

УДК 352:321.7

## Місцеве самоврядування як структурний елемент системи влади сучасних країн Європи

Ю.К. МАСЛОВ

Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К.Д. Ушинського,  
м. Одеса, Україна, E-mail: pnpu\_politolog2010@mail.ru

### Авторське резюме

Стаття присвячена дослідженню теоретичних основ функціонування інституту місцевого самоврядування в системі влади сучасних держав. Зазначається, що можливість появи такого місцевого самоврядування як політичного інституту можливо лише за умов демократичного правління в державі. Розглядати місцеве самоврядування як інститут публічної влади дозволяє його визначення як права та спроможності територіальної громади здійснювати управління справами в межах своєї території на власний розсуд. Водночас місцеве самоврядування можна розглядати і як інститут громадянського суспільства, оскільки за своєю природою воно є формою добровільної самоорганізації мешканців територіальної громади навколо спільних питань життєдіяльності громади. Така подвійна природа інституту місцевого самоврядування забезпечує йому особливу роль та місце в системах влади сучасних держав, що проявляється у здатності останнього бути найближчим до людини рівнем влади, створеним самою спільнотою людей для управління справами від їх імені. Кожна країна світу обирає власну модель влади в державі, вибудовуючи притаманні тільки даній країні світу структурні зв'язки між елементами системи. Європейська хартія місцевого самоврядування пропонує користуватися принципом субсидіарності при побудові відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування в країнах, які ратифікували її положення.

**Ключові слова:** система влади, інститут місцевого самоврядування, публічна влада, громадянське суспільство, принцип субсидіарності.

© Ю.К. Маслов, 2014

## Local government as a structural element of the power system in modern European countries

YU.K. MASLOV

South-Ukrainian national pedagogical university named after K.D. Ushynsky, Odessa, Ukraine,  
E-mail: pnp\_u\_politolog2010@mail.ru

### Abstract

Theoretical foundations of local self-government system's functioning in modern states are investigated in the article. It is noted that the possibility of a local government as a political institution is possible only in democratic countries. Consider local government as an institution of public government allows its determination as the right and ability of territorial communities to manage affairs within its territory, at its discretion, while local governments can be seen as an institution of civil society, because by its nature it is a form of voluntary self-territorial community residents around common issues of the community. This dual nature of local government institution gives him a special role and place in the power system of the modern state, which is manifested in the ability of the latter to be the closest to the human level of government, created by the community people to manage affairs on their behalf.

Each country chooses its own model of power in the state, building unique to this country structural relationships between the elements of system. European Charter of Local Self-Government proposes to use the principle of subsidiarity in building relationships between state and local authorities in the countries that have ratified its provisions.

**Keywords:** power system, the institution of local governments, public authorities, civil society, the principle of subsidiarity

**Постановка проблеми.** Третя хвиля демократизації, яка спричинила структурні зміни в діючих на той час системах влади країн пострадянської Європи та ознаменувала початок широкомасштабної демократизації в зазначених країнах, одним з своїх напрямів реформування бачила створення дієвого інституту місцевого самоврядування як повноправного структурного елемента національних систем влади. Гострота питання щодо побудови дієвої системи місцевого самоврядування в цих країнах підкріплювалася й вимогами Європейського Союзу, до складу якого вони прагнули увійти. Саме ці обставини спонукали до масштабних демократичних реформ, які в результаті привели до формування системи органів місцевого самоврядування.

Існування інституту місцевого самоврядування на практиці вимагає теоретичного обґрунтування його віднесення до владних інститутів, які є структурними елементами діючих систем влади демократичних держав. Наразі серед представників політичної науки немає чіткої відповіді на питання про природу даного політичного інституту, тому виникає потреба в дослідженні даного явища та з'ясуванні його ролі та місця в демократичній системі влади.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Нові підходи до розуміння влади, її природи та місця у системі суспільного управління висвітлюють праці закордонних учених, серед яких відзначимо роботи Т. Бірна, Ж. Веделя, Д. Вілсона, С. Гейма, С. Ліча, Ж. Оффердала, Г. Холліса та ін. Серед українських дослідників питання місцевого самоврядування та його місця в політичній системі держави досліджували В. Андрушко, В. Барков, О. Батанов, І. Грицяк, Л. Дунаєва, О. Євтушенко, І. Каліушко, А. Колодій, Г. Музиченко, А. Некряч, Н. Нижник, С.

Телешун та інші. Визнаючи важливість внеску цих та багатьох інших учених у розробку різних аспектів функціонування місцевого самоврядування, не можна не визнати необхідності подальшого розвитку наукового знання про інститут місцевого самоврядування в країнах світу та Європи зокрема.

**Мета дослідження** полягає у висвітленні місця та ролі інституту місцевого самоврядування як структурного елемента діючої системи влади сучасних країн демократичного зразка.

