



ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07 (477)

Стельмащук А.М.,
д.е.н., професор
ПВНЗ «Хмельницький економічний університет»

ВАЖЛИВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ І ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Stelmashchuk A.M.,
dr.sc.(econ.), professor
PIHE "Khmelnyskyi Economical University"

IMPORTANT ASPECTS OF THE FORMATION AND FUNCTIONING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

Постановка проблеми. В Україні розпочато процес проведення територіальної реформи, пов'язаної з переходом до місцевого самоврядування. Для цього закладено конституційні засади, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють відповідні правові та фінансові основи визначеної реформи. Однак, у зв'язку з відсутністю ефективної практики, недостатнім роз'ясненням серед населення переваг нової політики, її ролі у формуванні громадянського суспільства, в якому захищені права і свободи людини – громадянина країни, намічений процес реформи просувається дуже повільно. До того ж, у зв'язку з тим, що переважна більшість територіальних громад має надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу, необхідно супроводжувати процес проведення реформ науковим обґрунтуванням та інноваційно-інвестиційним проектуванням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В процесі здійснення літературного огляду наукової літератури з тематики місцевого самоврядування і територіальних громад виявлено, що результати вивчення питань зазначеної проблеми висвітлили наукові дослідники: Н.Р. Нижник [1], В.Г. Яцуба [2], В.В. Кравченко [3], О.В. Батанов [4], І.І. Борденюк [5], О.Д. Святоцький [6], М.В. Гірняк [7], В.С. Куйбіда [15; 16], І.О. Дробот [8], В.М. Вакуленко [10], Н.В. Камінська [11], І.В. Козюра [12], Н. Кудла [14], М.О. Пухтинський [20], Ю.О. Куц [21], Ю.П. Шаров [22] та інші. Аналізуючи і позитивно оцінюючи результати їх досліджень, необхідно сформулювати на засадах системного підходу у формі концепції головні пріоритетні напрямки, методи, принципи і механізми обґрунтованого вирішення проблеми ефективного функціонування місцевого самоврядування територіальних громад.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення еволюції розвитку теорії громадянського суспільства, організації територіальних громад, визначення принципів формування ефективного місцевого самоврядування, спроможного максимально забезпечити надання якісних та доступних послуг для задоволення інтересів громадян на відповідній території.

Виклад основного матеріалу дослідження. В процесі дослідження виявлено, що існуюча в Україні система місцевого самоврядування не задовольняє потреби суспільства. Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг шляхом сталого розвитку громади. Для обґрунтування ефективного напрямку формування громадянського суспільства важливо проаналізувати його еволюційні складові.

Аналіз еволюції розвитку теорії громадянського суспільства показує, що історично першою була обґрунтована А. Токвілем та його послідовниками теорія вільної громади (теорія природних прав громади). Представники цієї теорії (Г. Аренс, Н. Гербер, О. Гірке, А. Токвіль, О. Лабанд, Е. Мейер, О. Ресслер, Шеффле, Б. Чичерін) вважали, що поряд з трьома загально визначеними конституційними гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою) повинна бути визначена й четверта –

громадівська (муниципальна). За вказаною теорією громада має право на самостійне і незалежне від центральної влади існування за своєю суттю, причому держава не утворює, а лише визнає реальну альтернативу державній автократії у системах урядування, заснованих на принципах децентралізації та самоврядування. Відзначено, що провінціям має бути надана якомога більша автономія, що дасть їм змогу вирішувати «місцеві питання», забезпечить їх розвиток, а звідси, слугуватиме благу всієї держави. Без розвитку місцевого життя і самодіяльності неможливий вільний правильний розвиток суспільства [4; 5; 8].

Відповідно до положень наступної господарської (громадсько-господарської) теорії, органи місцевого самоврядування не є державними і мають виняткове право на задоволення потреб громади у неполітичній (економічній, соціальній, культурній) сфері, розв'язуючи місцеві справи, які мають недержавний характер. Фундатори цієї теорії (Р. Моль, О. Гірке, О. Васильчиков, В. Лешков) зробили акцент на змісті комунальної діяльності. Теорія базується на тому, що територіальний колектив є елементом насамперед громадянського суспільства, і держава не втручається у місцеві справи: вони вирішуються самими територіальними громадами; питання ж політичні належать до компетенції державної влади [10; 11; 12].

