

Клюцевський В.І.

Херсонська обласна державна адміністрація

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ТА НАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СЬОГОДЕННЯ

У статті розглядаються становлення та розвиток органів місцевого самоврядування на території сучасної України в різні часи існування нашої держави. Завдяки аналізу історичних джерел і наукової літератури визначено історичні періоди становлення національного місцевого самоврядування в Україні. Показано відродження місцевого самоврядування в Україні, якому передувала чергова спроба підвищення ролі рад як місцевих органів державної влади шляхом удосконалення їх структури, а також еволюційне вдосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування, а саме важливі кроки на шляху становлення та конституційно-правового закріплення основ місцевого самоврядування в нашій державі. Окреслено, що згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування Україна взяла на себе у цій сфері низку зобов'язань, які повною мірою до цього часу не виконала, а саме недовершеним залишається місцеве самоврядування на районному і обласному рівнях, оскільки ради не мають своїх виконавчих структур, на практиці не реалізовано повною мірою основоположні принципи місцевого самоврядування, передбачені Хартією, якими є організаційна, правова та фінансова автономія органів місцевого самоврядування. Запропоновано деякі перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі державотворення.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, об'єднані територіальні громади, реформа місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми у загальному вигляді.

Розпочата 2014 року реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади стала однією з найуспішніших в Україні. Територіальні громади отримали більш широкі повноваження та фінансові ресурси – значний інструментарій і серйозні можливості для забезпечення сталого місцевого розвитку.

Важливою складовою часиною реформи є формування дієвих і спроможних об'єднаних територіальних громад. Інтереси громадян, які мешкають на території об'єднаної громади, представляють обраний голова, депутатський корпус та старости. У населених пунктах, що ввійшли до складу об'єднаної громади, право жителів на місцеве самоврядування та надання послуг громадянам забезпечують обрані ними старости.

Кожен староста, кожен депутат місцевої ради та сільський, селищний, міський голова має зробити все можливе задля втілення ідеалів місцевої демократії, закладених у Європейській хартії місцевого самоврядування [1].

Дальший розвиток місцевого самоврядування стане запорукою економічного зростання, забезпечення регіонального розвитку та підвищення якості життя громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування були предметом досліджень таких вітчизняних учених, як: П. Ворона [2], І. Лопушинський [3], А. Некряч [4], Ю. Молодожен [5], Р. Плющ [6; 7], В. Толкованов [8], Л. Оленковська [9], С. Саханенко [10], С. Серьогін [11], В. Куйбіда [12] та ін.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження історичного аспекту органів місцевого самоврядування в Україні на різних етапах розвитку нашої держави.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Місцеве самоврядування на теренах нашої держави виникло в середні віки у вигляді перших спроб міського самоврядування, що надавалось Магдебурзьким правом, частково зберігалось у часи козацької республіки (XV – XVII ст.), але остаточно занепало в часи після безславного об'єднання України з Росією (1654 р.). Незначна його реанімація (1917–1919 рр.) закінчилася фактичним відродженням національного поняття місцевого самоврядування лише в березні 1990 року після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів [13].

Науковці виділяють такі основні історичні періоди становлення національного місцевого самоврядування [14]:

перший період – зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування (в основі яких були рід та суверенна громада) своїми хронологічними рамками сягало часу зародження й утворення держави східнослов'янських племен на українських землях і тривало до середини XIV століття;

другий період, або ж період європеїзації. Характеризувався поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування (місто Магдебург), тривав від середини XIV ст. і до першої половини XIX ст. Магдебурзька грамота, що надавалася королем тому чи іншому місту, була класичним актом децентралізації суверенної влади середньовічної держави на рівень цього міста, його територіальної громади;

третій період відзначався зросійщенням вітчизняного місцевого самоврядування на території сучасної України. Центральна, східна, а згодом і південна частина якої входили до складу царської Росії. Західна частина України належала Польщі, Австрійській, а пізніше Австро-Угорській монархії. Хоча процес російщення в місцевому самоврядуванні України почався десь наприкінці XVII ст., свого апогею він досягнув у XIX ст. та на початку XX століття;

четвертий період є спробою українізації місцевого самоврядування. Його початком потрібно вважати 20-ті рр. XX ст. і він триває дотепер. Починаючи з 1991 р. в Україні зрештою відновлено спроби українізувати як місцеве самоврядування, так й інші сфери суспільного життя.

