



Валентина Сахно,
консультант відділу
правового забезпечення
та кадрової роботи виконавчого апарату
Сумської обласної ради

УДК 349.2

До питання утворення та діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні

Метою статті є дослідження історичних аспектів утворення та діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні. Актуальність теми є очевидною з огляду на те, що в наш час як у науковій, так і в практичній сфері особливого значення набуває проблема діяльності місцевих державних адміністрацій: визначення основних засад побудови місцевих державних адміністрацій, установлення способів оптимізації їхньої діяльності, а також створення та впровадження механізмів контролю у сфері державної виконавчої влади та управління. За цих умов вивчення історичних аспектів становлення та діяльності місцевих державних адміністрацій є, на наш погляд, необхідним кроком до можливості здійснення аналізу помилок минулих періодів і вдосконалення всього механізму державного управління в теперішніх умовах.

Сприятимуть досягненню поставленої мети дослідження І. В. Козюбри,

О. І. Сушинського, В. О. Величка, В. С. Куйбіди, О. Д. Лазора, В. М. Кампо, А. А. Манжули, В. М. Шаповала, Р. В. Войновича, Г. В. Атаманчука, О. М. Бандурки, Ю. М. Козлова, І. Б. Коліушка, Д. М. Бахраха, В. Г. Афанасьєва, В. Б. Авер'янова, В. В. Цветкова, Ю. М. Тодики, І. П. Голосніченка, Т. В. Кучеренко, О. В. Петришина, В. В. Копейчікова, М. В. Цвіка та ін.

Слід відмітити, що впродовж усієї багатоміткової та складної історії України відбувався процес формування інституту місцевих органів державної влади. Статус і компетенція цих органів змінювалися під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників [1, с. 24].

У радянській моделі концептуальна форма будівництва та організації виконавчих органів державної влади ґрунтувалася на ідеологічній концепції «єдності соціалістичного народо-владдя», успадкованої від ленінського підходу до державного будівництва. Найвищими органами у структурі



державної виконавчої влади радянського періоду були Верховна Рада та Уряд СРСР. Демократичний централізм ґрунтувався на таких основних засадах (ст. 3 Конституції СРСР від 1977 р.): виборність усіх органів державної влади знизу доверху; підзвітність таких органів народів; обов'язковість рішень вищестоящих органів для нижчестоящих [2]. Цей принцип поєднував єдине керівництво з ініціативою і творчою активністю на місцях, з відповідальністю кожного державного органу і службової особи за доручену справу. Принцип демократичного централізму забезпечував умови для єдності системи органів державної влади в СРСР.

Відповідно до Конституції СРСР від 1977 р. (ст. 145), місцевими органами державної влади в областях, автономних округах, районах, містах, районах у містах, селищах, сільських населених пунктах були відповідні ради народних депутатів, а виконавчими і розпорядчими органами місцевих рад були їхні виконавчі комітети (ст. 149) [3]. При цьому Верховна Рада СРСР, Уряд СРСР, а також місцеві ради народних депутатів становили єдину систему органів державної влади [4, с. 18]. Тобто, період входження України до складу СРСР колишня конституційна модель передбачала на найвищому рівні – здійснення державної влади на засадах її розподілу між рівними органами державної влади, а на місцевому рівні – між місцевими радами народних депутатів та їхніми виконавчими комітетами. Головною посадовою особою тієї чи тієї адміністративно-територіальної одиниці, був голова виконкому, який обирався місцевими радами. До компетенції місцевих рад народних депутатів належало формування структури відповідного виконавчого комітету – утворення відділів та управлінь, які мали досить розгалужену мережу. Такі відділи і управління створювались у кожному виконавчому комітеті відпо-

відної місцевої ради, за винятком виконкомів у селах, селищах і районах у місті.

Доцільно відмітити також той факт, що виконавчі комітети місцевих рад народних депутатів мали подвійне підпорядкування. З одного боку, вони були підзвітні й підконтрольні відповідним радам народних депутатів, що їх утворила, з іншого – будучи місцевими органами виконавчої влади, вони були також підпорядковані найвищим державним органам виконавчої влади – Верховній Раді та Уряду СРСР. Таке подвійне підпорядкування, своєю чергою, призводило до того, що в більшості випадків такі виконавчі комітети підпадали під жорстку субординацію Верховній Раді та Уряду СРСР, ніж радам народних депутатів. Така модель була вигідна найвищому державному партійному керівництву, оскільки виконкоми були їхніми «вухами та очима» на місцях, що дозволяло більш оперативно контролювати ситуацію та здійснювати державне управління.

