



Рогуловські зустрічі

№ 4, 2017

ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

СІВЕРСЬКИЙ ЦЕНТР ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ

СІВЕРСЬКИЙ ІНСТИТУТ РЕГІОНАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Возлюбівські зустрічі

Збірник наукових праць

№ 4 2017

Чернігів – 2017

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
Серія КВ № 20635 – 10435 Р від 24 лютого 2014 р.

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет

навчально-методичною радою Сіверського центру післядипломної освіти (протокол № 3 від 28 вересня 2017 р.);
Вченою радою Інституту законодавства Верховної Ради України (протокол № 9 від 18 вересня 2017 р.);
Вченою радою Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії
державного управління при Президенті України (протокол № 09/209 від 31 жовтня 2017 р.);

Головний редактор:

В.М. Бойко – канд. істор. наук (Україна, Чернігів, СЦПО)

Співредактор:

С.М. Серьозін – доктор наук з державного управління, проф.
(Україна, Дніпропетровськ, ДРІДУ НАДУ)

Заступник головного редактора:

Л.А. Чабак – канд. філос. наук (Україна, Чернігів, СЦПО)

Відповідальний секретар

Д.В. Казіміров – канд. істор. наук (Україна, Чернігів, СЦПО)

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

З історичних наук:

Є.І. Бородін – доктор істор. наук, проф.
(Україна, Дніпропетровськ, ДРІДУ НАДУ)

В.Ф. Верстюк – доктор істор. наук, професор
(Україна, Київ, ІУ НАН України)

А.М. Киридон – доктор істор. наук, проф. (Україна, Київ,
Державна наукова установа «Енциклопедичне видавництво»)

С.С. Троян – доктор іст. наук, проф. (Україна, Київ,
Національний авіаційний університет)

С.А. Леявко – доктор істор. наук, проф. (Україна, Ніжин,
Ніжинський державний університет імені Миколи Гоголя)

О.М. Любовець – доктор істор. наук (Україна, Київ,
Державна наукова установа «Енциклопедичне видавництво»)
Джеймс Стерретт (James Sterrett) – PhD in history (Platte City,
Missouri, USA)

З державного управління:

С.М. Вдовенко – доктор наук з державного управління, проф.
(ЧНТУ, Україна, Чернігів)

Н.Т. Гончарук – доктор наук з державного управління, проф.
(Україна, Дніпропетровськ, ДРІДУ НАДУ)

Н.А. Липовська – доктор наук з державного управління, проф.
(Україна, Дніпропетровськ, ДРІДУ НАДУ)

Л.Л. Прокопенко – доктор наук з державного управління, проф.
(Україна, Дніпропетровськ, ДРІДУ НАДУ)

І.В. Рознутаєнко – доктор наук з державного управління, проф.
(Україна, Київ)

І.І. Хожило – доктор наук з державного управління, доц.
(Україна, Дніпропетровськ, ДРІДУ НАДУ)

Ю.П. Шаров – доктор наук з державного управління, проф.
(Україна, Дніпропетровськ, ДРІДУ НАДУ)

А.І. Мельник – доктор філос. наук (Україна, Чернігів, ЧНТУ)

З юридичних наук:

О.Л. Копиленко – доктор юрид. наук, проф., академік НАПрН
України, член-кор. НАН України (Україна, Київ, ІЗ ВРУ)

В.С. Журавський – доктор юрид. наук, доктор політ. наук,
проф., академік НАПрН України (Україна, Київ, ІЗ ВРУ)

А.Р. Мацюк – доктор юрид. наук, проф. (Україна, Київ, ІЗ ВРУ)

О.М. Клименко – доктор юрид. наук, проф.
(Україна, Київ, ІЗ ВРУ)

Ю.О. Волошин – доктор юрид. наук, проф.
(Україна, Київ, ІЗ ВРУ)

О.М. Биков – доктор юрид. наук, старший наук. співробітник
(Україна, Київ, ІЗ ВРУ)

Рецензенти:

О.П. Віхров – доктор юрид. наук, проф. (Україна, Чернігів, ЧНПУ ім. Т.Г. Шевченка)

Д.М. Никоненко – доктор істор. наук, проф. (Україна, Чернігів)

І.М. Олійченко – доктор наук з державного управління, проф. (Україна, Чернігів, ЧНТУ)

Розумовські зустрічі: збірник наукових праць / Інститут законодавства Верховної ради України; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України; Сіверський центр післядипломної освіти; Сіверський інститут регіональних досліджень. – Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2017. – Вип. 4. – 254 с.

У збірнику вміщено матеріали теоретичного та прикладного характеру, що висвітлюють низку питань з історії, сучасного розвитку адміністративно-територіального устрою, системи органів державного управління та місцевого самоврядування.

Видання призначене для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, політологів, істориків, викладачів, аспірантів, студентів і всіх, хто цікавиться питаннями реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, українським та світовим досвідом функціонування державної служби, органів місцевого самоврядування та перспективами розвитку територіальних громад, населених пунктів.

Публікуються (після внутрішнього та зовнішнього рецензування) статті, що містять нові теоретичні та практичні здобутки у галузі історії, права та державного управління.

ЗМІСТ

	Стор.
Розділ I. ПРОБЛЕМИ ЕВОЛЮЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВИКЛИКІВ СЬОГОДЕННЯ	7
Бойко В.М. Щодо реформування системи підвищення рівня професійної компетентності працівників органів державної влади та місцевого самоврядування.....	7
Вдовенко Ю.С. Концептуальні положення удосконалення адміністративно-територіального устрою України.....	16
Костроміна О.Г. Державне управління в Україні: сучасний стан та проблеми реформування.....	26
Олійченко І.М., Дітковська М.Ю. Самоорганізація і синергетичний підхід в системі державної влади.....	34
Пилинський Я.М. Типологія суспільства як проблеми державного управління та місцевого самоврядування.....	43
Розділ II. ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ	52
Апанасенко К.І. Документи дозвільного характеру, які видаються органами місцевого самоврядування.....	52
Байдюк Н.В. Гендерна компетентність фахівців соціальної сфери.....	61
Білорусов С.Г. Правові та фахові засади створення та діяльності поліцій місцевого самоврядування в умовах децентралізації.....	72
Бузун О.В. Реалізація європейських проєктів на Нїжинщині: досвід та перспективи.....	80
Ємець Н.А., Шакун Н.В. Глобальні проблеми та їх місце в концепції сталого розвитку.....	90
Родін В.С. Децентралізація влади, як один з інструментів стимулювання інвестиційної діяльності в АПК Чернігівської області.....	99
Серьогін С.М., Щербаков П.С., Псарьов О.С. Можливості та перспективи фінансової підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад на державному і регіональному рівнях (на прикладі Дніпропетровської області)	109
Толкач А.М. Абсентеїзм виборців: світовий досвід подолання та шляхи його реалізації в Україні.....	118
Толкач С.М. Сільський зелений туризм як одна із ланок регіонального розвитку економіки.....	125
Чабак Л.А. Впровадження культурної децентралізації та формування культурного простору громад.....	133
Розділ III. ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД (СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ) ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	139
Ворошилова І.В. До питання формування і розуміння ісламської доктрини міжнародного права.....	139
Глизь Ю.І. Київська дума і реалізація соціальних потреб міської громади (1871–1914 рр.).....	149
Демченко Т.П. Участь Чернігівської Громади у відзначенні 25-річчя першої публікації Михайла Грушевського (1910 р.)	163
Дояр Л.В. Адміністративно-територіальна реформа 1922–23 рр. в УСРР: наслідки статусного зростання Кривого Рогу.....	174
Іваницька С.Г. На перехрестях революційних подій: національне питання в Російській державі в 1917 році.....	182
Коник О.О. Ідеальна держава в уявленнях учасників думського процесу «від народу» в Наддніпрянській Україні: 1906 – 1912 рр.	192

Личковах В.А. Ідея «Європи» і «європейськості» у політичному і культурному дискурсі універсалізму.....	202
Малеончук Г.О. Взаємодія органів державної влади та самоврядування в Луцьку (1919–1939 рр.)	206
Сорока С.В. Роль та значення закону «про зміни до законодавства про бідних» 1834 року для формування системи місцевого управління Великої Британії.....	215
Тарасенко О.Ф. Чернігівська духовна семінарія як осередок підготовки професійних кадрів.....	225
Шандра В.С. Правове становище та соціальні ініціативи міських голів українських міст (1870–1914 рр.)	233
Шара Л.М. Виконавча інституція міського самоврядування Чернігова у контексті трансформування правової бази (1870–1892 рр.).....	243

CONTENT

	Page
PART 1. PROBLEMS OF EVOLUTION OF CIVIL SERVICE OF UKRAINE UNDER THE CONDITIONS PRESENT CHALLENGES	7
Boyko V.M. About reforming of the system of raising of the level of professional competence of employees of state authorities, local self-government bodies.....	7
Vdovenko Y.S. Conceptual issues of improvement of administrative and territorial structure of Ukraine.....	16
Kostromina O.G. Public administration in Ukraine: modern state and problems of reforming.....	26
Oliychenko I.M., Ditkovska M.U. Self-organization and synergetic approach in government.....	34
Pylynsky Ya.M. Typology of society as problems of public administration and local government.....	43
PART 2. PROBLEMS OF DECENTRALIZATION OF POWER AND TERRITORIAL REFORM	52
Apanasenko K.I. Permissive documents given by organs of local government	52
Baydyuk N.V. Gender competence of social worker.....	61
Bilorusov S.G. Legal and professional principles and creation of Police local government under decentralization.....	72
Buzun O.V. Realization of European projects in Nizhyn region: experience and perspectives....	80
Yemets N.A., Shakun N. V. Global problems and their place in the concept of sustainable development.....	90
Rodin V.S. Decentralization of the power, as one of the tools for improving investment activity in agro-industrial complex of Chernihiv region.....	99
Seriohin S. M., Shcherbakov P.S., Psariov O.S. Resources and perspectives of financial support for the development of joint territorial communities at state and regional levels (by the example of Dnipropetrovsk region)	109
Tolkach A.N. Voters' absenteeism: world experience and ways to its overcoming in Ukraine.....	118
Tolkach S.M. Green tourism as one of the links in regional economic development.....	125
Chabak L.A. Implementation of cultural decentralization and forming cultural space of the community.....	133
PART 3. HISTORICAL AND CULTURAL ASPECTS OF GOVERNMENT	139
Voroshylova I.V. To the backgrounds of formation and understanding of the Islamic international law conception.....	139
Hlyz Y.I. The Kyiv City Council and the implementation of social needs of the city community (1871–1914)	149

Demchenko T.P. The Chernihiv “Hromada” (community)’s participation in the celebration of 25 th anniversary of a literature activity of M. Hrushevs’kyi (1910).....	163
Doyar L.V. Administrative territorial reform 1922–1923 years in the USSR: Consequences of the status growth of the Kryvyi Rih.....	174
Ivanitskaya S.G. At the crossroads of revolution events: the national question in the Russian State in 1917.....	182
Konyk O.O. Perfect state in the idea of the participants of the Duma “from the people” in the Dnipro Ukraine: 1906–1912.....	192
Lychkovakh V.A. the idea of Europe and Europeanism in the political and cultural discourse of the universalism.....	202
Maleonchuk H.O. Interaction of bodies of state power and self-government in Lutsk (1919–1939).....	206
Soroka S.V. The role and importance of Poor Law Amendment Act 1834 for the system of local government in the United Kingdom.....	215
Tarasenko A.F. Chernihiv theological seminary as center of training of professional personnel’s.....	225
Shandra V.S. The legal status and social initiatives city mayors of Ukrainian cities (1870–1914)	233
Shara L.M. The executive institution of Chernihiv municipal government in the context of transformation the legal base (1870–1892)	243

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
Раздел 1. ПРОБЛЕМЫ ЭВОЛЮЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ВЫЗОВОВ СОВРЕМЕННОСТИ	7
Бойко В.Н. О реформировании системы повышения уровня профессиональной компетентности сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления.....	7
Вдовенко Ю.С. Концептуальные положения усовершенствования административно-территориального устройства Украины.....	16
Костромина Е.Г. Государственное управление в Украине: современное состояние и проблемы реформирования.....	26
Олейченко И.М., Дитковская М.Ю. Самоорганизация и синергетический подход в системе государственной власти.....	34
Пилинский Я.М. Типология общества как проблемы государственного управления и местного самоуправления	43
РАЗДЕЛ II. ПРОБЛЕМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ	52
Апанасенко Е.И. Документы разрешительного характера, которые выдаются органами местного самоуправления.....	52
Байдюк Н.В. Гендерная компетентность специалистов социальной сферы.....	61
Белорусов С.Г. Правовые и профессиональные принципы создания и деятельности полиции местного самоуправления в условиях децентрализации.....	72
Бузун О.В. Реализация европейских проектов на Нежинщине: опыт и перспективы.....	80
Емец Н.А., Шакун Н.В. Глобальные проблемы и их место в концепции устойчивого развития.....	90
Родин В.С. Децентрализация власти, как один из инструментов стимулирования инвестиционной деятельности в АПК Черниговской области.....	99
Серегин С.М., Щербаков П.С., Псарьев А.С. Возможности и перспективы финансовой поддержки развития объединенных территориальных громад на государственном и региональном уровнях (на примере Днепропетровской области).....	109

Толкач А.Н. Абсентеизм избирателей: мировой опыт преодоления и пути его реализации в Украине.....	118
Толкач С.М. Сельский зеленый туризм как одно из звеньев регионального развития экономики.....	125
Чабак Л.А. Внедрение культурной децентрализации и формирование культурного пространства общин (громад)	133

РАЗДЕЛ III. ИСТОРИЧЕСКИЕ И КУЛЬТУРОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Ворошилова И.В. К вопросу о формировании и понимании исламской доктрины международного права.....	139
Глызь Ю.И. Киевская дума и реализация социальных потребностей городской общины (1871–1914 гг.).....	149
Демченко Т.П. Участие Черниговской Громады в праздновании 25-летия первой публикации Михаила Грушевского (1910 г.).....	163
Дояр Л.В., Административно-территориальная реформа 1922–1923 гг. в УССР: последствия статусного роста Кривого Рога.....	174
Иваницкая С.Г. На перекрестках революционных событий: национальный вопрос в Российском государстве в 1917 году.....	182
Коньк А.А. Идеальное государство в представлениях участников думского процесса «от народа» в Надднепрянской Украине: 1906 – 1912 гг.	192
Личковах В.А. Идея «Европы» и «европейскости» в политическом и культурном дискурсе универсализма.....	202
Малеончук Г.О. Взаимодействие органов государственной власти и самоуправления в Луцке (1919–1939 гг.)	206
Сорока С.В. Роль и значение Закона «Об изменениях к законодательству о бедных» 1834 года для формирования системы местного управления Великобритании.....	215
Тарасенко А.Ф. Черниговская духовная семинария как центр подготовки профессиональных кадров.....	225
Шандра В.С. Правовое положение и социальные инициативы городских голов украинских городов (1870–1914 гг.)	233
Шара Л.Н. Исполнительная институция городского самоуправления Чернигова в контексте трансформирования правовой базы(1870–1892 гг.).....	243

Розділ І. Проблеми еволюції державної служби України в умовах викликів сьогодення

УДК 35:085(477)

Бойко В.М.

*кандидат історичних наук,
директор Чернігівського центру перепідготовки
та підвищення кваліфікації працівників органів
державної влади, органів місцевого самоврядування,
державних підприємств, установ і організацій
(Україна, Чернігів), volodimir.boйко@gmail.com*

ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В статті зроблено спробу проаналізувати наявні підходи до реформування системи професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад в частині, що стосується організації короткотермінового навчання. Автор стверджує, що ця система потребує чіткого розмежування, а саме: навчання, де застосовуються спеціальні процедури ліцензування освітніх послуг; навчання, де їх немає. Перші – це сфера компетенції лише навчальних закладів, другі – всіх суб'єктів, що діють на цьому ринку послуг (державних, комунальних, громадських, приватних). В якості орієнтира для реформи системи автор пропонує практику діяльності великих міжнародних проектів в Україні та запровадження засад конкуренції. В цьому контексті розглядається питання фінансування. Оновлена система має забезпечити сталість напрацювань міжнародних проектів та подальшу мультиплікацію результатів їхньої роботи. На думку автора, критично важливо забезпечити інтегральність оновленої системи, що діятиме на засадах мережі. Це дозволить розв'язувати стратегічні проблеми розвитку держави та територіальних громад як сучасної цілісної системи управління.

Ключові слова: професійна компетентність, короткотермінове навчання, мережа центрів.

Boйко V.M.

*Candidate of Historical Sciences,
Director of the Chernihiv center for Retraining
and In-service Training of Employees of the Bodies
of State Power and the Bodies of local self-government,
State Enterprises, Institutions and Organizations
(Ukraine, Chernihiv), volodimir.boйко@gmail.com*

About reforming of the system of raising of the level of professional competence of employees of state authorities, local self-government bodies

In the article the author attempt to analyze the existing approaches to the reforming of the system vocational training of civil servants, local self-government officials and deputies of local councils as part of the question of the organization of short-term education. The author argues that this system requires a clear demarcation, namely: education, which applies special licensing procedures for educational services; learning which it do not this demand. The first is the sphere of competence of educational institutions, the second one – all subjects that are operating in this market of services (state, communal, public, private). As a reference point for reform, the author suggests to use the practice of major international projects in Ukraine and to introduce of the principles of competition. Financing is considered in this context. The updated system should ensure continuity of results of international projects and further multiplication its. In the opinion

of the author, it is critically important to ensure the integrity of an updated system that will be to operate on a network basis. This will allow to solve strategic problems of the state and territorial communities development as a modern holistic administrative system.

Key words: *professional competence, short-term training, network of centers.*

Бойко В.Н.

*кандидат исторических наук,
директор Черниговского центра переподготовки
и повышения квалификации работников органов
государственной власти, органов местного самоуправления,
государственных предприятий учреждений и организаций
(Украина, Чернигов), volodimir.boyko@gmail.com*

О реформировании системы повышения уровня профессиональной компетентности сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления

В статье сделана попытка проанализировать имеющиеся подходы к реформированию системы профессионального обучения государственных служащих, должностных лиц местного самоуправления и депутатов местных советов в части, касающейся организации краткосрочного обучения. Автор утверждает, что эта система требует четкого разграничения, а именно: обучение, где применяются специальные процедуры лицензирования образовательных услуг; обучение, где их нет. Первые – это сфера компетенции исключительно учебных заведений, другие – всех субъектов, действующих на этом рынке услуг (государственных, коммунальных, общественных, частных). В качестве ориентира для реформы системы автор предлагает практику деятельности крупных международных проектов в Украине и внедрение принципов конкуренции. В этом контексте рассматривается вопрос финансирования. Обновленная система должна обеспечить постоянство наработок международных проектов и дальнейшее мультипликацию результатов их работы. По мнению автора, критически важно обеспечить интегральность обновленной системы, которая будет действовать на основе принципов сети. Это позволит решать стратегические проблемы развития государства и территориальных громад как современной целостной системы управления.

Ключевые слова: *профессиональная компетентность, краткосрочное обучение, сеть центров.*

Постановка питання. Вже понад рік в Україні діє новий Закон України «Про державну службу» [1], але досі немає відповідного нормативно-правового акту щодо служби в органах місцевого самоврядування [2]. Тим не менше зрозуміло, що зрештою йтиметься про дуже близькі за змістом документи, які враховуватимуть специфіку кожного виду служби, але водночас спиратимуться на однакові засади. Тож працюючи з наявними текстами ми можемо моделювати їх застосування та вплив на систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування в цілому. Ключовим для зазначених законів є термін «професійна компетентність», що основою як для вступу, так і для просування по службі. Звідси посилення уваги до системи підвищення рівня професійної компетентності працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, осяжним проявом якої стала розробка проекту концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [3].

