



**ЧЕРНІГІВСЬКИЙ ЦЕНТР ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ
КВАЛІФІКАЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ,
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ДЕРЖАВНИХ
ПІДПРИЄМСТВ, УСТАНОВ І ОРГАНІЗАЦІЙ**



**ПРЕДСТАВНИЦТВО ФОНДУ ГАНСА ЗАЙДЕЛЯ
У М.КИЇВІ, УКРАЇНА**

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

ЧЕРНІГІВ – 2010

Деякі аспекти теорії та практики місцевого самоврядування: навч.-метод. зб. / Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій; Упоряд.: В.М.Бойко, Н.В.Коваленко. – Чернігів: ЦППК, 2010. – 30 с.

Рекомендовано до видання навчально-методичною радою Чернігівського Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, протокол № 1 від 4 лютого 2010 року.

Навчально-методичний збірник призначений для слухачів Центру, які навчаються за програмою постійнодіючого тематичного семінару «Місьцеве самоврядування як основа демократичного розвитку» – посадовим особам місцевого самоврядування.

© Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, 2010.

© Представництво фонду Ганса Зайделя у м.Київі, Україна

ЗМІСТ

№	Зміст	стор.
1.	<i>Володимир Бойко</i> Деякі аспекти теорії та історії місцевого самоврядування	4
2.	<i>Грегор Госкініак та Ендрю Стівенс</i> Місьцеве самоврядування Німеччини	12
3.	<i>Сергій Лепявко</i> Чернігів як європейське місто	15
4.	<i>Надія Панич</i> Особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування	21

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

I. Концепції місцевого самоврядування. Термін «місцеве самоврядування» виник у ХІХ ст., проте історія цієї інституції значно довша. Її витоки — в античності, однак становлення місцевого самоврядування насамперед пов'язано з боротьбою населення середньовічних міст Європи за право на свою незалежність та зі становленням абсолютистської держави. Вони діяли як тимчасові союзники проти спільного противника — всевладдя крупних феодалів й, перемігши їх, встановили порядок взаємин місцевої та центральної влади, який в головних рисах зберігається й досі. Таким чином місцеве самоврядування — одна з підвалин європейської цивілізації. Історично під ним розумілося управління, що самостійно здійснювало населення певної території. Втім тепер нараховується понад тридцять визначень місцевого самоврядування з точки зору правового, адміністративного, політологічного його трактування.

Починаючи з кінця ХVІІІ ст. спостерігалось кілька спроб пояснити природу його походження, виходячи, насамперед, з розуміння первинного суб'єкта місцевого самоврядування — громади та характеру влади що вона реалізує. Принциповим є запитання: чи здійснює територіальний колектив і його органи окрему, відмінну від державної влади функцію контролю, чи, навпаки, вони вмонтовані в державний механізм і виконують функції органів держави. В залежності від відповіді виділяють:

1. Концепція вільної громади, в т.ч. «хазяйська». Її прихильники визнають місцеве самоврядування автономною формою публічної влади, джерело якої — природне право територіальної громади. Вона виникає раніше, ніж держава, отже первинна по відношенню до неї, тому місцеве самоврядування повинно гарантуватися державою. В даному разі право на нього визнається лише за населеними пунктами, а на інших рівнях можливо добровільне об'єднання громад. Поширюється така влада виключно на проблеми місцевого значення, залишаючи решту державі. Діє принцип «Дозволено все, що не заборонено законом».

2. Державницька концепція. В даному разі місцеве самоврядування вважається лише однією з форм територіального управління, способом здійснення децентралізації влади на місцевому рівні, джерело якої — державна влада, а останньої — народ. Місцеве самоврядування в такому разі володіє певною автономією від центральної влади, але по суті є засобом здійснення її функцій, воно можливе не лише на рівні територіальних громад, але й цілих регіонів. Таке розуміння відображено у Європейській хартії місцевого самоврядування. Діє принцип «Дозволено лише те, що передбачено законом».

3. Концепція муніципального дуалізму. Це спроба поєднати два попередні підходи. Прибічники цієї теорії вважають, що місцеве самоврядування одночасно як представляє інтереси громади, так і виконує певні функції, покладені на нього державою. Відповідно й повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на «власні» та «делеговані». При вирішенні

перших органи місцевого самоврядування можуть діяти незалежно, дотримуючись при цьому законодавства. А у випадку з другими вони підконтрольні відповідним державним органам.

Всі зазначені концепції більшою, або меншою мірою вплинули на сучасне українське законодавство. Але наведений перелік не є вичерпним. Існували також концепції «політична», «держави загального добробуту», «позаполітичного місцевого самоврядування», «муніципального соціалізму» тощо.

II. Системи управління на місцях: світовий досвід. Лише в найменших державах можна забезпечити безпосереднє управління, без передачі низки функцій на місцях. В усіх інших випадках децентралізація та деконцентрація влади — необхідний елемент, що забезпечує життєздатність адміністративної системи. Питання у їхньому співвідношенні та характері стосунків з центральною владою. Людство протягом свого розвитку напрацювало значну кількість їх варіантів, серед яких тепер здебільше виділяють чотири моделі: англо-американську (або саксонську), європейську (або континентальну чи французьку), іберійську та радянську. З них лише остання не належить до місцевого самоврядування.

1. *Англо-американська модель.* Застосовується у Великобританії, Ірландії, США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії. Історично пов'язана з Британськими островами. Саме тут виник термін самоврядування — self-government. Первісно означав стан народу, що управляє сам собою за допомогою парламенту та місцевих представницьких органів без будь-якої адміністративної опіки ззовні. Веде свій початок від місцевих громад, що поступово вмонтовувалися в державну вертикаль влади. Цій моделі притаманні такі риси:

- відсутність прямого підпорядкування органів місцевого самоврядування державі, їх значна автономія;
- відсутність на місцях повноважних представників виконавчої влади; контроль здійснюється переважно непрямым шляхом — через центральні міністерства та суд;
- виборність низки осіб органів місцевого самоврядування територіальною громадою;
- застосування принципу позитивного правового регулювання — дозволено лише те, що передбачено законом.

2. *Європейська.* Застосовується в переважній більшості європейських країн. Історично пов'язана з Давнім Римом. Первісно означало міське управління, що брало на себе вирішення місцевих питань. Звідси термін — «муніципалітет» (від латинського “municipium”: “munis” — тягар, “cipio”, “recipio” — приймаю). Такий порядок передбачав нагляд представника центральної влади над місцевим, неримським населенням (префекти). Зазначену модель відрізняє:

- вища ступінь централізації, наявність вертикальної підпорядкованості;
- поєднання місцевого самоврядування та прямого державного управління на місцях;

➤ повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно з негативним принципом правового регулювання — дозволено все, що не заборонено законом.

Має два різновиди:

а) на всіх рівнях влади, за виключенням низового («природного»), працюють одночасно виборні органи територіальної громади, включно зі «штучними» адміністративно-територіальними одиницями, і призначені представники центральної влади, які здійснюють адміністративний контроль над представницькими органами (Франція, Італія);

б) органи місцевого самоуправління створюються лише на низовому, «природному» рівні, а на всіх інших працюють призначені центральною владою державні адміністрації; при цьому на «штучному» рівні також можуть існувати виборні органи, але вони в такому разі виражають інтереси «природних» громад на регіональному рівні (Польща, Болгарія, Туреччина).

3. *Іберійська* (від давньої назви Піренейського півострова — Іберія). Застосовується в Іспанії, Португалії та країнах, що були колись їхніми колоніями — Бразилії, Мексиці. По суті мало чим відрізняється від попередньої моделі. Управління на місцях здійснюють виборні представницькі органи. Однак головні особи місцевого самоврядування одночасно обираються населенням і затверджуються центральною владою як її представники на місцях з правом контролю над діяльністю ради.

4. *Радянська*. Застосовувалася в СРСР та країнах, що орієнтувалися на його шлях розвитку. Тепер залишилася зі змінами на Кубі, Північній Кореї, В'єтнамі, Китаї. Для неї характерно:

- заперечення принципу поділу влади;
- формальна повнота влади ради на своїй території;
- ієрархічна підпорядкованість всіх елементів системи;
- патерналізм;
- приналежність реальної влади партійним організаціям.

Вибір тієї чи іншої моделі як правило не є результатом суто раціонального підходу, а скоріше обумовлений історично, має в своїй основі традиції, притаманні певному народові. Головне — гарантувати місцевим мешканцям реальну можливість самостійно вирішувати проблеми місцевого значення.