**Виклад основного матеріалу.** В демократичному суспільстві єдиним джерелом влади є народ. Громадяни здійснюють своє право як безпосередньо, так і через відповідні суспільні механізми, що забезпечують не лише здійснення політичної волі, але й узгодження й баланс інтересів. У демократичному суспільстві такими механізмами є громадянське суспільство, демократична держава, місцеве і регіональне самоврядування. В своєму органічному і збалансованому поєднанні вони складають систему політичної демократії.

Необхідно зазначити, що демократія будується лише знизу і ніколи зверху. Якщо держава управляється королем без участі парламенту, але в ній існує місцеве самоврядування й міське самоуправління, то в таких державах існує демократія. І навпаки, якщо в державі функціонує парламент, а на місцях управління знаходиться в руках чиновників, то ні про яку демократію в таких державах не може йти і мова. Є тільки фікція для заспокоєння громадян.

Пріоритет місцевому самоврядуванню при побудові демократії в сучасних державах віддає і весь цивілізований світ. Це знайшло своє відображення і в науковій думці, і в міжнародних нормативно-правових актах. Серед останніх особливе місце займає Європейська Хартія

місцевого самоврядування (1985). У преамбулі до Хартії зазначається, що місцеві власті є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, ... що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами - членами Ради Європи, ...що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні тому, що існування місцевих властей, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління» [4].

Виходячи з цього, можна зробити висновок про публічну природу місцевого самоврядування і визнати його самостійним видом публічної влади. Ця теза має принципове значення, оскільки вона, по-перше, визнає місцеве самоврядування владою, по-друге, протиставляє його державній владі та визначає її самостійність у системі влади сучасаних країн (див.: [2]).

Таке визнання місцевого рівня публічної влади закріплено в Європейській Хартії місцевого самоврядування. «Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих влад, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення [4]. Поняття «під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення» передбачає, що ці структури не можуть бути простими управляючими державними справами на місцевому рівні, що підпорядковуються якійсь вищій структурі влади.

Значна складність полягає в необхідності визначити коло тих питань, якими органи місцевого самоврядування здатні управляти. Очевидно, що при будь-якому стані справ, органи місцевого самоврядування можуть нести відповідальність тільки за вирішення питань суто місцевого рівня і, навпаки, деякі повноваження повинні бути збережені на національному рівні. Кожній державі залишається визначити ці межі в залежності від своїх політичних, культурних, історичних та інших традицій.

Світова практика та сучасна політична наука пропонують при визначенні меж компетенції різних рівнів влади дотримуватися принципу субсидіарності. Цей принцип встановлює той факт, що виконання повноважень повинно проводитися якнайближче до реального життя громадян. «Субсидіарність включає в себе не тільки обмеження для втручання вищої владної структури в справі окремої особи або окремого співтовариства, здатного діяти самостійно, але вона також являє собою обов'язок для цієї владної структури діяти по відношенню до цієї особи або цього співтовариства таким чином, щоб вони отримали необхідні кошти для власного зростання» [2, с. 146].

Таким чином, відповідно до принципу субсидіарності, передавати повноваження вгору

до центру дозволяється тільки в тій мірі, в якій самі ці повноваження можуть бути краще здійснені на вищому рівні. При цьому непорушно залишається ідея, що ці повноваження повинні здійснюватися на рівні, настільки близькому до громадянина, наскільки це можливо.

Отже, місцеве самоврядування – це особливий вид політичної влади, що поряд з державною владою утворюють систему публічної влади в державі. Джерелом влади є народ, але в випадку місцевого самоврядування це не проста сукупність людей, а особлива спільнота – територіальна громада.

Такий підхід до визначення кола суб'єктів права на місцеве самоврядування має глибокі історичні корені. Саме в поселеннях люди історично та природним шляхом групувалися для спільного життя. Питання спільного життя вони обговорювали на сходах, загальних зборах, а для здійснення поточного управління обирали відповідних осіб (органи) – вождів, старійшин, ради тощо. Таким шляхом формувалася громада, відмінною ознакою якої є наявність виборних органів, а подібна система отримала назву громадського, комунального, місцевого або муніципального самоврядування (див.: [1]).

Що стосується інших адміністративно-територіальних одиниць, то вони були створені «зверху» – актами державної влади, за допомогою яких здійснювалося районування території держави і, в силу цього, подібні одиниці мають «штучний» характер. Так виникли, наприклад, області та райони. Населення «штучної» адміністративно-територіальної одиниці утворює «вторинну» територіальну громаду, яка може визнаватися суб'єктом права на місцеве (регіональне) самоврядування, а може і не визнаватися, що чітко зафіксовано в положеннях Європейської Хартії регіонального самоврядування.