Мета статті – проаналізувати оприлюднені підходи до реформування вищезазначеної системи в частині, що стосується, насамперед, підвищення кваліфікації, та запропонувати можливі кроки для її запровадження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Історіографія питання організації та змісту навчання державних службовців нараховує сотні статей та десятки монографій. Кілька профільних публікацій з'явилося після ухвалення нового Закону України «Про державну

службу». Л. Корнута проаналізувала досвід США, Німеччини, Франції та деяких інших країн з організації навчання державних службовців [4]. Так само про закордонний досвід йдеться у публікації Н. Драгомирецької [5]. Окремі аспекти (медійні освіти державних службовців порушила О. Гарматій [6]. Про оцінювання особисто-соціальної компетентностей державного службовця йдеться у статті С. Зеленського [7]. М. Ярмистий спробував проаналізувати Закон України «Про державну службу» як компетентісну модель управління людськими ресурсами [8]. Значна увага роз'ясненням новацій сфері навчання приділена в книзі «Реформа державної служби в питаннях і відповідях» [9]. Комплексно та питання професійної компетентності, підвищення її рівня, а також модернізації системи навчання державних службовців у цілому висвітлені в монографії К. Ващенка [10].

Найбільша кількість норм щодо підвищення рівня професійної компетентності державних службовців міститься у ст. 48 Закону України «Про державну службу», а для службовців місцевого самоврядування – у ст. 38 досі не чинного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Тож будь-які пропозиції щодо реформування системи професійного навчання мають спиратися на відповідні положення.

В обох випадках йдеться не лише про навчання у звичному, академічному розумінні цього слова. Підвищення рівня професійної компетентності трактується як постійне. Таким чином реалізується сучасна вимога освіти протягом всього життя. Відбуватися воно може як у навчальних закладах, так і за їхніми межами. Підвищення кваліфікації разом із підготовкою та спеціалізацією віднесені до навчання, отже – це компетенція навчальних закладів, що мають ліцензії на відповідні послуги, видані Міністерством освіти і науки України. Здійснюється не рідше як раз на три роки. Для цього витратимуться кошти державного та місцевого бюджетів (відповідно до статей Бюджетного кодексу), можуть залучатися інші джерела, що не заборонені законодавством. Необхідність підвищення рівня службовця самоврядування визначається його безпосереднім керівником та службою персоналу.

Втім, є відмінності. Під час розробки Закону України «Про державну службу» законодавець (на нашу думку, цілком обгрунтовано) вирішив не деталізувати види підвищення кваліфікації, зробивши посилання на майбутній підзаконний нормативно-правовий акт – «Положення про систему підготовки, перепідготовки (остання, фактично, знята – авт.), спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців». Тим більше, що ці спеціальні норми, в принципі, мали б узгоджуватися з загальноосвітніми, насамперед, із законами України «Про освіту» [11] та «Про вищу освіту» [12]. У випадку місцевого самоврядування, з огляду на бажання асоціацій органів місцевого самоврядування) законодавець вирішив прописати в Законі такі чотири шляхи (види) підвищення рівня професійної компетентності:

- самоосвіти;
- за допомогою тренінгів;
- навчання у навчальних закладах;
- стажування.

Три з чотирьох варіантів підвищення рівня професійної компетентності до регламентованого законодавством навчання не відносяться. Фактично, це ніщо інше, як неформальна та інформальне навчання (освіта). Це означає, що якихось спеціальних дозволів у вигляді ліцензій для нього не треба. Так, самоосвіта може здійснюватиметься безпосередньо службовцем. Щоправда, на нашу думку, до неї необхідно сформулювати мінімальні вимоги, аби можна було виміряти результат що досягається. Але без формалізації в кредитах, бо це дуже погано сумісні речі.

Схожа ситуація зі стажуванням. Тобто воно існує, навіть висувуються певні галузеві вимоги до організації стажування та змісту. Однак його привабливість різко зменшиться після скасування в місцевому самоврядуванні можливості таким чином обійняти посаду служби. Отже, мають з'явитися нові важелі, які б спонукали до такого виду підвищення рівня професійної компетентності.

Мабуть, найіноваційнішою є тренінгова складова. Щоправда, зазначу – професійні програми тут опинилися, скоріш за все, випадково, через непорозуміння. Бо реалізувати їх мають право лише навчальні заклади – причому байдуже чи йдеться про галузь знань «Публічне управління та адміністрування» чи якусь іншу. Але принципово інше – відтепер участь у тематичних семінарах, тренінгах, заходах з обміну досвідом в Україні та за кордоном, що організуються асоціаціями органів місцевого самоврядування, громадськими організаціями, нарешті набудуть законної сили та захищуватимуться посадовцям як підвищення рівня професійної компетентності.

В результаті реалізації положень обох законів з'являться елементи конкуренції, одночасно діятимуть кілька різних суб'єктів, які займатимуться підвищенням рівня професійної компетентності, а саме:

- державні службовців та службовці місцевого самоврядування;
- громадські організації, приватні підприємства, асоціації органів місцевого самоврядування;
- навчальні заклади незалежно від форми власності;
- органи державної влади та місцевого самоврядування.

Причому кожен концентруватиме свої зусилля на специфічних для себе видах, часом – на суміжних. Таким чином за різними видами підвищення професійної компетентності конкуруватиме різний скла суб'єктів надання послуг. Це передбачає необхідність організації їх взаємодії та (зворотна сторона конкуренції) – співробітництва. В багатьох областях такий досвід є і він позитивний.

Мовиться про взаємодію обласних центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації та асоціацій органів місцевого самоврядування й громадських організацій. Перші належать до обласної комунальної форми власності, їхні функції фінансуються з обласного бюджету. Отже, вони – інструмент реалізації одного з завдань обласних рад: надання методичної організації місцевого самоврядування. Другі – створені органами місцевого самоврядування або ж є добровільними об'єднаннями мешканців громад. Це хороша основа для створення різноманітних кластерів. Зокрема, відповідний заклад, крім власної місії, може грати роль спеціалізованої комунальної навчальної бази, на основі якої зручно проводити різноманітні заходи іншим суб'єктам.

На нашу думку, налагодження співробітництва є принциповим моментом, що визначатиме майбутнє всієї системи підвищення рівня професійної компетентності як єдиного цілого у різноманітності проявів та форм.

Водночас новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» дає підстави для хвилювання. У згаданій ст. 38 також стверджується: «Положення про навчання службовців місцевого самоврядування затверджується відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою». Тобто мовиться не про підвищення рівня професійної компетентності, а про навчання. Як видно з попереднього викладу матеріалу це не тотожні поняття. Також не зовсім зрозуміло на що спиратимуться ради під час розробки зазначених положень. І чи не отримаємо ми велику множину документів, що дуже слабо кореспондуватимуться між собою. Але при цьому вони апелюватимуть до тієї ж самої нормативно-правової бази. Поки що на заваді такому сценарію стоїть лише одна згадка: «Науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування здійснює Національна академія державного управління при Президенті України». Більше про систему та її риси в Законі – ні слова. Тобто вона має бути, але яка – незрозуміло. Чи це одна система з державною службою, чи окрема – так само незрозуміло.

У зв'язку з наявними дискусіями та твердженнями про необхідність розмежування підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та службовців місцевого самоврядування вважаємо за необхідне зазначити таке. Попри очевидні відмінності між державною службою та службою в органах місцевого самоврядування в обох випадках йдеться про публічну службу – чи то спрямовану на країну в цілому, чи на

окремі територіальні громади. Отже, їхнє розмежування в окремі системи підвищення рівня професійної компетентності недоцільно, а навіть шкідливо – в сенсі побудови комунікації між різними складовими державного управління в Україні та передачі інституційних знань.

Принагідно відзначимо – нині за рахунок обласного бюджету здійснюється підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та державних службовців місцевих державних адміністрацій. Переважна більшість останніх за наслідками децентралізації в близькому майбутньому працюватиме в органах місцевого самоврядування. Отже, фактично, це одна цільова аудиторія. Тому й з цієї точки зору поділяти їх організаційно недоцільно. Натомість необхідно враховувати специфіку під час формування навчальних програм. Державні службовці центральних органів державної влади підвищують тепер та надалі будуть підвищувати свою кваліфікацію за рахунок коштів державного бюджету. Це окрема складова та окреме питання.

На нашу думку, в під час розробки Концепції реформування системи професійного навчання було запропоновано реалістичний та необхідний варіант – розробка й затвердження нового положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування. Це одночасно відповідатиме ст. 48 Закону України «Про державну службу» та ст. 8 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Згідно положень останньої до одного з напрямів **державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування належить організація підготовки та підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування**. Щоправда, стосовно депутатів, на нашу думку, не варто застосовувати термін «професійна кваліфікація» через відсутність до них кваліфікаційних вимог. Краще (хоч і не бездоганно) – загальні терміни, підвищення рівня професійної компетентності та навчання.

Нагальність такого документу посилюється тим, що до претендентів на виборні посади місцевого самоврядування компетентнісний підхід не діятиме. Тобто прямої вимоги стосовно знань, вмінь та навичок не існуватиме. Така ж ситуація для політичних посад в органах державної влади – вони взагалі виведені за рамки Закону України «Про державну службу». Це серйозний виклик для державного управління України. Щоправда, стосовно місцевого самоврядування важелів впливу, як не дивно, більше. В ст. 75 відповідного спеціального закону стверджується – навчання вперше обраних та вперше затверджених осіб забезпечує відповідна рада та голова. На нашу думку, тут має бути вписана процедура (вочевидь – у підзаконних нормативно-правових актах), яка б заохочувала виборних посадових осіб до професійного навчання.

Не менш уважно варто підійти до роботи з фахівцями, які виконуватимуть функції з облугування. Можливо, вони не вчитимуться за професійними програмами, але ж тренінги з професійних питань проводити можна і треба. Це питання якісної організації роботи апарату. Поки що зазначений аспект випав із поля зору законодавців та потребує доопрацювання. Мабуть, і органам державної влади, і органам місцевого самоврядування доцільно витратити бюджетні кошти на підвищення рівня професійної компетентності зазначеної аудиторії.

Щодо видів, форм та методик роботи реформованої системи, то, на нашу думку, необхідно максимально врахувати напрацювання кількох великих міжнародних проектів, спрямованих на підтримку процесів децентралізації, реформування місцевого самоврядування, а саме: U-LEAD [13], “DOBRE” [14], «Пульс» [15]. На часі – поява нового великого проекту, спрямованого на підтримку реформування державної служби України. Їхня присутність – визнання зусиль української держави, що спрямовані на істотні зміни в країні та суттєва допомога місцевому самоврядуванню. Значна частка їхньої діяльності – навчальна. Йдеться не лише про проведення семінарів, тренінгів, видання методичної літератури. Вона є навчальною за своєю сутністю – про який би напрямок ми не говорили.

Можемо стверджувати, що за допомогою зазначених крупних проектів та низки інших відбувається передача Україні сучасних, ефективніших методів управління розвитком територій (насамперед, стратегічного планування, оперування наявними ресурсами), а одночасно – організації роботи виконкомів рад, управління персоналом, отже, й підвищення рівня його професійної компетентності.

На нашу думку, привертають увагу такі аспекти роботи міжнародних проектів:

- тривалі форми навчання, подібні до професійної програми підвищення кваліфікації, майже не використовуються, переважно це одно- чи дводенні семінари (за виключенням вперше прийнятих на службу чи навчальних турів, що варто зафіксувати в українських підзаконних нормативно-правових актах);
- ніякого поділу тривалих навчальних програм на загальні та спеціальні не існує, вони всі – прикладі (відповідно вважаємо такий поділ недоцільним, пропонуємо його прибрати);
- жодних акредитації програми короткотермінового навчання не проходять, натомість домінує орієнтація на потреби слухача – звідси надшвидка реакція на зміни (пропонуємо не запроваджувати необхідності акредитації програм короткотермінового навчання в Україні);
- безумовна вимога до форми навчання – його інтерактивність, ніякого щодо організації та змісту академізму (тут не можна застосовувати вимоги освітянського законодавства, скрізь, де можна, їх треба знімати);
- запрошуються кращі викладачі, за свою роботу вони отримують значну фінансову винагороду за розцінками, що в рази перевищують бюджетні (це означає, що наявні в діючій системі умови оплати праці підлягають перегляду);
- дуже гнучка система планування – немає традиційних для України планів на рік наперед, натомість визначаються основні напрями діяльності, а конкретика – лише на найближчий місяць (від річних планів-графіків треба відмовлятися та вводити планування, що спирається на технічні завдання);
- навчання поєднується з масштабною консультативно-дорадчою допомогою органам місцевого самоврядування (цей вид діяльності потребує значного розширення для діючої системи, бо, фактично, не є для неї пріоритетним, фінансово майже не забезпечений);
- прекрасне матеріально-технічне та побутове забезпечення організації навчання, що поєднується з вимогливістю до слухачів (передбачає перегляд підходів до фінансування діючої системи, що тепер здійснюється за «остаточним» принципом, а завдання що ставляться не забезпечуються необхідними ресурсами);
- мережевий підхід до діяльності – тобто на практиці реалізується принцип, коли ресурс однієї складової системи є ресурсом всіх та навпаки, що передбачає наявність контролюючого та координуючого центру, який у комбінований спосіб забезпечує єдність та керованість системи відповідно до наперед визначених і відомих критеріїв (досі існує доволі декларативно, змінити ситуацію можна за виокремлення цих питань у нових нормативно-правових документах).

Все це супроводжується іншими, ніж звичними досі для України, вимогами до організаторів навчання, до рівня їхнього професіоналізму, інтенсивності праці. Звідси жорсткий конкурсний відбір – складніший за структурою, ніж на державну службу чи службу в органах місцевого самоврядування.

Це те, до чого, на наше переконання, має прагнути діюча система професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, насамперед – підвищення кваліфікації як найбільш масова. Отже, це мета та завдання, на досягнення яких має спрямовуватися Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування.

При цьому варто пам'ятати, що будь-який проект має свій початок та своє завершення. Туму не можна захопитися поточним вікном можливостей (воно доволі обмежене в часі). Вже тепер постає питання – що буде далі, кому і яким чином передаватимуться чималі напрацювання міжнародних проектів та дорогоцінний досвід.

Вочевидь, що доступ до цього ресурсу зрештою отримають всі суб'єкти, що діють у зазначеній сфері, в тому числі – громадські організації та приватні структури. Але якщо говорити про комплексне вирішення питання, про сталість результатів та їхню гарантовану мультиплікацію, то, на нашу думку, найбільш оптимальним варіантом є навчальні заклади чи

установи, засновниками яких є обласні ради. Тим більше, що обласні ради зобов'язані надавати допомогу іншим органам місцевого самоврядування. Дотепер зазначені заклади забезпечували приблизно 60% щорічного обсягу короткотермінового навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Наголошую – не держава, а місцеве самоврядування. На жаль, досі вони значною мірою сприймаються як складова старої системи управління з відповідними висновками. Але як такі вони демонстрували чи не найбільшу гнучкість, автономність та потяг до новацій. Мабуть, за умов що змінилися цього вже не досить. Наступні за Концепцією нормативно-правові акти мають дати відповідь на запитання яким чином бажані зміни мають відбуватися. При чому будь-які кроки, спрямовані на реформування, мають забезпечити сталість діяльності. Критично важливими для цього є два документи:

- нової процедури ліцензування Міністерством освіти і науки підвищення освітніх послуг на рівні вимог до підвищення кваліфікації (скасована у грудні 2015 р. [16]), у випадку галузі знань «Публічне управління та адміністрування», ймовірно – разом із Нацдержслужбою України;
- нового положення про центри підвищення кваліфікації.

При цьому вкрай бажаною є розробка Міністерством освіти і науки України окремого спеціального нормативно-правового акту (закону чи урядової постанови), що регламентуватиме освіту дорослих. Тоді ми матимемо справу з універсальними положеннями, в рамках яких здійснюватиметься підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та службовців місцевого самоврядування.

Окреме питання – це фінансування. Згідно законів України про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування керівник служби забезпечує у межах витрат, передбачених на утримання відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування, організацію підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування. Концепція передбачає:

- запровадження видатків на професійне навчання у розмірі не менше 2% від фонду заробітної плати у витратах на утримання органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування;
- політичні партії, що отримують державне фінансування, будуть зобов'язані частину цих коштів направляти на навчання своїх депутатів;
- депутати місцевих рад місцевих рад та посадові особи місцевого самоврядування зможуть надалі навчатися за рахунок коштів місцевих бюджетів; останні не конкретизовані, отретєся і про районні, і про обласні.

Нині фінансування відповідної функції здійснюється майже виключно за рахунок коштів обласних бюджетів. Таким чином, фактично, зменшуються потенційні видатки на навчання сільських, селищних, міських та районних рад. Досі переважну більшість органів місцевого самоврядування такий стан справ цілком влаштовував. Утворення об'єднаних територіальних громад та перерозподіл фінансових ресурсів на користь базового рівня здатно в середньостроковій перспективі змінити ситуацію. Водночас, на нашу думку, нові можливості варто розглядати не як альтернативу, а як додаткові. Цей ресурс, насамперед, спрямований на пошук іновативних форм та методів навчання. Але великим він не буде. Скажімо, в Польщі гміни фінансують від 5% до 10% обсягів навчання, а біля 80% – воєвода та адміністрація воєводського маршалка. Решта – це кошти, залучені громадським сектором. Тобто насправді (в загальних обсягах) – небагато. Інша справа через які юридичні особи здійснюється подібне фінансування. В Польщі домінує мережа Фондація розвитку місцевої демократії (FRDL). Не бачимо підстав вважати, що в Україні може бути принципово інакше за подібності системи управління. Ключове питання – яка мережа виявиться найбільш ефективною та потрібною.

Отже, наявна система навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування потребує чіткого розмежування навчання, де застосовуються спеціальні процедури ліцензування освітніх послуг, та такого, де їх немає (неформальне або

інформальне). Перші – це сфера компетенції лише навчальних закладів, другі – всіх суб'єктів, що діють на цьому ринку послуг (в тому числі – громадських організацій та приватних підприємств). Стосовно останніх не треба вводити додаткових обмежень та регламентацій, що здатні лише гальмувати запровадження необхідних новацій. В частині короткотермінового навчання нова система професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування має бути спрямована на адаптацію міжнародної практики, що нині запроваджується в Україні через великі проекти допомоги реформі державного управління. Реформована таким чином система має забезпечити сталість їхніх напрацювань та подальшу мультиплікацію, отже – модернізацію та європеїзацію (в сенсі управлінських технологій) України. Складова таких змін – створення та підтримка конкурентного середовища. При цьому необхідно забезпечити інтегральність оновленої системи, що діятиме на засадах мережі. Це дозволить розв'язувати стратегічні проблеми розвитку держави та територіальних громад як цілісної системи управління.

