

7. Назарова Г.В. Нова пенсійна система в Україні / Г.В. Назарова, С.Ю. Гончарова, О.О. Тарасенко. – Харків: Ксилон, 2008. – 228 с.

8. Накопичувальна пенсійна система в Україні: виважені кроки до запровадження // Тижневик «Пенсійний кур'єр». – 2006. – №18. – С. 2.

9. Накопичувальна пенсійна система: світовий досвід та перспективи її розвитку // Вісник Пенсійного фонду України. – 2006. – №6. – С.16-17.

*Отримано 15.12.2011*

УДК 330.101

О.А.ШЕКШУЄВ

*Харківська національна академія міського господарства*

## **ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Розглядаються основні теорії формування і розвитку інститутів місцевого самоврядування в Україні з урахуванням принципів Європейської Хартії.

Рассматриваются основные теории формирования и развития институтов местного самоуправления в Украине с учетом принципов Европейской Хартии.

Basic theories of formation and development of the local self-government institutions in Ukraine with regard to the principles of The European Charter are considered.

*Ключові слова:* Європейська хартія місцевого самоврядування, інституціоналізація, місцеве самоврядування, самоорганізація населення, територіальна громада.

Суспільно-політичні перетворення в Україні останніх років дали імпульс формуванню місцевого самоврядування як принципово нового для української політичної системи інституту. Ідея необхідності цього інституту для розвитку правової держави, громадянського суспільства вже починає засвоюватися суспільною свідомістю, але продовжує дискутуватися питання про природу і сутність самого феномена місцевого самоврядування, а також про конкретні форми його реалізації в державі.

Система органів місцевого самоврядування покликана відігравати ключову роль у політичних процесах, виступаючи складовою політичної системи країни. Природа самого інституту самоврядування надає йому функцію поєднання інтересів як громадян, виступаючи їх представником у формуванні відносин з державними органами, так і держави, впроваджуючи на місцевому рівні загальнодержавні політичні, соціально-економічні програми.

Створення ефективно діючої моделі місцевого самоврядування є актуальним для України ще й тому, що за роки незалежного розвитку в країні так до цього часу й не розроблена модель організації влади на місцях, яка була б адекватною сучасним українським умовам.

Актуальність обраної теми підтверджується значним обсягом робіт таких вітчизняних дослідників, як Агранофф Р., Бабінова О., Бабун Р.В., Бубенко П.Т., Гесць В.М., Іщенко О.М., Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л., Саєнко Ю., Семиноженко В.П. [1-8] та ін.

Метою даного дослідження є аналіз з позиції інституціонального підходу до ролі місцевого самоврядування в житті українського суспільства та в сучасній політичній системі держави; науково-теоретичне обґрунтування шляхів, форм і методів розв'язання актуальних політико-соціальних протиріч в Україні, що супроводжують процес інституціоналізації місцевого самоврядування.

Одна з об'єктивних причин необхідності існування в сучасній державі інституту місцевого самоврядування є теоретична ймовірність наявності розбіжностей на місцях між інтересами держави та інтересами певної громади. Інститут місцевого самоврядування покликаний розумно узгоджувати ці розбіжності. Ще однією причиною є практична неможливість центрального державного регулювання усіх без винятку проблем, що виникають на місцях.

Місцеве самоврядування створює необхідні умови для наближення влади до населення, формує гнучку систему управління, добре пристосовану до місцевих умов і особливостей території, сприяє розвитку ініціативи громадян.

Місцеве самоврядування – складне соціально-політичне явище. Виділяють три основні теорії місцевого самоврядування [7, с. 46], які намагаються дати відповідь на питання про характер влади, яку територіальна громада здійснює самостійно і безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, а саме:

- державницьку теорію;
- громадівську теорію;
- теорію муніципального дуалізму.

На практиці ці теорії не існують у чистому вигляді. В аналізі процесу функціонування місцевого самоврядування тієї чи іншої країни може йтися лише про переважання певних елементів однієї з теорій.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

Органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються відповідними повноваженнями законом України «Про місцеве

самоврядування» [9] та іншими законами.

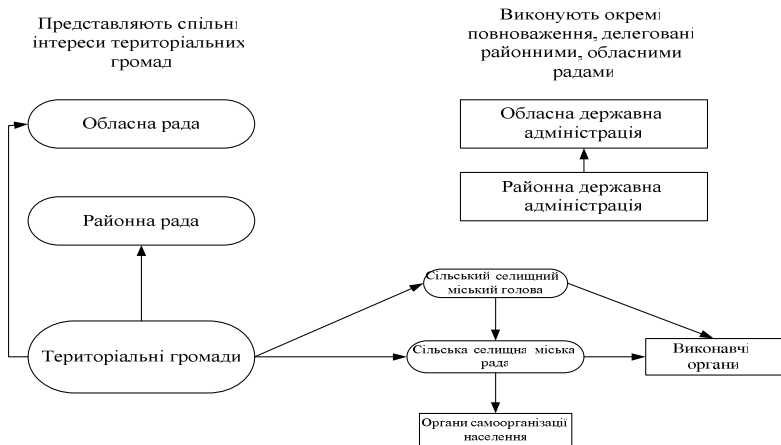
В систему місцевого самоврядування (рисунок) входять:

- територіальна громада;
- сільська, селищна, міська рада;
- сільський, селищний, міський голова;

- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради – органи, які створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених законодавством;

- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

- органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста.



