


УДК 342.9(477)

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.15>


ЮЛІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА ЗАГУМЕННА,

кандидат юридичних наук, доцент,
Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0003-0617-8363>,
e-mail: yuliyazagum@gmail.com;

ВІКТОР ВІКТОРОВИЧ ЛАЗАРЄВ,

кандидат юридичних наук, доцент,
Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0001-9468-0497>,
e-mail: judge2101@gmail.com

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ (1991–2019 РОКИ)

Досліджено актуальні теоретико-методологічні, нормативно-правові та практичні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні; розглянуто історичні закономірності його формування та розвитку (1991–2019 роки). Визначено етапи реформування місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади в Україні. Розглянуто актуальні проблеми забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, органи публічної влади, децентралізація влади, реформування місцевого самоврядування, євроінтеграція.*

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом активувало процес децентралізації державної влади в Україні та створення умов для реалізації можливостей, наданих місцевому самоврядуванню. Місцеве самоврядування є невід'ємною частиною демократичного суспільства, оскільки воно активно впливає на політичні і соціально-економічні умови розбудови громадянського суспільства, стає важливою передумовою створення демократичної і правової держави. Розвиток законодавчих засад місцевого самоврядування в Українській державі відбувається під впливом досвіду його західних стандартів і практики державного будівництва у східно-європейських та інших країнах. Важливим чинником для розвитку інститутів самоврядування є процес глобалізації, який суттєво змінює суспільно-політичні відносини і принципи взаємодії територіальних громад, політичних організацій та органів місцевого самоврядування.

Становлення місцевого самоврядування супроводжується активним розвитком законодавства в цій галузі, а також підвищенням ролі локальної нормотворчості та ратифікації міжнародно-правових актів, що регламентують статутні й функціональні аспекти становлення та розвитку локальної муніципальної демократії.

Стан дослідження проблеми

Проблематика становлення та розвитку органів місцевого самоврядування в Україні є доволі актуальною та привертає увагу як вітчизняних, так і зарубіжних учених, зокрема В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, В. І. Борденюка, В. П. Гробої, А. Т. Комзюка, О. О. Петришина, В. С. Погорілка, С. Г. Серьогіної, К. Є. Солянніка, Ю. О. Тихомирова, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, А. О. Черемиса, А. І. Черкасова, К. Ф. Шеремета й ін. Більшість дослідників в Україні наполегливо здійснюють наукові пошуки щодо визначення оптимальних шляхів реформування місцевого самоврядування, однак сучасний стан процесу реформ та його наукове і методичне забезпечення не можна визнати цілком задовільними без урахування історичних передумов становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Окремі питання організації діяльності та функціонування органів місцевого самоврядування за останні роки ставали предметом розгляду представників різних галузей права. Зокрема, у 2019 р. Ю. М. Кириченко захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні». Автор слушно зазначає, що, як показав аналіз теорії та практики адміністративного права, організація місцевої

влади й місцевого самоврядування ще не має достатнього обґрунтування. В Україні все ще не сформовано ефективної державної політики щодо місцевого самоврядування, що перешкоджає вирішенню завдання постійного збільшення кількості та наближення до громадян послуг, які надаються державними органами влади й органами місцевого самоврядування. Наявна адміністративна система породжує безліч проблем у наданні вказаних послуг, що заважає використовувати можливості місцевого самоврядування самостійно вирішувати широке коло питань місцевого значення [1, с. 3–7].

Теоретичні та практичні питання організації та здійснення кримінологічної діяльності органів місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності комплексно розглянуто у монографічному дослідженні О. П. Шайтуро «Органи місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності» (2019 р.). Дослідник розкриває актуальні проблеми забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності різними організаційно-управлінськими засобами, а також питання організації та здійснення кримінологічного впливу на злочинність з боку інших владних органів та інституцій [2, с. 5–6].

Слід звернути увагу на монографічне дослідження А. Й. Іванського «Місцеве самоврядування та захист майнових прав територіальної громади» (2019 р.), в якому розглядається правовий базис функціонування, взаємодії з іншими суб'єктами влади та подальшого розвитку органів місцевого самоврядування в Україні в особі місцевих громад в умовах сучасної децентралізації влади в державі та суттєвих змін, що відбуваються у правовому полі діяльності органів місцевого самоврядування. Науковець виділяє чотири етапи становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Ця монографія має не лише теоретичне значення, але й науково-практичне [3, с. 11–14].

Зважаючи на викладене, слід зазначити, що обрана тематика дослідження є вельми корисною та актуальною як для вітчизняної правової думки, так і для ефективного та конструктивного функціонування органів місцевого самоврядування в цілому.