Наведені вище теорії набули свого узагальнення і розвитку у громадській теорії місцевого самоврядування, яка вбачала сутність самоврядування у наданні місцевій спільноті можливості самій реалізовувати свої громадські інтереси та зберігала за урядовими органами відання тільки державними справами.

У середині XIX ст. набула поширення державницька теорія місцевого самоврядування, за якою місцеве самоврядування – одна з форм організації місцевого державного управління. Ця теорія розглядала місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну із форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Відповідно, всі повноваження територіальної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу. Однак, на відміну від центрального державного управління, місцеве самоврядування здійснюється не урядовими чиновниками, а за допомогою місцевих спільнот (територіальних громад), місцевих жителів, які зацікавлені в результатах місцевого управління. Органи місцевого самоврядування при цьому діють за принципом «дозволено лише те, що передбачено законом» [10; 11; 12].

Теорія муніципального соціалізму (кінець XIX – початок XX ст.) є сукупністю програмних положень та установок, спрямованих на забезпечення якомога повнішої демократизації місцевого життя, що ґрунтувалася на вимогах, які містилися в муніципальних програмах багатьох буржуазних політичних партій [4; 5; 8] щодо наділення міської та сільської громади правами більш широкій автономії, а також збільшення представництва населення в органах місцевого самоврядування. Прихильники ідеї муніципального соціалізму сподівалися шляхом послідовних реформ, зміни державного та громадського життя без різких стрибків та потрясінь перебудувати сучасне життя на нових засадах.

Відродження місцевого самоврядування в Україні у його сучасному розумінні припадає на період розбудови суверенної Української держави (кінець 80-х – 90-і рр.). Сучасне національне і міжнародне законодавство містить офіційні визначення місцевого самоврядування.

В системі місцевого самоврядування центральне місце займає територіальна громада. У науці існують різні підходи до визначення цього поняття. Аналіз його численних дефініцій дає підстави виділити такі критерії визначення територіальної громади, які базуються на тій чи іншій ознаці місцевої спільноти або їх сукупності як основоположних понятійно-формуючих: територіальний, соціологічний, конституційно-правовий і комплексний або системний.

Згідно територіального критерію визначення сутності територіальної громади пов'язане з використанням такої ознаки, як постійне проживання людей на території населеного пункту. Так, у конституційно-правовій літературі територіальна громада визначається як основний суб'єкт місцевого самоврядування, який складається з жителів села (кількох сіл), селища, міста [3; 10], місцева спільнота – населення муніципального утворення, об'єднане метою здійснення місцевого самоврядування у відповідному поселенні або території». Цей критерій використаний і в ч. 2 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [17], де територіальна громада визначена як жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Як базове таке визначення використовується в багатьох сучасних дослідженнях проблем місцевого самоврядування.

Соціологічний критерій визначення поняття територіальної громади дозволяє розкрити сутнісний аспект цього поняття як особливої цілісної соціальної спільноти, дослідити дію місцевих інтересів, які не тільки інтегрують територіальну громаду, але й виступають одночасно її породженням. Застосування цього критерію дозволяє встановити системи інтересів, соціальних

зв'язків і відносин у територіальній громаді. Отже, територіальна громада (відповідно до змісту цього критерію) є соціальною спільнотою, об'єднаною на основі спільності інтересів і потреб населення, що входять до неї, системності зв'язків і відносин між ними, а не проста сукупність мешканців визначеного населеного пункту. Найважливішими системоутворюючими ознаками такої спільності є стійкі економічні, соціальні, інформаційні, політичні, культурні й екологічні зв'язки та відносини, які виділяють її як досить самостійну систему просторової організації життєдіяльності людей.

В процесі наукових дискусій щодо сутності поняття «територіальна громада» встановлено, що повне розкриття змісту досліджуваної категорії можливе лише на основі комплексного, системного критерію. Громаду розглядають у трьох аспектах, як: 1) базову адміністративно-територіальну одиницю 2) форму організації місцевої влади; 3) суб'єкт цивільно-правових відносин, господарюючий суб'єкт і характеризують її як сукупність громадян України, які спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус [2; 4; 15].

За визначенням О.В. Батанова, **територіальна громада** – це складна «кумулятивна» форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднана різноплановими ознаками системного характеру. В цьому об'єднанні відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі, існує право людини на індивідуальність, окреме житло та дозвілля, консолідуються зусилля багатьох для досягнення бажаного всіма результату [4, с. 52].

Дослідник характеризує територіальну громаду як територіальну спільність, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру [4, с. 51-57].