Список використаних джерел

1. Про державну службу: закон України від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
2. Про службу в органах місцевого самоврядування: закон України від 09.02.2017 № 1849-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569
3. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: проект постанови Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nads.gov.ua/page/pro-shvalennya-konceptsiyi-reformuvannya-systemy-profesiynogo-navchannya-derzhavnyh-sluzhbovciv>
4. Корнута Л.М. Питання реформування підготовки державних службовців України з урахуванням зарубіжного досвіду / Л.М. Корнута // Вісник Чернівецького національного університету «Одеська юридична академія». – 2015. – Вип. 3. – С. 64 – 75.
5. Драгомирецька Н.М. Зарубіжна практика використання методів навчання державних службовців / Н.М. Драгомирецька // Публічне врядування. – 2016. – № 4. – С. 48 – 35.
6. Гарматій О.В. Медіаосвіта державних службовців як тренд сучасності / О.В. Гарматій // Соціальні комунікації: Наук. Записки. – 2015. – № 1. – С. 7 – 14.
7. Зеленский С.Э. Методологическое обеспечение оценивания личностно-социальных компетентностей государственного служащего / С.Э. Зеленский // Вопросы управления. – 2015. – № 3 – С. 205 – 211.
8. Ярмистий М. Новий Закон України «Про державну службу» як компетентнісна модель управління людськими ресурсами [Електронний ресурс] / М. Ярмистий. – Режим доступу: <http://buk-visnyk.cv.ua/30-0/627/>
9. Реформа державної служби в питаннях і відповідях: практичний посібник для керівників служб управління персоналом / [М. Канавець – кер. авт. колективу), Ю. Лихач, А. Кукуля, І. Роцин, О. Романюк, А. Астапов; за заг. ред. К. Ващенко]. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2016. – 176 с.
10. Ващенко К.О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика: монографія / К.О. Ващенко. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2017. – 416 с.
11. Про освіту: закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/page>
12. Про вищу освіту: закон України від 01.07.2014 № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
13. U-LEAD з Європою: програма для України з розширення прав та можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead>

14. Програма “DOBRE” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://donors.decentralization.gov.ua/project/dobre>
15. Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні (ПУЛЬС) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://donors.decentralization.gov.ua/project/pulse>
16. Про затвердження ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 № 1187 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF>

References

1. Pro derzhavnu sluzhbu: zakon Ukrainy vid 10.12.2015 № 889-VIII [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
2. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: zakon Ukrainy vid 09.02.2017 № 1849-VIII [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569
3. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia systemy profesiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtziv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia ta deputativ mistsevnykh rad: proekt postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://nads.gov.ua/page/pro-shvalennya-koncepciyi-reformuvannya-systemy-profesiynogo-navchannya-derzhavnyh-sluzhbovtziv>
4. Kornuta L.M. Pytannia reformuvannia pidhotvoky derzhavnykh sluzhbovtziv Ukrainy zurakhuvanniam zarubizhnoho dosvidu / L.M. Kornuta // Visnyk Chernivets. f-tu Nats. Un-tu «Odeska yurydychna akademiia». – 2015. – Vyp. 3. – S. 64 – 75.
5. Drahomyretska N.M. Zarubizhna praktyka vykorystannia metodiv navchannia derzhavnykh sluzhbovtziv / N.M. Drahomyretska // Publichne vriaduvannia. – 2016. – № 4. – S. 48 – 35.
6. Harmatii O.V. Mediaosvita derzhavnykh sluzhbovtziv yak trend suchasnosti / O.V. Harmatii // Sotsialni komunikatsii: Nauk. Zapysky. – 2015. – № 1. – S. 7 – 14.
7. Zelenskyi S.E. Metodolohycheskoe obespechenye otsenyvaniya lychnostno-sotsyalnykh kompetentnosti hosudarstvennoho sluzhashcheho / S.E. Zelenskyi // Voprosy upravleniia. – 2015. – № 3 – S. 205 – 211.
8. Yarmystyi M. Novyi Zakon Ukrainy «Pro derzhavnu sluzhbu» yak kompetentnisna model upravlinnia liudskymy resursamy [Elektronnyi resurs] / M. Yarmystyi. – Rezhym dostupu: <http://buk-visnyk.cv.ua/30-0/627/>
9. Reforma derzhavnoi sluzhby v pytanniakh i vidpovidiakh: praktychnyi posibnyk dlia kerivnykiv sluzhb upravlinnia personalom / [M. Kanavets – ker. avt. kolektyvu), Yu. Lykhach, A. Kukulia, I. Roshchyn, O. Romaniuk, A. Astapov; za zah. red. K. Vashchenka]. – K.: Tsentri adaptatsii derzhavnoi sluzhby do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu, 2016. – 176 s.
10. Vashchenko K.O. Profesiina pidhotovka derzhavnykh sluzhbovtziv: teoriia, metodolohiia, praktyka: monohrafiia / K.O. Vashchenko. – Ivano-Frankivsk: Misto NV, 2017. – 416 s.
11. Pro osvitu: zakon Ukrainy vid 05.09.2017 № 2145-VIII [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/page>
12. Pro vyshchu osvitu: zakon Ukrainy vid 01.07.2014 № 1556-VII [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
13. U-LEAD z Yevropoiu: prohrama dlia Ukrainy z rozshyrennia prav ta mozhlyvostei na mistsevomu rivni, pidzvitnosti ta rozvytku [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead>
14. Prohrama “DOBRE” [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://donors.decentralization.gov.ua/project/dobre>
15. Rozrobka kursu na zmitsnennia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini (PULS) [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://donors.decentralization.gov.ua/project/pulse>
16. Pro zatverdzhennia litsenziinykh umov provadzhennia osvithoi diialnosti zakladiv osvity: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30.12.2015 № 1187 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF>

Вдовенко Ю.С.,
кандидат економічних наук, доцент,
Чернігівський національний технологічний університет
(Україна, Чернігів), usvd@ukr.net

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

У статті досліджуються сучасні процеси реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, акцентується увага на дискусійних питаннях децентралізації, розробляються пропозиції та рекомендації, спрямовані на удосконалення впроваджуваної моделі адміністративно-територіального устрою України. Основними завданнями реформи визначені передача значної частини функцій та повноважень на місцевий рівень та дерегуляції відносин органів влади з реальним сектором економіки. Науково-практичним пріоритетом є забезпечення внаслідок реформи свободи підприємницької діяльності, ініціативи громадян для ефективної роботи галузей, які комунікують відносини між владою, економікою та суспільством і безпосередньо забезпечують життєдіяльність держави і громадян. Для успішності трансформації необхідним є релевантне використання європейських орієнтирів адміністративного реформування, досвіду і уроків місцевого самоврядування.

Ключові слова: реформа, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій.

Vdovenko Y.S.,
PhD, Associate Professor
Chernihiv National Technological University,
(Ukraine, Chernihiv), usvd@ukr.net

Conceptual issues of improvement of administrative and territorial structure of Ukraine

The article investigates the current process of reform of local government and territorial organization of power, focuses on the controversial issues of decentralization, and developed proposals and recommendations aimed at improving the currently applied model of administrative and territorial structure of Ukraine. The main objectives of reform are identified as significant transfer of functions and powers to the local level and deregulation relations between the authorities the real economy. Scientific and practical priority is to ensure that the reform should bring freedom of entrepreneurship, citizens' initiative for effectively working industries, that communicate the relationship between the government, economy and society directly and are vital for the state and the citizens. For successful transformation it's necessary to use relevant European guidelines of administrative reform, the experience and lessons of local government.

Key words: reform, local self-governance, administrative and territorial structure.

Вдовенко Ю.С.,
кандидат экономических наук, доцент
Черниговский национальный технологический университет
(Украина, Чернигов), usvd@ukr.net

Концептуальные положения усовершенствования административно-территориального устройства Украины

В статье исследуются современные процессы реформирования системы местного самоуправления и территориальной организации власти, акцентируется внимание на дискуссионных вопросах децентрализации, разрабатываются предложения и рекомендации, направленные на усовершенствование внедряемой модели административно-территориального

устройства Украины. Основными задачами реформы определены передача значительной части функций и полномочий на местный уровень и дерегуляция отношений органов власти с реальным сектором экономики. Научно-практическим приоритетом является обеспечение в результате реформы свободы предпринимательской деятельности, инициативы граждан для эффективной работы отраслей, которые коммуницируют отношения между властью, экономикой и обществом и непосредственно обеспечивают жизнедеятельность государства и граждан. Для успешности преобразований необходимо релевантное использование европейских ориентиров административного реформирования, опыта и уроков местного самоуправления.

Ключевые слова: реформа, местное самоуправление, административно-территориальное устройство.

Постановка проблеми. Одна з найбільш всеохоплюючих реформ, на порозі якої стоїть Україна – реформа децентралізації. Проведення адміністративно-територіальної реформи на засадах децентралізації викликане:

- недосконалістю існуючої структури адміністративно-територіального поділу;
- значною відмінністю за кількістю населення, площею та іншими параметрами адміністративно-територіальних одиниць одного рівня;
- невідповідністю адміністративно-територіального поділу України нормам, діючим в країнах ЄС;
- низькою ефективністю діяльності органів місцевого самоврядування;
- недостатньою податковою базою для бюджетного фінансування регіонального та місцевого розвитку;
- відсутністю механізмів впливу на виробничу та соціальну сфери;
- недосконалістю системи правовідносин в межах адміністративно-територіальних одиниць органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій;
- поляризацією інтересів центру і регіонів;
- відсутністю умов для інвестування і розвитку місцевого бізнесу.
- Тому в рамках реформи необхідне поєднання політичної, адміністративної, економічної, фінансово-бюджетної децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основними науковими та практичними завданнями, які сьогодні вирішуються вітчизняними науковцями у сфері місцевого розвитку є децентралізація системи державного управління з метою передачі значної частини функцій та повноважень на місцевий рівень та дерегуляція і лібералізація відносин органів влади з реальним сектором економіки.

В цьому контексті на увагу заслуговують дослідження, які проведені І. Адамець щодо адміністративної реформи як комплексної соціально-управлінської проблеми; В.Д. Бакуменком, В.М. Князевим з питань європейських орієнтирів адміністративного реформування в Україні; С.І. Іщуком з теорії, методів і практики розміщення продуктивних сил; А. Клемешиним з вивчення регіону в умовах глобалізації; В.І. Луговим щодо наукового і кадрового забезпечення адміністративної реформи в Україні; Т.Л. Мироною, О.П. Добровольською, А.Ф. Процай, С.Ю. Колодієм з питання економічного розвитку регіонів як об'єктів управління; В.К. Симоненко стосовно регіональної політики та проблем місцевого розвитку в Україні; А.Ф. Ткачуком відносно досвіду і уроків місцевого самоврядування.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Хоча реформа децентралізації є українським продуктом, варто підкреслити, що вона ґрунтується на європейському досвіді. Від початку її реалізації за основу була взята польська модель. Як наслідок, основною ідеєю є суттєве розширення повноважень територіальних громад. Саме на рівні громад має забезпечуватись надання якісних та доступних адміністративних та соціальних послуг, становлення інститутів демократії, задоволення інтересів громадян, узгодження інтересів держави та місцевого самоврядування.

З одного боку проведення реформи регулюється офіційним документом – Концепцією реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженою ще першого квітня 2014 р. З іншого боку є значні очікування громадян, які далеко не в усьому співпадають з офіційним документом. План діяльності передбачає внесення змін до Конституції, розробку низки актів законодавства, врегулювання системи адміністративно-територіального устрою та її моделювання, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи.

Сьогодні є підстави констатувати наявність достатніх можливостей для використання європейського досвіду децентралізації в Україні, а питання полягатиме радше в інституційній спроможності державної та місцевих влад впровадити цей досвід, що потребує відповідного наукового обґрунтування.

Формулювання цілей статті. З огляду на вищезазначене, метою даної статті є дослідження сучасних процесів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також розробка пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення впроваджуваної реформаторської моделі.

Виклад основного матеріалу. З наукового погляду стосовно вдосконалення адміністративно-територіального устрою необхідно звернути уваги на наступні основні його ознаки:

- адміністративно-територіальний устрій – найбільш виразно помітна, юридично закріплена форма регіоналізації суспільства;
- представляє собою поділ території держави на адміністративно керовані частини (адміністративно-територіальні одиниці, осередки тощо);
- є вагомим чинником забезпечення територіальної цілісності, динамічного і збалансованого соціально-економічного розвитку, ефективного використання ресурсного потенціалу, а також необхідною передумовою для практичної реалізації принципів сталого розвитку в межах територіальних адміністративних утворень і держави в цілому.

В основі загальних реформаційних процесів адміністративно-територіального устрою знаходиться децентралізація як явище, яке з одного боку вдосконалює систему управління через перерозподіл і делегування функцій, повноважень всередині системи, а з іншого створює умови для лібералізації діяльності підконтрольних владі складових суспільної і соціально-економічної систем.

Це стосується політичної, адміністративно-правової, соціальної та економічної систем. В територіальному вимірі децентралізація передбачає передачу функцій управління на нижчі територіальні рівні без зміни адміністративно-територіального поділу або шляхом проведення територіальної реформи. В державному управлінні децентралізація передбачає формування системи місцевого самоврядування та передачі йому і гарантуванні державою права та реальної можливості територіальних громад самостійно вирішувати в межах конституції та законів місцеві проблеми [6].

Основним аргументом здійснення децентралізації є підвищення ролі місцевих органів влади в ефективності економічного розвитку і вирішенні соціальних питань [3].

Децентралізація передбачає вибори місцевої влади, розширення представництва місцевостей в парламентах через формування палат представників регіонів, впровадження договірної характеру взаємозв'язків між регіональним та національним рівнем. Цим визначається рівень контролювання і втручання та відповідно незалежності у прийнятті рішень. Реальна децентралізація передбачає можливість територіям мати у своєму розпорядженні фінансові ресурси та свободу у прийнятті та реалізації рішень [1].

В адміністративному аспекті при проведенні децентралізації існують можливості вибору її форм.

Деконцентрація, за якою передаються повноваження з управління, використання коштів та реалізації соціальної політики від центральних органів до органів в уже існуючих районах або в новостворених з умовою, що прямий контроль за виконанням даних повноважень ведеться з центру. Форма делегування повноважень передбачає напівавтономність місцевих урядів у використанні коштів та реалізації соціальної політики. Вони не повністю контролюються

центром але з визначених законами питань підзвітні йому. Існують форми децентралізації за передання всіх повноважень у сфері управління, використання коштів та реалізації соціальної політики до регіонального або місцевого рівня.

Децентралізація у формі приватизації означає перехід всіх підприємств, установ та організацій у приватну власність при знятті з держави відповідальності за управління, використання фінансів та реалізацію соціальної політики.

В тій або іншій мірі зазначені форми можуть використовуватися в процесі проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Науковці пропонують декілька основних кроків необхідних для децентралізації влади в Україні [5; 7].

1. Визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.
2. Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів.
3. Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади.
4. Визначити необхідну кількість ресурсів на кожному рівні.
5. Зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою.
6. Забезпечити обмеження можливостей впливу державної бюрократії на соціально-економічне життя.
7. Використати самоорганізацію суспільства як механізм соціально-економічного розвитку.

Питання адміністративно-територіальної реформи поступово з теоретичної дискусії переноситься в практичну площину [4]. Пропонуються різні підходи щодо термінів, умов її проведення, врахування регіональних особливостей, зміни статусу областей. Одним із варіантів пропонується зменшити кількість областей і районів. Є думки щодо здійснення федералізації. Пропонується оптимізувати регіони за обсягом ВВП, кількістю населення, етнічними ознаками.

Наразі в Україні розроблено декілька концепцій адміністративно-територіального поділу. Одні з них в основі передбачають зменшення кількості адміністративно-територіальних одиниць, інші – укрупнення районів без змін кордонів областей.

Їх наслідком має бути:

- забезпечення однакових можливостей до саморозвитку всіх адміністративно-територіальних одиниць;
- усунення дублювання в державному управлінні;
- зменшення витрат бюджету на адміністративні послуги;
- зростання рівня життєдіяльності населення;
- удосконалення взаємодії, організації, внутрішньої упорядкованості й узгодженості складових частин.

Серед факторів, що визначають особливості адміністративно-територіального реформування називають:

- просторово-територіальний, від якого залежить можливість трансформації до сучасних європейських форм;
- соціальний, що включає демографічні ознаки територіального поділу;
- психологічний, що полягає в реальності подолання стереотипів централізованого управління;
- економічної життєздатності адміністративно-територіальних одиниць;
- комунікаційний, який відноситься до здатності в нових умовах забезпечити інформаційні, транспортні, виробничі та інші зв'язки в межах нових територій та між ними;
- зовнішньополітичний та зовнішньоекономічний, що визначають можливості самоврядних територій до співробітництва в межах світового та європейського простору;
- розподільчий щодо реального перерозподілу владних повноважень і ресурсів;
- контрольний щодо дотримання національних правових актів на рівні регіонів та самоврядних структур.

З урахуванням різних поглядів урядом України пропонується трирівнева просторово-організаційна структура: громада – район – регіон. При цьому передбачається врегулювати протиріччя щодо переваги адміністративного підходу над територіальним.

Надважливим питанням є визначення в цій тріаді базового рівня. Від нього залежатиме функціонування соціально-економічної системи територіальних одиниць, взаємодія умов та факторів, які сприятимуть досягненню максимально можливого результату.

До конкретних параметрів реформування належить:

– визначення сутності поняття територіальна громада. За проектом Закону «Про територіальний устрій України» [5], вони мають представляти собою «адміністративно-територіальну одиницю, до якої входять жителі одного або декількох поселень, яка має визначені межі її території і є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування громади та надання населенню громади визначеного рівня адміністративних, соціальних та культурних послуг»;

– наявність на їх території поселень з кількістю жителів не менше 5 тис. осіб (в Україні середньостатистична громада нараховуватиме 9 – 10 сіл);

– врахування регіональних особливостей розселення;

– транспортна доступність;

– демографічні тенденції;

– можливість здійснення економічної діяльності в межах громади;

– здатність забезпечити соціальні потреби населення території;

– можливість представляти інтереси громад, забезпечувати право на самоврядування

Для розуміння дискусійності проблеми розглянемо декілька підходів.

Модель адміністративно-територіальної реформи в Україні, розроблена Інститутом трансформації суспільства та схвалена Всеукраїнською радою міських голів містить такі основні засади:

1. Реформа повинна закласти основи для розвитку країни за моделлю народного капіталізму, на засадах демократії та самодостатності територій.

2. Мета адміністративно-територіальної реформи має полягати в демонополізації та децентралізації системи державного управління шляхом розширення повноважень місцевих самоврядних органів влади. До повноважень центральної влади повинно належати передусім вироблення та реалізація загальнодержавної стратегії розвитку.

3. Створена у ході реформи система місцевого самоврядування має бути підкріплена відповідною фінансовою базою, що дасть змогу динамічно розвиватися територіальним громадам, убезпечить від хабарництва та штучного перерозподілу грошей.

4. В основу вибору стратегії адміністративно-територіальної реформи потрібно покласти інтереси громади, основною функцією якої має стати надання громадянам щонайбільшого обсягу публічних послуг високої якості.

5. Міські голови, повинні стати рушійною силою адміністративно-територіальної реформи та ініціювати розробку нового законодавства, яке б відповідало інтересам громад.

6. Потрібно забезпечити комплексність проведення реформи місцевого самоврядування. Це означає, що зміна адміністративно-територіального устрою має відбуватися одночасно з податковою та бюджетною реформами.

7. У Законі «Про адміністративно-територіальний устрій України» мають міститися такі основні положення:

– дворівнева система місцевого самоврядування в Україні;

– територіальна громада – основна ланка місцевого самоврядування;

– ліквідація делегованих повноважень органів місцевого самоврядування;

– ліквідація районних рад та районних державних адміністрацій;

– створення замість областей паланок-департаментів (орієнтовна назва);

– добровільна форма об'єднання громад за результатами місцевих референдумів;

– ліквідація системи держказначейств на рівні громад;

– скасування державних тендерних закупівель на рівні громад;

– ліквідація силових структур на рівні громад.

Успішному впровадженню реформи в Україні мусить передувати вироблення оптимальної, економічно та історично обумовленої концепції нового територіального устрою та здійснення самоврядування в державі.

Система місцевого самоврядування в Україні повинна мати цілісну вертикально-горизонтальну структуру і складатися з двох рівнів:

1. Територіальні громади
2. «Департаменти».

Дворівневу систему місцевого самоврядування в Україні варто доповнити його особливою формою – містом-агломерацією. Базовим рівнем та основною одиницею місцевого самоврядування для України має стати територіальна громада. Це певна кількість людей, що проживає на спільній території і шляхом місцевого референдуму приймає рішення про об'єднання в самодостатню самоврядну одиницю. Будь-який населений пункт може бути громадою незалежно від кількості осіб, яка в ньому проживає. Існування районів є недоцільним.

Територіальні громади можуть утворювати міста, села і селища міського типу. Селища і села вправі на добровільних засадах об'єднуватися та утворювати єдину громаду. Вони також можуть приєднуватися до міста, якщо їх громади і громада міста прийняли про це рішення на місцевому референдумі. Територіальна громада на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирає голову громади і раду громади. Головною посадовою особою територіальної громади є голова громади, який одночасно є головою ради громади. Голова громади, у порядку, передбаченому законом, призначає керівника виконавчого органу ради. Рада громади затверджує виконком громади.

До сфери діяльності громади повинні належати всі громадські справи місцевого значення, а саме: упорядкування земельного господарства, організація функціонування комунальної системи та інфраструктури, залучення інвестицій, утримання об'єктів загального користування, організація роботи комунального транспорту, житлове будівництво, облаштування торговельних площ, охорона навколишнього середовища, організація освітнього й культурного життя, охорона здоров'я, підтримання громадського порядку, організація роботи пожежних служб та ін. На рівні громад доцільно ліквідувати структури СБУ, МВС, прокуратури, податкові адміністрації.