Слід пригадати, що вся повнота влади в СРСР належала структурі комуністичної партійної організації, що існувала паралельно з головними органами державної влади та діяла на чолі з відповідним першим секретарем. Комуністична партія відігравала головну роль в організації та діяльності органів влади в Україні аж до 1990 р. Відповідні партійні структури: обкоми, райкоми, міськкоми існували на кожному рівні адміністративно-територіального устрою в Українській РСР, а всі очільники місцевих рад чи їхніх виконкомів обов'язково були членами правлячої Комуністичної партії. При цьому нижньою ланкою такої єдиної державної організації були місцеві ради, що уособлювали всю повноту влади на своїй території.

З початком епохи перебудови авторитет і влада Комуністичної партії стали поступово знижуватися в

очах населення, що призвело до необхідності пошуку вищим партійним керівництвом оптимальної моделі організації влади на місцях. З обранням депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих рад народних депутатів у березні 1990 р., розпочалося фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні в широкому розумінні цього слова. Перша редакція Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» була чинною майже впродовж двох років. Відповідно до статей 2, 19 вказаного закону місцеві ради одночасно визнавалися органами місцевого самоврядування та органами державної влади [5]. Закономірним був той факт, що після цих виборів більшість новообраного депутатського корпусу залишалися членами Комуністичної партії, тож і самі місцеві ради по всій Україні виявилися в більшості комуністичними.

Після розпаду СРСР і отримання Україною незалежності в 1991 р., з метою демократизації державної влади розпочався процес трансформації радянської системи влади, який нерідко супроводжувався стихійною регіоналізацією. На відміну від Росії, Україна, як нова незалежна держава, не отримала у спадщину сформованого державного центру управління, тож значна кількість інститутів її державної влади було сформовано вже після прийняття нею незалежності.

Незалежна Україна успадкувала механізм державної влади, зокрема організацію та майже збережену систему виконавчої влади, що діяла за радянських часів, і, зрозуміло, що певною мірою продовжувала діяти після набуття незалежності [6, с. 16]. Декларація про державний суверенітет України стала першим документом, у якому було зроблено спробу проведення поділу повноважень гілок державної влади на законодавчу,

виконавчу і судову, зокрема розмежування державного управління і місцевого самоврядування [7]. Цією нормою в основу державного будівництва чи національного конституціоналізму було закладено іншу, так би мовити, альтернативну парадигму. Ядром цієї парадигми була ідея деконцентрації влади в горизонтальній площині з метою недопущення її узурпації через впровадження механізму стримувань і противаг. Ці положення та відповідні положення чинної на той час Конституції СРСР були досить колізійними між собою, через що реальний поділ влади в Україні відбувся лише після прийняття 24 серпня 1991 р. Акта проголошення незалежності України та утворення того ж року посади Президента України [8].

Після прийняття незалежності Україною перший президент України Л. Кравчук, прагнучи повернути втрачений після розвалу Радянського Союзу, вплив на регіональні еліти, вніс на розгляд Верховної Ради України законопроект «Про представника Президента України», який був проголошений у березні 1992 р., а також видав Указ Президента України «Про Положення про місцеву державну адміністрацію» [9, с. 72]. Саме з появою цих нормативно-правових документів пов'язують створення в Україні інститутів місцевих державних адміністрацій. Пояснюється це тим, що прийняття цього закону дозволило Президенту України, за рахунок утворення посад своїх представників на місцях, отримати в повне підпорядкування місцеву виконавчу вертикаль влади в усіх регіонах України. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про представника Президента України», представник Президента України визнавався найвищою посадовою особою відповідної місцевої виконавчої влади [10]. Основною метою введення посади представника Президента, як головного очільника

місцевої виконавчої влади, стала необхідність упровадження механізмів президентського контролю над соціально-економічними та соціально-політичними процесами в регіонах. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Представника Президента», представники Президента перебували у повному його підпорядкуванні, оскільки їх призначення і звільнення повністю залежали від волі останнього [10].

З прийняттям 26 березня 1992 р. Закону України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве регіональне самоврядування» основну частину повноважень було делеговано від місцевих обласних та районних рад до представників Президента України на місцях. При цьому такі місцеві обласні та районні ради позбавлялися власних виконавчих органів і мали тільки представницькі функції органів місцевого значення. Слід відмітити також той факт, що в ситуації, в якій в обласних і районних радах народних депутатів були відсутні власні виконавчі комітети, введення в таких адміністративно-територіальних одиницях посад представників Президента дало змогу отримати всю повноту місцевої виконавчої влади.