III. З історії місцевого самоврядування в Україні. Елементи місцевого самоврядування в Україні простежуються з періоду Київської Русі. Найвідомішим його проявом стали віча. Незважаючи на концентрацію адміністративної і судової влади в руках князя, вони залишалися впливовим чинником політики. В залежності від свого характеру (регіональні чи місцеві) віча на основі звичаєвого права могли вирішувати як загальнодержавні, так і суто місцеві проблеми. Щодо перших, то вони запрошували того чи іншого князя чи, навпаки, його усували, розглядали питання війни і миру, брали участь у формуванні органів влади. В другому випадку, зокрема, встановлювали правила господарювання, розмір місцевих податків тощо. Мешканці кількох найближчих хуторів чи сіл були об'єднані у спільну територіальну громаду.

Економічну основу місцевого самоврядування в становила корпоративна власність, в тому числі на землю. Такі місцеві громади виступали як окремий суб'єкт по відношенню до інших, а також у взаєминах з феодалами та державою.

Монголо-татарська навала підірвала економічні основи українських земель, але не змінила характеру суспільно-правових відносин, що склалися у попередній період. Так само принципово не вплинуло на них входження більшості української земель (крім Галичини) до складу Великого князівства Литовського (дев'ять десятих його території становили українські та білоруські землі, а державною мовою була старобілоруська чи староукраїнська). Литовські князі діяли за принципом: «Ми старини не рушимо, а новини не вводимо». Втім суспільний розвиток на тому не міг зупинитися. У Великому князівстві Литовському знайшли своє продовження тенденції, що зародилися ще в попередній період, поступово з'являлися й нові — вже на засадах литовського та польського права.

Міста могли бути великокнязівськими чи приватними, в тому числі церковними. Власне, місцеве самоврядування як таке існувало насамперед в перших. Тут вїтїв та деяких інших посадовців обирали на міських вічах, які мали назву «копа» чи «купа». Звідси термін — копне право. Узаконили такий порядок Литовські статuti 1529, 1566 та 1588 рр. (останній, щоправда, до України мав опосередкований характер, бо з'явився після приєднання 1569 р. українських земель до Польської Корони). Поруч з обраними посадовцями та органами в великокнязівських містах існувала також старостинська адміністрація, що призначалася виключно центральною владою. Управління приватними та церковними містами здійснювалося власниками за допомогою замкової адміністрації на чолі з призначеним урядником. І, насамперед, від ласки власника залежав обсяг можливої автономії громади. Зрозуміло, що за таких обставин міста прагнули звільнитися з-під опіки феодалів.

Вишальним для становлення місцевого самоврядування у сучасному для нас розумінні цього терміну стало запровадження Магдебурзького права. Ця назва походить від однойменного німецького міста, що домоглося певної автономії у XIII ст. Також можна зустріти більш узагальнені — німецьке чи саксонське. В будь-якому разі, сенс залишався той самий — стосовно міста скасовувалося звичаєве право, воно виводилося з-під влади місцевих феодалів, натомість міська громада отримувала від держави право запроваджувати модель управління з власним виборним виконавчим та судовим органом. Регулювалися також питання цехового ремесла, власності, оподаткування, торгівлі, опіки та інші. В результаті місто утверджувалося як самоврядна одиниця.

За Магдебурзьким правом виборним органом влади міста був магістрат. Він складався з двох частин: ради (управлінський орган), до якої входило три—шість радців на чолі з бургомїстром, що періодично змінювався з числа радців, та лави (міський суд), до якої належало від трьох до дванадцяти лавників на чолі з вїтом. У містах з повним Магдебурзьким правом останнього обирали самі городяни з наступним затвердженням королем однієї з чотирьох запропонованих кандидатур, а з неповним (ратушні міста) — це право

належало главі державі. Голосувати, як правило, могли всіх жителі міста, які мали певну власність. Магістрат сам формував місцевий бюджет — визначав розміри місцевих податків і мита, розпоряджався бюджетом (для державних потреб відраховувалась лише фіксована частина доходів міста), займався регламентацією ремесла і торгівлі, відповідав за порядок.

Магдебурзьке право надавалося чи підтверджувалося містам польським королем чи литовським великим князем у вигляді привілеїв, грамот, що відігравали роль статутів. 1339 р. галицький князь Болеслав-Юрій дарував Магдебурзьке право м. Сянок. 1356 р. його отримав Львів, а з 1374 р. — Кам'янець-Подільський. Надалі Магдебурзьке право поширювалося на Правобережній Україні: Луцьк (1432 р.), Снятин (1442 р.), Житомир (1444 р.), Київ (1494 р.), Дубно (1498 р.), Ковель (1518 р.), Берестечко (1547 р.), Брацлав (1564 р.), Корсунь (1584 р.) тощо. Повне Магдебурзьке право отримували лише окремі міста. Переважній більшості міст дарувався його спрощений варіант — це так звані ратушні міста.

Існує усталена теза — кордон Європи проходив на околиці останнього східного міста, яке отримало Магдебурзьке право. Після входження 1618 р. Чернігово-Сіверщини до складу Польської Корони воно поширюється і на цих теренах. Таким чином наші землі, разом з Полтавщиною, й стали якраз тим самим східним кордоном Магдебурзького права. Першими на Чернігівщині його отримали Стародуб та Новгород-Сіверський (1620 р.), Чернігів (1623 р.), Ніжин (1625 р.), Кролевець (1644). І хоч на Сіверщині Магдебурзьке право досить швидко було обмежене, але все-таки воно дозволило забезпечити швидкий економічний і культурний розвиток міст. Не менш важливе значення мало вкорінення у свідомості багатьох поколінь городян європейських правових традицій, які в свою чергу стимулювали різні прояви самоорганізації населення, формували почуття солідарності мешканців громади, навчали ефективно відстоювати свої інтереси в рамках чинного законодавства.

Українська козацька держава, що постала в середині XVII ст., в правовому відношенні була генетично пов'язана з Річчю Посполитою. Тож не дивно, що гетьмани підтверджували своїми універсалами попередні права та привілеї міст і надавали нові. Спроба розвинути принципи сучасного місцевого самоврядування зроблена в Конституції П. Орлика (1710 р.). Однак подальше його існування в межах Російської держави ставало чим далі все більш непевним — побудована на засадах самодержавства, вона не сприймала ініціативи знизу та самоорганізації населення. На початку XVIII ст. посилюється адміністративний контроль над діяльністю місцевого самоврядування з боку російських комендантів. Позбавлення посади гетьмана 1764 р. призвело менш ніж за двадцять років до ліквідації самої Гетьманщини з усіма її інституціями, включно з полково-сотенним устроєм та місцевим самоврядуванням.

В цілому наприкінці XVIII — на початку XX ст. місцеве самоврядування в Україні розвивається в рамках імперського законодавства — російського та австрійського (згодом — австро-угорського).

Так, 1785 р. Єкатериною II одночасно видаються жалованні грамоти дворянству та містам. Вони передбачали становий принцип самоврядування —

окремо для дворян, міщан та селян. Магістрати втратили свою владу, яка розподіляється між низкою інституцій. Міське населення розділяється на шість станів в залежності від походження чи розміру капіталу. Формально їх представники мали керувати господарством через загальну та шестигласну думи. Але фактично все міське управління знаходилося під владою намісника або губернатора. Офіційно Магдебурзьке право на Наддніпрянській Україні припинило свою чинність 1831 р.

На тій частині України, що опинилася в межах Австрійської імперії, держава також вирішила скасувати Магдебурзьке право як застаріле. 1789 р. цар Йосип II своїм патентом ліквідував всі попередні привілеї, що надавали Львову Магдебурзьке право і натомість ввів один, узагальнений та упорядкований. Однак, на відміну від Російської імперії, такий крок, хоча й обмежував місцеве самоврядування, але не переглядав його традицій. Таким чином з'явився перший статут міста на теренах України. Наступний етап розвитку місцевого самоврядування пов'язаний з революцією 1848 р. в низці європейських країн, у тому числі в Австрії. Незважаючи на наступну реакцію, зміни, що сталися, зрештою призвели до ухвалення 1862 р. загальноімперського закону, що дозволив великим містам вимагати надання власного Статуту з управління містом. Австро-Угорщина визнавала право на місцеве самоврядування і малих міст та сіл. Зрештою це стало доброю основою для виховання почуття громадянського обов'язку та відповідальності серед місцевого населення.

Між тим надалі реалізуючи становий підхід до самоврядування в Російській імперії 1838 р. його вводять й для державних та вільних селян. Після звільнення з кріпацтва до них долучаються колишні приватні селяни. З огляду на соціальну структуру села в даному разі також йдеться і про територіальне самоуправління. Сільський схід мав право вирішувати найважливіші питання, а для поточних справ обирався сільський голова.