Система місцевого самоврядування в Україні

Історичний аналіз становлення інституту місцевого самоврядування в Україні дозволяє стверджувати, що традиції українського народу є глибокими, а прагнення до самостійності і самоуправління об'єктивно виправданим. Інститут місцевого самоврядування пройшов декілька етапів у своїй історії і мав різні ступені прояву, від Магдебурзького права [1] до майже цілковитої відсутності вияву у радянські роки. Своє відродження місцеве самоврядування почало на початку 1990-х рр., використовуючи багатий історичний досвід.

Для узагальнення поняття місцевого самоврядування, яке виходи-

ло б за межі окремо взятих держав, слід було б визначити загальні й відносно типові елементи форм самоврядування, відокремити їх випадкові та особливі ознаки, тобто індивідуальні чинники. Саме так деякі вчені пропонують визначити універсально юридичне поняття самоврядування. Вони визначають місцеве самоврядування «як децентралізовану державну адміністрацію, що спирається на приписи закону, виконуючу місцевими органами, які ієрархічно не підлягають іншим органам і є самостійними в межах, визначених законом, і загальноправового порядку» [1].

Зміст терміну "місцеве самоврядування" спирається на нормативне визначення, що міститься в Європейській Хартії місцевого самоврядування [10]:

1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, у межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою публічних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи.

Конституція України дає наступне визначення місцевого самоврядування: «це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України» [11]. Тобто, вона надає право самостійно вирішувати місцеві справи тільки первинним суб'єктам місцевого самоврядування – громадам.

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.

Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

У порівнянні з конституційним положенням, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» більш відповідає Європейській Хартії місцевого самоврядування (яка у нас була ратифікована вже після прийняття Основного Закону), оскільки під місцевим самоврядуванням розуміє не тільки гарантоване державою право, але і реальну здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України.

Принципи місцевого самоврядування – вихідні начала, що є основою організації і функціонування місцевого самоврядування, вони визначають його властивості, риси, ознаки. Принципи місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади характеризують організацію та функціонування місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади. Вони відображені в Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Хартія передбачає, що основні принципи місцевого самоврядування має бути визнані у національному законодавстві і в міру можливості в Конституції. Суть їх полягає в тому, що:

- місцеве самоврядування становить одну із засад будь-якого демократичного ладу;
- право громадян брати участь в управлінні публічними справами є загальним демократичним правом і безпосередньо може бути реалізоване на місцевому рівні;
- з метою забезпечення ефективного і наближеного до громадянина управління мають бути створені органи місцевого самоврядування, наділені реальною владою;
- органи місцевого самоврядування мають бути створені демократичним шляхом, мати широку автономію щодо своєї компетенції та порядку її здійснення і приймати владні рішення;
- місцеві органи влади мають володіти відповідними ресурсами, достатніми для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування;
- права територіальних громад та органів місцевого самоврядування мають бути надійно захищені.

Спеціальні принципи місцевого самоврядування мають досить розгалужену систему. Наприклад, до спеціальних принципів у сфері місцевих фінансів можна віднести: збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів; фінансування державою витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади; самостійність місцевих бюджетів; фінансова підтримка місцевого самоврядування державою тощо.

Правова самостійність полягає в тому, що місцеве самоврядування має свої власні повноваження, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність згідно із законом. Ці повноваження мають дбати повними та виключними.

Під організаційною самостійністю слід розуміти те, що територіальні громади та їх органи не є складовими державного апарату. Територіальні громади, згідно з Хартією, мають право самі визначати свою структуру так, щоб вона відповідала місцевим потребам та не порушувала законодавства. За законодавством, державний контроль за місцевим самоврядуванням може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

На початку XXI ст. почала формуватися так звана новітня концепція (модель) місцевого самоврядування. Для неї характерні:

- підвищення впливу жителів на органи місцевого самоврядування;
- надання деяких публічних послуг передається бізнесу або неурядовим організаціям;
- органи місцевого самоврядування дозволяють самостійно задовольнити свої потреби деяким громадянам;
- пошук джерел фінансування в інших установах.