Реальне місцеве самоврядування об'єктивно можливе лише в умовах суверенітету держави, оскільки вона постає його гарантом, а іноді й творцем його системи. Природно, що і в нашій країні цей інститут поступово склався лише після здобуття Україною незалежності.

Відродженню місцевого самоврядування в Україні передувала чергова спроба підвищення ролі рад як місцевих органів державної влади шляхом удосконалення їх структури. Відповідно до рішень союзних органів, ухвалених упродовж 1989–1990 рр., поряд з виконкомом та їх головами стали обиратися президії і голови рад [15].

Щоправда, передбачалось обрання на посади голів рад партійних керівників, але незалежно від наслідків цієї спроби діяльність представницьких органів дещо активізувалася, хоча й викликала в

самих радах суперечності між представницькими і виконавчими органами та їх керівниками.

Початок реального відродження місцевого самоврядування в сучасних умовах поклали «Декларація про державний суверенітет України» [16] та ухвалений на її основі та відповідно до неї Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. (нині втратив чинність) «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» [17]. Цей Закон уперше в умовах радянської влади проголошував принципи місцевого самоврядування і відмову від принципу «демократичного централізму» у відносинах між радами різних рівнів.

Було ліквідовано структурне двовладдя рад, оскільки голова ради ставав одночасно головою виконавчого комітету відповідної ради. Проте фактично виникло функціональне двовладдя у зв'язку з тим, що місцеві ради народних депутатів відповідно до статті 2 Закону проголошувались одночасно органами місцевого самоврядування й органами державної влади. Дуалізм цих органів влади не лише об'єктивно послаблював ради як органи місцевого самоврядування, але й порушував вертикаль виконавчої влади. У зв'язку з цим 26 березня 1992 р. Верховною Радою було ухвалено нову редакцію відповідного Закону і частково змінено його назву [12].

У новому Законі України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [12] місцеве самоврядування визначалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України [18], законів України та власної фінансово-економічної бази, а регіональне самоврядування – як територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України.

Тим самим Закон у новій редакції зробив значний крок щодо відходу від дуалістичної теорії та практики в організації місцевої влади і місцевого самоврядування й передбачив утвердження місцевого і регіонального самоврядування, проголосивши, щоправда, практично новий дуалізм. Територіальною основою місцевого самоврядування проголошувались село, селище, місто, а регіонального самоврядування – відповідно район, область [19].

На основі виконавчих комітетів рад областей, районів та міст Києва і Севастополя утворювалися державні адміністрації на чолі з представниками

Президента України. У зв'язку із зупиненням діяльності виконавчих комітетів можливості рад в управлінні місцевими справами істотно зменшувалися, що посилювало конфронтацію між керівниками органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади.

Згодом від двоїстої природи рад відмовилися. За Законом України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [20] 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 з цим нововведенням ради областей, районів, міст Києва і Севастополя наділялися функціями органів державної влади. Порівняно з попередньою моделлю місцевої влади можна було розцінювати ухвалення зазначеного Закону як тимчасову перемогу прихильників місцевого самоврядування, адже на всіх рівнях передбачалося формування повноцінних представницьких органів місцевого самоврядування зі своїми виконавчими структурами.

Проте всього за кілька місяців у країні було проведено дострокові президентські вибори. Новий голова держави, Леонід Кучма, не міг погодитися з такою моделлю місцевої влади, оскільки, на його погляд, це послаблювало систему виконавчої влади. У серпні 1994 р. новообраний Президент України видав Указ «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» [21], яким встановив підзвітність та підконтрольність собі голів районних і обласних рад та очолюваних ними виконавчих комітетів з питань здійснення ними делегованих повноважень державної виконавчої влади [22].

З обранням нового Президента України настав період гострої кризи і конфронтації органів державної влади. Розпочалась активна ревізія досягнутих демократичних перетворень у розбудові місцевого самоврядування. Інтенсифікувався пошук систем кожного виду влади і одночасно системи місцевих органів державної влади та моделі місцевого самоврядування. Цей пошук завершився безпрецедентним кроком у державному будівництві і конституційному процесі – підписанням 8 червня 1995 року Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України [23], яким було введено в дію схвалений 18 травня 1995 року Верховною Радою України Закон України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» [24]. Згідно з цим Законом місцевими органами державної вико-

навчої влади в районах (крім районів у містах), областях, містах Києві і Севастополі знову проголошувалися державні адміністрації, які тепер очолювали голови відповідних рад, тобто обіймали одночасно дві посади. Право призначення керівників адміністрацій отримав Президент України.