Та найважливішими щодо подальшої долі місцевого самоврядування стали земська реформа 1864 р. та міська 1870 р. (з наступними змінами) часів Александра II. На регіональному рівні (щоправда не скрізь і не відразу) створювалися губернські та повітові земські збори. Обиралися вони на основі куріальної системи (від повітових купців і промисловців, міських купців та власників нерухомості в містах, селян). Такі непрямі вибори створювали штучні переваги для заможних верств. Земські збори для вирішення поточних справ вибирали управу, а загальний контроль за діяльністю земств здійснював губернатор. Схожа куріальна система виборів, а також управління й контролю створювалася й для міських дум. Наскільки представницькими виявлялися обрані таким чином земства та думи засвідчує промовистий факт. У 1912 р. з майже десяти мільйонів мешканців міст із населенням понад двадцять тисяч осіб мали виборче право лише біля ста тисяч громадян, тобто 1%, а в такому місті як Одеса — 0,5%. Але все ж таки нові органи після довгої перерви стали хоч якимось недержавним легальним представництвом громадськості на місцях та проявом самодіяльності населення.

Всі опозиційні сили, починаючи від октябристів до соціал-демократів, виступали за створення повноцінної системи місцевого самоврядування в

Російській імперії як запорука модернізації країни. Відчайдушну спробу її реформи зробив Тимчасовий уряд після Лютневої революції. Нова влада хотіла спертися на обрані на засадах загального, прямого, рівного та таємного голосування думи і земства, які мали б перебрати всю повноту влади на місцях як справжні народні представництва. Проведена виборча кампанія дозволила таки їх сформувати. А от владу в умовах революції демократичні органи втримати не змогли. Їх заступили ради, що тоді представляли лише частину населення. До того ж вони фактично прикривали політичний фасад відвертої диктатури однієї партії.

Ключовою вважала роль місцевого самоврядування Українська Центральна Рада. Проголосивши своїм III Універсалом у листопаді 1917 р. створення Української Народної Республіки, вона водночас закликала «вжити всіх заходів до закріплення і поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами вищої адміністративної влади на місцях, і до встановлення найтіснішого зв'язку і співробітництва його з органами революційної демократії, що має бути найкращою основою вільного демократичного життя». Конституція УНР, прийнята 29 квітня 1918 р., застерігала принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування. Не відмовлявся від цих засад й керівники Української Держави. Але їхня спроба відновити куріальну систему та, в деяких випадках, дореволюційні цензові установи виявилася явно не до часу. Директорія УНР після певних хитань в бік радянської системи влади, таки підтвердила пріоритет місцевого самоврядування. На відміну від неї, Західноукраїнська Народна Республіка не дискутувала, а швидко створила доволі ефективну систему місцевої влади, яка спиралася на національні (в повітах), громадські та міські ради як органи місцевого самоврядування.

Система рад, яка існувала в нашій країні у наступні десятиліття, суттєво відрізнялася стосовно своїх завдань і функцій від органів місцевого самоврядування, а надцентралізація державного управління не передбачала самої його наявності. Відновлення місцевого самоврядування 7 грудня 1990 р. законом Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» започаткувало довготривалий, але необхідний період становлення на основі властивих місцевому самоврядуванню принципів.

Вже перша спроба децентралізації влади дуже швидко обернулася прийняттям законів України «Про Представника Президента України» (1992 р.) і «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Як з'ясувалося, система рад, успадкована від попередньої доби, без властивого їй жорсткого централізму за партійною лінією, працювати не могла. До того ж, на той час Україна об'єктивно опинилася в ситуації, коли подальші дезінтеграційні процеси створювали загрозу її розвалу. В результаті виконавча влада сконцентрувалася в руках представників Президента, а ради, крім сільських, селищних та міських, позбулися своїх виконкомів. Втім ненадовго.

Подальша політична боротьба призвела до чергових змін й до ліквідації 1994 р. за Законом України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» самих місцевих державних адміністрацій та обрання населенням голів рад на всіх рівнях, відтворення виконкомів. Таким чином

політичні сили, що пропонували ці зміни, намагалися відновити вертикаль рад та послабити владу Президента. Однак й цей варіант виявився нестійким. Він не вирішував жодної з проблем, що стояли перед державою, був занадто тісно пов'язаний з засадами управління радянського періоду й не відповідав баченню нового керівництва держави. В результаті жорстких дискусій позиція останнього перемогла. За Конституційним договором 1995 р. місцеві державні адміністрації, а разом з ними й виконавча вертикаль влади, у дещо зміненому вигляді відновлюються, а виконкоми вдруге ліквідуються. Щоправда, главою адміністрації одночасно ставав обраний населенням голова ради. Таке поєднання у більшості областей тривало до виборів 1998 р.

Конституція України 1996 р. нарешті закріпила запровадження місцевого самоврядування, але так і не привівши проголошені норми до повної відповідності з Європейською хартією місцевого самоврядування. Так, Хартія під місцевим самоврядуванням розуміє право і реальну здатність органів місцевого самоврядування в рамках законодавства регламентувати значну частину справ і управляти нею, тоді як Конституція — лише право. Цю прогалину закрити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ухвалений 1997 р. З деякими змінами він продовжує діяти й тепер, переживши вже три виборчі кампанії.

Значна кількість питань стосовно місцевого самоврядування знайшла свій розвиток у наступних нормативних актах. Зокрема, вкрай важливим є Бюджетний кодекс, який нарешті розмежував державний та місцевий бюджети. Посиленню організаційної автономності місцевого самоврядування сприяли закони «Про місцеві державні адміністрації», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення».

Вочевидь, політична реформа, яка має на меті в тому числі передачу значного обсягу функцій держави місцевому самоврядуванню, передбачає внесення суттєвих змін у чинну нормативну базу як на рівні Конституції, так і законів.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ НІМЕЧЧИНИ.

Німеччина – федеральна парламентська демократична держава, яка складається з 16 федеральних Земель, в яких існують різноманітні системи державного устрою та місцевого самоврядування. Значною мірою через історичні причини, загальної системи для всієї країни не існує.

Президент

Головою Федеративної Республіки Німеччини є Президент – в даний час Х.Келер, обраний 2004 року - хоча його пост великою мірою є церемоніальним. Президент представляє всю Німеччину і не має права приймати політичні рішення. Він обирається на п'ять років на спеціальних федеральних зборах, які складаються з членів Федерального Парламенту та представників всіх федеральних Земель.

Бундестаг (нижня палата Парламенту)

Парламент Німеччини розташовується у столиці країни Берліні. Він засідає у будинку Рейхстагу, який був збудований наприкінці 19 сторіччя за імперських часів. Членами Парламенту є обрані депутати. Виборча система є змішаною і поєднує в собі голосування більшості та пропорційну систему. Половину місць у Парламенті займають депутати, обрані прямим голосуванням громадян, друга половина отримується із списків кандидатів від політичних партій в 16 федеральних землях.

Бундесрат (верхня палата Парламенту)

Бундесрат – федеральний орган влади, в якому безпосередньо представлені 16 федеральних Земель. Члени верхньої палати не обираються громадянами, а призначаються відповідними урядами Земель.

Наявна тенденція, що членами верхньої палати є міністри. Всього в ній 69 членів. Землі, населення яких становить більше 7 млн. жителів, мають по шість місць у Бундесраті. Землі з населенням від 2 до 7 млн. мають по чотири місця. Землі з малим населенням (менше 2 млн.) отримують по три місця кожна.

Така система представництва створена для відображення розміру Земель та забезпечення більшого представництва на одного жителя для малонаселених Земель. Керівництво Бундесрату змінюється щорічно шляхом ротації представників Земель. Згідно законодавству, від делегації кожної Землі вимагається голосувати блоком відповідно до інструкцій уряду Землі. Більшість Німецьких законів можуть бути зміненими лише за умови отримання більшості голосів членів верхньої палати Парламенту. Тому, навіть якщо закон пройшов нижню палату, він може бути заблокований у верхній.

Уряд

Лідером Німецького Уряду є Федеральний Канцлер. А.Меркель, є першою жінкою – головою німецького уряду. Канцлер та його міністри визначають

напрями політики уряду. Міністри представляють свої власні сфери відповідальності незалежно від цих напрямів. Для обрання Канцлера необхідна проста більшість голосів членів Парламенту.