Мета і завдання дослідження

Мета статті – проаналізувати етапи становлення та розвитку органів місцевого самоврядування в Україні (1991–2019 р.) з урахуванням сучасних умов розвитку держави.

Мета конкретизується в таких завданнях:

– аналіз правової доктрини та положень чинного законодавства, комплексне дослідження історичних закономірностей формування та розвитку місцевого самоврядування в Україні (1991–2019 р.);

– формулювання пропозицій щодо вдосконалення органів місцевого самоврядування в Україні з урахуванням сучасних умов розвитку держави.

Наукова новизна дослідження

На підставі аналізу правової доктрини та положень чинного законодавства комплексно досліджено історичні закономірності формування та розвитку місцевого самоврядування в Україні (1991–2019 рр.) з урахуванням сучасних умов розвитку держави. Багато теоретичних та нормативних положень у цій сфері потребують як приведення у відповідність до завдань сьогодення, так і врахування сучасних форм і методів функціонування органів місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу

Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні.

Розвиток місцевого самоврядування в незалежній Україні – тривалий процес, який відбувається з урахуванням соціально-економічних змін у державі. Становлення цього інституту не можна розглядати як миттєвий процес. У розвитку самоврядування можна виокремити три етапи: 1990–1996 рр. (становлення інституту місцевого самоврядування незалежної України до ухвалення Конституції), 1996–2014 рр. (розвиток конституційних засад місцевого самоврядування) та із 2014 р. дотепер (реформування місцевого самоврядування України, децентралізація).

Головна роль в організації діяльності та функціонуванні органів державної влади в УРСР до 1990 р. належала Комуністичній партії. Особливостями адміністративно-територіального устрою було те, що на кожному рівні фігурувала відповідна партійна організація, така як обком, райком, міськком, а всі керівники рад чи виконкомів обов'язково належали до правлячої партії. Таким чином, була повністю відсутня автономність органів місцевої влади. Партійні органи ухвалювали основні рішення і займалися кадровими питаннями, відповідальність лежала на виконавчих органах рад, які збиралися двічі на рік на одноденні сесії.

Низка об'єктивних чинників, як-то: виникнення глибоких суперечностей у межах рад, а також між радами та партійними комітетами, відсутність досвіду в нового керівництва рад і недостатнє нормативно-правове регулювання

місцевого самоврядування, спричиняли конфлікти між органами влади різних рівнів. Усе це відбувалося на тлі реформування партійного та державного життя в СРСР, яке у сфері самоврядування майже не виходило на ті часи за межі суто формальних змін. Ухвалений 9 квітня 1990 р. Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР»¹ був дуже стислим і надто загальним та не передбачав жодних правових механізмів щодо вирішення назрілих проблем, що, зрештою, актуалізувало необхідність розроблення нових, більш дієвих законів [4, с. 163–164].

Становлення місцевого самоврядування в Україні почалося після ухвалення Декларації про державний суверенітет України 16 червня 1990 р. і Закону УРСР «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцевого самоврядування» від 7 грудня 1990 р. Цей Закон використовує термін «місцеве самоврядування», також він скасував підпорядкування рад та їх виконавчих органів по вертикалі, що фактично означало відмову від принципу демократичного централізму². Ради звільнялися з-під опіки партійних комітетів, було встановлено повноваження рад кожного рівня, введено комунальну власність, а місцеві бюджети виведено з державного. У ст. 2 вказаного вище Закону закріплювалося: «До системи місцевого самоврядування належать: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні ради народних депутатів і їх виконавчі органи, які є державними органами місцевого самоврядування»³.

У цьому Законі місцевого самоврядування в Україні визначалось як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які ними обираються, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів України та власної фінансово-економічної бази». Також у цьому документі було закріплено керівні принципи,

на яких будується місцевого самоврядування, у тому числі «самостійність і незалежність рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення; економічної та фінансової самостійності території; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації»⁴. Фактично це був крок до закріплення на законодавчому рівні самостійності рад, передусім організаційно-правової та фінансово-матеріальної [5, с. 112].

Важливу роль у врегулюванні питань місцевого самоврядування відігравав ухвалений 5 грудня 1990 р. Закон УРСР «Про бюджетну систему Української РСР»⁵.