Аналіз практичних результатів формування і функціонування територіальних громад України показує, що багато з них не є життєздатними і далекі від того, щоб бути автономними від держави. На практиці не кожне село, селище, місто є самодостатньою адміністративно-територіальною одиницею, а його жителі – самостійною територіальною громадою. Поряд з іншими причинами це обумовлюється дещо авторитарним ставленням держави до місцевого самоврядування, яка розглядає його з позицій радянської ментальності збереження тотального контролю за усіма рівнями управління. Важливу роль у цьому відіграє і менталітет населення, яке не сприймає його місцеві органи як представників влади та волі громадян, і вважає, що місцеве самоврядування – це ще один засіб впровадження державної політики на місцевому рівні. Останнє пов'язане з відсутністю адекватного зв'язку між передовою теорією та існуючою практикою [10; 16; 21].

Відомо, що в різних країнах успішно функціонують різні процедури формування місцевих органів влади, держави по-різному підходять до визначення меж їх компетенції і відповідальності, практикуються різні системи організації влади на субнаціональних, регіональних і субрегіональних рівнях [4; 5]:

1. Англо-американська (англосаксонська) система - на всіх субнаціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи державної влади загальної компетенції не створюються (Великобританія, Канада, Австралія).

2. Іберійська (латиноамериканська) система - управління на всіх рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування, а відповідні головні посадові особи (мери, префекти) одночасно затверджуються центральними органами державної влади як представники державної влади.

3. Континентальна (романо-германська), або європейська, система - будується на поєднанні місцевого самоврядування та державного управління і має два різновиди:

- на всіх субнаціональних рівнях, окрім низового, одночасно існують вибрані органи територіальної громади і державні органи, які здійснюють нагляд над діяльністю органів місцевого самоврядування;

- на низовому рівні - тільки органи місцевого самоврядування (Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія, Ірак) [11; 12].

Саме на базі останнього різновиду європейської системи (приклад Польщі) передбачено формування вітчизняної моделі місцевого самоврядування. Її основні засади закладені в Конституції України [13], в Європейській Хартії місцевого самоврядування [9] та в Законі України «Про місцеве самоврядування територіальних громад» [17].

Однак при впровадженні визначених положень допускаються відхилення. В результаті цього система місцевого самоврядування в Україні з погляду ефективності й дієвості управління значно відстає від конституційних положень, від вимог сучасності та стандартів, прийнятих у країнах Західної Європи, що не може впливати на якість виконання нею своїх функцій та надання адміністративних

послуг населенню. Тому, питання активного впровадження в Україні конституційних і законодавчих засад та Європейської хартії місцевого самоврядування набувають сьогодні особливого значення, зокрема, у контексті проголошеної адміністративно-територіальної реформи.

Для ефективного функціонування місцевого самоврядування необхідно прописати в Статутах територіальних громад і суворо дотримуватися визначених норм Конституції і відповідних Законів України та Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Територіальні громади в своїй діяльності мають опиратися на Конституційні засади, які передбачають, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу (*стаття 5*).

В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (*стаття 7*).

Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Тобто, власність територіальної громади — це земля, ліс, водні та інші природні ресурси, комунальне майно, місцевий бюджет, а також утворені територіальною громадою комунальні підприємства та у законний спосіб утворені всі місцеві органи влади, а саме: прокуратура, міліція, суд, державна виконавча служба, пенсійний фонд, податковий орган, які відповідно до ст.6 Європейської Хартії місцевого самоврядування та ст. 142 Конституції України, є відповідними адміністративними структурами територіальної громади, що забезпечуються нею ресурсами для виконання своїх завдань.

Територіальна громада як власник землі має право на розподіл землі поміж жителями-членами громади, право на визначення, кому і на який час надавати її в оренду, має право отримувати гідну плату за використання своєї землі. Як власник, має право припиняти взаємовідносини із будь-яким орендарем.

Право комунальної власності територіальної громади захищаються законом на рівні інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальної громади і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади (ст.21 Закону, ст.60 п. 1,2 Закону України «Про місцеве самоврядування»).

Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (*стаття 13*).

Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (*стаття 21*). Права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються та не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (*стаття 22*).

Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості (*стаття 23*).

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою (*стаття 142*).

