***Тема 2. Місцеве самоврядування в системі управління регіональним розвитком туризму***

[*1. Сутність, теоретичні джерела та історичні особливості становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні*](https://tourlib.net/books_ukr/semenov21.htm)

[*2. Система місцевого самоврядування в різних країнах та в незалежній Україні*](https://tourlib.net/books_ukr/semenov22.htm)

[*3. Повноваження органів регіонального управління та місцевого самоврядування*](https://tourlib.net/books_ukr/semenov23.htm)

***1. Сутність, теоретичні джерела та історичні особливості становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні***

Невід’ємною частиною управління регіональним розвитком є відносно самостійна форма народовладдя - місцеве самоврядування. Становлення, зміцнення, та поступальний розвиток місцевого самоврядування відбувалися на потужному теоретико-методологічному підґрунті. Виділяють:

- теорії природного права й природних прав вільної громади;

- господарська і громадська теорія місцевого самоврядування;

- державницька теорія місцевого самоврядування;

- соціологічні концепції місцевого самоврядування;

- теорії муніципального соціалізму й соціального обслуговування;

- теорія муніципального дуалізму і сучасна правова доктрина місцевого самоврядування.

Основні положення історично ***першої теорії вільної громади*** (*теорія природних прав вільної громади, Франція, 1790 р., Конституція Бельгії 1831 р.*) базувалася на ідеях природного права й виходила з того, що право територіальної громади самостійно вирішувати свої справи таке ж, як права і свободи людини.

Згідно з теорією вільної громади, основними засадами місцевого самоврядування є:

* виборність органів місцевого самоврядування членами громади;
* розподіл питань, віднесених до відання місцевого самоврядування на самоврядні та такі, що передоручені органам громади державою;
* органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань на місцях.

***Господарська теорія місцевого самоврядування*** проголошує, щомісцеве самоврядування недержавне за своєю природою, має власну компетенцію в сфері неполітичних (господарських) відносин до яких держава байдужа, а політичні питання відносяться до компетенції державної влади.

***Державницька теорія місцевого самоврядування*** визначала місцеве самоврядування як особливу організацію державної влади, що ґрунтується на виборних началах; компетенція органів місцевого самоврядування визначається державою – „дозволено те, що передбачено законом"; місцеве самоврядування здійснюється не державними чиновниками, а за допомогою місцевих спільнот, місцевих жителів.

***Соціологічна концепція місцевого самоврядування і теорія муніципального соціалізму***: люди вирішують проблеми лише об'єднавшись, здійснюючи обмін взаємними послугами й поширюючи солідарність до місцевого, обласного і національного рівня. Сутність теорії муніципального соціалізму полягає в: наділенні міської і сільської громади правами більш широкої автономії; збільшенні представництва населення в органах місцевого самоврядування.

***В теорії держави соціального добробуту й теорії соціального обслуговування*** органи місцевого самоврядування проголошуються інструментом соціального обслуговування, який забезпечує та охороняє інтереси усіх класів та прошарків суспільства, пропонує послуги своїм мешканцям, організує обслуговування населення.

***Концепція дуалізму повноважень місцевого самоврядування*** - органи місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній розглядаються як органи держави, що виконують її функції і повноваження.

Історичним першоджерелом місцевого самоврядування є племінне самоврядування в додержавний період. Видатного значення в історії людства набуло античне суспільство, його культура. Перші античні поселення з'явились на північному узбережжі Чорного моря 2500 років тому.

Основними формами місцевої демократії за часів Київської Русі були віче (міське, територіальне) та збори жителів кількох сіл або інших населених пунктів. Суб'єктом міського самоврядування виступали міські громади, які користувалися значною адміністративною, господарською і судовою автономією. Економічну основу міського самоврядування становила міська корпоративна власність. Міська громада самостійно встановлювала правила господарювання, міські податки, платежі та інші повинності.

Магдебурзьке право, яке передбачало надання міській громаді права запровадити модель міського самоврядування починає поширюватися на українські міста, починаючи від середини XIV ст.