Первинними суб'єктами місцевого самоврядування визначалися територіальні колективи громадян, які проживають у селах, селищах, містах, а його територіальною основою – відповідні населені пункти. Представницькі органи місцевого самоврядування цих адміністративно-територіальних одиниць – ради – очолювали їх голови, які одночасно були і головами виконавчих комітетів [25].

Представницькими органами районів, областей, міст Києва і Севастополя, згідно із Законом, визначалися відповідні ради. Виконавчі комітети при них не формувалися. Отже, цього разу «взяли гору» прихильники командно-адміністративної системи управління, яких, як виявилось, в Україні чимало. Фактично вся владу на обласному і районному рівнях було зосереджено в руках місцевих державних адміністрацій. Обласні ж і районні ради перетворилися на декоративні органи, що імітували місцеве самоврядування на регіональному рівні.

Цю систему місцевого самоврядування було значною мірою закріплено новою Конституцією України, а згодом і Законом України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» [26], яким було введено інститут сільського, селищного, міського голови, а також розподілено посади голови районної і обласної рад та глави районної і обласної державних адміністрацій.

Безперечно, з прийняттям Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [21] зроблено важливі кроки на шляху становлення та конституційно-правового закріплення основ місцевого самоврядування у нашій державі. Водночас слід зазначити, що базові принципи місцевого самоврядування, сформульовані в Європейській хартії місцевого самоврядування [27], яку було схвалено Комітетом міністрів країн Ради Європи 1985 року і ратифіковано парламентом України 15 липня 1997 року, у місцевому самоврядуванні України було реалізовано не повною мірою.

Цими широкими принципами є: правова, організаційна та фінансова автономія органів місцевого самоврядування.

Суть правової автономії органу місцевого самоврядування полягає в тому, що він має власні

повноваження, визначені писаним законом і, де це можливо – Конституцією (стаття 2 Європейської хартії місцевого самоврядування), а також має право на судовий захист щодо забезпечення своїх повноважень та дотримання конституційних принципів самоврядності (стаття 11). Повноваження мають бути повними і виключними, тобто такими, що не належать одночасно іншим органам. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування повністю незалежний у здійсненні власних ініціатив з будь-якого питання, що належить до його компетенції. Це правило чинне і тоді, коли йдеться і про делеговані цьому органу повноваження (ст. ст. 3 і 4) [22].

Суть організаційної автономії полягає в тому, що орган місцевого самоврядування мусить мати можливість сам визначати власну внутрішню структуру, яка б відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління (ст. ст. 6, 7 і 10). Діючи в межах закону, орган місцевого самоврядування не підпорядковується іншим органам влади, а будь-який адміністративний контроль за його діями можливий лише за умови забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування (стаття 8) [22].

Суть фінансової автономії місцевого самоврядування полягає у праві органів місцевого самоврядування володіти та розпоряджатися власними коштами, достатніми для здійснення їх функцій та повноважень (стаття 9) [22].

Європейська хартія місцевого самоврядування зобов'язує всі країни, які її ратифікували, застосовувати у своєму законодавстві основні принципи, що гарантують самостійність місцевої влади.

Країни-члени Ради Європи, серед них і Україна, вже зробили істотні кроки в напрямі досягнення цілей цього документа, що є гарантом і дієвим інструментом демократизації всіх країн європейського співтовариства [28].

Основний Закон нашої держави (стаття 7) стверджує: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 2), відповідно до Конституції, визначає поняття місцевого самоврядування як: гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Задля справедливості зазначимо, що порівняно з так званім радянським періодом, коли інститут місцевого самоврядування взагалі не визнавався,

нині на найвищому, тобто конституційному рівні його визнано і гарантовано.