Другий рівень місцевого самоврядування – департаменти (округи). У їх межах повинна діяти державна адміністрація і місцевий самоврядний виборний орган – рада, що обирає свого голову, формуватиме виконком та призначатиме керівника виконкому з числа депутатів. Головне завдання самоврядних органів – формування стратегії розвитку території, реалізація загальних програм (стосовно будівництва і підтримання шляхів, інфраструктури, забезпечення екологічного балансу тощо). Сфера освіти та культури, охорони здоров'я має фінансуватися як з їх бюджету, так і з державного бюджету – залежно від призначення закладів, які входять до їх інфраструктури.

Особливою формою місцевого самоврядування мають стати міста-агломерації, яким потрібно надати подвійний статус – громади і департаменту. Ідеться про великі міста-мегаполіси з прилеглими до них громадами. Територіальні утворення, що входять до міста-агломерації, обирають раду агломерації.

Запропоновані пропозиції містять як конструктивні положення, так і суперечності, які підлягають подальшому аналізу.

Модель, запропонована Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства спрямована на надання більше можливостей ухвалювати рішення на місцевому рівні, керувати охороною здоров'я, комунальним господарством, освітою, гуманітарною сферою, мати інструменти фінансового характеру, які дозволять регіонам заробляти гроші, і частину з них залишати на місцях.

Щодо укрупнення, то сьогодні в Україні налічується 11,5 тис. суб'єктів місцевого самоврядування, з яких більше 10 тис. – це сільські ради. Фактично, більшість сільських рад має населення не більше 500 мешканців. Як зазначають фахівці така адміністративно-територіальна одиниця не може прийняти більшість тих адміністративних повноважень, які планують передати із центру. Тож передбачається їх укрупнення.

Села мають групуватися довкола центрів економічного зростання – в громади. Тому чисельність населення у громадах буде різною. Однак всі вони зможуть виконувати свої повноваження. Громади не повинні бути утворені шляхом механічного об'єднання, однак світовий досвід показує, що впровадження добровільного об'єднання ніколи не є успішним, але якщо в Україні кілька десятків громад об'єднуються за власним бажанням, це теж буде корисно. На етап добровільності відведено два роки. У кожному селі буде посадова особа, яка представлятиме інтереси громади. У менших селах ця робота виконуватиметься на громадських засадах, у більших – передбачається окрема посада. У результаті, нинішні райони будуть поділені на громади, до кожної з яких увійде по кілька населених пунктів.

Водночас кількість районів в областях також зміниться. Під час реформи планується укрупнити 490 районів, зараз відбуваються дискусії щодо необхідної кількості. Україна готова створити новий тип децентралізованих органів влади на рівні, нижчому за обласний, під назвою «повіт». Один з можливих сценаріїв нової структури означав би існування приблизно 100 – 130 таких нових одиниць. У той же час область втратила б деякі функції, і її роль певним чином звузилася б до завдання координації між цими повітами.

Вимога децентралізації в країні може ґрунтуватися на кількох цілях. В економічній теорії децентралізації зазначається, що розчарування виборців надмірним регулюванням можна зменшити, якщо виборці з різними інтересами матимуть можливість мешкати на різних територіях з окремими політичними механізмами прийняття рішень. Другий напрямок мислення в економіці стосується підвищення фіскальної відповідальності за витрачання власних коштів, якщо рішення приймаються на нижчому рівні ближче до людей.

Якщо вийти за межі власне економіки, з'являється додатковий аргумент – обмеження повноважень центрального уряду. Обмеження повноважень центрального уряду є, звичайно, непрямою причиною недавніх кроків з децентралізації в Україні, особливо фіскальної децентралізації. Функції та джерела доходів передаються від центрального уряду до нижчих рівнів, головним чином, до рівня, нижчого за обласний. Це слушно з огляду на економічне обґрунтування, згідно з яким на нижчому рівні приймаються більш оптимальні рішення стосовно функцій, які можуть здійснюватися органами влади саме цього нижчого рівня. В цьому контексті важливим кроком є збільшення розмірів органів влади на найнижчому рівні до розміру громад з тим, щоб вони могли взяти на себе більший обсяг функцій, ніж той, що могли виконувати дуже малі села та містечка до недавнього часу.

Новий рівень повітів може бути дуже ефективним у виконанні функцій рівня, нижчого за обласний – навіть більш ефективним за новий реструктурований місцевий рівень. Може виявитися навіть, що й сама кількість таких повітів – 100, є оптимальною для виконання функцій. Однак разом із послабленням повноважень області залишиться поза увагою вертикальний розподіл влади.

Отже, реформа передбачає створення трирівневої системи: громада, район, регіон. На рівні громади є тільки місцеве самоврядування, тобто це міський / сільський / селищний голова або голова громади, міська / сільська / селищна рада, або рада громади і виконком цієї ради. На рівні району діє районна рада, яка обирає райвиконком по лінії самоврядування. По лінії державної влади (призначається з центру) – райдержадміністрація або префектура. На рівні області – обласна рада та облвиконком, а зі сторони держави відповідно облдержадміністрація або префектура області.

У статті актуалізується концепція реформування адміністративно-територіального устрою, розроблена автором [2]. В ній констатується, що для України питання передачі значної частини функцій державного управління на місцевий і регіональний рівень набуває першочергового значення, оскільки на часі, проблемами, які гальмують подальший демократичний розвиток країни є: невідповідність форм, методів і принципів управління потребам розвитку адміністративно-територіальних одиниць і європейському досвіду місцевого самоврядування; законодавча нерегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць; відсутність чітких критеріїв для утворення районів, віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ, міст; надмірна

подрібненість адміністративно-територіальних одиниць; недостатнє забезпечення фінансово-економічної та соціальної самодостатності місцевого самоврядування.

Найбільш проблемними питанням вважається проведення реформування на місцевому рівні. Водночас, аналіз української специфіки свідчить, що перш ніж приступати до нього необхідно провести підготовчі заходи, а саме, зміни на другому (районному) і третьому (обласному) рівнях, оскільки без цього не може бути повністю реалізованою бюджетна реформа, що має забезпечити економічну самостійність громад.

Наукове обґрунтування зазначеному підходу до реформування адміністративно-територіального устрою дають теорії: просторової економіки, оскільки територія визначається як основа забезпечення життєдіяльності населення, яке на ній проживає; щодо полюсів зростання і центрів розвитку, яка вивчає рівень впливу на територіальний розвиток галузей виробництва та місця їх розташування; щодо необхідності регулювання регіонального розвитку з боку держави та можливості вирівнювання регіональних диспропорцій і відмінностей між регіонами методами вільного ринку; щодо форми відносин між центром і регіонами; субсидіарності, яка доводить ефективність наближення управління до якомога нижчого рівня вирішення проблем.

Одним із варіантів удосконалення системи адміністративно-територіального устрою пропонується обмеження кількості макроекономічних адміністративно-територіальних одиниць (укрупнення областей і створення на їх базі каскадних округів). Водночас, аргументами для статус-кво на рівні областей є сформований соціально-економічний потенціал, спільність економіко-географічних параметрів та спеціалізації виробництва, стан комунікацій та коопераційних зв'язків, однорідність національно-демографічних показників.

В контексті наукових досліджень, світової практики і аналізу сучасного стану державного управління в Україні є підстави зробити наголос на розширенні в процесі реформування ролі і повноважень в системі адміністративно-територіального устрою районів і зменшення впливу обласного рівня.

Район в Україні фактично є базовою цілісною складовою з аграрно-промисловим характером економіки, транспортною, інформаційною та іншою соціальною інфраструктурою, спрямованою на забезпечення зв'язку між сільськими та міськими населеними пунктами, які входять до його складу як самостійні адміністративно-територіальні одиниці і представляє їх спільні інтереси. Райони мають організаційно-управлінські можливості і ресурси виконати завдання утворення самодостатніх сільських та селищних округів на основі добровільного об'єднання територіальних громад кількох сусідніх сіл, селищ в одну територіальну громаду.

За надання районам законодавчого статусу єдиної територіальної громади та відповідних функцій місцевого самоврядування можливо вдосконалити існуючу систему адміністративно-територіального устрою в Україні на вихідних положеннях: унітарний державний устрій; триланкова система адміністративно-територіального поділу; створення адміністративно-територіальних одиниць з особливим статусом.

Такий підхід співвідноситься із законодавчо визначеним розподілом власності на державну та комунальну, розмежуванням владних повноважень між державними, регіональними та самоврядними органами управління, передачею значної їх частини на місцевий рівень. Його суть в можливості у практичній діяльності оперувати достатньою кількістю засобів та механізмів для забезпечення функціонування району як соціально-економічної і суспільно-політичної системи і його розвитку.

Вже сьогодні районний рівень об'єктивно є базовим, оскільки:

- район знаходиться в центрі системи; вищі рівні – держава, області, міста обласного підпорядкування, нижчі – міста районного підпорядкування, селища, села;
- в районі, на відміну від сіл, селищ і міст районного підпорядкування, є всі необхідні державні структури, які забезпечують управління, виконання законів на підвладній території з урахуванням місцевих особливостей, а також життєдіяльність населення, що проживає там;
- райони знаходяться ближче до суб'єктів господарювання і населення і влада краще знає їх проблеми і потреби і тому рівень керованості всіма процесами значно вищий.

Варто зазначити, що зміни в законодавстві щодо розподілу державної власності між державою, областями та районами, зміна бюджетної політики в бік збільшення відрахувань в місцеві бюджети підтверджує об'єктивну необхідність орієнтації держави на районний рівень управління. Як свідчить аналіз, більшість селищ і сіл навіть при об'єднанні в округи не матимуть достатніх ресурсів для забезпечення вирішення економічних, соціальних, господарських проблем і в цілому життєдіяльності населення.

Орієнтація на першому етапі реформування на районний рівень також обумовлюється поточними проблемами щодо виплати заробітної плати; пенсій, соціальної допомоги; забезпечення розрахунків за енергоносії та комунальні послуги; діяльності системи охорони здоров'я, освіти; створення робочих місць і працевлаштуванню населення; дотримання правопорядку; контролю за екологічними процесами і ліквідацією стихійних лих; співпраці з фондами, партіями та громадськими організаціями, а також низки інших питань.

Пропозиції до шляхів реформування адміністративно-територіального устрою:

- забезпечення етапності та послідовності досягнення поставленої мети;
- в організаційному плані реформу слід впроваджувати тоді, коли буде створено її достатнє нормативно-правове, кадрове та фінансове забезпечення;
- реформу адміністративно-територіального устрою необхідно проводити разом з конституційною, судово-правовою, податковою, бюджетною, земельною, житлово-комунальною реформами та реформою місцевого самоврядування.

На першому етапі пропонується:

1. Спростити виконавчу вертикаль по лінії область – район. За районними органами влади закріпити функції безпосереднього територіального управління, за обласними – регуляторні, координаційні, контрольні функції делеговані державою.

2. В районах створити виконкоми районних рад. Виконком організує розробку та реалізацію програм соціально-економічного розвитку району і бюджету; укладає та розриває контракти з керівниками підприємств, установ та організацій; забезпечує здійснення контролю за додержанням підприємствами, установами, організаціями, платіжів до державного і місцевого бюджетів та позабюджетних коштів; здійснює та забезпечує виконання законів України, рішень вищих рівнів влади.

3. Вирішити питання щодо ліквідації надмірної подрібненості адміністративно-територіальних одиниць на нижчому рівні і укрупнення громад.

4. При отриманні відповідних повноважень районні органи влади проводять роботу з утворення сільських територіальних округів, яким на другому етапі реформування будуть надані повноваження щодо місцевого самоврядування.

5. Врегулювати правовий статус адміністративно-територіальних одиниць, визначити критерії для утворення області, міста, району, сільського населеного пункту. Вирішити питання щодо створення міськрайонних органів влади з метою підвищення ефективності управління територіями, зниження витрат на утримання державних органів та органів місцевого самоврядування, а також поліпшення якості надання послуг населенню.

6. Сформуванню єдиної системи проведення виборів на партійній основі з урахуванням того, що в більшості сільських населених пунктів відсутні партійні організації.

7. Для визначення подальших шляхів удосконалення адміністративно-територіального устрою враховувати, що на сучасному етапі більшість європейських країн буде відносини між державною владою і місцевим самоврядуванням на принципах фінансової, економічної, майнової автономії. Центральна влада виконує не управляючі, а регулюючі функції, контролює органи місцевої влади, щоб вони не виходили за межі, визначені законом. Залежність місцевих органів від уряду забезпечується системою грошових субсидій і дотацій. В більшості постіндустріальних країн вони складають від 1/3 до 1/2 всіх місцевих доходів. В разі конфлікту чи непокори місцевих органів влади центральна влада може застосовувати санкції, включаючи відміну субсидій, розпуск місцевого органу влади, передачу функцій урядовому представнику.

Висновки і пропозиції. В Україні потребують вирішення організаційні питання проведення адміністративно-територіальної реформи, заснованої на децентралізації, лібералізації, дерегуляції суспільних та соціально-економічних відносин як необхідної умови економічного зростання, подолання негативних явищ в забезпечення життєдіяльності населення. Основними завданнями реформи є передача значної частини функцій та повноважень на місцевий рівень та дерегуляції відносин органів влади з реальним сектором економіки. Науково-практичним пріоритетом є забезпечення за рахунок системи місцевого самоврядування, свободи підприємницької діяльності, ініціативи громадян для ефективної роботи галузей, які комунікують відносини між владою, економікою та суспільством і безпосередньо забезпечують життєдіяльність держави і громадян. Важливим питанням є використання в Україні європейських орієнтирів адміністративного реформування, досвіду і уроків місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Алексеев В.М. Власність територіальних громад в Україні: шляхи розвитку: монографія / В.М. Алексеев. – Чернівці: Технодрук, 2007. – 336 с.
2. Вдовенко Ю.С. Адміністративний менеджмент: навч. посіб. / Ю.С. Вдовенко, С.М. Вдовенко, О.В. Рогова. – Ч.: 2015. – 264 с.
3. Закон України про місцеве самоврядування в Україні // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Ігнатов В.І. Все-таки централізація чи децентралізація? / В. Ігнатов, В. Ребкало // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1– 2. – С. 29 – 34.
5. Кравченко В.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): навч. посіб / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К.: Арарат-Центр, 2001. – 176 с.
6. Нижник Н.Р. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / Н.Р. Нижник – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 128 с.
7. Поживанов М.О. Українські вектори місцевого самоврядування / М.О. Поживанов. – К.: Альтерпрес, 2004. – 368 с.
8. Проект Закону «Про територіальний устрій України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dniprorada.gov.ua/proekt-zakonu-ukraini>

References

1. Aleksyeyev V.M. Vlasnist terytorialnykh gromad v Ukrayini: shlyaxy rozvytku: monografiya / V.M. Aleksyeyev. – Chernivci: Texnodruk, 2007. – 336 s.
2. Vdovenko Yu.S. Administratyvnyj menedzhment: navch. posib. / Yu.S. Vdovenko, S.M. Vdovenko, O.V. Rogova. – Ch.: 2015. – 264 s.
3. Zakon Ukrayiny pro misceve samovryaduvannya v Ukrayini // Vidomosti Verhovnoyi Rady Ukrayiny. – 1997. – № 24. – St. 170.
4. Ignatov V. Vse-taky centralizaciya chy decentralizaciya? / V. Ignatov, V. Rebkalov // Misceve samovryaduvannya. – 1998. – № 1– 2. – S. 29 – 34.
5. Kravchenko V.V. Konstytucijni zasady misceвого samovryaduvannya v Ukrayini (osnovy municypalnogo prava): navch. posib / V.V. Kravchenko, M.V. Pitcyk. – K.: Ararat-Centr, 2001. – 176 s.
6. Nyzhnyk N.R. Derzhavne upravlinnya v Ukrayini: centralizaciya i decentralizaciya: monografiya / N.R. Nyzhnyk – K.: Vyd-vo UADU, 1997. – 128 s.
7. Pozhyvanov M.O. Ukrayinski vektory misceвого samovryaduvannya / M.O. Pozhyvanov. – K.: Alterpres, 2004. – 368 s.
8. Proekt Zakonu «Pro terytorialnyj ustrij Ukrayiny» [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://dniprorada.gov.ua/proekt-zakonu-ukraini>

Костроміна О.Г.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри соціально-гуманітарних дисциплін
Запорізького інституту економіки та інформаційних технологій
(Україна, Запоріжжя), info@econom.zp.ua

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ

У статті аналізується сучасний стан системи державного управління в Україні, розглядаються підходи та принципи до розбудови такої системи в країнах Європейського Союзу, а також основні напрямки євроінтеграційних перетворень у вітчизняній системі державного управління. В цьому контексті увага звертається на положення Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 рр., спрямованої на подолання проблем, визначення пріоритетів та напрямів реформування державного управління. Головним результатом її реалізації має стати кардинально оновлена, прозора, передбачувана та клієнто-орієнтована система державного управління, що забезпечує належне впровадження політичних рішень та правових норм, стабільне економічне зростання країни; раціонально використовує її фінансові та людські ресурси; сприяє розвитку підприємництва та надходженню інвестицій; створює умови для самореалізації громадян.

Ключові слова: державне управління, система державного управління, європейське управління, Європейський Союз, стратегія реформування, євроінтеграційна політика.

Kostromina O.G.
Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of social-humanitarian disciplines,
Zaporizhzhya Institute of Economics and information technology
(Ukraine, Zaporizhia), info@econom.zp.ua

Public administration in Ukraine: modern state and problems of reforming

The article analyzes the current state of the public administration system in Ukraine, considered approaches and principles to the construction of this system in the European Union, and also the main directions of the European integration reforms in the national system of public administration. In this context, the attention is drawn to the provisions of the Strategy of the Public Administration Reform of Ukraine for 2016 – 2020 aimed at overcoming the problems, identifying priorities and directions for reforming public administration. The main result of its implementation should be a radically updated, transparent, predictable and client-oriented system of public administration, which ensures the proper implementation of political decisions and legal norms, a stable economic growth of the country; rationalizes its financial and human resources; promotes business development and investment return; creates conditions for self-realization of citizens.

Key words: public administration, public management, European administration, European Union, reform strategy, European integration policy.

Костроміна Е.Г.

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедри соціально-гуманитарних дисциплін
Запорізького інституту економіки
і інформаційних технологій
(Україна, Запоріжжє), info@econot.zp.ua

Государственное управление в Украине: современное состояние и проблемы реформирования

В статье анализируется современное состояние системы государственного управления в Украине, рассматриваются подходы и принципы к построению данной системы в странах Европейского Союза, а также основные направления евроинтеграционных преобразований в отечественной системе государственного управления. В этом контексте внимание обращается на положение Стратегии реформирования государственного управления Украины на 2016 – 2020 гг. направленной на преодоление проблем, определение приоритетов и направлений реформирования государственного управления. Главным результатом ее реализации должна стать кардинально обновленная, прозрачная, предсказуемая и клиенто-ориентированная система государственного управления, обеспечивающая надлежащее внедрение политических решений и правовых норм, стабильный рост страны; рационально использует ее финансовые и человеческие ресурсы; способствует развитию предпринимательства и поступлению инвестиций; создает условия для самореализации граждан.

Ключевые слова: государственное управление, система государственного управления, европейское управление, Европейский Союз, стратегия реформирования, евроинтеграционная политика.

Постановка проблеми. Сучасна система державного управління в Україні не відповідає потребам країни, зокрема, у проведенні комплексних реформ у різних сферах державної політики, європейському вибору та європейській перспективі України, а також європейським стандартам управління державою.

Україна займає низькі позиції у світових рейтингах конкурентоспроможності, пов'язаних з державним управлінням.

Згідно з показниками Індексу світової конкурентоспроможності Світового економічного форуму (за 2015 р.) Україна посідає 130 місце (серед 144 країн) у категорії «ефективність уряду», 103 місце в категорії «прозорість формування державної політики» та 115 місце в категорії «тягар державного регулювання». У рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу» позиції України є дещо кращими – у загальному рейтингу в 2016 р. Україна займає 83 місце. Значне покращення відбулося у сфері відкриття бізнесу – в цій категорії Україна піднялася з 70 місця у 2015 р. до 30 місця у 2016 р. [9].