Магдебурзьке право дозволяло місту:

* скасовувати звичаєві норми;
* виводити міста з-під юрисдикції місцевої адміністрації;
* запроваджувати власний орган місцевого самоврядування - магістрату, який складався із двох колегій - ради (адміністративний орган) і лави (судовий орган).

Своєрідних форм набуває місцеве самоврядування за часів існування Української козацької держави, коли Україна стала протекторатом Московської держави й у ній поступово були ліквідовані попередні форми місцевого самоврядування й запроваджено полково-сотенний устрій (17-18 ст.), тобто регіони України у складі Московської держави були полками, а субрегіони - сотнями .

У 1870 р. запроваджена реформа міського самоврядування. Створюються представницькі органи міського самоврядування - **міські думи**, які обираються міським населенням. Виконавчим органом міського самоврядування стає управа на чолі з міським головою, яка обирається міською думою.

З 1922 до 1933 року в Україні діяла адміністративно-територіальна система, в якій деякі райони мали статус національних (російські, болгарські, єврейські, німецькі, молдавські, грецькі), були також національні сільські та містечкові ради.

Через те, що місцеве самоврядування в період входження України до складу СРСР було ідеологічно й політично недоцільним, то остаточно, як форму народовладдя, міста й регіони втратили його наприкінці 20-х років XX ст. За умов «демократичного централізму», тобто в радянські часи, в регіональному і місцевому розвитку переважали наступні базові принципи:

-містом керує центральна влада і її представники на місцях;

-основними одиницями міста є виробничі колективи;

-міські конфлікти і боротьба ідеологічних інтересів жорстко придушувалася державним апаратом;

-інструментом управління слугували адміністративні норми;

-влада рад народних депутатів фактично зводилася до єдиної системи органів-державного управління з жорстким підпорядкуванням у напрямку «знизу-догори».

***2.2. Система місцевого самоврядування в різних країнах та в незалежній Україні***

Місцеве самоврядування - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або за відповідальністю органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України.

Згідно «Європейській хартії місцевого самоврядування» місцеве самоврядування означає право і спроможність відповідних місцевих органів здійснювати в межах закону регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. 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 (Страсбург, 15 жовтня 1985 р. (Хартію ратифіковано Законом № 452/97 - ВР України від 15.07.97, ст.3). Система місцевого самоврядування визначена в законах «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації».

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:

*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. Континентальна (романо-германська), або європейська, система* - будується на поєднанні місцевого самоврядування та державного управління.

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

*4. Радянська система* - ради всіх рівнів є органами державної влади на території. Система рад характеризується ієрархічною підлеглістю всіх елементів і відсутністю самостійних місцевих органів.

За радянських часів в Україні, як і інших республіках СРСР, інститут місцевого самоврядування був фактично зруйнований, термін «місцеве самоврядування» був вилучений з вжитку.

Відродження місцевого самоврядування в Україні почалося з 1990 р. після прийняття Закону «Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування». За базову модель в Україні від початку була взята континентальна модель формування місцевої влади.

***Місцеве самоврядування в Україні у своєму розвитку пройшло наступні етапи та події:***

- проголошення незалежності України, початок формування самостійної державної влади (1991 рік);

- запровадження інституту місцевих державних адміністрацій як місцевих органів державної виконавчої влади і здійснення спроби розмежування органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування та їх повноважень. Був прийнятий Закон «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве й регіональне самоврядування» (1992 рік );

- адміністративна реформа: скасовано інститут місцевих державних адміністрацій; представницьку владу на районному (обласному) рівні стали здійснювати районні (обласні) ради, раду і виконавчий комітет очолив голова ради(1994 рік);

- відновлення верховенства державної виконавчої влади та інституту місцевих державних адміністрацій(1995 рік).

Конституція України прийнята у 1996 р. Верховною Радою України закріпила існування інституту місцевого самоврядування в Україні, визначила його систему, провідну роль територіальних громад, фінансово-економічні основи місцевого самоврядування.

*Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.)* здійснено розподіл усіх повноважень на власні (самоврядні) та делеговані, що є однією із головних ознак місцевого самоврядування. Місцеві державні адміністрації отримали статус як органів державної влади, так і виконавчих органів місцевого самоврядування на рівні регіону.