Досить недосконалою, на нашу думку, була ситуація з підпорядкуванням місцевих державних адміністрацій. Відповідно до п. 2 Указу Президента України «Про затвердження Положення про місцеву державну адміністрацію» № 252, місцеві державні адміністрації стали системою органів виконавчої влади на місцях, що утворювалися у відповідній адміністративно-територіальній одиниці представником Президента України або входили до складу відповідного місцевого органу виконавчої влади (виконкому) за принципом подвійного підпорядкування» [11]. У додатку до указу зазначалося також, що місцева державна адміністрація підпо-

рядковується представникові Президента України. З питань, що належали до компетенції уряду, місцева державна адміністрація була підвідомча Кабінету Міністрів України.

Переогодом, відповідно до Указу Президента України від 24 липня 1992 р. № 394/92, в Положенні про місцеву державну адміністрацію вже з'являється доповнення про те, що місцева державна адміністрація підпорядковується Президентові України, а також Кабінету Міністрів України, з питань, що належать до його компетенції [12]. Тобто, місцеві державні адміністрації вже не підпорядковувалися лише представникам Президента України – фактично Президентові України, як це зазначалося в попередньому Указі Президента України № 252, а стали також підпорядковуватися уряду України з виняткових питань його компетенції.

У 1994 р., після проведення перевиборів Президента України і парламенту та прийняттям Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», було докорінно змінено статус і компетенцію місцевих рад. Місцевим радам було надано статус органів місцевого самоврядування, а їхні виконавчі комітети здійснювали делеговані повноваження органів державної виконавчої влади [13]. Закон України «Про Представника Президента України» втрачав свою силу одночасно з прийняттям вказаного вище закону. Систему місцевих державних адміністрацій було повністю ліквідовано. Голови відповідних місцевих рад народних депутатів мали обиратися на виборах, замість місцевих державних адміністрацій знову відновлювалися виконавчі комітети рад. Закон передбачав запровадження єдиної системи рад із поверненням у їхнє підпорядкування відповідних виконавчих органів – комітетів. Верховна Рада України ставала найвищою ланкою в загальній системі рад народних депутатів. Особ-

лівістю цього закону було також те, що він приймався напередодні проведення в Україні президентських виборів, і нова система побудови місцевих органів виконавчої влади була покликана стати одним із найбільш важливих знарядь такої передвиборної боротьби [14, с. 28].

Характеризуючи період початку 1994 р., можна також зазначити, що процес побудови в незалежній Україні справжнього місцевого самоврядування розпочинається саме в той час. Відбувається цей процес більшою мірою завдяки визначенню співвідношень і повноважень державної влади та органів місцевого самоврядування.

Протягом 1993–1994 рр. в Україні було прийнято низку нормативно-правових актів, що значно розширювали права місцевого самоврядування. Серед них слід відмітити, як основні, такі документи: Указ Президента України «Про делегування Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій і Луганській обласним державним адміністраціям повноважень по управлінню майном, що знаходиться у загальнодержавній власності» від 26 листопада 1993 р.; постанову Кабінету Міністрів України «Про регіональну економічну кооперацію Дніпропетровської, Донецької, Запорізької і Луганської областей» від 21 червня 1993 р.; постанову Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи по делегуванню Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій і Луганській обласним державним адміністраціям повноважень по управлінню майном, що знаходиться у загальнодержавній власності» від 12 лютого 1994 р. [15]. Даючи характеристику вказаним документам, слід відмітити, що з їх прийняттям змінився існуючий баланс політичних сил на місцевих рівнях. Їх прийняття започаткувало зростання потенціалу окремих регіональних економічних груп, що згодом привело до їх домінування у процесі

прийняття соціально-економічних і політичних рішень на місцевому, а в подальшому – і на загальнодержавному рівні.

Відмітимо, що процес побудови в незалежній Україні справжнього місцевого самоврядування відбувався у вкрай складних умовах. Пояснюється це тим, що в пострадянській Україні трансформація інститутів державної влади і місцевого самоврядування відбувалася приблизно до кінця 1996 р., в умовах високого рівня соціально-економічної невизначеності. Як влучно з цього приводу висловився С. Хантінгтон, періоди між 1994–1996 роками були тим часом в незалежній Україні, коли темпи соціальної мобілізації та росту політичної активності населення були досить високими, а темпи державної інституціалізації та політичної організації – вкрай низькими [16, с. 24–25].