Одним з результатів неефективної системи державного управління України є найнижчий у Європі показник ВВП на душу населення.

Аналіз публікацій. Проблематикою теорії та практики державного управління в Україні займаються такі вітчизняні вчені, як В. Авер'янов, Я. Базилук, М. Борсук, З. Варналій, А. Гальчинський, І. Коліушко, В. Кравченко, Е. Лібанова, О. Малиновська, Т. Мотренко, В. Мунтіян, М. Пухтинський, В. Сороко, В. Токовенко тощо.

Особливу увагу вітчизняних вчених викликають актуальні проблеми реформування державного управління в Україні в контексті європейської інтеграції, зокрема, щодо опанування та застосування європейських засад функціонування інституцій сфери державного управління. Зокрема, автор спирався на дослідження таких фахівців, як В. Бакуменко, В. Бодров, В. Борденюк, В. Вакуленко, С. Дубенко, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Ребало, С. Серьогін, А. Чемерис, Ю. Шаров тощо.

Метою статті є аналіз сучасного стану системи державного управління в Україні, характеристика підходів до розбудови даної системи в країнах Європейського Союзу, а також визначення й розгляд стратегічних напрямів її реформування в Україні з урахуванням європейських стандартів належного адміністрування в питаннях трансформації системи органів державного управління.

Ефективне державне управління передбачає здатність держави здійснювати дієву державну політику в основних сферах життєдіяльності суспільства, надавати адміністративні послуги, забезпечувати соціальний захист громадян, економічне зростання країни. Якість державного управління відіграє велику роль у процесі європейської інтеграції, Воно є рушієм реформ, які необхідні для досягнення відповідних критерій для членства в ЄС.

Сучасна система державного управління в Україні, незважаючи на численні спроби її реформувати, має елементи командно-адміністративної системи управління, тобто ґрунтується на централізації повноважень і функцій. Нереформована система державного управління є одним з джерел корупції, зумовлює низькі міжнародні рейтинги України.

Реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики. Дієва система державного управління є одним з основних чинників конкурентоспроможності країни. Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України щодо розроблення державної політики у різних сферах можлива за наявності професійної, підзвітної, результативної та ефективної системи центральних органів державного управління. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності. Крім того, ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права [10].

Розвиток політики ЄС у сфері державного управління (публічної адміністрації) є проміжним продуктом розробки і реалізації спільних політик в різних секторах і правових вимог щодо адміністративних структур і процедур у державах-членах. Проте відсутність владних повноважень у сфері державного управління не перешкоджає Європейському Союзу формулювати заходи, які безпосередньо або опосередковано впливають на цю політику в державах-членах.

Незважаючи на брак юридичних підстав для запровадження правових норм, існування загального консенсусу щодо цього питання призвело до запровадження принципів адміністрації державного управління, що є спільними для держав-членів ЄС, незважаючи на їх різні юридичні традиції та традиції організації системи органів влади. Протягом років ці принципи визначались та удосконалювались через практику національних судів, а потім – через практику Суду Європейського Союзу. У державах-членах ЄС ці стандарти разом із принципами, закладеними в положеннях конституцій, зазвичай вбудовані або представлені у вигляді низки нормативно-правових актів, таких як адміністративні процедурні кодекси, адміністративні процесуальні кодекси, закони про свободу інформації, закони про державну службу.

Законодавство і політики ЄС мають значний вплив на розвиток адміністративного права та адміністративних структур у державах-членах ЄС. Більшість галузей державного управління охоплені або піддаються впливу з боку права ЄС. Ініціативи, які стосуються окремих адміністрацій сфер державного управління, одночасно охоплюють певну концепцію з чітко визначеними цілями та стандартами в сфері управління. Це можна чітко прослідкувати в рамках процесів лібералізації монополістичних в минулому секторів економіки, таких як комунікації, транспорт та енергетика, що відбуваються шляхом запровадження і застосування відповідного конкурентного законодавства. Саме в цих сферах правові норми ЄС вимагають проведення ринково орієнтованих адміністративних реформ в державах-членах [1, с. 10].

Влада та система державного управління є особливою частиною процесу інтеграції до Європейського Союзу, оскільки не існує однозначних та жорстких норм щодо моделі адміністрації державного управління, яка має бути запроваджена країнами-кандидатами. До

держав-членів ЄС застосовуються так звані «вимоги про виконання». Держави-члени повинні бути здатними реалізовувати європейське законодавство та політики у своїх країнах. З цього погляду держави-члени є взаємозалежними. Рівномірне функціонування Європейського Союзу в цілому та інтереси окремо взятих держав-членів залежать від адміністративної здатності кожної країни. Фактично «уряд ЄС» по своїй суті є ланцюгом національних урядів та адміністрацій державних органів. І цей ланцюг настільки сильний, наскільки є сильною найслабша його складова [1, с. 12].

Особливий інтерес для національної системи державного управління становить чітке розуміння змісту зобов'язань, які виникають із права ЄС у сфері її діяльності, а також забезпечення адекватних структур та форм діяльності відповідно до названих зобов'язань.

Зокрема, адміністративна система державного управління повинна забезпечити:

– ефективний вплив на процес прийняття рішень безпосередньо на рівні Європейського Союзу;

– дотримання нормативних актів ЄС, які застосовуються безпосередньо в національних правових порядках (регламентів і рішень);

– відповідну та вчасну імплементацію директив Європейського Союзу;

– дотримання норм та процедур законодавства ЄС.

Уряд має особливі, невластиві іншим органам публічної влади, можливості впливати на формування права ЄС, що найчастіше здійснюється Радою ЄС у співпраці з Європейським Парламентом. Саме з цієї точки зору національні органи повинні діяти на випередження.

У рамках своїх повноважень система державного управління повинна гарантувати дотримання норм права ЄС у даній державі-члені. Це зобов'язання стосується нормативних актів, які мають безпосереднє застосування, тобто регламентів (актів загального характеру), та рішень, які є обов'язковими для тих суб'єктів, яким вони спрямовані. З точки зору держави в цілому це зобов'язання необмежене (а значить, жодне національне регулювання чи адміністративна практика не можуть обмежити наслідків, які виникають з цього акту, ані призупинити визначеної в ньому сфери застосування).

Особливим і важливим обов'язком адміністрації системи державного управління держави-члена є забезпечення в межах владних повноважень належного та вчасного запровадження директив, тобто правових актів ЄС, які за загальним правилом не мають безпосереднього застосування в державах-членах, хоча є юридично обов'язковими. Але директиви змушують здійснити дії та застосувати всі можливі механізми, які дана країна вважає необхідними для забезпечення виконання визначених в цьому акті цілей. Тому до завдань державних органів віднесено транспозицію (перенесення) положень директив до національного правового порядку. Оскільки у ст. 288 Договору про функціонування ЄС обов'язок імплементації правових актів ЄС сформульований достатньо широко, не потрібно його обмежувати виключно правовою сферою. З положень директив, наприклад, виникають зобов'язання позанормативного характеру, такі як застосування відповідної адміністративної практики, інституційних структур чи здійснення дій матеріально-технічного характеру.

На практиці саме органи виконавчої влади відповідають за підготовку більшості проектів законодавчих актів щодо імплементації директив, які потім направляються до законодавчих органів. Належне виконання публічною адміністрацією функції імплементації має важливе значення, оскільки саме її ефективність безпосередньо свідчить про правильне виконання зобов'язань, які виникають із членства в ЄС [1, с.17].

Сутність та особливості європейського управління можна виявити через з'ясування суспільно-політичної природи ЄС у контексті його державного устрою та форми правління. Дослідження державного устрою ЄС дають підстави стверджувати, що Євросоюз більшою мірою є державою [2] і має два рівні: рівень держав-членів (національний рівень); рівень союзу держав-членів (наднаціональний рівень). З огляду на це європейське управління має ознаки державного управління і складається з національного та наднаціонального рівнів.

Дослідження суспільно-політичної природи європейського управління крізь призму форми правління показали, що в Європейському Союзі функціонує форма правління, в якій

поділ влади не лише відбувається за оригінальною схемою, але й постійно розвивається. Суть даного принципу поділу влади полягає в тому, що він забезпечує, з одного боку, повну незалежність між собою законодавчих, виконавчих і судових органів ЄС, а з другого – допускає суміщення цими органами законодавчої, виконавчої та судової функцій.

У процесі розвитку інституційна система ЄС, як організаційна основа європейського управління, набула таких особливостей, як суміщення функцій, поліцентричність структури, розподілена лояльність та поділ влади [3, с. 48]. Стосовно інституційної обумовленості європейського управління варто наголосити, що вона розвивалася досить тривалий час з моменту виникнення інституційної системи, поетапно, в органічному й цілісному зв'язку з процесом європейської інтеграції [2].

Положення Маастрихтського й Амстердамського договорів про інституційну систему ЄС фактично створили своєрідний каркас або організаційну основу європейського управління, що знайшло свій подальший розвиток у Ніщському договорі в контексті майбутнього розширення Європейського Союзу [4; 5]. Положення цих договорів згруповано за двома напрямками: інституційні зміни та зміни політики. Інституційна система Спільнот з підписанням цих договорів зовні не зазнала кардинальних змін. Водночас у її призначенні, а головне – у функціях її інституцій з'явилося чимало нового, що прямо впливало із самого факту створення Європейського Союзу.

Еволюція інституційної системи спричинила суттєві структурно-функціональні зміни, привела до виникнення нової парадигми інституційної системи ЄС, що закріплена у відповідних положеннях Договору про запровадження Конституції для Європи [6].

Європейське управління характеризується традиційною цільовою спричиненістю, про що свідчать цілі, закріплені в засновницьких договорах спочатку Європейських Спільнот, а потім і Європейського Союзу. Питанням цілей – стратегічних, головних, допоміжних тощо – творці ЄС завжди надавали особливої ваги, оскільки в поєднанні із завданнями, повноваженнями, компетенціями, принципами, етапами та процедурами ухвалення рішень тощо вони (цілі) виступають потужними мотиваторами євроінтеграційних дій [7, с. 13-14].

У Договорі про запровадження Конституції для Європи закріплено принципову компетенцію держав-членів, виключну компетенцію Союзу, сумісну (або спільну) компетенцію Союзу й держав-членів і так звану негативну компетенцію, які в сукупності становлять компетенційний механізм [7].

У засновницьких договорах ЄС закріплене своєрідне «дерево цілей», яке складається зі стратегічних, оперативних і тактичних цілей. У поєднанні між собою цілі та повноваження й компетенції ЄС виступають «діючим тандемом», в якому для досягнення цілей використовуються повноваження й компетенції із застосуванням принципу субсидіарності й пропорційності. Завдяки цьому досягається співвідносність засобів з цілями. Таким чином, існує тісний взаємозв'язок між цілями та повноваженнями й компетенціями ЄС як інструментами здійснення євроінтеграційної політики.

Єдині принципи державного управління для держав-членів Європейського Союзу створили підвалини для формування європейського адміністративного простору (ЄАП). В основі ЄАП покладені відповідні стандарти, які є фундаментом здійснення державного управління та визначаються законом й запроваджуються через систему заходів – як процедур, так і механізмів звітності. Країнам, що хочуть стати членами ЄС, слід зважати на ці стандарти, постійно удосконалюючи свої національні системи державного управління [8].

Зазначені європейські принципи стосуються системи адміністративного права. У них фактично встановлені стандарти для державного управління і вони мають за мету:

– по-перше, запропонувати стандарти, за якими можна буде оцінювати прогресивний розвиток управлінського процесу;

– по-друге, визначати та забезпечувати дотримання критеріїв, за якими держави-кандидати могли б здійснювати реформи в галузі державного управління;

– по-третє, допомогти державам-кандидатам у досягненні стандартів в галузі державного управління, які встановлені під час зустрічей у Копенгагені та Маастрихті, та які є обов'язковою вимогою вступу до ЄС [8].

З метою вдосконалення системи державного управління й підвищення рівня конкурентоспроможності України з урахуванням європейського вибору розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. була схвалена Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 рр., розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування в питаннях трансформації системи органів державного управління.

Стратегія [9] спрямована на розв'язання таких проблем, що стоять перед системою державного управління:

1) щодо стратегічних засад реформування державного управління:

– відсутність потужного політичного лідерства та недостатній рівень координації реформування державного управління на політичному рівні;

– недостатня спроможність органів державної влади щодо проведення комплексного реформування державного управління;

– недостатня спроможність Кабінету Міністрів України до стратегічного планування;

2) щодо формування і координації державної політики:

– недостатній рівень якості державної політики у різних сферах, законодавчої та нормативної бази (формування політики та розроблення законодавчих актів на основі ґрунтовного аналізу, участь громадськості, цілісність і послідовність дій та рішень Кабінету Міністрів України у цілому);

– відсутність системи середньострокового бюджетного планування, пов'язаного із стратегічним плануванням політики;

3) щодо державної служби та управління людськими ресурсами:

– нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які є важливими для розроблення та проведення національних реформ і здатні долати виклики реформування у різних галузях;

– високий рівень корупції в системі державної служби, що становить перешкоди для ефективності та результативності державного управління;

– гендерний дисбаланс;

– недостатній рівень управління людськими ресурсами в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, відсутність автоматизованої системи управління людськими ресурсами;

4) щодо підзвітності центральних органів виконавчої влади:

– відсутність горизонтального та вертикального функціонального обстеження в системі державного управління;

– невизначеність місії (основної мети, для досягнення якої утворено центральний орган виконавчої влади), нечітке визначення сфер відповідальності і завдань міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

– часткове дублювання повноважень; неефективна організація діяльності центральних органів виконавчої влади, діяльність яких не спрямовується та не координується відповідними міністрами;

5) щодо надання адміністративних послуг:

– відсутність упорядкованих базових принципів і гарантій захисту прав громадян і юридичних осіб у рамках адміністративної процедури (відсутність закону про адміністративні процедури);

– необхідність подальшого розвитку центрів надання адміністративних послуг;

– надмірне адміністративне навантаження на громадян і юридичних осіб;

– низький рівень якості роботи базових електронних реєстрів; відсутність прийняттого технічного рішення для забезпечення функціональної сумісності систем органів державної влади, неналежна якість електронних послуг для громадян і юридичних осіб.

Стратегія з урахуванням Принципів державного управління визначає такі напрями реформування:

- формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості);
- модернізація державної служби та управління людськими ресурсами;
- забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);
- надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування);
- управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка державного бюджету, виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит).

Пріоритетами щодо стратегічних засад реформування державного управління є:

- визначення політичного лідера, відповідального за реформу державного управління, дієвих механізмів координації та чіткого розподілу відповідальності;
- посилення спроможності державних органів щодо реформування державного управління;
- визначення окремого підрозділу для забезпечення супроводу реформи, професійної, технічної та адміністративної підтримки діяльності політичного лідера реформи державного управління і механізму координації діяльності;
- комунікаційний супровід реформи державного управління;
- оцінка державного управління з метою створення основи для середньострокового огляду та аналізу Стратегії і плану заходів з її реалізації відповідно до Принципів державного управління.

Станом на 1 січня 2016 р. загальна кількість державних службовців в Україні становила близько 250 тис. осіб.

Протягом 2016 р. близько 10–15% державних службовців може бути переведено на посади працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування.

Оптимізація та автоматизація внутрішніх процесів, реформа системи надання адміністративних послуг сприятимуть скороченню протягом 2017 – 2020 рр. у державних органах чисельності державних службовців та працівників, які виконують функції з обслуговування, не менш як на 10% порівняно з чисельністю таких працівників станом на 1 січня 2016 р.

Суттєвий перегляд завдань та функцій державних органів, автоматизація процесів їх роботи сприятимуть залученню на державну службу висококваліфікованих фахівців з відповідним досвідом та навичками, що дасть змогу якісно оновити систему державного управління та державної служби відповідно до європейських стандартів та кращих практик управління.

До 2020 р. передбачається поступове скорочення чисельності державних службовців та працівників центральних органів виконавчої влади та державних службовців місцевих держадміністрацій шляхом децентралізації функцій та зменшення кількості адміністративно-територіальних одиниць.

Реформа державної служби передбачає поступове оновлення складу міністерств (до кінця 2017 р.), поетапне реформування інших центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів (2018 – 2020 рр.) і місцевих держадміністрацій (2019 – 2020 рр.), а також утворення у другому півріччі 2016 р. команд фахівців з питань реформ у Секретаріаті Кабінету Міністрів України, визначених міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади.

На засіданні Кабінету Міністрів України 24 червня 2016 р. були зазначені очікувані результати реформи державного управління. Зокрема, система державного управління в 2020 р.:

- гарантує належне впровадження політичних рішень та правових норм, є прозорою, передбачуваною та клієнто-орієнтованою;
- раціонально використовує фінансові та людські ресурси країни, є привабливим та ефективним роботодавцем;
- спрямована на стале економічне зростання країни, сприяє розвитку підприємництва та інвестицій;
- створює умови для самореалізації громадян.

Висновки. Здійснення економічних і соціальних перетворень, досягнення економічного зростання та надання державою громадянам якісних адміністративних послуг, просування в напрямку європейської інтеграції можливі лише за умови створення ефективної системи державного управління, що відповідає європейським стандартам. Це обумовлює необхідність реформування системи державного управління в Україні й побудови такої системи на основі європейських принципів державного управління.

Список використаних джерел

1. Гонціяз Я. Державне управління в контексті європейської інтеграції / Я. Гонціяз. – Київ, 2015. – 27 с.
2. Грицяк І.А. Розвиток європейського управління у контексті впливу на державне управління в Україні [Електронний ресурс] / І.А. Грицяк. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-2/txts/philo/05giaduu.pdf>.
3. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу: навч. посіб. / В. Кернз; [пер. з англ.]. – К.: Т-во «Знання» України, КОО, 2002. – 381 с.
4. Європейський Союз: консолідовані договори / [пер. Ю. Петруся; наук. ред. В. Муравйов]. – К.: Port-Royal, 1999. – 206 с.
5. Ніщський договір та розширення ЄС / [М-во юстиції України; Центр порівняльн. права; за наук. ред. С. Шевчука]. – К.: Логос, 2001. – 196 с.
6. Treaty establishing a Constitution for Europe // Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005. – 482 p.
7. Європейський Союз: основи політики, інституційного устрою та права: навч. посіб. / [кер. проекту Г. Шиманьски-Гайер; наук. ред. В. П'ятницький; Т-во Карла Дуйсберга; М-во економіки України; Ін-т європ. політики, м. Берлін]. – К.; Кельн: Заповіт, б.р. – 369 с.
8. Нинюк І.І., Нинюк М.А. Особливості розвитку державного управління у контексті європейського вибору [Електронний ресурс] / І.І. Нинюк, М.А. Нинюк. – Режим доступу: <http://www.univ.km.ua/visnyk/1174.pdf>.
9. Стратегія реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p>.
10. Стратегія реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/blog/item/1993-стратегія-реформування-державного-управління-україни-на-2016-2020-роки>.

References

1. Hontsiiazh Ya. Derzhavne upravlinnia v konteksti yevropeiskoi intehratsii / Ya. Hontsiiazh. – Kyiv, 2015. – 27 s.
2. Hrytsiak I.A. Rozvytok yevropeiskoho upravlinnia u konteksti vplyvu na derzhavne upravlinnia v Ukraini [Elektronnyi resurs] / I.A. Hrytsiak. – Rezhym dostupu: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-2/txts/philo/05giaduu.pdf>.
3. Kernz V. Vstup do prava Yevropeiskoho Soiuzu: navch. posib. / V. Kernz; [per. z anhl.]. – K.: T-vo «Znannia» Ukrainy, KOO, 2002. – 381 s.