Політичні партії

Політичні партії – фундаментальна частина держави Німеччини, про що спеціально вписані статті Конституції. Партії формуються групами громадян, які бажають чинити вплив на Німецьку політику та діяти як представники народу в Бундестазі, парламентах Земель та місцевих урядах. Вони мають довести, що вони дотримуватимуться демократичних принципів Німецької держави. На сьогодні Парламент ФРН складається з членів таких партій: консервативної, соціально-демократичної, партії зелених, ліберальної, демократичних соціалістів. Федеральні вибори відбуваються щотири роки. Обраний Бундестаг – найвищий законодавчий орган в ФРН. Все законодавство країни формується у Бундестазі.

Землі

Федеративна Республіка Німеччина – парламентська федеративна демократична держава, яка складається з 16 федеральних Земель. Їх кількість зросла у 1990 році, коли об'єдналися Західна Німеччина з колишньою НДР.

В кожній Землі обирається власний регіональний парламент – Ландтаг – на термін чотири роки, який у свою чергу призначає адміністрацію, очолювану міністром-президентом. Земля відповідальна за такі сфери як культура, освіта, охорона довкілля, поліція. Також уряди Земель мають велику кількість повноважень, делегованих федеральною владою, наприклад функції щодо юридичних питань та кримінальних проблем.

Загалом у Німеччині, у переважній більшості випадків, Земельні уряди відповідальні за дотримання законодавства Землі, а також реалізацію федеральних законів на рівні Землі від імені Федерального Уряду у сферах охорони громадського порядку, науки та культури, освіти, професійної освіти. Також Земельний уряд управляє регіональним урядовим плануванням, яке здійснюється з метою створення рівних життєвих умов для громадян своєї федеральної одиниці. Інша важлива мета регіонального урядового планування – захист та збереження довкілля.

Місцеве самоврядування

Незважаючи на те, що система місцевого управління відрізняється у різних федеральних Землях, існують деякі спільні риси діяльності органів місцевого самоврядування по всій країні.

Місцеве самоврядування існує в кожній з 16 федеральних Земель та здійснюється у формі місцевих рад, які обираються загальним прямим головуванням на термін від чотирьох до шести років. Кожну місцеву раду очолює обраний мер, бургомістр, який діє і як голова ради, і як голова адміністрації. Термін його мандату коливається від чотирьох до дев'яти років.

Однак, у Землі Гессен використовується система магістрату, за якої меру надано право через магістрат, призначений радою, діяти як керівнику адміністрації. Для всіх органів місцевого самоврядування по всій країні спільними є такі повноваження – планування, управління водопостачанням, соціальне забезпечення, будівництво та ремонт шкіл. Деяким радам надано повноваження у питаннях культури, економічного розвитку, енергозабезпечення, залежно від федеральної Землі.

Загалом у 16 Землях ФРН діє близько 14 тисяч муніципалітетів. Також існує рівень місцевого управління, вищий за місцеве самоврядування та нижчий уряд Землі. Це, так звані Крейси (райони), яких по країні 300. Їх діяльність контролюють районні ради, які мають мандат на термін від одного до чотирьох років, залежно від Землі. Окрім законодавчих функцій, рада призначає або обирає президента району (на термін п'ять – вісім років), який очолює адміністрацію. На цьому рівні місцева влада відповідає за будівництво доріг, деякі аспекти соціального забезпечення, управління відходами. У деяких Землях вони здійснюють функції з розвитку туризму, утримання бібліотек, надання вищої освіти.

Місто представляє найнижчий серед трьох рівнів управління в Німеччині – федеральний, земельний, місцевий. Федерація та Земля ставлять певні завдання перед муніципалітетами, передаючи їм кошти державного бюджету на здійснення цих задач. В рамках самоуправління міста управляють своєю власною діяльністю яка фінансується з власного бюджету міста.

Власна діяльність міст відноситься до кола так званих власних повноважень. Вони можуть бути добровільними та обов'язковими. У таких випадках держава не втручається у діяльність органів місцевого самоврядування та не надає інструкції. Також міста мають опікуватися додатковими обов'язками, переданими їм державою. Це коло так званих делегованих повноважень, для реалізації яких держава використовує муніципальні установи та організує виконання переданих функцій за допомогою спеціальних інструкцій.

Міста самостійно на власний розсуд вирішують як і в якому обов'язку здійснювати добровільну діяльність. До обов'язкової діяльності муніципалітетів, яка не керується зверху, відносяться функції щодо водозабезпечення, вивезення сміття, енергозабезпечення тощо. Муніципалітет на свій розсуд приймає рішення у цих сферах та самостійно обирає постачальників послуг з числа комерційних структур. Останніми роками це стала звичайна практика. Дії, на які муніципалітети отримали повноваження від Земель, виконуються ними як найнижчою ланкою влади у федеральній системі влади. До таких повноважень, наприклад, входять організація та проведення виборів, реєстрація військовослужбовців та інші.

ЧЕРНІГІВ ЯК ЄВРОПЕЙСЬКЕ МІСТО

Перша згадка про Чернігів – одне з найдавніших міст України – міститься у договорі Русі з Візантією від 907 р. Греки зобов'язалися сплачувати данину на руські міста, а саме: на Київ, Чернігів, Переяслав. Навіть, незважаючи на скептичне ставлення деяких істориків до автентичності тексту угоди, наступна згадка про Чернігів фактично підтверджує попередню. Вона відноситься до середини X ст. і міститься в творі візантійського імператора Костянтина Багрянородного, який повідомляв, що в Константинополі торгують купці з Русі, зокрема, з Дзернигоги (Чернігова). Таким чином, перші повідомлення про місто пов'язані з міжнародними справами ще давньоруської держави.

Тоді, ж у X і у наступному XI ст., у Чернігові і приміському поселенні Шестовиця, поряд з місцевим населенням, жили скандинави-варяги (нормани, вікінги). Очевидно, що вони склали дружину чи-то місцевого князя, чи-то намісника київського князя, який правив у місті та окрузі. Відомо, що у X ст. войовничі варяги були серйозною проблемою для багатьох європейських країн. Своїми набігами вони тероризували не тільки жителів північної Європи, але нападали на міста Франції і навіть узбережжя Італії. Багато варягів осідали при дворах різних правителів, насамперед, як військові слуги.

Варяги відіграли ще до кінця не з'ясовану роль у початковій історії Русі. Як би не різнилися думки вчених з цього приводу, однак ніхто не може заперечити факт, що один з творців молоді держави, київський правитель Олег, був варягом. У Чернігові, Шестовиці та інших приміських поселеннях знайдено десятки багатих поховань воїнів, які, як припускають дослідники, належали варязьким дружинникам. Їхні сліди простежуються за обрядом поховання і речами з дружинних курганів, зокрема, у знаменитій Чорній могилі – найбільшому курганному похованні давньої Русі. Тут було знайдено статуетку скандинавського бога Тора. Також є припущення, що похований тут правитель чи знатний воїн був спалений у варязькому човні-дракарі, відомому на Русі під назвою ладья. Адже у згарищі було знайдено металеві заклепки, аналогічні тим, які використовували варяги у своїх човнах. У похованнях знатних воїнів також зустрічаються мечі каролінгського типу, які виготовлялися в європейських країнах. Такі мечі робили з якісної сталі, яку на Русі не виробляли. Чернігів мав контакти і з іншими європейськими народами. Наприклад, знахідки археологів засвідчують, що вже у X ст. до Чернігова потрапляють жіночі прикраси, виготовлені у Чехії.

На початку XI ст. Чернігів став столицею давньоруського князівства. Незабаром тут з'явилася власна князівська династія Святославичів (Ольговичів і Давидовичів). У наступні сторіччя спостерігалось два напрямки зовнішніх контактів з європейським християнським світом: візантійський і західноєвропейський. Візантійські архітектори збудували у Чернігові перший великий храм – Спаський собор. Візантійська культура поширювалась через

грецьких єпископів. Ставлення до грецького духовенства було шанобливим, але настороженим: його вважали підступними і зрадливими.

Контакти з католицьким світом частково підтримувались шлюбною політикою чернігівських князів, які родичалися з правлячими династіями європейських країн. Відомий чернігівський князь Михайло Всеволодович, який загинув мученицькою смертю в Орді, був сином польської княжни Марії, дочки польського короля Казимира Справедливого. Його син Ростислав був одружений з угорською принцесою. Певний католицький слід простежується в Чернігові за згадкою про існування в місті ще у XII ст. католицької Катерининської церкви.