Останніми роками розпочато процес децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування. Здійснено, зокрема, бюджетну децентралізацію, що збільшило фінансові можливості місцевих рад. На підставі Закону України від 5 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [29] (який за висновками Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління Верховної Ради України суперечить Конституції України) розпочався і триває процес об'єднання територіальних громад з метою забезпечення їх спроможності вирішувати питання місцевого значення, віднесені чинним законодавством до відання місцевого самоврядування. Проте ця робота проводиться хаотично, без належного організаційно-методичного, нормативного та інформаційного забезпечення з боку органів виконавчої влади.

Як відомо, чинна стаття 140 Конституції України передбачає можливість добровільного об'єднання в одну територіальну громаду лише жителів кількох сіл. Хоч на практиці безліч випадків, коли в одну громаду об'єднані жителі і селищ, і міст у різних конфігураціях. Такі об'єднання нині є неконституційними, як і новоутворювані об'єднані територіальні громади, до складу яких входять селища і міста. Проте водночас це не турбує ініціаторів цього процесу.

Водночас слід зауважити: за період після ухвалення Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» можна було б зробити набагато більше в напрямі розвитку і зміцнення місцевого самоврядування в нашій державі, якби на те була добра воля керівництва держави. Проте у практичній діяльності вищого державного керівництва проголошувані час від часу декларації не завжди підкріплюються конкретними і дієвими кроками щодо зміцнення та розвитку місцевого самоврядування.

Крім того, Верховна Рада так і не спромоглася до цього часу внести необхідні зміни до чинної Конституції України, ухвалити закони про адміністративно-територіальний устрій, про всеукраїнський та місцевий референдуми, про загальні збори громадян за місцем проживання, про комунальну власність, про територіальну громаду, нову редакцію Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо.

Водночас, як усім добре відомо, нині є нагальна потреба вживати якихось конкретних заходів щодо зміцнення і розвитку місцевого

самоврядування в Україні. Про це нам постійно нагадує Рада Європи, членом якої є наша держава. Ратифікувавши 1997 року Європейську хартію місцевого самоврядування, Україна взяла на себе у цій сфері низку зобов'язань, що повною мірою до цього часу не виконано. Недовершеним залишається місцеве самоврядування на районному і обласному рівнях, оскільки ради не мають своїх виконавчих структур; не розмежовано належним чином повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між ними та місцевими органами виконавчої влади; не врегульованим залишається питання управління комунальним майном, не визначено правовий статус об'єктів спільної власності територіальних громад; не на користь місцевого самоврядування розмежовано землі державної та комунальної власності; місцеві бюджети все ще не забезпечено достатніми джерелами їх наповнення; законодавчо не визначено статус, функції і повноваження територіальних громад, що є базовим елементом системи місцевого самоврядування. Зрештою, в Україні не забезпечено реалізації повною мірою на практиці основоположних принципів місцевого самоврядування, передбачених Європейською хартією місцевого самоврядування, якими є організаційна, правова та фінансова автономія

органів місцевого самоврядування, про що вже йшлося вище. Перелік не вирішених досі проблем можна продовжувати.

Висновки із цього дослідження і подальші перспективи в цьому напрямі. У підсумку можна стверджувати про глибокі історичні традиції розвитку місцевого самоврядування в Україні та наявність у сучасному українському суспільстві необхідних передумов для формування справді демократичної системи місцевого самоврядування. Слід зазначити, що, незважаючи на те, що система місцевого самоврядування в Україні вже набула певних сталих форм, це не означає недоцільності її подальшого розвитку. Нині відбувається постійний пошук можливостей підвищити ефективність цієї системи, насамперед це може бути забезпечення формування самодостатніх територіальних громад – громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективного виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, надання соціальних послуг населенню на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами, а також чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня та органами державної влади, що має виключити випадки втручання органів державної влади у справи територіальних громад.