4. Yevropeiskyi Soiuz: konsolidovani dohovory / [per. Yu. Petrusia; nauk. red. V. Muraviov]. – K.: Port-Royal, 1999. – 206 s.
5. Nitstskyi dohovir ta rozshyrennia YeS / [M-vo yustytsii Ukrainy; Tsentr porivnialn. prava; za nauk. red. S. Shevchuka]. – K.: Lohos, 2001. – 196 s.
6. Treaty establishing a Constitution for Europe // Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005. – 482 p.
7. Yevropeiskyi Soiuz: osnovy polityky, instytutsiinoho ustroiu ta prava: navch. posib. / [ker. proektu H. Shymansky-Haiier; nauk. red. V. Piatnytskyi; T-vo Karla Duisberha; M-vo ekonomiky Ukrainy; In-t yevrop. polityky, m. Berlin]. – K.; Keln: Zapovit, b.r. – 369 s.
8. Nyniuk I.I., Nyniuk M.A. Osoblyvosti rozvytku derzhavnoho upravlinnia u konteksti yevropeiskoho vyboru [Elektronnyi resurs] / I.I. Nyniuk, M.A. Nyniuk. – Rezhym dostupu: <http://www.univ.km.ua/visnyk/1174.pdf>.
9. Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2016 – 2020 roky, skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 chervnia 2016 r. № 474-r [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-r>.
10. Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2016 – 2020 roky [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.center.gov.ua/blog/item/1993-stratehiia-reformuvannia-derzhavnoho-upravlinnia-ukrainy-na-2016-2020-roky>.

УДК351.354:303.094.7

Олійченко І.М.

*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри менеджменту та державної служби
Чернігівського національного технологічного університету
(Україна, Чернігів), stu_management@ukr.net*

Дітковська М.Ю.

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри менеджменту та державної служби
Чернігівського національного технологічного університету
(Україна, Чернігів), stu_management@ukr.net*

САМООРГАНІЗАЦІЯ І СИНЕРГЕТИЧНИЙ ПІДХІД В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

В статті проведено дослідження функціонування та розвитку систем державного управління з позицій самоорганізації і використання синергетичного підходу в системі державної влади. Розглянуто синергетику як міждисциплінарний науковий напрям, який займається дослідженнями сумісних дій та самоорганізації у відкритих складних системах різної природи, в процесі їх побудови, функціонування, розвитку і самоускладнення, та вивчає явища, як процес переходу від невпорядкованості до порядку. Проведено аналіз поняття самоорганізації, яка має місце при спонтанному виникненні просторової або часової когерентності, тобто при узгодженому протіканні в часі декількох випадкових процесів, яка пов'язана з процесами, завдяки яким виникають нові структури і відбувається в результаті взаємодії випадковості і необхідності. Автори вважають, що новий підхід до управління фокусується на процесах властивих нелінійному середовищу, на законах еволюції і самоорганізації. При цьому важлива не сила керуючого впливу, а його узгодженість з власними тенденціями нелінійного середовища. Вивчаються можливості впливу на систему з метою реалізації її прихованих можливостей. Досліджено роль інформаційного обміну, як важливого фактору самоорганізації в сучасних соціально економічних системах, інтенсивність якого забезпечується застосуванням новітніх інформаційних технологій.

Запропоновано науковий підхід до аналізу процесів, що відбуваються в суспільстві і в діяльності органів державної влади, до виявлення аттракторів розвитку, орієнтації на закони еволюції, організації процесів прийняття і реалізації рішень з урахуванням власних тенденцій середовища, що дозволяє значно підвищити ефективність роботи системи державного управління. Запропоновано використання методів резонансного збудження, які дозволяють здійснювати вихід на майбутнє, якому віддається перевага, з врахуванням власних форм організації середовища, що відповідають його природі.

Ключові слова: аттрактор, позитивний зворотний зв'язок, нелінійність, флуктуації, біфуркації, інформаційні технології, структури-аттрактори, резонансні методи збудження.

Oliychenko I.M.

Doctor of Public Administration, Professor,
Professor of the Department of Management and Public Service,
Chernihiv National Technological University
(Ukraine, Chernihiv), stu_management@ukr.net

Ditkovska M.U.

Doctor of Philosophy in Public Administration, Assistant Professor,
Assistant Professor of the Department of Management and Public Service,
Chernihiv National Technological University
(Ukraine, Chernihiv), stu_management@ukr.net

Self-organization and synergetic approach in government

The article studies the operation and development of public administration from the standpoint of self-organization and usage of synergistic approach to the system of public authorities. Synergetics is considered as an interdisciplinary branch of science that is engaged in the research of joint actions and self-organization in open complex systems of different nature, during their creation, operation, development and self-complication. Synergetics also studies the phenomenon of the transition from disorder to order.

The paper examines the concept of self-organization that occurs in spontaneous emergence of spatial or temporal coherence with a consistent flow of several random processes associated with the processes by which new structures are created and there is the interaction of chance and necessity. The authors consider the new approach to governance focuses on the processes inherent in nonlinear media, the laws of evolution and self-organization. It is important not force administration action, but harmonize with their own tendencies nonlinear medium. The possibilities impact on the system in order to realize its latent possibilities are examined. The role of information exchange as an important factor of social self-organization in modern economies, the intensity of which is provided by the latest information technology is studied.

This article proposes a scientific approach to the analysis of the processes taking place in society and in the work of public authorities to identify attractors of orientation to the laws of evolution, of the processes of making and implementing decisions with the accounting the tendencies of environment, that can significantly improve the efficiency of public administration. The use of resonant excitation methods that will carry out in the future, with regard to their own forms of organization of environment appropriate to its nature is suggested.

Key words: attractors, positive feedback, nonlinearity, fluctuations, bifurcation, information technology, structure-attractors, resonant excitation methods.

Олейченко И.М.

доктор наук государственного управления, профессор,
профессор кафедры менеджмента и государственной службы
Черниговского национального технологического университета,
(Украина, Чернигов), *stu_management@ukr.net*

Дитковская М.Ю.

кандидат наук государственного управления,
доцент кафедры менеджмента и государственной службы
Черниговского национального технологического университета,
(Украина, Чернигов), *stu_management@ukr.net*

Самоорганизация и синергетический подход в системе государственной власти

В статье проведено исследование функционирования и развития систем государственного управления с позиций самоорганизации и использования синергетического подхода в системе государственной власти. Рассмотрена синергетика как междисциплинарное научное направление, которое занимается исследованиями совместных действий и самоорганизации в открытых сложных системах различной природы, в процессе их построения, функционирования, развития и самоусложнения, и изучает явления, такие как процесс перехода от неустроенности к порядку.

Проведен анализ понятия самоорганизации имеющей место при спонтанном возникновении пространственной или временной когерентности, то есть при согласованном протекании во времени нескольких случайных процессов, которая связана с процессами, благодаря которым возникают новые структуры и происходит в результате взаимодействия случайности и необходимости. Авторы считают, что новый подход к управлению фокусируется на процессах свойственных нелинейной среде, на законы эволюции и самоорганизации. При этом важна не сила управляющего воздействия, а его согласованность с собственными тенденциями нелинейной среды. Изучаются возможности влияния на систему с целью реализации ее скрытых возможностей. Исследована роль информационного обмена, как важного фактора самоорганизации в современных социально-экономических системах, интенсивность которого обеспечивается применением новейших информационных технологий.

Предложен научный подход к анализу процессов, происходящих в обществе и в деятельности органов государственной власти, к выявлению аттракторов развития, ориентации на законы эволюции, организации процессов принятия и реализации решений на основе собственных тенденций среды, что позволяет значительно повысить эффективность работы системы государственного управления. Предложено использование методов резонансного возбуждения, которые позволяют осуществлять выход на будущее, которому отдается предпочтение, с учетом собственных форм организации среды, соответствующих ее природе.

Ключевые слова: аттрактор, положительная обратная связь, нелинейность, флуктуации, бифуркации, информационные технологии, структуры-аттракторы, резонансные методы возбуждения.

Постановка проблемы. Підвищення ефективності державного управління в наш час пов'язують із застосуванням сучасних наукових підходів щодо поліпшення функціонування та розвитку системи державної влади. Одним із таких наукових напрямів здатних вирішувати найскладніші проблеми в сфері управління державою є синергетика, наука, яка займається дослідженням процесів самоорганізації в системах різної природи. Самоорганізація систем вивчається в процесі їх побудови, функціонування, розвитку і самоускладнення, вивчаються явища, такі як процес переходу від неупорядкованості до порядку. Предметом синергетики є механізми самоорганізації, тому її також називають теорією самоорганізації. Самоорганізацію пов'язують з встановленням порядку за рахунок кооперативної дії зв'язків і компонентів, відповідно до попередньої історії. Самоорганізація приводить до зміни

просторової, часової або функціональної структури системи. Вона також пов'язана з процесами, завдяки яким виникають нові структури як результат взаємодії випадковості і необхідності, з переходом від нестійкого стану до стійкого.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням синергетики присвячували свої роботи вітчизняні та зарубіжні вчені: І.С. Добронравова, В.С. Білоус, В.Д. Дербенцев, Б.В. Ільченко, Г. Николіс, Г. Хакен, Е.Н. Князева, С.П. Курдюмов, Г.Г. Малинецький, В.П. Милованов, В.П. Решетило, Л.Д. Бевзенко, Ю.П. Богущкий та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Не зважаючи на ґрунтовні дослідження в області синергетики та синергетичного підходу питання їх застосування в державному управлінні вивчені недостатньо. Тому проблеми їх впровадження в органах державної влади та місцевого самоврядування є особливо актуальними.

Цілі статті. Метою даної роботи є дослідження функціонування та розвитку систем державного управління та місцевого самоврядування з позицій самоорганізації і використання синергетичного підходу в системі державної влади.

Об'єктом дослідження є процес формування та функціонування системи державної влади та місцевого самоврядування в сучасних умовах на базі застосування синергетичного підходу до управління.

Предметом дослідження є теоретичні та методологічні засади до впровадження синергетичного підходу в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. «Синергетика» походить від грецького «синергос» – спільно діючий. Цей термін вперше використовував Г. Хакен для позначення нового наукового напрямку. Для цього напрямку є характерним проведення досліджень сумісної дії різних систем, що призводить до виникнення нових структур з відповідним функціонуванням [10]. Застосування синергетики для досліджень систем різної природи вимагає кооперації різних наукових напрямів. Г. Хакен у визначення синергетики закрив поняття «синергізм», який іноді називають ефектом “ $2 + 2 = 5$ ”, коли результати спільної діяльності значно перевершують досягнення окремої. Синергізм також визначається як міра сумісних ефектів, які виявляються при взаємодії складових компонентів системи, що приводить до формування відповідної її структури і функціонування [9]. Також завданням синергетики є з'ясування законів побудови організації, виникнення впорядкованості. Акцент робиться на принципах побудови системи, її виникненні, розвитку і самоускладненні. Самоорганізацію пов'язують з розвитком в напрямку від менш складних об'єктів до складніших і більш впорядкованих форм організації. Самоорганізація має місце в складних динамічних системах. Крім того, в назві науки закладена ідея міждисциплінарності.

Синергетику вважають міждисциплінарним науковим напрямом, що займається дослідженням процесів самоорганізації в системах різної природи. І.С. Добронравова в роботі «Синергетика: становлення нелінійного мислення» [2] розглядає синергетику як науковий напрям, що вивчає єдину суть самих різних явищ, що розглядаються як процес переходу від неупорядкованості до порядку. Е.Н. Князева, С.П. Курдюмов в роботі «Закони еволюції і самоорганізації складних систем» дають визначення синергетики, як евристичному методу дослідження відкритих систем, що самоорганізуються, схильних до кооперативного ефекту, який супроводжується утворенням просторових, часових або функціональних структур; або, стисло, процесів самоорганізації систем різної природи. Визначення припускає використання специфічних методів дослідження, і відкритість системи [4].

Дж. Ніколіс в роботі «Динаміка ієрархічних систем: Еволюційне уявлення» самоорганізацію пов'язує із спонтанним виникненням просторової або часової когерентності, тобто з узгодженим протіканням в часі декількох випадкових процесів. Явище самоорганізації призводить до того, що для характеристики об'єкту, який описується великим числом величин, виявляється достатньо всього декілька змінних, так званих параметрів порядку [12]. Ці параметри «підпорядковують» решту змінних, визначаючи їх значення. Хакен визначає самоорганізацію як процес встановлення в системі порядку, який

відбувається за рахунок кооперативної дії, зв'язків її компонентів, відповідно до її попередньої історії та приводить до зміни просторової, часової або функціональної структури [10]. Передумовами самоорганізації є відкритість системи і її нерівноважність. Самоорганізація пов'язана з процесами, завдяки яким виникають нові структури і яка відбувається в результаті взаємодії випадковості і необхідності. Самоорганізація завжди пов'язана з переходом від нестійкості до стійкості.

У наш час зусилля багатьох дослідників направлено на вивчення нестабільного, змінного, світу, що розвивається і знаходиться в нестійкому стані. Вважається, що без нестійкості немає розвитку. При цьому використовують нелінійний позитивний зворотний зв'язок, який є найважливішим елементом в моделях автокаталітичних процесів різної природи. Такі моделі припускають наявність нелінійного позитивного зворотного зв'язку в кожній точці середовища, інакше кажучи, об'ємного нелінійного позитивного зворотного зв'язку. Автокаталітичні процеси досліджуються в біологічних, економічних, соціологічних системах. Класичним прикладом з області економіки є швидке зростання капіталу. В умовах нелінійного середовища стани в його різних точках різні і процеси в них йдуть теж по-різному. Однак існує самовплив в кожній точці середовища і локальна зміна стану середовища впливає на дію нелінійного джерела в даному місці. Таким чином, нелінійний позитивний зворотний зв'язок забезпечує прискорене зростання по всьому простору середовища. Це робить позитивний зворотний зв'язок джерелом швидкого розвитку [7].

З синергетикою пов'язані нові принципи державного управління. Неefективне управління соціальною системою, з погляду синергетики, полягає в нав'язуванні системі невласливої форми організації. Таке управління не дає результатів або завдає шкоди, приводить до кризових явищ, якщо не враховуються нелінійні зворотні дії складноорганізованих систем. Існує синергетична ідея про поле шляхів розвитку всякого нелінійного середовища: шлях розвитку не зумовлений, отже є можливість вибору оптимального шляху; кількість шляхів не нескінченна, отже існують обмеження; можна знайти оптимальні сценарії розгортання подій, знаючи спектр атракторів розвитку, тобто прискорити еволюцію. Новий підхід до управління орієнтований на внутрішнє, на те що властиве самому середовищу, на його закони еволюції і самоорганізації [11]. При цьому важлива не сила керуючого впливу, а його узгодженість з власними тенденціями нелінійного середовища. Якщо впливати на середовище в потрібний час і в потрібному місці, погоджено з його власними структурами тоді воно реалізовуватиме свої приховані можливості. Вищезгадані принципи надають нові можливості при організації роботи системи державного управління. Науковий підхід до аналізу процесів, що відбуваються в суспільстві і в діяльності органів державної влади, виявлення атракторів розвитку, орієнтація на закони еволюції, організація процесів прийняття і реалізації рішень з урахуванням власних тенденцій середовища дозволяє значно підвищити ефективність роботи системи державного управління.

Р. Хакен в роботі «Таємниці природи. Синергетика: вчення про взаємодію» розглядає проблеми державного управління економікою, де вказує на те, що в економічному житті існують певні стихійні процеси, які можуть призводити, до виникнення небажаних явищ, наприклад, до часткового безробіття [8]. Оскільки при зміні одного-єдиного параметра, часто стає можливо досягнення ефекту самоорганізації, то цей ефект можна отримати і в системі контролю економічних процесів. Замість різноманітного контролю держави, який виявляється у формі надзвичайного диференційованого управління, пропонується метод регулювання за допомогою деякого контрольного параметра (наприклад, пільгового оподаткування для приватних осіб). При цьому законодавець встановлює пріоритети, що дозволяє безпосередньо впливати на економічні процеси навіть в тих випадках, коли це спочатку самими законодавцями не передбачалося. Крім того, завдяки синергетиці відомо, що хаотично можуть протікати будь-які процеси, в тому числі і керовані. Аналогічно поведуться і складні комплексні системи в економіці і контрольні заходи, які не беруть до уваги особливостей системи, можуть привести до хаотичного протікання процесів. Проте

синергетичний ефект не завжди може мати місце. Наприклад, при об'єднанні організацій можуть виникнути проблеми з комунікацією, які приводять до втрат в результаті внутрішнього тертя і знижують ефективність об'єднаної організації.

В ряді робіт досліджуються проблеми розвитку цивілізації в синергетичному режимі, синергізму в економіці, нелінійності структур в державному управлінні, розвитку організації як процесу самоорганізації, трансформації, як один з видів самоорганізації соціуму. В роботі С. Дорогунцова, О. Ральчука «Сталий розвиток – цивілізаційний діалог природи і культури» розглядається проблема взаємодії природи і культури, що гармонізуються у цивілізації, яка набуває додаткових властивостей, відсутніх окремо і в природі, і в культурі [3]. Цивілізація, діє в синергетичному режимі або «автопоезису», який спрямований на самовдосконалення і розвиток шляхом варіювання своєї структури зі збереженням системної цілісності та ідентичності складових. Інструментарієм автопоезису є сталий розвиток, який можна розуміти як процес керованої коеволюції – взаємозумовлених змін людства (культури) і біосфери (природи). Синергетика передбачає узгодження дій людини з можливостями природи.

При дослідженні системи державного управління важливий потенціал синергетики відносно суспільних структур і соціального управління [5]. Системам не можна нав'язувати шляхи їх розвитку, необхідно сприяти їх власним тенденціям; хаос може виступати як початок, що утворює конструктивний механізм еволюції; для складних систем існує декілька альтернативних шляхів розвитку; синергетика відкриває нові принципи суперпозиції, побудови складних структур, що розвиваються з простих; синергетика дає знання про те, як належним чином оперувати складними системами і як ефективно управляти ними; синергетика розкриває закономірності і умови протікання швидких, лавиноподібних процесів нелінійного, самостимулюючого зростання. Ми вважаємо, що ці напрями відповідають вимогам, щодо ефективного управління складними динамічними системами, якими є системи соціально-економічні, але вони потребують більшої деталізації, щодо використання в державному управлінні. Вагомою складовою в прикладному використанні синергетики є інформаційна, яка потребує спеціального дослідження [1].

Державне управління є основним різновидом соціального управління, яке розглядається як цілеспрямований вплив на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку. Одна з ознак державного управління це те, що воно є соціальним, політичним явищем. На нашу думку в теорії суспільства, що самоорганізується, велику увагу необхідно приділити вадам ринкової економіки, які змушують суспільство в періоди криз збільшувати вплив держави на процеси, що відбуваються в соціально економічній сфері.

У природі існує різноманіття природного відбору. На мікросоціальному рівні природні спонтанні рухи розглядаються як рівні можливості, свобода дій. Розгортання процесів самоорганізації може відбуватися в ринковому соціальному середовищі. Проте ринкові механізми не можуть повністю забезпечити ефективні шляхи розвитку: ринкове середовище може вивести на хаос, що означає можливість краху складних соціальних систем; ринкові механізми можуть тривалий час виходити на бажані структури-атрактори. Тому в державному управлінні можуть використовуватися методи резонансного збудження, які дозволять здійснювати вихід на майбутнє, якому віддається перевага. Крім того необхідно враховувати власні форми організації середовища, що відповідають його природі. Дані висновки збігаються з нашим баченням процесів розвитку, що відбуваються в суспільстві, але деякі аспекти управління в умовах ринкової економіки вимагають більш детального дослідження. Це стосується функціонування органів державної влади, процесів управління, які вони здійснюють. Оскільки управління має інформаційну природу, то виникають питання стосовно інформаційних процесів, розвитку інформаційного забезпечення системи державного управління, розгортання процесів самоорганізації в середовищі, в якому функціонують органи державного управління і місцевого самоврядування.