Археологічні дослідження Чернігова дали змогу зробити дещо несподівані висновки, що місто входило до числа трьох найбільших міст Київської Русі. Є також припущення, що на початку XIII ст. населення давньоруського Чернігова складало понад 20 тисяч чоловік. За цими показниками місто належало до великих європейських міст того часу.

Татарська катастрофа, яка спіткала Чернігів восени 1239 р. надовго перервала його розвиток. Місто було спалене і запусіло. Красномовним є той факт, що Чернігів відновив площу заселення, яку мав за часів Київської Русі, лише в середині XIX ст.

Приєднання Чернігова до Великого кн. Литовського мало змінило його становище уже як другорядного міста, хоч тут і зберігався удільний князівський престол. У Чернігові почали правити князі литовської династії, найвідомішим з яких був Свидригайло (чернігівський князь у 1420–1430 рр.). Після Чернігова він зайняв литовський престол і декілька років правив країною, хоча зрештою і зазнав поразки. З часів раннього литовського панування (початку XV ст.) у Чернігові знайдено скарб празьких грошей – невеликих срібних монет, вагою близько трьох грамів, які були в обігу у Литовсько-руській державі.

Протягом XVI – на початку XVII ст. Чернігів перебував у складі Московської держави, а у 1618 р. перейшов під владу Польщі. Недовгий період перебування міста і регіону в складі Речі Посполитої мав для міста надзвичайно важливе значення. Місто стало центром тимчасово утвореного Сіверського князівства, а потім, з 1635 р. – Чернігівського воєводства. Відповідно до існуючих традицій, у місті почали діяти місцеві органи влади, створені відповідно до принципів шляхетської демократії – шляхетські сеймики і суди. Місто і околиці швидко залюднювались. Влада заохочувала поселення шляхти і козаків, які мали зміцнити обороноздатність міста перед московською загрозою.

Головною подією в житті міста польської доби стало одержання у 1623 р. Магдебурзького права, наданого Чернігову привілеєм короля Сигізмунда III. Місто дістало право самоврядування і таким чином долучилося до європейської політичної спільноти. Свого часу відомий український історик Наталя Яковенко образно відзначила, що у ранній модерний час східна межа Європи проходила там, де було останнє місто, що мало Магдебурзьке право. Європейська демократія базується передовсім на самоврядуванні місцевих громад, найбільш яскравим втіленням якого було Магдебурзьке право. Таким

чином, Чернігів, разом з іншими містами Лівобережної України, розташовувався на межі європейської політичної системи.

Ознакою його став магістрат, очолюваний війтом. Король призначив першого війта, декларувавши, що його наступники будуть виборними. Водночас, відразу виявилися певні обмеження права виборів, оскільки війтом міг бути тільки католик. Що ж до інших урядових осіб, то вони могли належати до різних християнських конфесій. Формальними ознаками самоврядування стали приміщення магістрату (ратуша), печатка, годинник на ратуші і трубач, який мав трубити щогодини. Відповідно до європейських традицій організовувалось і внутрішнє життя міста. Ремісники об'єднувались у цехи, яких спочатку було два, а потім їх стало сім.

Польська доба дала Чернігову таке досягнення тогочасної європейської цивілізації, як друкарство. У 1646 р. у місті була надрукована перша книжка – «Перлина многоцінна» Кирила Ставровецького. Місто впритул познайомилось і з новими релігійними проблемами, оскільки з'явилися католики і уніати.

Козацька доба принесла серйозні зміни. Чернігів став центром козацького полку. Частина населення покозачилася. Козаки, які проживали у місті, не підкорялись магістрату, як і шляхта і духовенство, і це до певної міри звужувало функції міської влади. Водночас, козацтво і міщанство досить гармонійно поєднувало свої станові інтереси, оскільки базувались вони на однакових принципах суспільного буття – свободі особи і виборності місцевих інституцій влади. Козацькі гетьмани підтвердили всі попередні привілеї міста і Магдебурзьке право продовжувало діяти у повному обсязі, з характерними для України особливостями.

Цікавими прикладами функціонування механізму самоврядування є справи виборів чернігівських війтів. Вони обиралися на три роки, хоча, як правило, сиділи у своїх кріслах по кілька термінів. Процедура виборів була докладно регламентована. Участь у виборах війта брали всі виборні особи магістрату – бурмистри, райці і лавники. Міську громаду також представляли всі повноправні члени цехів, тобто майстри. Останню групу виборців становили впливові та авторитетні особи, зокрема, купці, але їх було небагато. Таким чином набиралося 70-80 виборців.

У призначений день виборці збирались у залі магістрату. Тут же був присутній і козацький полковник, який мав стежити за дотриманням процедури виборів. Кандидати на посаду війта виголошували свої передвиборні промови, а потім покидали залу, щоб не чинити тиск на виборців. Після обговорення вибори відбувались шляхом відкритого голосування простою більшістю голосів. Наступний етап у процедурі виборів – затвердження на посаді, що було прерогативою гетьмана. До гетьманської столиці направлялися документи про вибори від міської ради і від полковника. Коли у відповідь надходила інформація про затвердження, обраний на посаду їхав до столиці і отримував там грамоту з підтвердженням повноважень. За часів гетьманування Кирила Розумовського процедура виборів зазнала деяких змін. Місцеві виборці пропонували гетьману трьох кандидатів на посаду війта, з яких правитель міг вибрати будь-кого на свій розсуд.

Козацька доба історії Чернігова принесла місту швидкий культурний розквіт, що активно підтримували чернігівські козацькі полковники. Степан Пободайло відновив Іллінську церкву і знамениті чернігівські печери. Основні ж роботи з відновлення занедбаних давньоруських церков були проведені за полковника Василя Дуніна-Борковського. Родина Лизогубів збудувала Катерининську церкву, яка і сьогодні зустрічає гостей міста, які їдуть з Києва. Зберігся церковний дзвін, відлитий на кошти Павла Полуботка.

Новий етап монументального будівництва в місті пов'язаний з добою Івана Мазепи. За його фінансової підтримки наприкінці XVII ст. було збудовано найбільший храм міста – Троїцький собор. Ця споруда є зразком поєднання європейських архітектурних форм з українськими традиціями. Так само за підтримки Мазепи було збудовано величну дзвіницю і сусідні з нею приміщення Борисоглібського монастиря, відомі нині як будинок колегіуму.

Завдяки зусиллям чернігівського єпископа Лазаря Барановича та його освічених наступників, місто стало одним з центрів української культури. Баранович і його послідовники писали свої твори як тогочасною українською, так і польською мовами. Для друку літературних праць було створено друкарню, що за обсягом продукції стала другою в Україні після Києво-Печерської. У 1700 р. почав діяти чернігівський колегіум, який був дітищем випускників Києво-Могилянської академії. Основною мовою навчання була латина, а навчальні предмети базувалися на польській і західноєвропейській літературі. Чернігівські спудеї вчили філософію, історію і літературу за класичними працями Аристотеля, Гомера, Геродота, Плутарха, Тіта Лівія, Цицерона, Овідія, Горація. Знайомились вони і з природничими науками за творами Бекона, Декарта, Лейбніца та ін.

Принципи навчання в колегіумі відображали тогочасні уявлення про свободу. Не існувало вікового, майнового і станового обмежень для бажаючих вчитися, яких набиралося до 200 чоловік. Навчання було безкоштовним. Коли на початку XVIII ст. російський Синод став вимагати списки учнів, то чернігівські єпископи відповідали, що, відповідно до місцевих традицій, через «свободу малоросійського народу», такі списки не складаються. Учні мали право будь-коли розпочати навчання і на свій розсуд покинути його. Факт навчання і оцінки фіксувалися за результатами навчального року. Синод не зрозумів такої ситуації, але довго не міг примусити скласти такі списки.

Оскільки більшість учнів колегіуму були бідними, важливою умовою його успішної роботи було благодійництво чернігівців. Кошти, збирали місцеві єпископи. А підтримували «спудеїв» у різний спосіб – годували, давали їм одяг і щедро винагороджували, коли ті з піснями обходили місто в недільні та святкові дні – чернігівські міщани.

Крім того, чернігівські діти навчалися у початкових школах при чернігівських церквах, на наявність яких вказують тогочасні документи. Так само, майже при кожній церкві був невеликий шпиталь, який був одночасно лікарнею і притулком для німечних людей. З цього погляду, церкви Гетьманщини, у тому числі чернігівські, виконували важливу суспільну роль благодійних закладів. З втратою українських традицій православні церкви втратили такі функції, ставши релігійним додатком державної машини.