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Розглядаючи існуючу систему самоврядування в контексті інтеграції України до Європейського Союзу та імплементації положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, треба визначити такі проблеми в державі:

- недосконалість адміністративно-територіального устрою; невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування та невизначеність статусу населеного пункту;
- декларативність місцевого самоврядування на регіональному рівні;
- недосконала матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування; відсутність рівного доступу до виборчого процесу в органи місцевого самоврядування (у зв'язку з чим права на участь у ньому позбавлені внутрішньо переміщені особи з зони АТО, які на законних підставах проживають на території відповідного населеного пункту);
- невизначеність статусу сільського, селищного голови (а в перспективі старости);
- наявність великої кількості делегованих повноважень та дублювання деяких повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування несе в собі найбільший потенціал демократичного державотворення, а отже, сталого розвитку територіальних громад і всього суспільства. Тому, питання імплементації в Україні принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування дуже актуальне.

Сьогодні особливого значення набувають питання впровадження в Україні Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема, у контексті проголошеної адміністративно-територіальної реформи.

Досить актуальною й безпосередньо пов'язаною з системними реформами є проблема вдосконалення взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Значною мірою успіх здійснення процесів реформування місцевого самоврядування, децентралізації, забезпечення суттєвого підвищення рівня життя громадян залежить від ефективної взаємодії між представницькою та виконавчою гілками влади.

Розбудова місцевого самоврядування є найпродуктивнішим процесом згуртування нації навколо фундаментальних цінностей громадянського суспільства, адже саме за його допомогою відбувається генерування ініціативи громадян та найбільш ефективного використання потенціалу самоорганізації соціуму. Реформування публічної влади в Україні повинно мати за мету підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад, як самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення. В той же час, Україні потрібна така організація місцевого самоврядування, за якої громади були б спроможні реалізувати свої функції, більшість ресурсів та адміністративних послуг були б в їх розпорядженні.

На жаль, сьогодні багато місцевих питань все ще вирішується або державою, або регіональними органами влади за допомогою фінансових важелів. Тому в Україні необхідно активніше розвивати і впроваджувати європейську систему місцевого самоврядування, яка побудована на відповідних принципах.

Принцип місцевого самоврядування є однією з найважливіших ознак будь-якої демократичної держави. Ці принципи закріплені Європейською Хартією про місцеве самоврядування, Всесвітньою декларацією про місцеве самоврядування та іншими міжнародними документами. Кожна європейська держава виробила свою концепцію місцевого самоврядування із самобутнім механізмом формування органів управління місцевими справами. Рада Європи виробила стандарти щодо організації й управління на місцях, що стало об'єднавчим чинником стосовно європейської моделі місцевого самоврядування.

Приєднавшись до Хартії, кожна держава зобов'язана дотримуватись загальноєвропейських стандартів, але при цьому має право виробити національну модель самоврядування на основі власних потреб і традицій.

Практика демократичних країн підтверджує дієвість і ефективність використання принципів Хартії місцевого самоврядування. Так, за принципом **«невід'ємні права людини»** (*Преамбула Хартії*) європейська спільнота звикла не тільки декларувати, але й послідовно відстоювати права людини. В той же час, українці лише багато говорять про власні права, проте не мають звички процедурно їх відстоювати, хоча в Україні європейська хартія місцевого самоврядування набрала чинності 1 січня 1998 року. Це є наслідком існуючої вітчизняної судової системи, яка призводить до ментального розриву суспільної свідомості українців між визначенням прав і свобод людини та обов'язком жити у правовому полі держави.

В демократичних країнах, де існує розвинуте місцеве самоврядування і функціонує **«принципи демократії»** (*Преамбула Хартії*), там панує демократичне врядування, там держава і влада підконтрольні громадянам, а не навпаки. Хоча українське суспільство також переконане в значно більшій демократичності системи місцевого самоврядування порівняно з державною владою, проте в ментальності наших співгромадян досить поширена відсутність взаємозв'язку демократії, як нашого права брати участь у процедурах формування представницької влади та демократії як власної

відповідальності за прийняття виборцем рішень. Тому демократія як процедура, а не абстрактна цінність, усе ще не домінує у нашому суспільстві. Це переконливо підтверджують вибори в органи державної влади.

Особливо важливим для нас є врахування «**принципу субсидіарності**» (ст. 4 Хартії), який передбачає особливість формування повноважень, компетенцій та їх ресурсного забезпечення таким чином, щоб муніципальні функції здійснювалися переважно тими органами, які мають найтісніший контакт з громадянином з урахуванням обсягу і характеру завдань, а також вимог досягнення ефективності та економії.