Подальші зміни, які відбувались у державі, суттєво впливали на інститут місцевого самоврядування. Так, у 1991 р. було запроваджено посаду Президента, і це потягло за собою формування вертикалі державної влади на місцях, яка охоплювала представників президента в областях і районах. До компетенції представників президента належали загальне керівництво місцевими державними адміністраціями, виконання районного та обласного бюджетів і контроль за дотриманням чинного законодавства. Виходячи з цього, до переліку законодавчих актів, що регулювали діяльність органів місцевого самоврядування в Україні, було додано Закон України «Про Представника Президента України»⁶ від 5 березня 1992 р., Закон України «Про внесення змін до Закону Української РСР "Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцевого самоврядування"»⁷ від 26 березня 1992 р., Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»⁸ від 3 лютого 1994 р., Закон

⁴ Там само.

⁵ Про бюджетну систему Української РСР : Закон УРСР від 05.12.1990 № 512-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 1. Ст. 1.

⁶ Про Представника Президента України : Закон України від 05.03.1992 № 2167-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12> (дата звернення: 05.05.2020). Втрапив чинність.

⁷ Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцевого самоврядування» : Закон України від 26.03.1992 № 2234-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2234-12> (дата звернення: 05.05.2020). Втрапив чинність.

⁸ Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 03.02.1994 № 3917-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

¹ Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР : Закон СРСР від 09.04.1990 № 1417-I // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90> (дата звернення: 05.05.2020).

² Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцевого самоврядування : Закон України від 07.12.1990 № 533-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12> (дата звернення: 05.05.2020). Втрапив чинність.

³ Там само.

України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад»¹ від 24 лютого 1994 р.

Законом України «Про Представника Президента України»² від 5 березня 1992 р. запроваджувалася виконавча вертикаль з представників Президента в областях, містах Києві і Севастополі, районах і районах міста Києва, які визначалися як найвищі посадові особи державної виконавчої влади на відповідній території, втілювали державну виконавчу владу і здійснювали контроль за органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих державних функцій. Згідно зі ст. 1 цього Закону в редакції від 16 березня 1993 р. «Представник Президента України вважався главою місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районах міст Києва і Севастополя». За ст. 7 Закону «Представник зобов'язувався сприяти розвитку місцевого і регіонального самоврядування, у той же час був уповноважений здійснювати контроль за діяльністю органів місцевого і регіонального самоврядування з питань дотримання Конституції та законів України, указів Президента України, інших актів законодавчої та виконавчої влади»³.

Проте представник Президента України не мав права виконувати функції, що належать до відання органів місцевого і регіонального самоврядування, за винятком тих, що були пов'язані зі здійсненням ним функцій виконавчорозпорядчого характеру, які передавалися відповідній місцевій державній адміністрації обласними, Київською і Севастопольською міськими, районними, районними в містах Києві і Севастополі радами народних депутатів. Органи місцевого і регіонального самоврядування не мали права вирішувати питання, що належали до відання представника Президента України. Голови виконавчих комітетів сільських, селищних і міських рад несли відповідальність

перед відповідним представником за виконання делегованих їм повноважень з питань здійснення державних функцій [5, с. 116].

Наступним етапом стало ухвалення 26 березня 1992 р. Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», в якому місцеве та регіональне самоврядування закріплювалось як «основа демократичного устрою влади в Україні. Місцеве та регіональне самоврядування відображалось як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази, а регіональне самоврядування представлено як територіальну самоорганізацію громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України»⁴.

Слід зазначити, що цей Закон зробив значний крок до концептуального розмежування дуалістичної теорії і практики в організації місцевої влади і місцевого самоврядування та передбачив утвердження місцевого і регіонального самоврядування. Територіальною основою місцевого самоврядування називалися сільрада, селище та місто, а регіонального самоврядування – відповідно район та область. На основі виконавчих комітетів рад областей, районів та міст Києва і Севастополя утворювались державні адміністрації на чолі з представниками Президента України. Повноваження виконавчих комітетів місцевих рад у зв'язку з цим істотно зменшувалися, що посилило конфронтацію між керівниками органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади [4, с. 165–166].

Подальші кроки щодо реформування територіальної організації публічної влади пов'язуються з ухваленням 3 лютого 1994 р. невеликого за обсягом, але дуже важливого Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»⁵. Згідно із

3917-12 (дата звернення: 05.05.2020). Втратив чинність.

¹ Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад : Закон України від 24.02.1994 № 3996-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3996-12> (дата звернення: 05.05.2020). Втратив чинність.

² Про Представника Президента України : Закон України від 05.03.1992 № 2167-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12> (дата звернення: 05.05.2020). Втратив чинність.

³ Там само.

⁴ Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» : Закон України від 26.03.1992 № 2234-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2234-12> (дата звернення: 05.05.2020). Втратив чинність.