Визнання місцевого самоврядування як специфічної форми народовладдя вказує на демократичний характер його походження. Європейська Хартія місцевого самоврядування уточнює: «Це право здійснюється радами або зборами, члени яких обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборного права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом» [4]. Тим самим забезпечується поєднання прямої та представницької демократії на місцях.

Все більшу підтримку серед науковців отримує думка, що місцеве самоврядування є однією з основних дійових інституцій, здатних потужно впливати на процес формування громадянського суспільства, оскільки має широкий набір організаційних форм залучення населення до управління громадськими справами. Саме на рівні місцевого самоврядування виявляється одна з найважливіших форм екзистенції,

людського буття, яка знаходить свій прояв у громадянській самодіяльності, самовираженні особистостей і їх територіальній організації. В цьому аспекті муніципальна влада, первинним і активним суб'єктом якої виступають жителі певної території у рамках якої реалізується комплекс важливих устремлінь людини, служить найважливішим чинником становлення й відтворення громадянського суспільства (див.: [5]).

Однією з характеристик громадянського суспільства є те, що переважна більшість його інститутів формуються й функціонують на засадах самоврядування. Індивіди безпосередньо або через утворені ними органи вирішують питання своєї життєдіяльності, вільно формують певні інститути для спільного задоволення своїх потреб та інтересів, створюють для себе правила поведінки у формі соціальних норм, якими керуються у своїй діяльності, самостійно приймають загальні рішення і самі їх виконують. Їх самоврядність забезпечується гарантованою правовими нормами можливістю прояву ініціативи, активної поведінки, правом на прийняття найбільш відповідного з точки зору інтересів індивідів та їх об'єднань рішення [5].

Місце й роль місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства виражаються в особливостях і специфіці регулювання суспільних відносин на рівні місцевого самоврядування. Вони виявляються, по-перше, в самостійності здійснення населенням муніципального утворення своїх справ, по-друге, у створенні умов для ефективного вирішення завдань місцевого самоврядування [1, с. 86].

В межах політичної науки наразі відсутня єдність серед науковців щодо співвідношення суб'єктів публічної влади (держави й місцевого самоврядування) і громадянського суспільства. Певна частина науковців розмежовують публічну владу й громадянське суспільство, оскільки вважають, що в останньому існують лише горизонтальні позавладні відносини. Інші вважають місцеве самоврядування одним з основних інститутів громадянського суспільства, але при цьому залишають поза увагою питання владного характеру повноважень його органів і посадових осіб.

Органічною частиною громадянського суспільства поряд з місцевим самоврядуванням є також держава, оскільки суспільство формує владні інститути, через парламент встановлює параметри й межі їх впливу на суспільне життя, визначає їх функції та завдання. Таким чином, заперечення певної частини науковців щодо віднесення місцевого самоврядування до структури громадянського суспільства втрачають свою гостроту, якщо перейти з позиції розмежування (протиставлення) держави і громадянського суспільства на позицію включення держави до структури останнього, тобто визнати, що громадянське суспільство охоплює не лише гори-

зонтальні (невладні), а й вертикально-владні (правові, політичні) суспільні відносини. Отже, конституційне визначення місцевого самоврядування як особливої форми реалізації публічної влади не суперечить ідеї віднесення його до складу інститутів громадянського суспільства (див.: [2]).

Процеси розвитку місцевого самоврядування і громадянського суспільства взаємопов'язані. Місцеве самоврядування є найефективнішою легальною формою участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Вимогливість до себе й до органів публічної влади, уміння виконувати весь потенціал місцевого самоврядування сприятимуть формуванню в сучасній державі основних складників каркасу громадянського суспільства.

Сила місцевого самоврядування полягає передовсім у тому, що воно ініціює рух до демократії «знизу». Через нього громадяни приходять до розуміння того, що демократія – це особиста участь кожного у справах і турботах свого соціуму, а не набір формальних виборчих процедур. Почуття відповідальності за загальну справу, як правило, досить сильно змінює людей. Навіть найпасивніших із них воно поступово перетворює на соціально активних особистостей, справжніх господарів своєї долі. Коли кількість таких людей серед населення перевищує певну критичну позначку, тоді вже можна вести мову про наявність громадянського суспільства в країні (див.: [7, с. 52]).

**Висновки.** Підсумовуючи, маємо визнати, що місцеве самоврядування є політичним інститутом, який водночас є і інститутом публічної влади, і інститутом громадянського суспільства, які у сукупності формують специфічність та певну унікальність місцевого самоврядування як структурного елемента сучасних демократичних систем влади.

Визнання інституту місцевого самоврядування як права та спроможності територіальної громади вирішувати справи місцевого значення на власний розсуд перетворює його на інститут публічної влади і вимагає свого включення в діючу систему органів влади в державі.