За визначенням відомих фахівців [16; 20; 21], субсидіарність означає, що «повноваження мають виконуватися тими суб'єктами, які через свої сутнісні властивості здатні ефективніше їх реалізувати; переважно передавати повноваження на рівень, максимально наближений до людей. Втручання вищих ієрархічних рівнів здійснюється виключно в разі неспроможності нижчих рівнів впоратися із завданням».

Практичну цінність для стабільного функціонування місцевого самоврядування територіальних громад має «**принцип бюджетного вирівнювання**» (Ч. 5. ст. 9 Хартії), який означає захист слабкіших у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування. Запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів здійснюється з метою подолання негативних наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування й фінансового тягаря, який повинні нести суб'єкти місцевого самоврядування.

Принцип наближення влади до народу (ст. 3 Хартії). Муніципальні функції зазвичай здійснюють переважно ті органи, які мають найтісніший контакт з громадянами. Наділяючи тією чи тією функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Проте, на відміну від європейців, це розуміння в Україні все ще не переросло в усвідомлення інституційного закріплення цього принципу. В Європі це відбувається в процесі поглиблення децентралізації влади, у той час, як політичні процеси в Україні нерідко характеризують як процеси подальшої централізації.

Принцип повноти і виключності повноважень (Ч. 4 ст. 43 Хартії). Згідно з Хартією, повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, зазвичай мають бути повними й виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом, але в умовах національної державо-управлінської системи цей принцип є абсолютно невнормованим. Не випадково знані фахівці відносин між публічними органами влади констатують, що сучасні політико-правові реалії характеризуються дисбалансом у відносинах органів місцевого самоврядування та органів державної влади [5; 6].

Європейська Хартія наділяє органи місцевого самоврядування правом: здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення; вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом.

Статею 5 Хартії визначено право органів місцевого самоврядування здійснювати охорону територіальних кордонів органів місцевого самоврядування. Це підтверджує доцільність мати в матеріалах територіальної громади карту кордонів суб'єктів місцевого самоврядування, завірену державним органом земельного кадастру і зафіксувати територіальні межі в Статуті територіальної громади. При цьому зазначено, що зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом.

В статті 6 Хартії записано, що **для забезпечення ефективного управління щодо виконання своїх завдань органи місцевого самоврядування повинні мати можливість, без шкоди для більш загальних законодавчих положень, визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.** (Важливою незадіяною функцією управління є контроль за збереженням продуктивного потенціалу місцевих ресурсів – земельних, лісових, водних та інших ресурсів, в т.ч. і тих, що в оренді).

В Хартії зазначено **важливість забезпечення органами місцевого самоврядування добору висококваліфікованого найманого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності кандидатів (через систему конкурсного відбору);**

В статті 8 «Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування» Хартії записано, що: **1. Будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених Конституцією або законом. 2. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого**

самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. 3. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.

В статті 9 «Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування» зафіксовано, що: 1. **Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.** 2. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією або законом. 3. Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону. 4. Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і гнучкий характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань. 5. Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не повинні звужувати свободу дій органів місцевого самоврядування в межах власної відповідальності.

7. У міру можливості, дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів.

У відповідності до статті 10 «Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації»: 1. **Органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співпрацювати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес.** 2. Право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування визнається кожною державою. 3. Органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співпрацювати з органами місцевого самоврядування інших держав.

За вітчизняним законодавством Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: 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 (*стаття 4*) [17].

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом (*стаття 6*).

Представницькими органами місцевого самоврядування є сільські, селищні та міські ради. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (*стаття 10*).

Чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

В процесі територіальної реформи на селі важливо враховувати особливості реформування місцевого самоврядування на сільських територіях, які пов'язані насамперед з низьким рівнем зайнятості сільського населення.

Аналіз трансформації сільського ринку праці в умовах реформування аграрного сектору дозволяє окреслити низку основних проблем, які потребують вирішення [14]:

- встановлення статусу села як рівноправного нарівні з містом суб'єкта державної політики зайнятості, розширення кола суб'єктів та інфраструктурне забезпечення її реалізації;
- опрацювання механізмів забезпечення зайнятості сільських жителів, які вивільнятимуться з аграрного сектору в процесі реформ, у багатогалузевій виробничій і соціальній сфері села;
- формування потужного контингенту приватних виробників у сфері малого підприємництва;
- оптимальне поєднання інтересів дрібного, середнього і великого виробництва;
- формування політики доходів, спрямованої на створення необхідних умов для відтворення робочої сили та реального зростання платоспроможного попиту.