⁵ Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 03.02.1994 № 3917-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>

цим Законом органами місцевого самоврядування в Україні визнавалися сільські, селищні, районні, міські, районні в містах та обласні ради, які мали власні виконавчі органи та наділялися власною компетенцією, в межах якої могли діяти самостійно. За початковою редакцією Закону обласні, районні, Київська і Севастопольська міські ради виконували функції органів державної влади, однак відповідно до його нової редакції від 28 червня 1994 р. голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах та обласних рад та очолювані ними виконавчі комітети в порядку і в межах, визначених законом, здійснювали делеговані їм повноваження державної виконавчої влади, при цьому в питаннях здійснення зазначених повноважень вони підпорядковувалися Кабінету Міністрів України, а також голові і виконавчому комітету Ради вищого рівня. Стаття 8 передбачала, що після виборів депутатів, голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах та обласних рад і формування виконавчих комітетів втрачає чинність Закон України «Про Представника Президента України», а повноваження обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві і Севастополі місцевих державних адміністрацій передаються головам і виконавчим комітетам відповідних рад¹. Таким чином, цим Законом водночас з новими виборами до місцевих органів влади скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. Голови рад усіх рівнів мали обиратися всім населенням, а замість держадміністрацій знову відновлювалися виконкоми. У результаті цього модель дуалізму публічної влади на місцях було ліквідовано [5, с. 115].

Законом України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»² від 3 лютого 1994 р. ради всіх рівнів проголошувалися органами місцевого самоврядування. Голови рад, за винятком районних у місті, обиралися шляхом прямих виборів безпосередньо населенням і за посадою очолювали виконавчі комітети. Поряд із цим нововведенням ради областей, районів, міст Києва і Севастополя наділялися функціями органів державної влади. Порівняно з попередньою моделлю місцевої влади ухвалення зазначеного Закону можна було розцінювати як тимчасову перемогу прихильників місцевого самоврядування, адже на всіх рівнях передбачалося формування повно-

цінних представницьких органів місцевого самоврядування із власними виконавчими структурами. Та лише за кілька місяців у країні було проведено дострокові президентські вибори. Новий глава держави не міг погодитися з такою моделлю місцевої влади, оскільки, на його погляд, це послаблювало систему виконавчої влади. Так, 6 серпня 1994 р. Президент України підписав Указ «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях»³, яким установив підзвітність та підконтрольність собі голів районних і обласних рад та очолюваних ними виконавчих комітетів з питань здійснення ними делегованих повноважень державної виконавчої влади [4, с. 166–167]. Зазначений Указ не зміг кардинально змінити ситуацію, тому що його слід охарактеризувати як неконституційний, оскільки голови обласних та районних рад обиралися на посади всім населенням, а отже, Президент не мав можливостей ані звільняти їх, ані керувати ними.

З метою подолання такої ситуації вже у грудні 1994 р. Президент вніс на розгляд Верховної Ради України проект конституційного закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». Дебати навколо проекту цього закону, що тривали пів року, закінчилися 8 червня 1995 р. підписанням між Верховною Радою України та Президентом України унікального, з правової точки зору, документа – Конституційного договору. Цей документ був поставлений на один рівень з Конституцією України, причому Конституція й усе інше законодавство могли застосовуватися лише в частині, яка не суперечила цьому Договору.

Конституційний договір фактично відновив модель місцевого самоврядування, що діяла на основі Закону 1992 р. На базі виконкомів обласних та районних рад було утворено систему органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувалися по вертикалі знизу вгору, аж до Президента України, формальне самоврядування залишалося тільки на рівні населених пунктів [5, с. 120–121].

Незважаючи на критику, остаточне закріплення вертикалі державної виконавчої влади відбулося із затвердженням Указом Президента України Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію

³ Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях : Указ Президента України від 06.08.1994 № 430/94 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430/94> (дата звернення: 05.05.2020).

show/3917-12 (дата звернення: 05.05.2020). Втратив чинність.

¹ Там само.

² Там само.

від 21 серпня 1995 р. і Положення про обласні, Київську та Севастопольську міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації від 24 липня 1995 р. Ураховуючи той факт, що 28 травня 1995 р. було ухвалено нову редакцію Закону України «Про бюджетну систему України»¹, яка внесла додаткові обмеження на власні фінансові ресурси місцевих рад, разом із Конституційним договором територіальним громадам та їх органам було завдано серйозного правового удару. Більш того, 30 грудня 1995 р. Президент України підписав Указ «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад»². Згідно з цими указами місцева державна адміністрація одержала низку повноважень, які навіть теоретично не можуть бути передані державній виконавчій владі, зокрема право вносити зміни до місцевого бюджету і встановлювати місцеві податки [5, с. 113–124].

