*Исследуется вопрос эффективности местного самоуправления как необходимого фактора формирования и развития гражданского общества. Автор акцентирует внимание на проблемных вопросах развития местного самоуправления в современных условиях и влияния данной ситуации на становление гражданского общества. Анализируется проблематика реформирования местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, гражданское общество, эффективность, территориальная община.

**Glyvka Andriy. Effectiveness of local government as guaranty of civil society development: problems of reforming**

*The article examines the question of efficiency of local government as a necessary factor in the formation and development of civil society. The author focuses*

---

© ГЛИВКА Андрій Олегович – аспірант філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

*on the problematic issues of local government in the present conditions and the impact on the situation of civil society. Analyzed issues of local governance.*

**Key words:** *local government, civil society, efficiency, local community.*

Питання ефективності місцевого самоврядування станом на сьогодні є одним із центральних в умовах стрімкого розвитку політичної системи України. Можна констатувати факт необхідності реформування місцевого самоврядування, використовуючи міжнародних досвід та адаптуючи сучасні моделі місцевого самоврядування до реалій сьогодення. Актуальність даного питання полягає в тому, що за умов низького рівня розвитку місцевого самоврядування неможливо забезпечити становлення громадянського суспільства, а також його демократизацію та гуманізацію. Тому пошук нових способів збільшення ефективності місцевого самоврядування є принциповим питанням, від якості вирішення якого залежить безпосередньо процес становлення громадянського суспільства.

Проблематикою впливу місцевого самоврядування на розвиток громадянського суспільства займалися наступні вчені: О. В. Батанов, С. В. Бобровник, В. І. Борденюк, В.І. Гладій, А.С. Матвієнко, А. М. Колодій, О. Ф. Скакун, Ю. М. Тодика та ін.

Місцеве самоврядування – це необхідна передумова розвитку громадянського суспільства. Державне управління та місцеве самоврядування – це дві автономні інституції, які однак, повинні перебувати в постійній взаємодії з метою забезпечення ефективності здійснення управління у державі. В Україні наявні тенденції, на відміну від розвинених європейських країн, щодо низького рівня розвитку органів місцевого самоврядування, ігнорування демократичних засад їх побудови та функціонування.

Ефективне місцеве самоврядування як ланка громадянського суспільства має бути передусім зорієнтоване на вирішення питань соціального розвитку відповідної території, воно покликане здійснювати різноманітні функції у соціальній сфері життя населення. Від участі місцевого самоврядування у вирішенні соціальних проблем мешканців відповідної території, безпосередньої участі територіальних громад у реалізації соціальних прав та відповідних соціальних інтересів кожного їх представника залежить соціальний характер держави загалом<sup>1</sup>.

Станом на сьогодні можна констатувати факт наявності наукової дискусії з приводу незалежної природи місцевого самоврядування.

Як зазначає А.В. Коваленко, одним із питань, довкола якого не вщухає полеміка, є те, що місцеве самоврядування – це лише елемент громадянського суспільства, яке прагне побудувати Україна, чи воно є також складовою державного механізму, основне соціально-політичне призначення якого полягає у реалізації завдань та функцій держави<sup>2</sup>. Ми дотримуємося позиції взаємообумовленості місцевого самоврядування та держави. Більше того, відокремлення місцевого самоврядування від державного управління, на нашу думку, значно гальмує розвиток даного інституту громадянського суспільства та, як результат, призводить до проблемних питань його ефективності.

Ефективність місцевого самоврядування в державі повинна гарантуватися низкою принципів, на основі яких формується даний інститут. Такими принципами є принцип верховенства права, законності, гуманізму, демократизму, принцип правової держави, справедливості, рівності. Погоджуємося із думкою С.Г. Серьогіної з приводу того, що досвід становлення місцевого самоврядування в європейських країнах дозволив виробити принципи, які апробовані та втілені у багатьох державах та закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування. На жаль, під час розроблення Основного Закону України й чинного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» велика частина принципів європейської моделі місцевого самоврядування залишились поза межами правової регламентації у вітчизняному законодавстві<sup>3</sup>.