Узагальнення характеристик соціально-економічного стану села, основних процесів, що відбуваються в сільськогосподарському виробництві, а також на сільських територіях, у цілому дає змогу стверджувати, що для диверсифікації сільської економіки в регіональному розрізі існують необхідні умови, а також вагомі причини, головними з яких є низький рівень зайнятості та матеріального добробуту сільських жителів.

Багатофункціональний характер сільських територій низка вчених-економістів визначають концепцією формування стратегії розвитку села, зокрема підтримки несільськогосподарської діяльності його мешканців. Основу багатофункціонального розвитку становить місцеве підприємництво, яке спрямоване на різні форми залучення капіталу, з одного боку, розширення аграрної діяльності та розвиток інших чи нових сільськогосподарських напрямів виробництва, а з другого – становлення бізнесу, не пов'язаного з аграрним сектором місцевої економіки [7; 14; 15].

Стратегічною метою розвитку сільської території є забезпечення можливості громадян задовольнити свої запити та потреби на території своєї громади, не виїжджаючи за її межі, або виїжджаючи на короткий час, тобто без зміни місця постійного проживання.

Підвалини взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування закладені в Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» [19], де опрацьовано механізм узгодження діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо стимулювання розвитку регіонів.

Стратегічними напрямками багатофункціонального розвитку сільських територій є: розширення діяльності щодо збільшення виробництва продукції, її первинна переробка, збереження і реалізація виробленої продукції [14];

- вторинна переробка сільськогосподарської продукції з метою розширення випуску промислової продукції:

- поліпшення обслуговування сільського населення соціальними послугами;
- розвиток сектору послуг, локальних промислів, сільського зеленого туризму;
- розміщення переробних потужностей, обслуговуючих підприємств;
- розміщення підприємств з виробництва будівельних матеріалів та інших.

Таким чином, перспективи розширення сфери зайнятості на селі пов'язані з розвитком двох, на перший погляд суперечливих, а насправді взаємопов'язаних процесів. Перший – відродження сільськогосподарського виробництва, зокрема його трудомістких галузей. Другий процес – деаграризація сільської економіки – зменшення в її структурі частки аграрного виробництва.

Стратегічною метою економічної і соціальної політики на селі має стати забезпечення комплексного, багатофункціонального розвитку сільських територій, за якого зростає їх роль як просторової бази не лише сільськогосподарського виробництва, а й несільськогосподарських видів діяльності, а також сприятливого середовища проживання. У зв'язку з цим надзвичайно важливо розробити програму відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури. Всебічне консолідоване поєднання багатофункціональної структури сільських територій із забезпеченням системного розвитку розглядається як одна із найважливіших основ її ефективного функціонування [7; 14; 15].

Висновки з проведеного дослідження. В процесі дослідження виявлено, що відродження місцевого самоврядування в Україні у його сучасному розумінні припадає на період розбудови суверенної Української держави.

Обґрунтовано, що для ефективного функціонування місцевого самоврядування необхідно прописати в Статутах територіальних громад відповідні норми Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів і суворо дотримуватися їх виконання. Визначено, що в системі місцевого самоврядування центральне місце займає територіальна громада, яка характеризується жителями, які об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Встановлено, що територіальні громади в своїй діяльності мають опиратися на Конституційні засади, які передбачають: носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Законодавчо визначено, що власність територіальної громади — це земля, ліс, водні та інші природні ресурси, комунальне майно, місцевий бюджет, а також утворені територіальною громадою комунальні підприємства та у законний спосіб утворені всі місцеві органи влади, а саме: прокуратура, міліція, суд, державна виконавча служба, пенсійний фонд, податковий орган, які відповідно до ст.6 Європейської Хартії місцевого самоврядування та ст. 142 Конституції України, є відповідними адміністративними структурами територіальної громади, що забезпечуються нею ресурсами для виконання своїх завдань. Встановлено, що територіальна громада як власник землі

має право на розподіл землі поміж жителями-членами громади, право на визначення, кому і на який час надавати її в оренду, має право отримувати гідну плату за використання своєї землі. Як власник, має право припиняти взаємовідносини із будь-яким орендарем.

Встановлено, що в процесі територіальної реформи на селі необхідно враховувати особливості реформування місцевого самоврядування на сільських територіях, які пов'язані насамперед з низьким рівнем зайнятості сільського населення. Запропоновано розвивати багатофункціональний характер сільських територій, основу якого становить, з одного боку, розширення аграрної діяльності та розвиток інших чи нових сільськогосподарських напрямів виробництва, а з другого – становлення бізнесу, не пов'язаного з аграрним сектором місцевої економіки.