Саме так і завершився перший етап еволюції місцевого самоврядування незалежної України. Отже, процес становлення інституту місцевого самоврядування, що тривав з моменту ухвалення Закону України «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцевого самоврядування»³ і до ухвалення Конституції України 28 червня 1996 р., можна охарактеризувати як своєрідний етап становлення системи місцевого самоврядування, на якому все ж таки домінувала невизначеність місця та значення інституту місцевого самоврядування в системі публічної влади.

Реформування місцевого самоврядування.

З ухваленням Конституції України у 1996 р.⁴ розпочався новий етап розвитку інституту

місцевого самоврядування незалежної країни. Основний Закон створив правові передумови утвердження місцевого самоврядування в Україні, окреслив загальні засади конституційної моделі територіальної організації влади на місцях і визначив концептуальні напрямки діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування. Про це свідчать статті 5, 7, 13, 19, 38, 40, 71, 118 та інші, що стосуються місцевого самоврядування, і Розділ XI Конституції України, який безпосередньо присвячено місцевому самоврядуванню. Найбільш вагоме значення має ст. 7 Конституції України, в якій зазначено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [6, с. 377]. Конституція Автономної Республіки Крим також визначає порядок функціонування системи органів місцевого самоврядування. Статтею 42 передбачено, що «місцеве самоврядування в Автономній Республіці Крим здійснюється згідно з Конституцією України і законами України»⁵. Важливим положенням Основного Закону є те, що на місцях діють дві системи влади: місцеве самоврядування і місцеві державні адміністрації. Обидві системи є суб'єктами конституційно-правових відносин. Вони діють у межах конституційних повноважень. Суб'єкти місцевого самоврядування не входять до системи виконавчої влади, як і суб'єкти виконавчої влади – до системи місцевого самоврядування. Однак вони не існують ізольовано і згідно із законодавством повинні будувати свою діяльність на принципах поєднання місцевих і державних інтересів. Вивчення повноважень обох суб'єктів конституційних правовідносин дає змогу дійти висновку, що державні органи повинні забезпечувати належні умови для нормальної діяльності органів місцевого самоврядування, а самоврядні структури, у свою чергу, виконувати чимало повноважень органів державної виконавчої влади [4, с. 169–170].

Подальший процес розвитку і функціонування системи місцевого самоврядування в Україні почався з розробки й увалення комплексного законодавства про місцеве самоврядування. Недосконалість і невизначеність певних положень Конституції України спонукала до появи різних законодавчих ініціатив, що знайшло своє відображення у двох проектах закону. Після тривалих дискусій, взаємних поступок і компромісів 21 травня 1997 р. було ухвалено

¹ Про бюджетну систему Української РСР : Закон УРСР від 05.12.1990 № 512-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 1. Ст. 1.

² Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад : Указ Президента України від 30.12.1995 № 1194/95 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1194/95> (дата звернення: 05.05.2020). Втрапив чинність.

³ Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцевого самоврядування : Закон України від 07.12.1990 № 533-ХІІ // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12> (дата звернення: 05.05.2020). Втрапив чинність.

⁴ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство

України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 05.05.2020).

⁵ Там само.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹, який визначив систему і гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів та посадових осіб системи органів місцевого самоврядування та низку інших важливих положень, спираючись при цьому на світовий досвід та національні здобутки. Певним чином зазначений Закон можна вважати конституцією місцевого самоврядування в Україні. Цей нормативно-правовий акт у ст. 5 установив систему місцевого самоврядування, що охоплює територіальну громаду, сільську, селищну та міську ради, сільського, селищного і міського голів, виконавчі органи сільської, селищної і міської рад, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст та органи самоорганізації населення. Також цей Закон у ст. 4 визначив, що 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 самоврядування².

У системно-структурному плані ухвалення Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ознаменувало собою повернення до європейської континентальної (французької) моделі місцевого самоврядування, що передбачає визнання його самостійності в поєднанні з адміністративним наглядом за ним з боку місцевих органів виконавчої влади, а також поєднання місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади на проміжних (обласному, районному) рівнях адміністративно-територіального устрою

Єдиний виняток було зроблено для столиці – міста Києва, де спеціальним законом було встановлено фактично іберійську модель місцевого самоврядування (управління на місцевому рівні здійснюють обрані населенням представницькі органи і посадові

особи місцевого самоврядування, яких затверджують органи державної влади)³. При цьому в самому Законі такий підхід чітко не зафіксовано, там «не передбачено суттєвих особливостей здійснення виконавчої влади у місті Києві порівняно з іншими містами, що не мають особливого статусу, окрім надання міській та районній у місті Києві радам права формування власних виконавчих органів». Лише шляхом системного тлумачення низки норм Конституції та законів «Про місцеві державні адміністрації» і «Про столицю України – місто-герой Київ» Конституційному Суду України вдалося визначити, що Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації [5, с. 128–129].