Другим Президентом України Л. Кучмою було здійснено спробу відновлення інституту місцевих державних адміністрацій через підписання між ним і парламентом України унікального правового документа – Конституційного договору «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р., відповідно до якого на базі виконавчих комітетів місцевих рад утворювалися місцеві державні адміністрації, які отримали статус органів державної виконавчої влади на місцях [17]. Відповідно до ч. 1 ст. 46 цього договору було визначено, що органами державної виконавчої влади в областях, містах Києві та Севастополі і районах, окрім районів у містах (за винятком Києва і Севастополя) є відповідно обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі місцеві державні адміністрації, що їх очолюють голови цих адміністрацій. Суттєва відмінність

цих місцевих державних адміністрацій від попередніх полягала в тому, що їхніми головами Президент призначав лише тих осіб, що були обрані головами відповідних місцевих рад народних депутатів. Ця обставина стала досить суттєвою зміною, оскільки у попередній моделі організації місцевої виконавчої влади місцеві державні адміністрації очолювалися представниками Президента, які за статусом були і їхніми очільниками. Місцеве ж самоврядування на місцях зберігалось лише на рівні сіл, селищ і міст. Ради цього рівня вважались представницькими органами без власного виконавчого апарату з делегуванням суттєвих обсягів повноважень відповідним державним адміністраціям.

Аналізуючи основне призначення Конституційного договору, можна зазначити, що він був тим інструментом, завдяки якому в державі між центром і регіонами закріплювався новий розподіл сфер впливу в галузі здійснення державного управління та місцевого самоврядування. Хоча однією з найважливіших його умов було те положення, що всі органи державної влади та органи місцевого самоврядування в Україні здійснюють свої повноваження виходячи із пріоритетів прав і свобод людини (ст. 5). Отже, вказані органи вже не входили до єдиної системи органів державної влади, а стали належати до різних інститутів державної влади.

Сучасний правовий стан місцевих державних адміністрацій було сформовано з прийняттям Конституції України від 28 червня 1996 р., а також Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 1999 р. Завдяки Конституції України фактично відбулося розподілення поняття «органи державного управління» на «органи виконавчої влади» та окремо «виконавчу владу» [18]. Органи виконавчої влади набули самостійності та позбулися необхідності здійснення представницьких функцій, але при

цьому відбулося також послаблення їхніх відносин із найвищими державними органами управління – замість колишнього подвійного підпорядкування як Президенту, так і уряду залишилися лише деякі функціональні відносини.

З прийняттям Закону України «Про місцеві державні адміністрації» відбулося детальне регламентування організації, повноважень і порядку діяльності місцевих державних адміністрацій. Відповідно до ст. 1 зазначеного Закону місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади; виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації; місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [19]. Основною метою прийняття цього Закону було намагання центру звести до мінімуму на обласному і районному рівнях суперечності між державними адміністраціями і місцевими радами. Хоча, попри проведені реформи, держава все ж таки не виконала обов'язків щодо розширення компетенції та сфери здійснення місцевого самоврядування, залишивши на досить високому рівні в державній владній вертикалі наявний ступінь централізації та впливу на прийняття рішень на місцях.

Певні позитивні зміни у сфері місцевого самоврядування та організації регіонального управління відбулися після проведення змін державної форми правління з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську. Конституційна реформа заклала умови для демократизації держави і розбудови менш централізованої і більш прозорої структури державної влади [20, р. 23–24].

Не менш важливим документом, що надав новий виток у розвитку місцевого самоврядування та організації виконавчої влади на місцях, став прийнятий Верховною Радою 21 травня 1997 р. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Закон наділив суб'єктів місцевого самоврядування статусом юридичних осіб і власними самоврядними повноваженнями, у межах яких вони мають право діяти самостійно, беручи на себе весь тягар відповідальності за такі дії. В Законі місцеве самоврядування визнається лише на рівні села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста. На рівнях району та області основними органами місцевого управління залишились ради [21].

Однак ці обставини аж ніяк не свідчать про той факт, що місцеві державні адміністрації набули властивостей органу місцевого самоврядування, так само як вони не належать до структури органів місцевого самоврядування. Їх було віднесено до місцевого самоврядування лише функціонально, тобто через певний обсяг делегованих повноважень. Наявність утвореної структури місцевих державних адміністрацій, а також відсутність власних виконавчих органів призвели до того, що місцеві ради були вимушені делегувати більшість своїх повноважень відповідним дер-

жавним адміністраціям, голови яких почали виконувати функції не тільки представників центральної влади, а й керівників виконавчих органів відповідних рад. Такий стан речей призвів до того, що між міськими та обласними радами у багатьох регіонах України, зокрема в Харківській, Івано-Франківській, Львівській, Одеській, Вінницькій та інших областях України нерідко виникали конфлікти на підґрунті здійснення управління місцевими виконавчими органами [22].