Список літератури:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Ворона П.В., Гошовська В.А., Лопушинський І.П. Місцева влада в країнах пострадянського простору : монографія / За заг. ред. д. держ. упр. П.В. Ворони. Полтава : ПП Шевченко. 2016. 528 с.
3. Громадівська модель самоврядування в Україні : колективна монографія / Кол. авт. ; за заг. ред. проф. Ю.М. Бардачова, І.П. Лопушинського, Р.М. Плюща. Херсон : Книжкове видавництво ФОП Вишемирський В.С., 2019. 708 с.
4. Некряч А.І. Місцеве самоврядування сучасної України як предмет політологічного аналізу : дис... д-ра політ. наук : 23.00.02. Нац. акад. наук України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. Київ, 2003. 444 с.
5. Молодожен Ю.Б. Деякі аспекти визначення самодостатності органу місцевого самоврядування. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2013_1_22.
6. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях : колективна монографія / за заг. ред. Р.М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА. 2016. 808 с.
7. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : колективна монографія / Кол. авт. ; за заг. ред. Р.М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА. 2016. 744 с.
8. Ковбасюк Ю.В., Ващенко К.О., Толкованов В.В. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації. Київ : НАДУ. 2014. 128 с.
9. Оленковська Л.П. Перші результати об'єднання громад: вивчені уроки. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_22.
10. Саханенко С.Є. Теоретичні та організаційно-функціональні засади політичного управління містом в умовах самоврядування : дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04. Національна академія держ. управління при Президентові України. Одеський регіональний ін-т держ. управління. Одеса, 2005. 432 с.
11. Серьогін С.М. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2015_2_29.

12. Куйбіда В.С. Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами: практичні аспекти реалізації. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. Вип. 1. С. 146–163. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2015_1_14.
13. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Київ : Атіка, 2007. 126 с.
14. Баймуратов М.О., Григор'єв В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса : АО БАХВА, 2003. 192 с.
15. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.
16. Мельникова І.М. Декларація про державний суверенітет України 1990. Енциклопедія історії України: Т. 2: Г–Д. НАН України. Інститут історії України. Київ : В-во «Наукова думка», 2004. 688 с. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Deklaraciya_pro_derzh_suverenitet.
17. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування : Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12> (втрата чинності).
18. Конституція України : Основний Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
19. Сидор М.Я. Еволюція правового регулювання взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-10-2015/item/361-evolyutsiya-pravovoho-rehulyuvannya-vzayemodiyi-mistsevykh-derzhavnykh-administratsiy-ta-orhaniv-mistsevoho-samovryaduvannya-v-ukrayini-sydor-m-ya>.
20. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 3 лютого 1994 р. № 3917-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 22. Ст. 144. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3917-12> (втрата чинності).
21. Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях : Указ Президента України від 6 серпня 1994 року № 430/94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430/94> (втрата чинності).
22. Кампо В. Український муніципалізм: історія і сучасність. *Хроніка*. 2000. Вип. 27–28. 1998. С. 497.
23. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року № 1к/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>.
24. Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 18 травня 1995 р. *ВВР*, 1995. № 18, ст. 133.
25. Смирнова Т.С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні. Київ : Вид. дім «КМ Академія», 2001. 262 с.
26. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print>.
27. Європейська хартія місцевого самоврядування: м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
28. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 512 с.
29. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

Kliutsevskiy V.I. LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES IN UKRAINE: HISTORICAL ASPECT AND EMERGENCY PROBLEMS

The article discusses the formation and development of local governments in the territory of modern Ukraine at different times of the existence of our state. Thanks to the analysis of historical sources and scientific literature, the historical periods of the formation of national local self-government in Ukraine are determined. It shows the revival of local self-government in Ukraine, which was preceded by another attempt at the role of councils as local government bodies by improving their structure, as well as the evolutionary improvement of the legal framework for the functioning of local governments, namely important steps towards the establishment and constitutional consolidation of the foundations of local government self-government in our state. It is noted that local self-government is objectively possible only under the conditions of state sovereignty, since it acts as its guarantor, and sometimes the creator of its system. It is determined that according to the European Charter of Local Self-Government, Ukraine has undertaken a number of obligations in this area that it has not

yet fully fulfilled, namely, local self-government remains at the district and regional levels, since the councils do not have their own executive structures, in practice the fundamental principles of local self-government provided for by the Charter are not fully implemented, what are the organizational, legal and financial autonomy of local governments. Now there is a constant search for opportunities to improve the effectiveness of this system, first of all, it can be ensuring the formation of self-sufficient territorial communities – communities that possessed material, financial and other resources in an amount sufficient to effectively carry out the tasks and functions of local self-government, provide social services to the population at the level of stipulated by national standards, as well as a clear distribution of powers between local governments of different levels, and organs of state power first, should exclude cases of interference by public authorities in the affairs of local communities, so offered some prospects for the development of local government in Ukraine at the present stage of the creation of the state.

Key words: *local self-government, united territorial communities, reform of local self-government, European Charter of Local Self-Government, local authorities.*