Відповідно до норм зазначеного Закону органами місцевого самоврядування є: по-перше, рада – виборний орган місцевого самоврядування, який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і ухвалювати від її імені рішення; по-друге, виконавчі органи рад – органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими та районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами; по-третє, районні й обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст; по-четверте, органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища чи міста⁴.

Згодом парламентом Української держави було ухвалено низку фундаментальних законів, що визначали роль системи місцевого самоврядування, серед яких основне місце посідає Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97⁵. Згідно зі ст. 9

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 05.05.2020).

² Там само.

³ Там само.

⁴ Там само.

⁵ Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр> (дата звернення: 05.05.2020).

Конституції України¹ Європейська хартія місцевого самоврядування стала складовою національного законодавства України. Це обумовило необхідність удосконалення чинного законодавства України та приведення його у відповідність до положень Хартії. Метою Хартії є «встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення і захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що забезпечує їх активну участь у вирішенні питань місцевого значення»². Хартія зобов'язала держави, які її підписали, застосовувати основні правові норми, що гарантують правову, адміністративну і фінансову автономність територіальних громад та їх органів. Вона є першим комплексним правовим документом, у якому закріплено та гарантовано керівні засади місцевої автономії – однієї з основ демократії, яку Рада Європи зобов'язалася захищати і розвивати в дусі загальноєвропейських цінностей. Слід зазначити, що Європейська хартія місцевого самоврядування втілює головним чином ідею децентралізації частини державної виконавчої влади. Тобто місцеве самоврядування входить у механізм народовладдя, відповідно, його здійснення може відбуватися не лише на рівні територіальних громад, а й на рівні регіонів (районів, областей) [4, с. 174].

Наступним важливим кроком на шляху розбудови системи місцевого самоврядування та формування її взаємовідносин із місцевими органами державної виконавчої влади стало ухвалення Закону України «Про місцеві державні адміністрації»³ від 9 квітня 1999 р., який визначив організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій. Однак його положення суперечили Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», особливо в частині повноважень, що тягне за собою конкуренцію компетенції від-

повідних органів. На практиці суперечності призводили до труднощів, з якими стикалися працівники органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Матеріальні та організаційні основи служби в органах місцевого самоврядування було закладено в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування»⁴ від 7 червня 2001 р. Цим Законом встановлено також порядок проходження служби в органах місцевого самоврядування, правовий статус та гарантії їх посадових осіб.

Згодом, 21 червня 2001 р., Верховною Радою України було ухвалено Бюджетний кодекс України, яким закладено основу та засади функціонування бюджетів місцевого самоврядування. Однак встановлена цим Кодексом структура місцевих бюджетів так і не знайшла реального втілення на практиці. Пояснюється це тим, що під час проведення бюджетних перетворень не враховувалося головне – специфіка адміністративно-територіального устрою. Саме тому в більшості випадків система місцевих бюджетів є неефективною, «віртуальною».

Крім зазначених законів, існує низка вітчизняних та міжнародних законодавчих актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування. До них належать: Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»⁵ від 11 липня 2002 р., Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»⁶ від 3 липня 1991 р., Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»⁷ від 23 вересня

⁴ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 05.05.2020).

⁵ Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 № 93-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15> (дата звернення: 05.05.2020).

⁶ Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 03.07.1991 № 1286-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12> (дата звернення: 05.05.2020). Втратив чинність.

⁷ Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-вр> (дата звернення: 05.05.2020).

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 05.05.2020).

² Європейська хартія місцевого самоврядування : від 15.10.1985 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 05.05.2020).

³ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 05.05.2020).

1997 р., Закон України «Про столицю України місто-герой Київ»¹ від 15 грудня 1999 р., Закон України «Про органи самоорганізації населення»² від 11 липня 2001 р., Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст»³ від 4 березня 2004 р., Європейська рамкова конвенція «Про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями»⁴ від 21 травня 1980 р., Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції «Про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями»⁵ від 9 листопада 1995 р.

Також у цей період було здійснено декілька спроб вирішити проблеми розвитку місцевого самоврядування на концептуальному рівні. Ідеться про Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, затверджену Президентом України (2001 р.), Концепцію державної регіональної політики (2001 р.), Концепцію Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування (2002 р.) і Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р., які ухвалив Кабінет Міністрів України. Окремі заходи з указаних програмних документів частково були реалізовані, однак від-

сутнього поступу в розвитку місцевого самоврядування це не додало [5, с. 131].