Аналізуючи проведене дослідження розвитку місцевих державних адміністрацій в Україні, можна констатувати той факт, що поява цього важливого державного інституту стала можливою завдяки постійному розвитку та зміні відповідного законодавства. При цьому на кожному етапі становлення та розвитку цього державного інституту виникала значна кількість неузгодженостей і суперечностей, що нерідко призводила до конфліктів і кризових явищ у державному управлінні. Зважаючи на проведений перехід влади в Україні до місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування від колишніх партійних структур, можна констатувати суттєву зміну статусу місцевих органів виконавчої влади, що відбулася паралельно із проведеними змінами в політичному і громадському житті всієї держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кравченко В. І. Територіальний устрій та місцеві органи влади в Україні / В. І. Кравченко. – К. : Вища школа, 1995. – 88 с.
2. Конституція (Основний закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік: Прийнята на позач. сьомій сесії ВР СРСР від 7 жовтня 1977 року. – К. : Політвидав України, 1984. – 59 с.
3. Там само.
4. Сушинський О. І. Місцеві державні адміністрації: статус у контексті публічної влади / О. І. Сушинський. – Л. : Вид-во ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 52 с.



5. *Про* місцеві ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування: Закон УРСР від 07.12.90 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

6. *Державна* виконавча влада в Україні: формування і функціонування : збірник наукових праць: у 2 ч. / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : вид-во УАДУ, 2000. – 224 с.

7. *Декларація* про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 30. – Ст. 429.

8. *Акт* проголошення незалежності України від 24.08.91 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.

9. *Козюра І. В.* Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція): [навч. посіб.] / І. В. Козюра. – Ужгород : Патент, 2003. – 224 с.

10. *Про* Представника Президента України: Закон України від 5 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 387.

11. *Про* затвердження Положення про місцеву державну адміністрацію : Указ Президента України від 14.04.1992 № 252 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=252%2F92>

12. *Про* внесення змін і доповнень до Положення про місцеву державну адміністрацію : Указ Президента України від 24.07.1992 № 394/92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=394%2F92>

13. *Про* формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 03.02.94 // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 22. – Ст. 144.

14. *Петришин О. В.* Нормативно-правова база регіональної влади в Україні: шляхи удосконалення / О. В. Петришин, Т. В. Кучеренко // Державне будівництво та місцеве самоврядування: збірник наукових праць. – Вип. 2. – С. 23–33.

15. *Хроніки* современной Украины. – Т. 2: «1995–1996». – К. : «Основные ценности», 2001. – 315 с.

16. *Хантингтон С.* Политический порядок в меняющихся обществах / С. Хантингтон. – М. : Прогресс-Традиция, 2004 – С. 24–25.

17. *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 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18.

18. *Конституція* України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

19. *Про* місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.

20. *Sapareto C., Fonseca F.* Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação. – Lisboa, 2005.

21. *Про* місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

22. *Пархоменко В.* Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років / В. Пархоменко. – К. : вид-во СП «Українська книга», 1999. – 252 с.

Сахно В. О. До питання утворення та діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні

У статті досліджено історичні аспекти створення і розвитку місцевих державних адміністрацій в Україні. Проаналізовано нормативно-правові акти часів Радянського Союзу та періоду незалежної України. Визначено основні засади побудови цієї системи, встановлено способи оптимізації її діяльності.

Ключові слова: історичний аспект, утворення, діяльність, місцеві державні адміністрації.

Сахно В. А. К вопросу образования и деятельности местных государственных администраций в Украине

В статье исследованы исторические аспекты создания и развития местных государственных администраций в Украине. Проанализированы нормативно-правовые акты времен Советского Союза и периода независимой Украины. Определены основные принципы построения данной системы, установлены пути оптимизации ее деятельности.

Ключевые слова: исторический аспект, образование, деятельность, местные государственные администрации.

Sahno V. On the question of formation and activities of local state administrations in Ukraine

The article deals with the historical aspects of the creation and development of local administrations in Ukraine. Given the analysis of regulations during the period of the Soviet Union and independent Ukraine. Defined basic principles of construction of this system, examined the ways of optimizing it.

Key words: historical aspect, formation, activity, local state administrations.