Самоорганізаційна природа місцевого самоврядування дозволяє віднести його до інституцій громадянського суспільства, які формуються за принципом добровільного об'єднання людей навколо спільних інтересів.

Така подвійна природа інституту місцевого самоврядування визначає його особливе місце у системі влади демократичних держав, адже таке можливо лише за умов демократії. В таких системах місцеве самоврядування є первинним рівнем влади, найбільш наближеним до людини та стореним за ініціативою самих же мешканців населеного пункту.

Національні системи влади, визнаючи єдині для всіх стандарти демократичного правління, на практиці вибудовують свої, притаманні

кожній окремій країні структурні зв'язки між елементами системи влади. Європейська хартія місцевого самоврядування найголовнішим

принципом побудови взаємин між органами державної влади та місцевого самоврядування визначає принцип субсидіарності.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст]: підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. С.Г. Серьогіної. – Х.: Право, 2005. – 256 с.
2. Дунаєва Л.М. Влада і самоврядування: еволюція діалогу [Текст]: [Монографія] / Лариса Миколаївна Дунаєва; Одеський нац. університет ім. І.І. Мечникова. – О.: Поліграф, 2009. – 356 с.
3. Євтушенко О.Н. Державна влада і місцеве самоврядування в політичній системі суспільства [Текст]: [монографія] / Олександр Никифорович Євтушенко. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. – 516 с.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036) - Назва з екрана.
5. Мамонова В. Залучення громадськості до участі в управлінні місцевими справами [Текст] / В. Мамонова // Аспекти самоврядування. – 2004. – № 5 (26). – С. 15-18.
6. Музиченко Г.В. Сучасне місцеве самоврядування в Україні: стан наукової розробки та перспективи подальшого дослідження [Текст] / Г.В. Музиченко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2007. – Вип. 11. – С. 174-184.
7. Музиченко Г.В. Концептуалізація державної політики країн пострадянського простору в умовах глобалізаційних змін [Текст]: Монографія / Г.В. Музиченко. – Одеса: Друкарський дім, 2012. – 394 с.

Стаття надійшла до редакції 08.10.2014

#### REFERENCES:

1. Derzhavne budivnytstvo i mistseve samovryaduvannya v Ukraini: pidruchnyk dlya studentiv vyshchikh navchal'nykh zakladiv (State Building and Local Government in Ukraine: a textbook for university students). Kh.: Pravo, 2005. 256 p.
2. Dunayeva, L. M. Vlada i samovryaduvannya: evolyutsiya dialohu [monohrafiya] (Authorities and government: the evolution of the dialogue: [monograph]). Odesa: Polihraf, 2009. 356 p.
3. Yevtushenko, O.N. Derzhavna vlada i mistseve samovryaduvannya v politychniy systemi suspil'stva: [monohrafiya] (State and local government in the political system of society [monograph]). Mykolayiv: Vyd-vo ChDU im. Petra Mohyly, 2010. 516 p.
4. Yevropeys'ka khartiya mistsevoho samovryaduvannya (European Charter of Local Self-Government). Regime to access: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036) -
5. Mamonova, V. Zaluchennya hromads'kosti do uchasti v upravlinni mistsevymy spravamy (Public participation in the management of local affairs). *Aspekty samovryaduvannya*, 2004, no.5 (26). pp.15-18.
6. Muzychenko, G. V. Suchasne mistseve samovryaduvannya v Ukraini: stan naukovoyi rozrobky ta perspektyvy podal'shoho doslidzhennya (Modern local government in Ukraine: level of scientific research and the prospects for further research) *Suchasna ukrajins'ka polityka. Polityky i politolohy pro neyi*. K., Mykolayiv: Vyd-vo MDHU im. P. Mohyly, 2007, no.11. pp.174-184.
7. Muzychenko, G. V. Kontseptualizatsiya derzhavnoyi polityky krayin postradyans'koho prostoru v umovakh hlobalizatsiynykh zmin: Monohrafiya (Conceptualization of government policy post-Soviet countries in terms of globalization changes: Monograph). Odesa: Drukars'kyi dim, 2012. 394 p.

**Маслов Юрій Костянтинович** – кандидат економічних наук, доцент, професор  
Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К.Д. Ушинського  
Адреса: 65120, м. Одеса, вул. Старопортофранківська, 26  
E-mail: [pnpu\\_politolog2010@mail.ru](mailto:pnpu_politolog2010@mail.ru)

**Maslov Yuri Konstantinovich** – PhD in economic science, associate professor, Full Prof.  
South-Ukrainian national pedagogical university named after K.D. Ushynsky  
Address: 26, Staroportofrankivska Str., Odessa, 65120  
E-mail: [pnpu\\_politolog2010@mail.ru](mailto:pnpu_politolog2010@mail.ru)