У подальшому основна увага приділялася проблемам удосконалення чинного законодавства з метою вирішення питань перерозподілу та чіткого розмежування повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування на користь останніх, установлення механізмів делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади, утворення дієздатних, забезпечених ресурсами територіальних громад тощо.

З метою вдосконалення взаємодії між органами місцевого самоврядування та центральними органами виконавчої влади Президентом було створено Раду міських голів при Президенті України. Для здійснення реформи місцевого самоврядування, підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення, Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформи місцевого самоврядування.

Основною метою Концепції було створення реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування і наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів, що потребує здійснення певних заходів: 1) упровадження механізму партнерських відносин між органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; 2) унормування питання щодо місцевих референдумів та виборів до місцевих рад; створення передумов для формування самодостатніх громад; 3) проведення виборів до рад новостворених громад і надання повноважень новоутвореним радам громад від сільських, селищних міських рад, місцевих органів виконавчої влади відповідно до закону; 4) реорганізація районних державних адміністрацій [4, с. 177–178].

Наступною спробою ініціювати проведення реформи місцевого самоврядування на загальнодержавному рівні було Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування» від 29 липня 2009 р. № 900-р⁶, однак у

¹ Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14> (дата звернення: 05.05.2020).

² Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 № 2625-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> (дата звернення: 05.05.2020).

³ Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст : Закон України від 04.03.2004 № 1580-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1580-15> (дата звернення: 05.05.2020).

⁴ Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями : від 21.05.1980 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106 (дата звернення: 05.05.2020).

⁵ Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями : від 09.11.1995 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_099 (дата звернення: 05.05.2020).

⁶ Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету

2012 р. воно втратило чинність. На той момент розробку концептуальних засад реформи місцевого самоврядування здійснювала Конституційна асамблея, але відповідні напрацювання не було втілено в конституційній правотворчій і правозастосовній практиці.

Подальші спроби пошуку оптимального варіанту місцевого самоврядування спостерігаються у квітні 2014 р., коли Кабінетом Міністрів України було затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Слід зазначити, що реформа місцевої влади в Україні з 2014 р. – це реформа місцевого самоврядування і місцевої державної влади, метою якої є поліпшення громадянам їх місця існування, а також надання якісних і доступних публічних послуг, узгодження інтересів держави й територіальних громад.

17 червня 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про співробітництво територіальних громад»¹. У ньому закріплено організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, керівні принципи, форми й механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Зазначений Закон закріпив механізм співробітництва територіальних громад і стимулював їх подальше об'єднання.

Реформа місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади в Україні на засадах децентралізації² стала пріоритетною в діяльності утвореної у 2015 р. Президентом України Конституційної комісії

на чолі з В. Гройсманом. За дуже стислий термін Комісією було підготовлено проект Закону України «Про внесення змін до Конституції в частині децентралізації». Уже в липні 2015 р. Президент подав цей законопроект на розгляд парламенту.

5 лютого 2015 р. було ухвалено закони України «Про засади державної регіональної політики» і «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що становлять важливу законодавчу основу проведення реформи місцевого самоврядування «знизу» – за ініціативи самих територіальних громад і за підтримки цих ініціатив Урядом України і профільними міжнародними організаціями та програмами.

Так, Закон України «Про засади державної регіональної політики» визначив основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової внутрішньої політики України. Саме у цьому Законі було сформульовано нові сенси та акценти державної регіональної політики. «Метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання»³.

Водночас Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» покликано регулювати відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад.

Окремо слід звернути увагу, що після увалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁴ у 2015 р. і започаткування процесу створення об'єднаних територіальних громад в Україні введено інститут старост. У зв'язку із цим до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» було внесено зміни і додано нову статтю 14¹

Міністрів України від 29.07.2009 № 900-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-p> (дата звернення: 05.05.2020). Втратило чинність.

¹ Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 05.05.2020).

² У формально-юридичному розумінні децентралізація – це існування в місцевому масштабі виборної влади, відмінної від адміністративної влади держави, здійснення в рамках закону її власних повноважень і обов'язків, для чого вона має статус місцевого самоврядування (муніципальної публічної влади) під певним контролем держави. Таким чином, можна констатувати, що децентралізація невіддільна від ідеї місцевого самоврядування та демократичних принципів (Калінкін А. С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2016. С. 44).

³ Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 05.05.2020).

⁴ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 05.05.2020).

«Староста», яка передбачила проведення виборів старост. Перші вибори старост відбулися у січні 2016 р. Наступного 2017 р. такі вибори почали проводитися на регулярній основі. Зокрема, вибори старост в об'єднаних територіальних громадах в Україні успішно було проведено 30 квітня, а також у липні-серпні 2017 року¹.