Процеси, що відбуваються в Україні в сучасних умовах, пов'язані з обміном інформації, що збільшується і прискорюється. Це є ознакою того, що сучасне суспільство є складною, динамічною системою, яка самоорганізується і функціонує в нелінійному середовищі. В таких умовах система державної влади, що побудована на принципах лінійності, малоефективна і виникає необхідність у створенні нових підходів до державного управління, які ґрунтуються на синергетичному підході і ідеях самоорганізації. Здатними до самоорганізації є об'єкти управління, які створюють нові структури, що відповідають власним тенденціям розвитку. Крім того, в сучасних соціально економічних системах важливим фактором самоорганізації є інформаційний обмін, інтенсивність якого забезпечується застосуванням новітніх інформаційних технологій. В соціальних системах стійкість досягається підтримкою стабільності підсистем, які входять до їх складу і шляхом заміни тих елементів, що не спроможні виконувати свої функції. Впровадження і розвиток інформаційних систем в органах державного управління є фактором збільшення стабільності за рахунок надання точної, своєчасної і актуальної інформації керівникам для прийняття управлінських рішень. Таким же чином інформаційні системи впливають на процес оновлення підсистем соціальної системи, вони дозволяють створювати нові зв'язки в управлінських структурах, які були неможливі за умов використання «класичних» інформаційних технологій, будувати нову систему забезпечення системи державної влади керівним складом, шляхом формування кадрового резерву, дозволяють забезпечити взаємодію системи державного управління та суспільства. Тому розвиток системи державного управління повинен будуватися з урахуванням цих тенденцій.

Відкритість систем державного управління проявляється в першу чергу за рахунок інтенсивного обміну інформацією з зовнішнім середовищем. В органи державного управління надходить інформація як з вищого рівня так і від підпорядкованих організацій і установ. Такий інформаційний обмін дає можливість забезпечити взаємоузгодженість дій, крім того відкритість дозволяє існувати стійким нерівноважним станам системи, або її атракторам. Атрактори, в свою чергу забезпечують існування такої форми організації, яка адекватна самоструктуралізації системи.

Важливу роль в розвитку системи державного управління має нелінійність. Одним з проявів нелінійності є багатоваріантність, яка стосовно державного управління проявляється в процесі прийняття рішень. Керівник повинен враховувати, що в даній ситуації при розв'язанні тієї або іншої проблеми існує декілька варіантів її вирішення. Але ця кількість є обмеженою і керівник повинен виявити саме цю сукупність можливих у подальшому дій, і вибрати найбільш прийнятний в цих умовах варіант. Однак керівник повинен пам'ятати, що необхідно впроваджувати тільки ті рішення, які не заперечують природному процесу самоорганізації об'єкта управління. Крім того необхідно враховувати той факт, що при наявності нестійкого, нерівноважного стану системи, навіть незначний вплив може привести до катастрофічних наслідків. Роль в цих ситуаціях інформаційної системи повинна бути стабілізуючою. Вона повинна забезпечувати можливість вибору обмеженої кількості можливих в даних умовах варіантів рішень і дозволяти здійснювати вибір з них найбільш обґрунтованого. Також вона може забезпечити стійкість нерівноважного стану системи за рахунок аналізу внутрішніх властивостей середовища, і виявлення поля можливих шляхів розвитку. В подальшому ця інформація може бути використана при застосуванні програмно-цільового підходу щодо вирішення соціально-економічних проблем. Наявність необхідної для прийняття ефективних рішень інформації, якою інформаційна система забезпечує керівника в процесі прийняття рішень, та аналітична складова системи дозволяє визначити наслідки застосування тієї або іншої альтернативи. Це дає змогу визначити варіанти дій, які можуть привести до негативного результату.

Ще одним аспектом нелінійності в системі державного управління є циклічність процесів, що в ній протікають. Хвилеподібність є ознакою соціально-економічних процесів, а хвилі є формою нелінійного розвитку. Ці процеси мають прояв у інформаційному обміні, який існує в системі державного управління. Наявність хвиль пов'язана як зі станом

суспільства, так і з сезонними коливаннями, які мають місце в системі. В кризові періоди виникає необхідність у гармонізації процесів, що мають різні ритми розвитку. Крім розробки відповідних програм, необхідно забезпечити їх реалізацію з урахуванням політичних процесів в країні. Ця розробка і реалізація залежить в значній мірі від інформаційної бази, яку складає статистична інформація і інформація, що надходить по галузевим каналам в органи державного управління, від потужності інформаційної системи, яка трактується як спроможність надавати відповідь на найістотніші запитання, і від ефективності функціонування інтегрованої державної інформаційної системи на загальнодержавному і місцевому рівнях.

Також важливу роль в синергетичному підході відіграють такі поняття синергетики, як флуктуації і точки біфуркації. Флуктуації, як малі відхилення від статистичної рівноваги є масовими проявами змін, які відбуваються в системі. Однак, вплив на ці зміни важко визначити без статистичного аналізу тих явищ, які спричиняють такі відхилення. Для аналізу флуктуацій потрібна інформаційна система, яка може забезпечити збирання, обробку, аналіз, і розповсюдження інформації про соціально-економічні процеси, що відбуваються в суспільстві. Такою є система державної статистики, яка надає необхідні дані, як в органи державного управління на місцевому, так і загальнонаціональному рівні. Інформаційна система державної статистики, повинна бути інтегрованою стосовно функцій підсистем соціально-економічної системи і мати засоби аналізу статистичної інформації, які б дозволяли робити висновки стосовно тенденцій, які мають місце в державі, і відповідно визначати траєкторії руху системи та можливості виходу з нестійких станів.

Флуктуації приводять до змін в системі, які проявляються як точки біфуркації, в яких вона має декілька альтернатив розвитку. В цьому випадку необхідні інформаційні системи, які надають можливість робити фахові висновки щодо керованих процесів. Таку функцію можуть виконувати експертні системи та системи підтримки прийняття рішень. Ці системи особливо необхідні в управлінні галузями економіки, при визначенні шляхів їх розвитку. Визначення головних показників функціонування, критеріїв ефективності та інтелектуальні поради стосовно вибору варіанту рішення дають можливість в точках біфуркації вибирати той шлях, який забезпечує розвиток суспільства.

Точка біфуркації характеризує той момент у роботі державного службовця, коли йому необхідно прийняти рішення. Ці рішення приймаються на всіх рівнях системи державного управління керівниками різних рангів. Результат впровадження рішення викликає появу нових флуктуацій, які визначають нові точки біфуркації. Причому цей процес відбувається як по горизонталі – на відповідному рівні ієрархічної системи, так і по вертикалі, яка забезпечує координацію дій різних рівнів. Тому можливі помилки на нижчих рівнях приводять до подальших помилок на більш високих, за рахунок флуктуацій знизу вгору, так і помилки на вищих рівнях у вигляді флуктуацій, які розповсюджуються зверху вниз впливають на процеси в суспільстві. Це підтверджує правильність концепції формування державної інформаційної системи, яка за рахунок інтеграції різних інформаційних систем дозволить поліпшити координацію діяльності на всіх рівнях державного управління [6].

За результатами аналізу поняття синергетики в системі державного управління та її інформаційної складової можна сформулювати головні особливості синергетичного підходу до інформаційного забезпечення в системі державного управління. Він полягає у глибокому пізнанні самоорганізації складних, нелінійних, відкритих систем, якими є суб'єкти і об'єкти державного управління шляхом збору, аналізу та розповсюдження інформації; виявленні шляхів подальшого розвитку суспільства та інформаційного забезпечення процесу прийняття рішень, що сприяють цьому розвитку; забезпеченні конструктивних змін в соціально-економічній системі.

Висновки і пропозиції. Результати аналізу процесів державного управління з позицій синергетики дає підстави зробити висновки стосовно головних принципів щодо синергетичного підходу в державному управлінні. Це наявність самоорганізації як в суб'єкті, так і в об'єкті державного управління, яка має інформаційний характер; відкритість систем

в державному управлінні, які за рахунок інформаційного обміну у вигляді мережі потоків забезпечують взаємодію всіх складових державного управління; наявність нелінійності, яка проявляється у багатоваріантності, циклічності і резонансних явищах, що пов'язано з різноманіттям інформаційного середовища в якому функціонує система державного управління; хаосу як руйнівного й одночасно конструктивного явища, яке дозволяє шляхом аналізу соціально-економічної інформації в органах державного управління та вироблення ефективних рішень забезпечити розвиток тих структур, які актуальні для даної соціально-економічної системи; існування флуктуацій, які призводять до відхилень від статистичної рівноваги, інформацію, про які потрібно збирати, аналізувати та розповсюджувати в системі державного управління з метою визначення тенденцій розвитку; наявність точок біфуркації, що приводять до змін в системі і є важливим елементом роботи державного службовця, який на базі інформації про стани системи розробляє, аналізує варіанти рішень і вибирає з них найбільш сприятливі з точки зору вирішення існуючих проблем.

Список використаних джерел

1. Бевзенко Л.Д. Соціальна самоорганізація. Синергетична парадигма: можливості соціальних інтерпретацій: автореф. дис... д-ра соціологічних наук: спец. 22.00.02 «Методологія та методи соціологічних досліджень» / Бевзенко Любов Дмитрівна. – К., 2005. – 36 с.
2. Добронравова И.С. Синергетика: становление нелинейного мышления / Ирина Серафимовна Добронравова. – К.: Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, 1990. – 146 с.
3. Дорогунцов С.І. Сталий розвиток – цивілізаційний діалог природи і культури / С.І. Дорогунцов, О.М. Ральчук // Вісник НАН України. – 2001. – № 10; [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/portal/all/herald/2001-10/4.htm>
4. Князева Е.Н. Законы эволюции и самоорганизации сложных систем / Е.Н. Князева, С.П. Курдюмов. – М.: Наука, 1994. – 240 с.
5. Комарова Ю. Деякі аспекти аналізу структурної самоорганізації політичної системи / Ю. Комарова // Політичний менеджмент. – 2005. – № 1 (10). – С. 97–112.
6. Олійченко І.М. Синергетичний підхід до інформаційного забезпечення системи державного управління / І.М. Олійченко // Економіка та держава. – 2010. – № 2. – С. 109–110.
7. Синергетична парадигма економіки: світоглядна роль синергетики, економічні категорії в контексті синергетики, синергетика слабких сигналів, синергетика корпоративного управління, синергетика стійкості економічних систем, синергія технологія реклами: монографія / [Ходаківський Є.І., Грабар І.Г., Цал-Цалко Ю.С., та ін.; за ред. Є.І. Ходаківського]. – Житомир: Рута, 2007. – 154 с.
8. Хакен Г. Тайны природы. Синергетика: учение о взаимодействии / Г. Хакен. – Москва – Ижевск: Институт компьютерных исследований, 2003. – 320 с.
9. Andrew Campbell, Kathleen Sommers Luchs. Strategic Synergy (2nd Edition) International Thomson Business Press, 1998. – 327 p.
10. Hermann Haken. Synergetics. – New York, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 1977. – 325 p.
11. Ilya Prigogine. The End of Certainty. Time, Chaos and the New Laws of Nature. – New York: The Free Press, 1997. – 228 p.
12. John S. Nicolis. Dynamics of Hierarchical Systems. An Evolutionary Approach. – Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg – New York, Tokyo, 1986. – 397 p.

References

1. Bevzenko L.D. Sotsialna samoorganizatsiia. Synerhetychna paradyhma: mozhlyvosti sotsialnykh interpretatsii: avtoref. dys.... d-ra sotsiolohichnykh nauk: spets. 22.00.02 “Metodolohiia ta metody sotsiolohichnykh doslidzhen” / Bevzenko Liubov Dmytrivna. – К., 2005. – 36 s.

2. Dobronravova Y.S. Synerhetyka: stanovlyenyne lyneinoho myshlenyia / Yryna Serafymovna Dobronravova. – K.: Kyevskiy natsyonalnyi unyversytet ymeny Tarasa Shevchenko, 1990. – 146 s.
3. Dorohuntsov S.I. Stalyi rozvytok – tsyvilizatsiyni dialoh pryrody i kultury / S.I. Dorohuntsov, O.M. Ralchuk // Visnyk NAN Ukrainy. – 2001. – № 10; [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu <http://www.nbu.gov.ua/portal/all/herald/2001-10/4.htm>
4. Kniازهva E.N. Zakony evoliutsyy y samoorhanyzatsyy slozhnykh system / E.N. Kniازهva, S.P. Kurdiymov. – M.: Nauka, 1994. – 240 s.
5. Komarova Yu. Deiaki aspekty analizu strukturnoi samoorhanizatsii politychnoi systemy / Yu. Komarova // Politychni menedzhment. – 2005. – № 1 (10). – S. 97–112.
6. Oliichenko I.M. Synerhetychni pidkhdid do informatsiinoho zabezpechennia systemy derzhavnoho upravlinnia / I.M. Oliichenko // Ekonomika ta derzhava. – 2010. – № 2. – S. 109–110.
7. Synerhetychna paradyhma ekonomiky: svitohliad na rol synerhetyky, ekonomichni katehorii v konteksti synerhetyky, synerhetyka slabkykh syhnaliv, synerhetyka korporatyvnoho upravlinnia, synerhetyka stiikosti ekonomichnykh system, synerhiina tekhnolohiia reklamy: monohrafiia / [Khodakivskiy Ye.I., Hrabar I.H., Tsal-Tsalko Yu.S., ta in.; za red. Ye.I. Khodakivskoho]. – Zhytomyr: Ruta, 2007. – 154s.
8. Khaken H. Tainy pryrody. Synerhetyka: uchenye o vzaymodeistviy / H. Khaken. – Moskva-Yzhevsk: Ynstytut kompiuternykh yssledovanyi, 2003. – 320 s.
9. Andrew Campbell, Kathleen Sommers Luchs. Strategic Synergy (2nd Edition) International Thomson Business Press, 1998. – 327 p.
10. Hermann Haken. Synergetics. – New York, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 1977. – 325 p.
11. Ilya Prigogine. The End of Certainty. Time, Chaos and the New Laws of Nature. – New York: The Free Press, 1997. – 228 p.
12. John S. Nicolis. Dynamics of Hierarchical Systems. An Evolutionary Approach. – Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg-New York, Tokyo, 1986. – 397 p.

УДК 351(477)

Пилинський Я.М.,

кандидат філологічних наук,

головний науковий співробітник

Інституту педагогічної освіти і освіти дорослих,

Національна академія педагогічних наук України

(Україна, Київ), pylynskyi@gmail.com

ТИПОЛОГІЯ СУСПІЛЬСТВА ЯК ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розвиток економічного, соціального, політичного, правового простору України може відбуватися лише за умови залучення повною мірою її людського капіталу. Його якість безпосередньо залежить від індивідуального успіху, як внеску, кожного окремого громадянина у загальний успіх. І там, де більшість громадян прагнуть не лише дорівнятися, але і перевершити один одного, спрацьовує ефект мультиплікації сил, спрямованих до досконалості, до творчості та розвитку. У таких суспільствах всі сили діють злагоджено на поліпшення добробуту кожного. Саме людський чинник, людський капітал (за підтримки належного культурного, освітнього рівня, моралі, індивідуальних якостей громадян та їх постійного вдосконалення), а не природні ресурси та інші джерела матеріального багатства, є головною запорукою добробуту держави. Від того, якої якості цей капітал та якими є умови його інвестування, власне, і залежить успіх чи не успіх того чи іншого національного проекту.

Ключові слова: людський капітал, моральні цінності, економічна поведінка, приватна власність, верховенство права.

Pylynsky Ya.M.,
Candidate of Philology, Chief Scientist
of Institute of Pedagogical Education and Adult Education,
National Academy of Educational Sciences of Ukraine
(Ukraine, Kyiv), ypylynskyi@gmail.com

Typology of society as problems of public administration and local government

The development of economic, social, political and legal space in Ukraine could happen only in case of the full involvement of its human capital. Its quality depends on individual success as the contribution of each individual citizen in the overall success. And where most citizens seek not only emulate, but to out do each other, the work forces multiplier effect aimed for excellence, creativity and development. In such societies, all forces act in concert to improve the well-being of everyone. It is the human factor, human capital (supported by the proper cultural, educational, moral, individual qualities of citizens and their constant improvement) and but not the natural resources and other sources of material wealth, are the main guarantee of the welfare of the state. And success of a national project depend mostly on the quality this capital, as well as on conditions for its investment.

Key words: *human capital, moral values, economic behavior, private property, the rule of law.*

Пилинский Я.Н.,
кандидат филологических наук,
главный научный сотрудник Института
педагогического образования и образования взрослых,
Национальная академия педагогических наук Украины
(Украина, Киев), ypylynskyi@gmail.com

Типология общества как проблемы государственного управления и местного самоуправления

Развитие экономического, социального, политического, правового пространства Украины может произойти только при условии привлечения в полной мере ее человеческого капитала. Его качество напрямую зависит от индивидуального успеха, как взноса, каждого отдельного гражданина в общий успех. И там, где большинство граждан стремятся не только сравниться, но и превзойти друг друга, срабатывает эффект мультипликации сил, направленных к совершенству, к творчеству и развитию. В таких обществах все силы действуют слаженно на улучшение благосостояния каждого. Именно человеческий фактор, человеческий капитал (при поддержке надлежащего культурного, образовательного уровня, морали, индивидуальных качеств граждан и их постоянного совершенствования), а не природные ресурсы и другие источники материального богатства, являются основным залогом благосостояния государства. Собственно от того, какого качества этот капитал, и каковы условия его инвестирования, зависит успех или неуспех того или иного национального проекта.

Ключевые слова: *человеческий капитал, нравственные ценности, экономическое поведение, частная собственность, верховенство права.*

Істиною, яка не потребує доказів є те, що більшість людей прагне жити краще, і докладають чимало зусиль для того, щоб поліпшити своє життя. Проте це не завжди вдається, а інколи будь-які зусилля так і залишаються марними. Але якщо для окремої людини можна досить точно окреслити виграшні і програшні сценарії, і більш-менш вірогідно спрогнозувати наслідки їх втілення, то для великих груп людей, а тим паче націй, зробити це набагато складніше. Адже функціонування великого соціуму – це вже рівняння з такою кількістю невідомих і перемінних, що розв'язати його успішно часом так нікому і не вдається. Саме тому держави і суспільства не лише прогресують, але і занепадають, а деякі просто зникають, залишаючи у пам'яті нащадків розмитий слід із переказів і міфів.

Тому і не дивно, що сучасна політична і економічна думка все частіше шукає відповідь на, здавалося б, просте питання: чому нації занепадають? – і переважно шукають відповідь на нього, досліджуючи джерела творення багатства та намагаючись виявити умови тривалого існування бідності [1]. Хоча пояснення бувають досить вичерпними, а рекомендації переконливими, досить часто у цих дослідженнях губиться дуже важливий аспект. А саме, в тіні залишається те, що успіх усіх складається із окремих успіхів кожного, а отже, успіх держави – успіх нації, дуже залежить від індивідуального успіху як внеску кожного окремого громадянина у загальний успіх. І там, де більшість громадян прагнуть не лише дорівнятися, але і перевершити один одного, спрацьовує ефект мультиплікації сил спрямованих до досконалості, до творчості і розвитку. У таких суспільствах сили всіх діють злагоджено на поліпшення добробуту кожного. І хоча ці слова звучать на перший погляд як чергова утопія, проте сучасні дослідження свідчать, що саме людський чинник, людський капітал, а не природні ресурси є головним джерелом добробуту держави і від того, якої якості цей капітал, і якими є умови його інвестування, власне, і залежить успіх чи не успіх того чи іншого національного проекту. Поняття «людський капітал» – це інше більш сучасне визначення відомого усім поняття культура у його найбільш широкому і всеохопному сенсі: це і ставлення до власного здоров'я, міжособистісних взаємин, ставлення до сім'ї та дітей, повага до сусідів, це прагнення до нових знань, це етичні норми поширені у суспільстві, дотримання законів, уникнення насильства тощо.

На думку сучасних дослідників, саме культура громадян у своїй сукупності й індивідуальній окремішності має вирішальне значення для успішності суспільства, або є головною причиною його стагнації та занепаду.