В початковий період Гетьманщини українські землі були традиційно відкриті для контактів з європейськими країнами. Одним з проявів цього було навчання чернігівців у європейських університетах. Діти відомих чернігівських купців Єньків навчалися у Данцигу, Брецлаві, Галле. Відомий в майбутньому чернігівський лікар і укладач опису Чернігівського намісництва Афанасій Шафонський навчався у Страсбурзі і Лейдені. Представники старшинських родин Дуніних-Борковських, Милорадовичів, Самойловичів навчалися також в університетах Кенігсберга, Геттінгена та ін. Цікаво, що у списках студентів вони значилися як «українець з Чернігова», «козак з Чернігова», вихідець «з Малої Русі з Чернігова».

Європейські контакти певною мірою підтримувалися і завдяки міжнародній торгівлі. Найвідоміша родина чернігівських купців Єньків мала постійні зв'язки з німецькими і польськими містами.

Однак наприкінці XVIII ст. Російська імперія знищила автономний устрій козацької України. Разом з ним померло і Магдебурзьке право, яким Чернігів володів 163 роки. Заборонена була торгівля. У всіх наступних адміністративних перетвореннях Чернігів не втратив високого адміністративного статусу. Після ліквідації козацького полку, місто спочатку стало центром намісництва, а потім – губернії. Проте воно стало другорядним губернським центром, яке майже не мало ніяких контактів з іншими країнами. Адже російська влада проводила політику, яку згодом послідовно продовжив комуністичний режим – політику ізоляції населення від зовнішнього світу.

Протягом XIX – початку XX ст. чернігівці задихалися від рутини і сірості чиновницької провінції, живучи на «губернському хуторі».

Лише з середини XIX ст. у місті з'явилися громадські сили, які намагалися протистояти державній машині. Завдяки ініціативі відомого українського байкаря Леоніда Глібова у Чернігові було створено першу неофіційну незалежну газету – «Чернігівський листок». Вона проіснувала два роки, здобула популярність, але була закрита владою. Група активістів створила першу в місті театральну трупу – «Товариство любителів української мови». Зусиллями громадськості було створено і першу постійну бібліотеку. Влада реагувала на всі ці ініціативи однаково – намагалася їх знищити. Театральний гурток було закрито, хоча згодом і відновлено. На працівників бібліотеки чинився постійний психологічний тиск шляхом обшуків, погроз та залякування потенційних читачів. Так, директор гімназії заборонив своїм учням навіть підходити до бібліотеки. Однак вона вижила і стала основою сучасної обласної бібліотеки. Цікаво, що поліція закрила навіть перший у місті дитячий садочок, створений відомим українським педагогом Софією Русовою, оскільки не могла вирішити, чи можна дозволяти малим дітям збиратися разом чи ні.

Після буржуазних реформ 1860–1870 р., осередками громадської ініціативи в Чернігові стали земства і міська дума. Вони мали певні права щодо самоврядування, які намагалася обмежити губернська влада. Незважаючи на невеликий бюджет, чернігівська дума намагалась йти в ногу з часом. Вона організувала покриття вулиць, проведення водопроводу, електричного освітлення. Чернігівське земство зробило чимало добрих справ, зокрема в царині освіти, медицини і культури. Працівниками земства були відомі діячі

української культури: Борис Грінченко, Михайло Коцюбинський, Володимир Самійленко, Олександр Русов та ін. Грінченко створив у місті найкраще на той час видавництво українських книжок. Зусиллями діячів української культури у місті з'явилися «Громада» і «Просвіта».

Розуміючи необхідність розвивати освіту, поміщики Судієнки збудували пансіон чоловічої гімназії, князь Михайло Долгорукий – жіночу гімназію, Іван Дунін-Борковський – реальне училище. Останній заснував кілька стипендій для уродженців Чернігівської губернії, які здобували вищу освіту в кращих університетах та інститутах. На його гроші вчилася понад двісті студентів.

Василь Тарновський подарував місту колекцію української старовини, яка стала основою Чернігівського історичного музею. Цікаво, що сам подарунок викликав дискусії, лунали навіть висміяні у фейлетонах голоси: «Нельзя музея создавать, когда народу нужно жрать». Однак земство прийняло рішення виділити кошти на утримання музею.

Спалах громадської активності спостерігався у 1917–1919 рр. Крім міської думи і створеної згодом більшовиками ради робітничих і солдатських депутатів, у місті діяли більше десятка різноманітних громадських спілок. Наприклад, виникло видавниче товариство «Сіверянська думка», яке розпочало видавництво книг. Чи не найцікавішим був «Союз трудящих офіцерів», які не хотіли проливати кров, а зайнялися випічкою пиріжків, влаштували кафе-кондитерську тощо.

В перші роки радянської влади певні спроби вияву громадської активності ще зберігалися у сфері наукових краєзнавчих досліджень. Проте на початку 1930-х років все це було знищено.

З давніх-давен у Чернігові варили пиво. Та популярності справа набула, коли з'явилися чеські пивовари – завод Вандрака, а потім – «Нова Баварія» та «Стржибни». Вони виробляли пиво різноманітних чеських і німецьких сортів «Баварське», «Чеське», «Пльзенське», «Ювілейне», «Експорт» і «Бобир», «Чорне», «Кабінетне» тощо. Радянська влада знищила ці підприємства. У 1965 р. у місті було збудовано новий пивзавод «Десна», де знову почали виробляти пиво за чеськими технологіями.

У сфері високих технологій чернігівці беруть участь в престижному міжнародному проєкті – програмі «Морський старт»: чернігівський радіоприладний завод постачає обладнання для ракетноносіїв.

Прославили рідне місто і спортсмени: абсолютний чемпіон світу з парашутного спорту Григорій Сурабко, Олена Костевич, яка перемогла у стрільбі з пістолета і важкоатлетка Наталя Скакун. Предметом гордості чернігівців стала і чернігівська жіноча футбольна команда «Легенда», яка останніми роками успішно виступає на міжнародних змаганнях.

Отже, історично Чернігів – місто європейське.

ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Служба в органах місцевого самоврядування – це принципово нове для законодавства України явище. До останнього часу такі поняття, як «служба в органах місцевого самоврядування» та «посадова особа органів місцевого самоврядування» в Україні майже не використовувались.

Правовий статус працівників органів місцевого самоврядування був визначений з прийняттям Закону України «Про державну службу». Постановою Верховної Ради України про введення в дію цього закону від 16 грудня 1993 року на посадових осіб органів місцевого самоврядування поширювалася дія Закону України «Про державну службу», і вони були прирівняні до відповідних категорій посад державних службовців.

Служба в органах місцевого самоврядування – це професійна на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законодавством України.

Вона регулюється Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року, який визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування. З прийняттям цього Закону керівні працівники і спеціалісти органів місцевого самоврядування набули статусу посадових осіб місцевого самоврядування. Після прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» почався новий період в створенні інституту служби в органах місцевого самоврядування, формування основних засад правового статусу посадових осіб в органах місцевого самоврядування України.

Слід відмітити, що розроблення та прийняття цього Закону є давно необхідним і назрілим кроком, без прийняття і втілення якого в життя, розвиток місцевого самоврядування рухатися вперед не міг.

Діяльність органів місцевого самоврядування, функціонування управління здійснюється через службу в органах місцевого, що є особливим інститутом сучасної держави.

Суспільне призначення служби в органах місцевого самоврядування, як відомо, полягає у забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій органів місцевого самоврядування шляхом сумлінного виконання посадовими особами місцевого самоврядування покладених на них службових повноважень

Якщо раніше посадові особи місцевого самоврядування відносилися до державних службовців, то нині ситуація змінилася, з'явилася можливість здійснити реформування служби в органах місцевого самоврядування як цілісного інституту.

Відповідно до частини II статті 38 Конституції України громадяни України «користуються рівним правом доступу до служби в органах місцевого самоврядування».

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Норми цього Закону сформульовано так, щоб не виникало колізій у відносинах між працівниками органів місцевого самоврядування та державними службовцями, і були створені рівні умови для безперешкодного переходу працівників місцевого самоврядування на державну службу і навпаки.

Разом з тим збережено основні особливості місцевого самоврядування, передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Враховуючи те, що статус працівників органів місцевого самоврядування визначався законодавством про державну службу, у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» збережено норми щодо відповідності категорій посад та рангів працівників місцевого самоврядування категоріям посад та рангам державних службовців. Передбачено єдиний підхід до вирішення питань, пов'язаних з обмеженнями при прийнятті на посади та проходженні служби, в оплаті праці, соціальному забезпеченні, а також з інших питань проходження служби.