Місцеве самоврядування підкоряється закону та державним нормативно-правовим актам держави, отже всі рішення влади на місцях мають відповідати законодавству.

Процес розвитку інституцій місцевого самоврядування та політичної думки про його роль в сучасній державі не стоїть на місці. Р.Агранофф дає визначення місцевого самоврядування «як форми децентралізації, що служить механізмом широкого залучення громадян до участі в управлінні, розв'язанні публічних проблем, тобто власне до здійснення демократії як влади народу і до формування громадянського суспільства» [1]. Аналіз поняття місцевого самоврядування

як форми і способу організації влади на місцях дає можливість визначити місцеве самоврядування як специфічну форму публічної влади, яка самостійно реалізується суб'єктами місцевого самоврядування шляхом вирішення в рамках законодавства питань місцевого значення і не входить у систему державної влади.

В Україні система місцевого самоврядування розвивається достатньо суперечливо. З одного боку, є приклади ефективного «сплікування» місцевої влади з населенням. Наприклад, суспільні слухання, чітко визначені в національному законодавстві та успішно функціонують. В той же час, в країні існує низка проблем на шляху до повноцінного самоврядування територіальних громад.

Основні з них:

1. Демократична система регіонального самоврядування, яка безпосередньо представляє інтереси територіальних громад на проміжному рівні між місцевим і державним, не функціонує ефективно. Механізми подання територіальних громад на цьому рівні, як і раніше потребують конституційного закріплення.

2. В Україні, як і раніше, залишається невирішеною проблема чіткого визначення та розмежування функцій і обов'язків місцевого самоврядування та місцевих виконавчих органів, принцип субсидіарності влади повною мірою не функціонує.

3. Прийнятий Бюджетний Кодекс України дозволив органам місцевої влади проводити більш незалежну податкову політику, однак, це не вирішило всі місцеві фінансові проблеми, у тому числі, не забезпечило реалізацію права органів місцевого самоврядування на фінансову незалежність.

4. В Україні право для територіальних громад незалежно вирішувати місцеві проблеми гарантується Конституцією.

Наявність деяких труднощів – негативний момент, але він, водночас, спонукає владу до дій. Бажання покращити становище, налагодити роботу місцевих рад, розробити концепцію регіональної політики свідчить про розуміння центральною владою наявних проблем, про роботу в напрямку їхнього вирішення.

1. Агранофф Р. Огляд європейських традицій місцевого самоврядування / Р. Агранофф [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pdp.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=976:138-a5](http://pdp.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=976:138-a5).

2. Бабінова О. Місцеве самоуправління в Україні: стратегічні пріоритети та проблеми реалізації // Проблеми місцевого самоуправління. – 2010. – № 39. – С.15-26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.samoupravlenie.ru/39-02.php>.

3. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления / Р.В. Бабун. – СПб.: Питер, 2005. – 192 с.

4. Бубенко П.Т. Інституційна динаміка просторової організації економічного розвитку / П.Т. Бубенко. – Харків: ХНАМГ, 2008. – 295 с.
5. Гесць В.М. Інноваційні перспективи України / В.М. Гесць, В.П. Семиноженко. – Харків: Константа, 2006. – 272 с.
6. Іщенко О.М. Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі / О.М. Іщенко. – К.: Вища шк., 2010. – 602 с.
7. Мельник А.Ф. Інституційні бар'єри впровадження спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту в діяльність органів місцевого самоврядування / А.Ф. Мельник, Г.Л. Монастирський // Вісник ТННР. – 2004. – №4. – С.3-21.
8. Сасенко Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози / Ю. Сасенко, В. Ткачук, Ю. Привалов. – К. Наук. думка, 2010. – 148 с.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.
10. Європейська Хартія про місцеве самоврядування: муніципальні фінанси в країнах – членах Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_036](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036).
11. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.

*Отримано 25.01.2012*

УДК 332.1

К.О. КОЖОКІНА

*Харківська національна академія міського господарства*

## **ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ**

Розглядаються географічні та інституціональні особливості соціально-економічного розвитку територій.

Рассматриваются географические и институциональные особенности социально-экономического развития территорий.

We consider the geographical and institutional features of the socio-economic development of territories.

*Ключові слова:* економічний простір, регіон, периферія, територія, центр.

Просторові аспекти розвитку регіонів, що мають міждисциплінарний характер, тривалий час перебували на периферії економічних досліджень, оскільки домінуючими були поняття досконалої конкуренції і постійної віддачі від масштабу, за допомогою яких можна було пояснити просторову організацію економіки в однорідному просторі.

Глобалізація значно підвищила роль просторової складової економічної діяльності, але одночасно суттєво ускладнила зв'язок між економічним простором та економічною територією відповідних країн, зокрема, завдяки зростаючій віртуалізації економічного життя та значному відокремленню фінансового сектора економіки від реального.