Так, у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачені наступні принципи: народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, судового захисту прав місцевого самоврядування.

Ми вважаємо, що запорукою ефективності місцевого самоврядування як гаранта утвердження громадянського суспільства в державі є ті принципи, які законодавець закладає в основу реалізації місцевого самоврядування в кожній конкретній країні. У Преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування згадуються такі важ-

ліві як принцип демократизації та децентралізації, однак у вітчизняному Законі дані принципи не висвітлені. На нашу думку, ефективність місцевого самоврядування полягає в першу чергу в його соціальній спрямованості, у наданні можливості вирішувати справи місцевого значення самостійно на рівні відповідної територіальної громади. Тому принцип демократичності місцевого самоврядування є одним із фундаментальних принципів, адже сутністю місцевого самоврядування і є утвердження демократичного порядку вирішення справ на місцях. З даного приводу обґрунтованою є позиція Т.В. Котенко, яка зазначає, що самоорганізація населення для вирішення власних проблем – взагалі ключове питання демократії. Реальне місцеве самоврядування – це конкретний крок у напрямі подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний з розв'язанням проблем формування громадянського суспільства, посиленням захисту прав і свобод людини та громадянина, їх практичною реалізацією<sup>4</sup>.

Що ж до принципу децентралізації, то ми його розглядаємо як такий, що безпосередньо визначає змістовне наповнення місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування не може бути ефективним та дієвим без відповідного рівня децентралізації влади та передачі повноважень від державних органів органам місцевого самоврядування. В даному контексті влучною є позиція В. Сенчука, який зазначає, що:

саме місцеве самоврядування часто виступає одним із найважливіших показників рівня демократичності держави;

посилення централізації управління у суспільстві засвідчує не тільки специфіку функціонування системи державного управління, а й недосконалість демократії, низький рівень гарантування прав громадян на місцеве самоуправління<sup>5</sup>.

Відповідно до ст. 132 Конституції України, територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Тобто принцип децентралізації є конституційним принципом організації територіального устрою в цілому, та системи місцевого самоврядування, зокрема.

Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня. Можна також зазначити, що питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення<sup>6</sup>.

Не можемо не погодитися із вищезазначеною позицією, адже децентралізація безпосередньо забезпечує збільшення повноважень у органів місцевого самоврядування за рахунок передачі повноважень від органів державної влади. І такий процес є необхідним з метою реформування місцевого самоврядування переосмислення його сутності в умовах трансформації політичної системи України. Так, за рахунок збільшення повноважень органів місцевого самоврядування відбувається розвантаження органів державної влади від питань які можуть і повинні бути вирішені на місцевому рівні. В свою чергу, органи місцевого самоврядування набувають більший вплив та реальні можливості вирішувати питання місцевого значення, що забезпечує демократичний лад у суспільстві. Тобто принципи демократизму та децентралізації є взаємопов'язаними, більше того, вони безпосередньо визначають рівень ефективності місцевого самоврядування у кожній конкретній країні.

Аналізуючи питання ефективності місцевого самоврядування, варто також зазначити з приводу принципу субсидіарності, який також не згаданий у Законі України «Про місцеве самоврядування». З цього приводу Х. Іздебський зазначає, що територіальні громади мають повне право, в межах закону, вільно вирішувати будь-яке питання, що не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу влади. В цілому, відповідальність за публічні справи, в першу чергу, повинні нести органи влади, які мають найтісніший зв'язок з громадянами. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії<sup>7</sup>. Варто підкреслити, що сутність принципу субсидіарності полягає в

тому, держава повинна втручатися у справи місцевого значення тільки в тих межах, в якій виникає безпосередня потреба, що не може бути задоволена за рахунок місцевого самоврядування. Однак, реалізація даного принципу потребує ґрунтовної децентралізації.

Важливе значення в контексті забезпечення ефективності місцевого самоврядування як гаранта становлення громадянського суспільства відіграють органи самоорганізації населення. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про органи самоорганізації населення», органи самоорганізації населення - представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом. Однак, наразі законодавство про органи самоорганізації населення потребує ґрунтовного удосконалення. Так, І. Шумляєва зазначає, що необхідно внести зміни до чинного законодавства щодо повноважень органів самоорганізації населення, зокрема введення диференційованого підходу до визначення повноважень громадських комітетів різного рівня, чітко визначити перелік повноважень, які можуть делегуватись радами громадським комітетам<sup>8</sup>.