Тобто, перспективи розширення сфери зайнятості на селі пов'язані з розвитком двох, на перший погляд, суперечливих, а насправді взаємопов'язаних процесів: перший – відродження сільськогосподарського виробництва, зокрема його трудомістких галузей; другий процес – деаграризація сільської економіки – зменшення в її структурі частки аграрного виробництва.

Література

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : Моноліт, 2009. – С. 146–177.
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / [заг. ред. В.Г. Яцуби]. – К. : Секретаріат КМУ, 2003. – 321 с.
3. Актуальні проблеми виконання Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” : наук.-практ. посіб. / [ред. В.В. Кравченка]. – К. : Атіка, 2003. – 288 с.
4. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / О.В. Батанов ; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Концерн “Видавн. дім Ін Юре”, 2003. – 512 с.
5. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В.І. Борденюк. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 576 с.
6. Влада в Україні: шляхи до ефективності // Право України ; ред. рада : О.Д. Святоцький (голова) [та ін.]. – К. : Ін Юре, 2010. – 688 с.
7. Гірняк М.В. Європейська хартія місцевого самоврядування в Україні: питання реалізації та контролю / М.В. Гірняк. – Львів : Каменяр, 2004. – 58 с.
8. Дробот І.О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект : монографія / І.О. Дробот. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 312 с.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи ; Міжнар. док. від 15 жовт. 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
10. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. – К. : НАДУ ; Вид-во “Фенікс”, 2010. – 400 с.
11. Камінська Н.В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна : монографія / Н.В. Камінська ; Нац. акад. внутр. справ, Київ. ун-т туризму, економіки і права. – К., 2012. – 405 с.
12. Козюра І. В. Становлення і розвиток місцевого самоврядування в Канаді : монографія / І. В. Козюра. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 332 с.
13. Конституція України : прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
14. Кудла Н. Багатофункціональний розвиток сільських територій від базових ідей до активізації місцевого підприємництва / Н. Кудла // Економіка України. – 2008. – № 1. – С. 62-71.
15. Куйбіда В.С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / В.С. Куйбіда, В.В. Толкованов. – К. : ТОВ “Поліграфічний Центр “Крамар”, 2010. – 258 с.
16. Куйбіда В.С. Формування дієздатних територіальних громад / В.С. Куйбіда. – К. : ІКЦ “Легальний статус”, 2010. – 138 с.
17. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Голос України від 12 черв. 1997 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. Зі змінами, внесеними згідно із Законом України № 997-V (997-16) від 27 квіт. 2007 р. – № 33. – Ст. 440.
18. Про органи самоорганізації населення : Закон України // Голос України від 15 серп. 2001 р. – № 145.
19. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 верес. 2005 р. № 2850-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>
20. Пухтинський М.О. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матеріалів та документів / М.О. Пухтинський. – К. : Атіка-Н, 2006. – 744 с.
21. Сталий розвиток територіальної громади: управлінський аспект : монографія ; за ред. Ю.О. Куца, В.В. Мамонової. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2008. – 335 с.
22. Шаров Ю.П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості : монографія / Ю.П. Шаров, Д.В. Сухінін. – Мелітополь : Видавн. дім ММД, 2008. – 136 с.

References

1. Nyzhnyk, N.R. and Honcharuk, N.T. (2009), *Administrativna reforma v Ukraini: suchasnyi stan, problemy ta perspektyvy* [Administrative reform in Ukraine: current state, problems and prospects], monograph, Monolit, Dnipropetrovsk, Ukraine, pp. 146–177.