Згідно ст. 6 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» консультативне та методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування здійснюється центральним органом виконавчої влади з питань державної служби з урахуванням вимог чинного законодавства про місцеве самоврядування в Україні. Методичну допомогу по організації і проходженню служби в органах місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можуть надавати відповідні комітети Верховної Ради України.

Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що в системі органів місцевого самоврядування не передбачено вертикалі управління, кожний орган місцевого самоврядування є юридичною особою, діє самостійно і несе відповідальність за свою діяльність відповідно до закону, а служба в органах місцевого самоврядування виступає самостійним видом публічної служби. Усі міжрівневі стосунки вирішуються тільки розмежуванням на законодавчому рівні повноважень і компетенції між радами різних рівнів та радами і державними місцевими адміністраціями. Одночасно закон не забороняє органам місцевого самоврядування вступати в договірні стосунки з місцевими державними адміністраціями для реалізації спільних проектів чи виконання регіональних програм.

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських,

селищних, міських голів», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та іншими Законами України.

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Враховуючи особливість прийняття на службу в органи місцевого самоврядування, для осіб, які відповідно до закону обираються на посади, не поширюються обмеження щодо віку перебування на службі, також закон не висуває ніяких освітніх чи професійних цензових вимог.

До ознак досконалої, дійової служби в органах місцевого самоврядування належить наявність стабільних і чітко сформульованих її принципів. Важливою ж ознакою принципів служби в органах місцевого самоврядування є їх безпосереднє формулювання як норми права ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»:

1. Принцип служіння територіальній громаді означає, що посадові особи місцевого самоврядування повинні спрямовувати свою діяльність на користь територіальної громади, її інтересів та задовольняти насамперед потреби її та її членів. Даний принцип знайшов своє втілення в тексті Присяги, що складають громадяни України, які вперше приймаються (обираються) на службу в органи місцевого самоврядування (ст. 11 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

2. Принцип врахування посадовими особами місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, як місцевих так і загальнодержавних інтересів. Даний принцип слугує розвитку процесів консолідації суспільства, становленню атмосфери паритетних відносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Інтереси відповідної територіальної громади чи окремої адміністративно-територіальної одиниці не повинні суперечити один одному, протиставлятися інтересам держави. Тому дії посадових осіб місцевого самоврядування, вчинені у вузьковідомчих інтересах на шкоду загальнодержавним інтересам чи інтересам інших територіальних громад, або адміністративно-територіальних одиниць, можуть бути визнані такими, що вчинені всупереч інтересам служби в органах місцевого самоврядування.

3. Принцип демократизму служби в органах місцевого самоврядування означає, що вся влада належить народові, який, у сфері місцевого самоврядування, може здійснювати її у формі служби в органах місцевого самоврядування.

4. Принцип законності означає, що всі посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, оскільки їхні функції та повноваження підпорядковано служінню особі та територіальній громаді.

5. Принцип гуманізму і соціальної справедливості становить такі соціальні цінності, як свобода, рівність, справедливість. Саме такі цінності повинна поєднувати в собі служба в органах місцевого самоврядування

6. Принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина юридично пов'язує і позитивно обмежує дії посадових осіб місцевого самоврядування. Виходячи зі змісту ст. 3 Конституції України, можна стверджувати, що зміст і спрямованість служби в органах місцевого самоврядування визначаються правами і свободами людини та їх гарантіями. Посадові особи місцевого самоврядування відповідають перед членами територіальної громади, жителями певних адміністративно-територіальних одиниць за свою діяльність.

7. Принцип рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки знайшов своє конституційне закріплення в ст. 38 Конституції України, де зазначено, що громадяни користуються рівним правом доступу до служби в органах місцевого самоврядування. На службу в ці органи може бути прийнятий кожний громадянин України, який має певні знання у відповідній галузі чи сфері муніципального управління. Будь-які прямі чи непрямі пільги або обмеження щодо служби в органах місцевого самоврядування залежно від походження, майнового стану, расової і національної приналежності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, політичних переконань, роду і характеру занять, які не передбачено законом, заборонено. Правом на службу в органах місцевого самоврядування наділено тільки громадян України. Іноземців, які хоч і на законних підставах постійно проживають на території України, таким правом не наділено. Право на службу в органах місцевого самоврядування обмежується для осіб, визнаних судом недієздатними, та осіб, яким зайняття відповідних посад в органах місцевого самоврядування тимчасово заборонено за вироком суду.

8. Принцип професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі означає, що посадові особи місцевого самоврядування повинні мати вищу освіту, займати посади в органах місцевого самоврядування відповідно до професії та набутої кваліфікації, мають бути компетентними, тобто обізнаними в певній галузі управлінської діяльності відповідно до наданих повноважень. Вони повинні виявляти ініціативу, тобто вміти самостійно розпочинати певну діяльність у потрібний момент відповідно до наданих повноважень, бути чесними, тобто відзначатися високими моральними якостями, громадською і особистою гідністю, добросовісно ставитися до своїх обов'язків, щирими, правдивими і прямолінійними у стосунках з людьми, морально стійкими.

9. Принцип підконтрольності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків слід розуміти як певний стан організаційних відносин між посадовими особами місцевого самоврядування та державними службовцями органів виконавчої влади, за яким одна посадова особа має право перевіряти іншу посадову особу. Такий стан у певних випадках передбачає право скасовувати чи зупиняти дію актів посадових осіб місцевого самоврядування, а ті зобов'язані надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» голова районної, обласної, районної у місті ради у своїй діяльності є підзвітним відповідній раді. Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є

підзвітними й підконтрольними раді, яка їх утворила. Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, яка його утворила, а з питань здійснення ним делегованих повноважень органів виконавчої влади-підконтрольним також відповідним органам виконавчої влади (місцевим державним адміністраціям).

Реалізація даного принципу забезпечується також законодавчими положеннями, згідно з якими особи, винні у порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно з законом.

10. Принцип дотримання прав місцевого самоврядування досягається тільки за умов такої організації служби в органах місцевого самоврядування, коли посадові особи місцевого самоврядування будуть діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

11. Принцип правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування означає, що посадові особи місцевого самоврядування мають право на правовий та соціальний захист, і це знайшло своє закріплення в ст. 9 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

12. Принцип захисту відповідної територіальної громади означає, що органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, які завдають шкоду інтересам територіальної громади, обмежують повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

13. Принцип фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету означає, що кошти на фінансування належного здійснення посадовими особами служби в органах місцевого самоврядування повинні передбачатися в місцевих бюджетах, що відрізняє її від державної служби, кошти на яку передбачаються в Державному бюджеті України.

14. Принцип самостійності кадрової політики в територіальній громаді означає, що територіальна громада, органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні мати виключні повноваження щодо вирішення кадрових питань, і які не можуть бути обмежені іншими органами влади чи посадовими особами. Ці повноваження можуть бути реалізовані в таких організаційно-правових формах: прийняття на службу в органах місцевого самоврядування (обрання, затвердження, призначення); припинення служби в цих органах; організація підготовки та перепідготовки кадрів для служби в органах місцевого самоврядування.

Представницькі органи в системі місцевого самоврядування області включають обласну, 22 районні, 3 міські обласного значення, 13 міських районного значення, 28 селищних, 525 сільських рад. На сьогодні кількісний склад депутатів складає 10 тис. 280 чол., а саме: депутатів сільських рад – 7675 чол., селищних – 650 чол., міських (міст районного значення) – 348 чол., районних та міських рад (міст обласного значення) – 1528 чол. та обласної – 90 чол.