Наявність законодавчо підкріпленої реальної можливості функціонування органів самоорганізації населення є однією із основних ознак громадянського суспільства та ефективності місцевого самоврядування.

Слід погодитися із І.В. Дробуш, яка зазначає, що європейська концепція розвитку місцевої демократії, яка має на меті ефективне функціонування інституту місцевого самоврядування, передбачає не лише право, а насамперед реальну спроможність місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення<sup>9</sup>.

На нашу думку, ефективність місцевого самоврядування напряму залежить від потенціалу суб'єктів місцевого самоврядування, від їх реальних можливостей вирішувати питання місцевого значення. Закріплення конституційного права на місцеве самоврядування не означає його реалізації на практиці, оскільки станом на сьогодні велика кількість територіальних громад не можуть забезпечувати свою життєдіяльність на належному рівні. Слушною є нау-

кова позиція А.С. Матвієнка, який вважає, що невеликі за розміром органи місцевого самоврядування не здатні належним чином виконувати соціальні функції, що передаються їм в результаті децентралізації них реформ та впровадження принципу субсидіарності. Дрібним муніципалітетам бракує здатності справлятися з новими завданнями, зокрема через недостатні управлінські, адміністративні та фінансові можливості<sup>10</sup>.

На нашу думку, сучасному місцевому самоврядуванню необхідні реальні зміни, що забезпечили б його ефективність та можливість реалізувати свій функціональний потенціал. Такі зміни можливі шляхом розвитку концепції «спроможних» громад, які дійсно зможуть виконувати функції суб'єктів місцевого самоврядування.

Із прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» законодавець запровадив нових механізм вирішення проблеми неспроможності окремих територіальних громад здійснювати функцій місцевого самоврядування.

У ст. 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачені принципи такого об'єднання: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності.

Однак, на нашу думку, добровільне об'єднання територіальних громад несе за собою великий ризик відсутності балансу в процесі укрупнення територіальних громад. В даному контексті ми підтримуємо позицію В.І. Гладія, який зазначає, що проведення реформи місцевого самоврядування передбачає застосування комплексного підходу, який полягає у тому, що ефективність повноважень та ресурсів може бути забезпечена збалансованим застосуванням механізмів підконтрольності та підзвітності органів місцевого самоврядування. Відсутність таких механізмів призведе до підвищення рівня закритості місцевої еліти та обмеження участі громади в управлінні містом самими лише виборами. Тому втілення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, з одного боку, актуалізує необхідність вдосконалення громадського контролю за діяльністю цих органів, з іншого боку – вимагає створення механізмів запобігання використанню засобів

прямої участі громадян з метою дестабілізації політичної ситуації на місцях<sup>11</sup>.

Станом на сьогодні, наше суспільство не готове здійснити об'єднання в громади на основі принципу самостійності. Саме тому, принцип добровільності в контексті об'єднання територіальних громад потребує критичного осмислення та удосконалення. Досвід багатьох прогресивних країн, зокрема Норвегії та Швеції підтверджує той факт, що участь центральних органів державної влади у процесі об'єднання територіальних громад є дієвим та ефективним механізмом здійснення реформи місцевого самоврядування. З метою формування повноцінних суб'єктів місцевого самоврядування необхідно встановити чіткі критерії «спроможності» суб'єкту місцевого самоврядування. Застосування в процесі об'єднання принципу добровільності не забезпечить логічного та оптимального об'єднання. І незважаючи на радикальність даної позиції, вона є ключем для розкриття функціонального потенціалу місцевого самоврядування в Україні. В даному випадку не нівелюватиметься позиція громадськості, оскільки укрупнення територіальних громад потрібно здійснювати виходячи в першу чергу з етнічних та територіальних характеристик, враховуючи безпосередньо думку населення. Тому, для України необхідно обрати компроміс – а саме змішану модель укрупнення територіальних громад за участі органів держави на основі врахування думки громадськості.