У 2017 р. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з метою забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, просторового планування та управління земельними ресурсами розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад»². Зазначеним законопроектом передбачено розширення повноважень органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин, зокрема наділення сільських, селищних і міських рад об'єднаних територіальних громад повноваженнями щодо розпорядження землями державної власності у межах території відповідних територіальних громад, зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності, продажу громадянам і юридичним особам земельних ділянок державної (крім земельних ділянок, на яких розташовано об'єкти, що підлягають приватизації) та комунальної власності, вилучення для суспільних та інших потреб земельних ділянок із земель державної та комунальної власності, наданих у постійне користування.

Ще одним актуальним законопроектом, підготовленим Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у 2017 р., став проект Закону України «Про засади адмініст-

ративно-територіального устрою України», що є досить довгоочікуваним для України з огляду на необхідність реформування територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації. Зазначений проект унормовує основні засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, найменування та перейменування населених пунктів і районів та віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ і міст.

У 2018 р. об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів. Завдяки реалізації Закону України «Про співробітництво територіальних громад»³ було створено механізм вирішення спільних проблем громад: утилізації та переробки сміття, розвитку спільної інфраструктури тощо. На кінець 2018 р. було реалізовано вже 325 договорів про співробітництво. Цим механізмом скористалися 1262 громади.

Висновки

23 січня 2019 р. за ініціативою Кабінету Міністрів України відбувся перехід до нового етапу реформи децентралізації, який враховує закріплення позитивного досвіду і формування спроможних громад, зміну територіального устрою на рівні районів та громад, чітке розмежування повноважень і функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії. Таким чином, місцеве самоврядування в Україні продовжує розвиватися і вдосконалюватися, шукаючи оптимальний варіант функціонування.

Список бібліографічних посилань

1. Кириченко Ю. М. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2019. 44 с.
2. Шайтуро О. П. Органи місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності : монографія. Харків : ФОРУМ, 2019. 409 с.
3. Іванський А. Й. Місцеве самоврядування та захист майнових прав територіальної громади : монографія. Одеса : Гельветика, 2019. 232 с.

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 05.05.2020).

² Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад : від 18.09.2017 № 7118 / ініціатор В. Б. Гройсман // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62556 (дата звернення: 05.05.2020).

³ Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 05.05.2020).

4. Грובהва В. П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2013. 415 с.
5. Кондрацька Н. М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2017. 236 с.
6. Історія держави і права України : практикум / М. Ю. Бурдін, О. А. Гавриленко, І. Д. Коцан та ін. ; за ред. М. Ю. Бурдіна. Харків : ФОП Бровін О. В., 2017. 377 с.

Надійшла до редколегії 12.05.2020

ЗАГУМЕННАЯ Ю. О., ЛАЗАРЕВ В. В. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ (1991–2019 ГОДЫ)

Исследованы актуальные теоретико-методологические, нормативно-правовые и практические аспекты деятельности органов местного самоуправления в Украине. Рассмотрены исторические закономерности его формирования и развития в Украине (1991–2019 годы). Определены этапы реформирования местного самоуправления и территориальной организации публичной власти в Украине. Рассмотрены актуальные проблемы обеспечения эффективного функционирования органов местного самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, органы местного самоуправления, органы публичной власти, децентрализация власти, реформирование местного самоуправления, евроинтеграция.*

ZAHUMENNA YU. O., LAZAREV V. V. FORMATION AND DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AGENCIES IN UKRAINE (1991–2019)

Local self-government is an integral part of a democratic society, since it actively influences the political and socio-economic conditions for the development of civil society, and becomes an important prerequisite for the creation of a democratic and legal state. The development of legislative principles of local self-government in the Ukrainian state is influenced by the experience of Western standards of local self-government, the practice of state building in Eastern European and other countries. An important factor for the development of self-government institutions is the process of globalization, which significantly changes socio-political relations, changes the principles of interaction of territorial communities, political organizations and local self-government agencies. The authors of the article study the current theoretical and methodological, legal and practical aspects of local self-government in Ukraine. The historical regularities of the formation and development of local self-government in Ukraine (1991–2019) are studied. The stages of the formation and reform of local self-government and territorial organization of public power in Ukraine are determined, namely the authors have distinguished three stages: 1990-1996 (formation of the institution of local self-government of independent Ukraine before the adoption of the Constitution); 1996–2014 (development of the Constitutional principles of local self-government); from 2014 to the present day (reform of local self-government of Ukraine, decentralization). The current problems of ensuring the effective functioning of local self-government agencies are studied.

Key words: *local self-government, local self-government agencies, public authorities, decentralization of power, local self-government reform, European integration.*