***Система місцевого самоврядування в Україні*** - це поєднання місцевого самоврядування взагалі і системи самоврядування конкретного села, селища, міста, які мають певну субординацію, діють на основі гарантованого державою права, наданого територіальній громаді самостійно або під відповідальністю органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України.

***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. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові та інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст.

В Європі регіон – це територія, яка має єдність з географічної точки зору, через це населення цієї території прагне і має можливість збереження та розвитку своєї самобутності саме завдяки місцевому самоврядуванню.

Реалізація європейських принципів регіонального та місцевого самоврядування, започаткованих на принципах демократичного правління, в Україні почалася на початку 90-х років.

**Місцеве самоврядування є окремою формою народовладдя і включає:**

- територіальну громаду;

- сільську, селищну, міську раду;

- сільського, селищного, міського голову;

- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;

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

- органи самоорганізації населення.

***Територіальна громада*** - це жителі, що об'єднані постійним проживанням в межах села, селища, міста, що є самостійними територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають адміністративний центр.

Згідно Закону України «Про місцеве самоврядування» органами управління місцевим самоврядуванням вважаються органи самоврядування населення а також представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування.

***Представницький орган місцевого самоврядування*** - виборний орган (рада), який складається з депутатів і наділяється правом представити інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. Спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст представляють районні та обласні ради, тобто ради окремих адміністративно-територіальних одиниць.

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

***2.3. Повноваження органів регіонального управління та місцевого самоврядування***

Органи місцевого самоврядування наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність. Органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

***До повноважень міських, сільських, селищних рад відносяться такі питання:***

-затвердження регламенту ради;

-утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради (їх складу, обрання голів комісій);

-утворення виконавчого комітету ради;

-затвердження структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання;

-затвердження плану роботи ради та засновування звіту про його виконання.

*На пленарних засіданнях ради відбувається:*

-затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку регіону;

-затвердження звіту про виконання бюджету;

-встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок;

-утворення позабюджетних цільових коштів, а також звітів про їх використання;

-прийняття рішень щодо випуску місцевих позик;

-вирішення питань щодо приватизації об'єктів комунальної власності;

-вирішення питань щодо регулювання земельних відносин;

***До повноважень обласних та районних рад*** належать виконання передбачених Законами України власних повноважень, а також делегування певних повноважень місцевим державним адміністраціям.

Повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування реалізуються в таких сферах діяльності:

управління соціально-економічним і культурним розвитком певної території;

в галузі бюджету, фінансів і цін;

управління комунальною власністю;

управлінням житлово-комунальним господарством, побутовим, торговельним обслуговуванням, громадським харчуванням, транспортом і зв'язком;

управління будівництвом;

у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;

у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;

у сфері соціального захисту населення; у сфері зовнішньоекономічної діяльності;

в галузі оборонної роботи;

в галузі забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод громадян.

**До власних повноважень виконавчих органів** сільських, селищних, міських рад належать такі основні повноваження:

підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших напрямів діяльності, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання;

подання раді звітів про результати виконання цих програм;

забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідаючи органи, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території;

розгляд проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення контролю за їх виконанням;

розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення;

подання до районних, обласних рад пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних районів і областей;

залучення на договірних засадах підприємств, організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст;

розміщення на договірних засадах замовлень підприємствам на виробництво продукції, виконання робіт, надання послуг, необхідних для територіальної громади.

**До делегованих повноважень виконавчих органів** сільських, селищних, міських рад належать:

узгодження та подання пропозицій щодо вдосконалення планів роботи підприємств, організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки;

статистичний облік громадян, які проживають на відповідній території.

***До власних повноважень в галузі бюджету, фінансів і цін належать:***

складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження ради, після затвердження забезпечення виконання бюджету;

щоквартальне подання раді звітів про результати виконання бюджету;

подання до відповідних, обласних рад пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів;

встановлення відповідно до діючого законодавства тарифів за надання побутових, комунальних, транспортних та інших послуг підприємствами комунальної власності;

погодження у встановленому порядку з підприємствами, які не належать до комунальної власності, розмірів їх тарифів на виконання вказаних послуг;

здійснення фінансування видатків з місцевого бюджету;

залучення коштів підприємств незалежно від форм власності, розташованих на території громади, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво. розширення, ремонт і утримання об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на впровадження заходів щодо охорони навколишнього природного середовища.