Наразі місцеве самоврядування перебуває на перехідному етапі становлення, в результаті чого виникає необхідність формувати нові підходи до його розвитку та забезпечення ефективності як гарантії становлення громадянського суспільства. В процесі реформування місцевого самоврядування повинні бути визначені конкретні напрями та механізми, які забезпечать ефективність його реалізації, наявність у суспільства реального, а не декларативного права на місцеве самоврядування. Ефективність місцевого самоврядування полягає у можливості одиниці місцевого самоврядування повноцінно виконувати свої функції, забезпечувати соціально-економічний розвиток територіальної громади, здійснювати якісне управління справами на місцях, що забезпечить упорядкованість суспільних, політичних та економічних відносин в межах всієї держави.



1. *Дробуш І.В.* Соціальна функція місцевого самоврядування: її структура, сутність та зміст // Вісник Центральної виборчої комісії. 2015. № 2 (32). С. 90.

2. *Коваленко А.В.* Завдання та функції органів місцевого самоврядування у забезпеченні захисту прав споживачів // Державне будівництво. 2012. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2012\\_2\\_44](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_44)

3. *Серьогіна С.Г.* Муниципальная реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 26. С. 4.

4. *Котенко Т.В.* Взаємодія місцевого самоврядування та громадянського суспільства: функціональний аналіз // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2012. № 4. С. 143.

5. *Сенчук В.* Місцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємної детермінації // Юридична Україна. 2009. № 6. С. 17.

6. *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України* / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. Київ, Москаленко О. М., 2012. С. 13.

7. *H. Izdebski Samorząd terytorialny Podstawy ustroju i działalności.* Wydanie III Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004. С. 94-95.

8. *Шумляєва І.* Організаційно-правові засади діяльності органів самоорганізації населення в Україні. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2))

9. *Дробуш І.В.* Укрупнення територіальних громад як необхідна умова реалізації соціальної функції місцевого самоврядування // Часопис Національного університету "Острозька академія". Сер.: Право. 2014. № 2. С. 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Choasp\\_2014\\_2\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Choasp_2014_2_15)

10. *Матвієнко А.С.* Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. С. 175.

11. *Гладій В.І.* Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід вишеградської групи та перспективи України: дис. ... канд. політ. наук.; Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника. Івано-Франківськ, 2015. С. 175.

### ***Glyyka Andriy. Effectiveness of local government as guaranty of civil society development: problems of reforming***

The article examines the question of efficiency of local government. The author focuses on the need to reform local government, using international experience and adapting current models of local government to the realities of nowadays. Therefore, finding new ways to increase the efficiency of local government is a very important matter.

The author reveals the interdependence of local governments and the state governments. Furthermore, the separation of local government from the state government significantly decreases the development of civil society institutions and as a result, leads to the problem of its effectiveness.

The author claims that the effectiveness of local government depends primarily on its social orientation, ability to decide cases of local importance independently at the local community. The principle of democratic local government is one of the

fundamental principles, because the essence of local government is the establishment of democratic order of deciding local cases.

As for the principle of decentralization, the author highlights that it directly determines the substance of local government. Local government cannot be efficient and effective without the appropriate level of decentralization and devolution of power from state agencies to local governments. Thus, by increasing the powers of local government we can provide discharging of public authorities on issues that can and should be resolved at the local level.

The author underlines that the modern local government needs real change that would ensure its effectiveness and the opportunity to realize their functional potential. Such changes are possible by developing the concept of "capable" communities that will really serve for the matters of local government. However, an opportunity of voluntary association of local communities leads a high risk of lack of balance in the process of consolidation of local communities.

Currently, local government is in transitional stage, and as a result it needs to create new approaches to its development and ensure efficiency as a guarantee of civil society. In the process of local government reform must be defined specific directions and mechanisms that will ensure the effectiveness of its implementation. The effectiveness of local government units is the ability of local government to fully perform their functions, ensure the socio-economic development of communities, implement good governance affairs at the local level that will ensure the ordering of social, political and economic relations within the entire state.

**Key words:** local government, civil society, efficiency, local community.