2. Yatsuba, V.H. (2003), *Administrativno-terytorialnyi ustroi Ukrainy. Problemni pytannia ta mozhyvi shliakhy yikh vyreshennia* [Administrative and territorial system of Ukraine. Problematic issues and possible ways of their solution], Sekretariat KMU, Kyiv, Ukraine, 321 p.
3. Kravchenko V.V. (2003), Aktualni problemy vykonannia Zakoniv Ukrainy "Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini" ta "Pro mistsevi derzhavni administratsii" [Actual problems of execution of the Law of Ukraine "On local government in Ukraine" and "On local state administrations"], tutorial, Atika, Kyiv, Ukraine, 288 p.
4. Batanov, O.V. (2003), *Konstytutsiino-pravovyi status terytorialnykh hromad v Ukraini* [Constitutional and legal status of territorial communities in Ukraine], monograph, Kontsern "Vydavn. dim In Yure", 2003. – 512 p.
5. Bordeniuk, V.I. (2007), *Mistseve samovriaduvannia ta derzhavne upravlinnia: konstytutsiino-pravovi osnovy spivvidnoshennia ta vzaiemodii* [Local government and state administration, constitutional and legal basis of the relationship and interaction], monograph, Parlam. vyd-vo, Kyiv, Ukraine, 576 p.
6. Sviatotskyi, O.D. et al. (2010), *Vlada v Ukraini: shliakhy do efektyvnosti* [Authorities in Ukraine: ways to effectiveness], In Yure, Kyiv, Ukraine, 688 p.
7. Hirniak, M.V. (2004), *Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: pytannia realizatsii ta kontroliu* [European charter of local self-government in Ukraine: issues of implementation and control], Ukr. asots. mists. ta rehion. vlad, Ukr. akad. drukarstva, Lviv. miska rada, Kameniar, Lviv, Ukraine, 58 p.
8. Drobot, I.O. (2010), *Harantuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: teoretyko-metodolohichni aspekt* [Guaranteeing local government in Ukraine: theoretical and methodological aspects], monograph, LRIDU NADU, Lviv, Ukraine, 312 p.
9. European charter of local self-government; Council of Europe; International reporting from 15 October, 1985, available at: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
10. Vakulenko, V.M. and Orlaty, M.K. (2010), *Zahalni zasady mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini* [General principles of local self-government in Ukraine], textbook, NADU ; Vyd-vo "Feniks", Kyiv, Ukraine, 400 p.
11. Kaminska, N.V. (2012), *Yevropeiska systema mistsevoho i rehionalnoho samovriaduvannia ta Ukraina* [The European system of local and regional self-government and Ukraine], monograph, Nats. akad. vnutr. sprav, Kyiv. un-t turyzmu, ekonomiky i prava, Kyiv, Ukraine, 405 p.
12. Koziura I. V. (2004), *Stanovlennia i rozvytok mistsevoho samovriaduvannia v Kanadi* [Formation and development of local self-government in Canada], monograph, Vyd-vo NADU, Kyiv, Ukraine, 332 p.
13. The Constitution of Ukraine, adopted at the fifth session of Supreme Council of Ukraine, June 28, 1996, *Vidom. Verkhov. Rady Ukrainy*, no. 30, article 141.
14. Kudla, N. (2008), "Multifunctional rural development from basic ideas to activation local entrepreneurship", *Ekonomika Ukrainy*, no.1, pp. 62-71.
15. Kuibida, V.S. and Tolkovanov, V.V. (2010), *Dosvid vprovadzhennia standartiv dobroho vriaduvannia na mistsevomu rivni v Ukraini ta inshykh yevropeiskykh krainakh* [Experience of implementing standards of good governance at the local level in Ukraine and other European countries], TOV "Polihrafichnyi Tsentr "Kramar", Kyiv, Ukraine, 258 p.
16. Kuibida, V.S. (2010), *Formuvannia diiezdatnykh terytorialnykh hromad* [Formation of viable of territorial communities], IKTs "Lehalnyi status", Kyiv, Ukraine, 138 p.
17. The Law of Ukraine (2007), "On local self-government in Ukraine", *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*. no. 33, article 440.
18. The Law of Ukraine (2001), "About bodies of self-organization of population", *Holos Ukrainy vid 15 serp. 2001.*, no. 145.
19. The Law of Ukraine of September 8, 2005, № 2850-IV (2005), "On stimulating regional development", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>
20. Pukhtynskyi, M.O. (2006), *Problemy detsentralizatsii: natsionalnyi ta mizhnarodnyi dosvid* [The problems of decentralization: national and international experience], Atika-N, Kyiv, Ukraine, 744 p.
21. Kuts, Yu.O. and Mamonova, V.V. (2008), *Stalyi rozvytok terytorialnoi hromady: upravlinskyi aspekt* [Sustainable development of territorial community: administrative aspect], monograph, Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr", Kharkiv, Ukraine, 335 p.
22. Sharov, Yu.P. and Sukhinin, D.V. (2008), *Munitsypalni posluhy: shliakh do vysokoi yakosti* [Municipal services: the way to high quality], monograph, Vydavn. dim MMD, Melitopol, Ukraine, 136 p.