***До делегованих повноважень належать***:

здійснення контролю за дотриманням зобов'язань підприємствами незалежно від форми власності щодо платежів до місцевого бюджету;

здійснення контролю за дотриманням цін і тарифів; сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території.

***До власних повноважень управління комунальною власністю належать***:

управління майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад;

здійснення контролю за використанням прибутків підприємств комунальної власності відповідних територіальних громад;

заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

внесення на затвердження радою пропозицій щодо умов відчуження комунального майна, місцевих програм приватизації, перелік об'єктів комунальної власності, що не підлягають приватизації;

подання раді звітів про результати відчуження комунальною майна;

***Делеговане повноваження:*** погодження у встановленому порядку кандидатур для визначення на посаду керівників державних підприємств, розташованих на відповідній території.

***До власних повноважень в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку належать:*** управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності;

облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, та надання їм житла, що належить до комунальної власності;

забезпечення використання нежилих приміщень, будинків і споруд, що належать до комунальної власності;

сприяння розширенню житлового будівництва, надання громадянам допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів та субсидій для будівництва чи придбання житла;

надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх обслуговувані та ремонті;

реєстрація житлово-будівельних і гаражних кооперативів;

створення умов для стоянок автомобільного транспорту;

забезпечення соціально-культурних закладів, які належать до комунальної власності.

***До делегованих повноважень в галузі житлово-комунального господарства належать:***

здійснення заходів щодо розширення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту і зв'язку;

здійснення контролю за експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування;

здійснення контролю за станом квартирного обліку та додержанням житлового законодавства на всіх підприємствах незалежно від форм власності.

***До власних повноважень у галузі будівництва належать:***

організація будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначання, жилих будинків, а також шляхів сполучення місцевого значення;

залучення на договірних засадах підприємств, незалежно від форм власності, до участі в розвитку потужностей підприємств будівельної індустрії;

подання на затвердження ради місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів;

встановлення на відповідній території правил використання та забудови земель; надання дозволу на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форм власності.

***До делегованих повноважень у галузі будівництва належать:***

прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів; створення і ведення містобудівного кадастру населеного пункту;

здійснення державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідної території;

організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, паркових комплексів, природних заповідників.

***Делеговане повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту:*** забезпечення розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі освітніх і лікувальних закладів усіх форм власності, фізичної культури і спорту; надання допомоги випускникам шкіл у працевлаштуванні.

***До повноважень у сфері соціальною захисту населення належать:*** надання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців, звільнених у запас, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних житлових будинків, проведенні капітального ремонту житла;

організація для громадян похилого віку, інвалідів будинків-інтернатів, покращення побутового обслуговування цих громадян;

надання за рахунок коштів місцевих бюджетів допомоги для здійснення послуг у зв'язку з похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці.

***Делеговані повноваження у сфері соціальною захисту:*** подання на затвердження ради територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності населення від безробіття, організація їх виконання;

здійснення заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов інвалідів, ветеранів війни та праці, громадян, військовослужбовців, родин, які втратили годувальника, багатодітних сімей, громадян похилого віку;

надання компенсаційних пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, від стихійного лиха.

***Повноваження місцевих державних адміністрацій полягають у:***

-забезпеченні виконання Конституції, Законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законності і правопорядку;

-додержанні прав, свобод і законних інтересів громадян;

-підготовці та виконанні державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;

-управлінні розвитком промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;

-управлінні розвитком науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту;

-управлінні майном;

-раціональному використанні землі, інших природних ресурсів, охороні довкілля;

-здійсненні зовнішньоекономічної діяльності;

-організації оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;

-соціальному захисті населення, сприянні збільшенню зайнятості людей;

-підготовці та виконанні відповідних бюджетів;

-звітуванні про виконання відповідних програм та бюджетів;

-співпраці з місцевим самоврядуванням; реалізації інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.