В органах місцевого самоврядування встановлюються категорії посад, які визначені статтею 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», а саме:

перша категорія – посади Київського міського голови, голів обласних рад та Севастопольського міського голови;

друга категорія – посади Сімферопольського міського голови, міських (міст - обласних центрів) голів; заступників голів обласних рад та Севастопольського міського голови, заступника міського голови – секретаря Київської міської ради;

третья категорія – посади перших заступників та заступників міських голів (міст - обласних центрів) з питань діяльності виконавчих органів ради; секретарів міських (міст - обласних центрів та міста Сімферополя) рад, міських голів (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення, крім міст - обласних центрів), голів районних, районних у містах рад;

керуючих справами виконавчих апаратів обласних та Севастопольської міської рад;

четверта категорія – посади голів постійних комісій з питань бюджету обласних, Київської та Севастопольської міських рад (у разі коли вони працюють у раді на постійній основі), керівників управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, Севастопольської міської та секретаріату Київської міської рад, секретарів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, заступників міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) голів з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів, директорів, перших заступників, заступників директорів департаментів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, міських (міст районного значення) голів, селищних і сільських голів, посади заступників голів районних рад;

п'ята категорія – керуючих справами виконавчих апаратів районних рад, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів районних у містах рад, помічників голів, радників (консультантів), спеціалістів, головних бухгалтерів управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, секретаріатів Київської та Севастопольської міських рад, керівників управлінь, відділів та інших виконавчих органів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад та їх заступників, керівників відділів (підвідділів) у складі самостійних управлінь, відділів виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад, посади заступників міських (міст районного значення), сільських, селищних голів з питань діяльності виконавчих органів ради, секретарів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад;

шоста категорія – посади керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад, керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районних та секретаріатів районних у містах Києві та Севастополі рад та їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст районного значення), районних у містах рад та їх

заступників, помічників голів, радників, консультантів, начальників секторів, головних бухгалтерів, спеціалістів управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст обласного значення та міста Сімферополя) рад;

сьома категорія – посади радників, консультантів секретаріатів районних у містах рад, спеціалістів виконавчих органів районних у містах, міських (міст районного значення) рад, спеціалістів виконавчих органів сільських, селищних рад.

Віднесення інших посад органів місцевого самоврядування, не зазначених у цій статті, до відповідної категорії посад в органах місцевого самоврядування визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1441 «Про віднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідних категорій посад»

третья категорія – посади першого заступника, заступників Сімферопольського міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради;

четверта категорія – посади керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст – обласних центрів та м. Сімферополя) рад;

п'ята категорія – посади заступників керівників управлінь і відділів виконавчого апарату обласних рад, заступників керівників управлінь і відділів Севастопольської міської та секретаріату Київської міської рад, керівників управлінь, відділів та їх заступників, керівників відділів у складі управлінь міських (міст – обласних центрів та м. Сімферополя) рад, посади заступників голів районних у містах рад;

шоста категорія – посади помічників голів, радників, консультантів, спеціалістів управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст – обласних центрів і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад;

сьома категорія – посади радників, консультантів, спеціалістів виконавчих апаратів районних рад.

Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в органах місцевого самоврядування визначені особливості посад, які на відміну від посад державних службовців поділяються на:

- виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою (сільські, селищні, міські голови);

- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою (заступники голів, секретарі рад та виконкомів);

- посади, призначення на які здійснюється сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України (керуючі справами, керівники відділів, спеціалісти, помічники, радники голів).

Зокрема прийняття на службу здійснюється:

- на посаду сільського, селищного, міського голови шляхом обрання територіальною громадою відповідно села, селища, міста;

- на посаду голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, заступника міського голови – секретаря Київської міської ради,

секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міської ради шляхом обрання відповідною радою;

- на посади заступників сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради шляхом затвердження відповідною радою;

- на посади керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Керівником територіальної громади являється голова ради, який обирається територіальною громадою, шляхом таємного голосування строком на чотири роки на постійній основі, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

Спільні інтереси територіальних громад представляють районні та обласні ради в особі голови ради, якого обирають з числа депутатів, шляхом таємного голосування, строком на п'ять років на постійній основі.

Керівник територіальної громади є найвищою посадовою особою місцевого самоврядування на відповідній території, йому надано широке коло повноважень, які визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Серед керівників сільських та селищних рад мають освіту – вищу 77.50 %, н/вищу, 4.3 %, с/спеціальну – 72.10 %, середню, 43,9 %. За віком: до 30 років – 11.50 %; 30 – 60 – 89 %; старше 60 – 12.50 %.

Повноваження сільських, селищних, міських голів, голови районної, обласної, районної у місті ради, заступника голови районної, обласної, районної у місті ради, секретаря сільської, селищної, міської ради визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Повноваження працівників виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради та виконавчого апарату районної, обласної ради визначаються посадовими інструкціями, які затверджується розпорядженням голови відповідної ради.

Згідно ст. 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» термін перебування на службі в органах місцевого самоврядування може бути продовжено, але не більше як на 5 років за рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної, районної у місті, обласної ради. Рішення голови про продовження терміну перебування на службі в органах місцевого самоврядування посадових осіб місцевого самоврядування оформляється відповідним розпорядженням.

Після закінчення цього терміну посадові особи місцевого самоврядування за рішенням відповідного голови можуть бути залишені на посадах радників чи консультантів (патронатна служба), якщо такі посади передбачені штатним розписом, на умовах строкового трудового договору.

Треба зазначити, що продовження терміну перебування на службі в органах місцевого самоврядування є правом сільського, селищного, міського голови,

голови районної, районної в місті, обласної ради, а не його обов'язком. Тому перебування на службі посадових осіб місцевого самоврядування продовжується в кожному випадку окремо за поданням керівника відповідного підрозділу виконавчого апарату районної, обласної ради або керівника відділу, управління, іншого виконавчого органу сільської, селищної, міської ради на термін залежно від конкретної ситуації.

Обмеження щодо граничного віку не поширюються на посадових осіб органів місцевого самоврядування, які обираються на відповідні посади згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відповідно ст. 20 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» перевибори сільських, селищних, міських голів, зміна керівників органів місцевого самоврядування не є підставою для припинення служби посадовими особами виконавчих органів рад, їх секретарів, крім працівників патронатної служби.

Звільнення керівників відділів, управлінь та інших посадових осіб місцевого самоврядування має здійснюватися лише згідно з чинним законодавством України. Крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, служба в органах місцевого самоврядування припиняється на підставі і в порядку, визначеному Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами України, а також статтею 20 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

При звільненні працівника у трудовій книжці робиться запис з посиланням на відповідний пункт і статтю відповідного закону із зазначенням дати і підстави звільнення (розпорядження голови ради, його дата і номер), порядкового номера запису.

Статтею 33 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» визначено, що у разі обрання депутата місцевої ради на виборну посаду у раді, на якій він працює на постійній основі, трудовий договір з ним за попереднім місцем роботи припиняється відповідно до законодавства. З працівником, якого прийнято на роботу (посаду), що її виконував (займав) депутат місцевої ради, укладається строковий трудовий договір; цей договір розривається у разі повернення депутата місцевої ради на роботу, але не пізніше як через три місяці після припинення повноважень депутата місцевої ради.

Депутату місцевої ради, який працював у раді на постійній основі, після закінчення таких повноважень надається попередня робота (посада), а за її відсутності – інша рівноцінна робота (посада) на тому самому або, за згодою депутата, на іншому підприємстві, в установі, організації.

У разі неможливості надання відповідної роботи (посади) на період працевлаштування за колишнім депутатом місцевої ради зберігається, але не більше шести місяців, середня заробітна плата, яку він одержував на виборній посаді у раді, що виплачується з відповідного місцевого бюджету. У разі, якщо колишній депутат місцевої ради має право на пенсійне забезпечення або йому призначена пенсія за віком, по інвалідності, у зв'язку із втратою годувальника, за вислугу років відповідно до закону, за ним не зберігається середня заробітна плата, яку він одержував на виборній посаді в раді.

Час, коли колишній депутат тимчасово не працював у зв'язку з неможливістю надання йому попередньої або рівноцінної роботи (посади) безпосередньо після закінчення строку його повноважень, зараховується, але не більше шести місяців, до страхового стажу і стажу роботи (служби) за спеціальністю, за якою депутат працював до обрання у місцеву раду, де він виконував свої обов'язки на постійній основі.

Час роботи депутата у місцевій раді на постійній основі зараховується до загального і безперервного стажу роботи (служби) депутата, а також стажу роботи (служби) за тією спеціальністю, за якою він працював до обрання на виборну посаду в раді.

Важливе значення для органів місцевого самоврядування на сучасному етапі набуває оцінка стану правового забезпечення діяльності сільських, селищних, міських, районних рад і слід зауважити, що негативно впливають наявні проблеми кадрового забезпечення кваліфікованими спеціалістами, юристами.

В умовах, коли вищі учбові заклади країни не забезпечують підготовку спеціалістів для органів місцевого самоврядування, а оплата праці в правоохоронних органах, підприємницьких структурах значно вища від оплати праці цих спеціалістів в органах місцевого самоврядування, укомплектування навіть наявних посад стає все більш проблематичним.

Крім того, потребує значного поліпшення забезпечення місцевих рад законодавчою, нормативно-правовою базою.

Для ефективного відтворення принципів місцевого самоврядування в їх діяльності необхідно поетапно реформувати адміністративно - територіальний устрій країни. Це створить передумови для зміцнення державної влади та місцевого самоврядування.