Очевидно, що якщо суспільство не ставиться шанобливо до об'єктивних фактів, до знання і, зрештою до науки, освіти, то це вкрай несприятливо для нього не тільки в плані продуктивності, конкурентоспроможності та економічного розвитку, це суттєво звужує його можливості створити дієві і справедливі демократичні інститути, а отже, створити умови з відкритими кар'єрними ліфтами для талановитої і освіченої молоді. Це особливо стосується тих чинників які формують самоповагу та ідентичність, унікальність особистості. Так, наприклад, на думку Б. Льюїса: «Коли люди бачать, що справи йдуть геть погано, вони запитують себе або: «Що ми зробили не так?», або: «Хто винен у наших нещастях?» Перше питання визначає модель мислення, яка несамохіть створює передумови для наступного запитання: «Яким чином ми можемо виправити ситуацію?» [2, с. 121]

Друге запитання породжує почуття безпорадності, воно веде до пошуку винних, появи теорії змови і до поширення параної. Латинська Америка в другій половині ХХ ст. вибрала доктрину «залежності» і параною, а Японія у попередньому сторіччі запитала себе: «Яким чином можна виправити ситуацію?», і, відповідаючи на це запитання, стала провідною економічною потугою у світі, адже взяла на озброєння освіту і науку [3, с. 7].

Нещодавно зусиллями групи вчених на замовлення Світового банку було проведено цікаве дослідження і розроблено «Типологію суспільств з високим рівнем культурного капіталу та з низьким рівнем культурного капіталу», що спрощено можна визначити як суспільства успішні та неуспішні, прогресуючі чи стагнуючі (регресуючі).

Безумовно, як і будь-яка наукова абстракція ця типологія не є вичерпною, проте з її допомогою можна краще зрозуміти наявність яких культурних рис спричиняє розвиток суспільства і його економічне процвітання, а наявність яких веде до стагнації та занепаду [4, с. 16-18]. У більшості своїй ці ознаки давно відомі і окремо давно вже описані, проте зібрані разом дають змогу краще оцінити розвитковий потенціал будь-якого суспільства, чи вірогідно передбачити його занепад. Адже суспільства, як нині відомо розвиваються не лінійно, по висхідній, як вважалося у нас ще донедавна – від рабовласницького ладу до комунізму.

Проблема нашого сприйняття суспільного розвитку полягає в тому, що ми переважно сприймаємо його, передусім, як технічний прогрес чи прогрес технологій. Проте на відміну від технологічного прогресу [5], розвиток суспільства відбувається значно складнішим чином оскільки залежить від розвитку індивідів, його культури, освіти та моралі. А в цій

сфері поліпшення не такі очевидні. Головна проблема полягає в тому, що вони мають поновлюватися з кожним наступним поколінням. І тому щонайменший крок назад чи вбік у якійсь одній галузі, може спричинити суттєві зміни в усьому суспільстві. Класичний приклад – прихід до влади нацистів унаслідок демократичних виборів у Веймарській республіці і поведження німців, вихованих за відомим висловлюванням, шкільним учителем буцімто на літературі Гете та ідеях Гумбольдта, Канта і Гегеля [6].

Індивідуальні якості, що є підґрунтям для існування демократії, толерантності та верховенства права, не можуть бути виховані чи сформовані раз і назавше, вони мають постійно відтворюватися і, бажано, розвиватися та вдосконалюватися у кожному новому поколінні. Саме це є крихкою запорукою суспільного розвитку і запобіжником від зворотного поступу. На жаль, у багатьох суспільствах бракує розуміння цього надскладного завдання. Як сказав нещодавно один голландський політик, «Наша молодь вважає, що демократія це як дощ, вона існувала завжди і завжди буде незалежно від наших дій». Таке порівняння виглядає тим більш іронічно, якщо згадати про кліматичні особливості де-небудь у північній Африці, чи на Близькому Сході.

Отже, необхідно зрозуміти, що для існування демократичного, успішного суспільства, громадяни мають володіти певними ознаками, чи властивостями, які по суті програмують суспільство на успіх. Тому сучасні дослідники виділяють понад 20 різних, проте взаємно пов'язаних ознак.

Найважливішими серед них є світоглядні, ціннісні, економічні і соціальні. Оскільки нас усіх цікавить відповідь на питання так коли ж ми нарешті будемо жити добре? – спробуємо поглянути на наше суспільство, застосувавши вже опрацьовані у інших країнах критерії, які дадуть нам, принаймні, відповідь на питання: а чи є у нас підстави на це сподіватися? Бо якщо у суспільства в усій сукупності його громадян *en masse* не має справжнього внутрішнього потенціалу до покращення, то чи варто на нього сподіватися? А, можливо, для цього треба змінитися і громадянам і суспільству в цілому?

Як свідчать сучасні дослідження, у суспільствах з високим рівнем культурного капіталу домінуюча релігія (чи її особливий варіант – науковий атеїзм) виховує раціональність та жагу до звершень; вона стимулює прагнення досягти матеріальних цілей; визначає сконцентрованість на поцейбічному світі і прагматизм. Як наслідок, підтримує віру в здатність людини самій змінити своє життя на краще, а отже виховує сконцентрованість на майбутньому, сприяє плануванню, виховує пунктуальність, і здатність відкладати задоволення потреб на майбутнє. У такому зорієнтованому на майбутнє суспільстві багатство вважається продуктом людської творчості, а тому, може бути збільшене.

У своїй відомій книзі «Мое життя та робота» Генрі Форд написав, що засадничим принципом його роботи є відсутність страху перед майбутнім і пошана до минулого. Той, хто боїться майбутнього, хто боїться невдачі, обмежує свою діяльність. Невдача – це лише можливість вдумливіше розпочати все знову. Крім того, він вважав, що:

- *Праця і тільки праця створює цінності. Через працю і тільки через працю, буде забезпечене здоров'я, багатство та щастя.*

- *Якість – це коли все зроблено правильно, навіть якщо ніхто не перевіряє.*
- *Функцією бізнесу є виробництво для споживання, а не примноження грошей.*
- *Ледарям не місце в цивілізованому суспільстві.*

Ці максими видатного підприємця і організатора виробництва досить чітко окреслюють не лише його власні моральні чесноти, але і транслиують їх суспільству. Робіть як я і ви також будете успішні [7].

У своїй останній книзі «Хто ми? Виклики американської національної ідентичності» С. Хантінгтон підкреслював провідну роль англо-протестантської культури в успіху Америки. До головних складових цієї культури він зарахував передусім верховенство права; повагу до індивідуальних прав; обмеження державної влади; поєднання індивідуалізму з почуттям спільності; свободу, включаючи релігійну свободу; етичний кодекс, який виховує довіру; трудову етику; відданість людському прогресу, особливо тому, який досягається через освіту. Ці

цінності в основі своїй поділяються більшістю розвинених країн світу, наприклад країнами Північної Європи. Проте зазвичай вони не виявляються в країнах ісламського світу, Африки та Латинської Америки які ніяк не можуть дорівнятися у своєму розвитку до країн «золотого мільярда» [8, с. 61-62].

Таким чином, у суспільствах, де релігія виховує ірраціональність, утримує від прагнення до матеріальних цілей, породжує сконцентрованість на потойбічному світі формується низький рівень культурного капіталу. У такому суспільстві переважає фаталізм і пасивність, сконцентрованість на теперішньому та минулому викликає зверхнє ставлення до планування, пунктуальності і заощаджень. У такому суспільстві багатство – це те, що вже існує, і тому більшість громадяни зорієнтовані на його перерозподіл, а не на примноження.

Як бачимо, у суспільстві формуються основні цінності, які або сприяють його розвитку, або гальмують цей розвиток.

Цінності, які сприяють прогресу суспільства, мають бути жорсткими, але водночас реалістичними, вони повинні виховувати довіру серед його членів. Серед життєвих чеснот головними є: охайність, чемність, пунктуальність, добре зроблена робота. Важливе місце у такому суспільстві посідає ставлення до освіти. Її здобуття є пріоритетним. У суспільстві панує переконання в тому, що освіта є абсолютно необхідна, оскільки розвиває незалежність, неортодоксальність, інакомислення і творчий підхід.

Як вважав президент Джордж Буш (молодший), упродовж усієї історії для американців ресурсами були ґрунт і каміння, земля і вода, сховані в землі багатства. Однак все змінилося. Наші безмежні ресурси, переконаний він, знаходяться в людях – їх розумі, винахідливості, кмітливості. Якщо ми прагнемо, щоб Америка була конкурентоспроможною в наступному столітті, ми повинні взяти на себе відповідальність за освіту. Якщо ми хочемо, щоб Америка залишилася лідером, ми маємо бути попереду інноваційних процесів в освіті» [9].

У суспільствах з низьким рівнем економічного розвитку етичний кодекс достатньо гнучкий, спостерігається великий розрив між утопічними нормами та реальною поведінкою, що породжує недовіру між членами суспільства, лицемірство та дводумність. Для членів такого суспільства моральні чесноти насправді не дуже важливі, водночас, велике значення мають любов, справедливість, сміливість.

Різний етичний кодекс формує суспільства з різними типами економічної поведінки.

Для суспільств з високим рівнем культурного капіталу важливим є принцип «жити, щоб працювати», і розуміння того, що саме праця є джерелом багатства, ощадливість слугує джерелом інвестицій та веде до процвітання не утримує від інвестицій у творчість. У такому суспільстві конкуренція спонукає до поліпшення стандартів, гарантує відкритість та швидку адаптацію до інновацій, а кар'єрне просування відбувається на основі власних досягнень.

Для суспільств з низьким рівнем культурного капіталу важливим є принцип «працювати, щоб жити»; адже праця не веде до багатства: бо вона – доля бідняків. У такому суспільстві спостерігається гонитва за рентою, готовність до ризику є низькою, а ощадливість сприймається як загроза рівності. Конкуренцію розглядають як агресію, що несе загрозу рівності і привілеям, тому має місце повільна адаптація до інновацій, а кар'єрне зростання відбувається переважно на основі сімейних зв'язків і/або стосунків із покровителем.

Такі чинники визначають і відповідну соціальну поведінку.

Для суспільств з високим рівнем культурного капіталу важливим є верховенство права, «розумна» законотворчість, корупція неприйнятна і переслідується. У такому суспільстві високий рівень самоідентифікації із суспільством в цілому, тому ідея «сім'ї» поширюється на все суспільство, що сприяє довірі, співробітництву, об'єднанню та добровільній участі у громадських справах переважної більшості громадян.

Для суспільств з низьким рівнем культурного капіталу важливими є зв'язки та гроші, тому ставлення до корупції є терпимим. Громадянам властива ідентифікація із вузькою спільнотою, сім'я – це фортеця, яка захищає тебе від суспільства, тому недовіра спричиняє надмірний індивідуалізм і як наслідок, аномію – коли закони у державі не діють, або діють вибірково.

Однією з причин того, що в багатьох суспільствах поширена значна корупція, вважає Менкур Олсон, є те, що уряди встановлюють вимоги, виконання яких всі або майже всі приватні суб'єкти прагнуть уникнути, і ніхто в приватному секторі не зацікавлений в тому, щоб повідомляти органи влади про порушення законів. А коли порушення виявлено, то обидві приватні сторони виявляють зацікавленість в тому, щоб підкупити посадових осіб з метою приховати це і уникнути переслідування. По суті всі стимули приватного сектору – на боці порушення правил. А уряд рано чи пізно стає корумпованим і неефективним [10, с. 88].

Головним інструментом, рушієм, а також регулятором в успішному суспільстві, на нашу думку, є приватна власність.

Сьогодні, після завершення «боротьби двох систем» цілком очевидно, що свободу, справедливість, мир і процвітання нелегко реалізувати в суспільстві, позбавленому захищеної, децентралізованої приватної власності. Свого часу наші співгромадяни, які потрапили під прес комуністичного режиму швидко зрозуміли, що за відсутності права власності всі інші права – лише декларація, яка не означає нічого, або майже нічого. Приватна власність – це компроміс між нашим прагненням до необмеженої волі та визнанням того, що інші мають подібні бажання і права. Приватна власність – це чи не найважливіша умова для того, щоб бути вільним і водночас захищеним від волі інших [11, с. 48].

Сьогодні цілком очевидно, що недоторканності приватного життя неможливо досягти без поваги до приватної власності. Права і власність це – могутній захист від державної влади. У суспільстві, що поважає і захищає власність, влада розподілена, хоча не завжди рівномірно, адже вона (власність) століттями була не віддільна від влади. Проте, подібно до будь-яких справжніх прав, право власності захищає слабких від сильних. Тому нині заклик до захисту прав власності в країнах «третього світу» – це не спроба допомогти багатим, адже захисту власності потребують не ті, у кого є рахунки у закордонному банку. Він потрібний мізерному і ненадійному майну бідняків [13, с. 62].

Інститут приватної власності є вирішальним і для встановлення справедливості у суспільстві. Це один з головних аргументів на його користь, хоча, на зв'язок приватної власності і справедливості вказують вкрай рідко – переважно тому, що соціальна справедливість розуміється, як розподіл вже наявних, напрацьованих благ. Тому нерівність швидше розглядається як несправедливість. Однак саме приватна власність робить людей відповідальними за свої дії у процесі продукування матеріальних благ. Вона гарантує, що люди безпосередньо на практиці побачать наслідки своїх дій. Власність захищає нас і, крім того, оточує нас дзеркалами, які показують нам наслідки нашої діяльності, і нашої поведінки. І ошадливий, і марнотратний, як правило, врешті-решт отримують по заслугах. Тож суспільство, засноване на приватній власності, рухається до інституціоналізації справедливості. Крім того, власність – це дієва протиотрута проти егоїзму.

Водночас власність – це ще й найбільш миролюбний з інститутів. У суспільстві, заснованому на приватній власності, блага можна або добровільно виміняти, або створити свої власні. Поки держава захищає права власності, блага не можна просто забрати силою. Водночас, суспільство, правові інститути якого заохочують створення багатства, становить меншу загрозу для багатства сусідів. Навпаки, в суспільствах з колективною власністю будуть процвітати зграї бандитів і грабіжників, які весь час зазіхатимуть на майно сусідів і намагатимуться привласнити чуже. Крім того, приватна власність дає змогу країні достатньо збагатитися для того, щоб захиститися від агресивних сусідів, що також знижує ймовірність конфліктів. Приватна власність і розосереджує владу, і водночас захищає громадян від насильства. Вона дає їм можливість складати власні плани і використовувати інформацію, якою володіє тільки власник. Громадяни не лише мають можливість планувати своє життя і діяльність, а й напевно, змушені так чинити, адже між власністю і процвітанням існує природний внутрішній зв'язок [14].

Основою ринкової діяльності є обмін, а коли блага перебувають в колективній власності, обміняти їх не так-то легко. Тому економіка вільного ринку може бути побудована тільки на основі приватної власності. Права власності, це – безумовно «фундамент ринкової економіки». Приватне володіння дає змогу громадянам «оцінювати» те, чим вони володіють

(у побутовому і фінансовому сенсі), і «реалізувати» цю цінність. Зв'язок між процвітанням і приватною власністю стали визнавати лише недавно. Тривалий час вважали, що планова і централізовано керована економіка зможе вдосконалити вільний ринковий порядок. Але виявилось, що розпорядження чиновників, які не володіють власністю, не замінять безмежного розмаїття ринкових оцінок і ринкового обміну. Основною економічною ілюзією соціалізму була віра в те, що планові органи здатні замінити ринкові оцінки і обмін та ще й поліпшити результати, досягнуті приватною власністю, бо вони набагато кращі, тому що вони нібито більш справедливі [15].

Однак, оскільки жодна країна з плановою економікою (колективною, державною власністю) так і не змогла не те що дорівнятися, а навіть наблизитися за рівнем добробуту громадян до країн з ринковою економікою (приватною власністю), то висновок на користь останньої [16].

Для суспільств з високим рівнем культурного капіталу характерним є розосередження або поділ влади, створення стримувань і противаг, відповідальність перед суспільством та прийняття рішень консенсусом на основі широкого публічного обговорення. Еліти демонструють високу відповідальність перед суспільством, держава є світською, а церква повністю відокремлена від держави.

Для суспільств з низьким рівнем культурного капіталу важливим є акцентування колективності, влада є централізованою і нічим не обмеженою, часто довільною. Еліти зорієнтовані на отримання ренти та експлуатацію, релігія відіграє важливу, чи навіть головну роль у житті громадянського суспільства.

Запропонована типологія є досить зручним інструментом оцінювання розиткового потенціалу суспільства як на макро- (загальнодержавному) рівні, такі і на мікро- (регіональному) рівні. Її застосування допоможе визначити напрями суспільних змін і точки прикладання зусиль реформаторів.

Для того, щоб вона не виглядала абстрактно для підтвердження цієї думки наведемо кілька прикладів.

Верховенство права. Що це означає у практичному вимірі? На нашу думку, передусім, це означає недоторканність приватної власності, її невідчужуваність жодним способом, крім чітко прописаного у законах країни (вони мають бути прописаними) із жорстким дотриманням усіх процедур. За таких умов будь-які інвестиції є захищеними, а отже, територія може розвиватися.

Що сталося, наприклад, із чернігівськими заводами? Їх порізали на брухт! Чому? Є різні пояснення: як то – неефективність, низька рентабельність, відсутність попиту тощо. Проте, як видається, головною причиною занепаду промислового виробництва у регіоні, та і по всій Україні, була не лише не прозорість приватизації, але і, що набагато важливіше, відсутність надійних гарантій власності. За таких умов порізати на брухт і одержати хоч якийсь зиск для нового власника було найкращою стратегією. Адже можуть відібрати.

Доки наше суспільство не зрозуміє просту істину, що безпека є товаром з високою доданою вартістю, а це вже давно зрозуміли наші європейські і американські сусіди, капітал буде струменіти звідси туди, а не навпаки.

Це саме стосується і умов функціонування бізнесу на мікрорівні, який мають забезпечувати новостворені громади і їх громадяни. Успішними у своєму розвитку будуть лише ті з них, які гарантуватимуть повну безпеку інвестування всіх видів капіталу на своїй території. А для цього потрібно для початку дотримуватися простих і вічних правил як-то: не вкради, і не бажай ближньому своєму того, що ти не побажав би собі.

Список використаних джерел

1. Аджемоглу Д., Робінсон Дж. Чому нації занепадають? / Д. Аджемоглу, Дж. Робінсон. – К.: Наш формат, 2016. – 440 с.
2. Lewis Bernard. The West and the Middle East, Foreign Affairs (January-February 1997). – P. 121

3. Landes David. Culture Makes Almost All the Difference, Culture Matters, New York: Basic Books, 2000. – P. 7.
4. Harrison Lawrence. Jews, Confucians and Protestants: Cultural Capital and the End of Multiculturalism. Rowman & Littlefield Publishers, 2012, pp.16-18.
5. Від грец. τεχνολογία, що походить від грец. τεχνολογος; грец. Τεχνη – майстерність, техніка; грец. Λογος – (тут) передавати) – наука («корпус знань») про способи (набір і послідовність операцій, їх режими) забезпечення потреб людства за допомогою (шляхом застосування) технічних засобів (знарядь праці).
6. Як писав професор географії Оскар Пешель після перемоги під Садовою пруської армії над австрійською: «Народна освіта є вирішальною у війні... коли прусаки побили австрійців, то це була перемога пруського вчителя над австрійським шкільним учителем» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bibliotekar.ru/encSlov/15/250.htm>
7. Форд Генрі. Моє життя та робота / [пер. з англ. Уляни Джаман]. – К.: Наш Формат, 2016. – 344 с.
8. Hantington. S. Who Are We? The Challenges to America's National Identity. Simon & Schuster; 2004. 61-62 p.
9. Буш Джордж (Молодший). Виступ перед Конгресом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ontheissues.org/celeb/George_W_Bush_Education.htm
10. Олсон М. Влада і процвітання. Подолання комуністичних і капіталістичних диктатур / М. Олсон / [пер. з англ. А. Іщенко]. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – С. 88.
11. Boyle James. Shamans, Software, and Spleens: Law and the Construction of the Information Society. Cambridge, MA/London: Harvard University Press, 1996, 270 p.
12. Райнерт Ерік С. Як багаті країни забагатіли... і чому бідні країни лишаються бідними / Ерік С. Райнерт. – К.: Темпора, 2014. – 444 с.
13. Де Сото Е. Загадка капіталу. Чому капітал перемагає лише на Заході і ніде більше / Е. Де Сото / [пер. з англ. М. Климчук]. – К.: Ніка-Центр, 2009. – С. 62.
14. Бергер П.Л. Капіталістична революція: п'ятдесят пропозицій щодо процвітання, рівності і свободи: монографія / П.Л. Бергер / [пер. з англ. С.О. Макеев]. – К.: Вища шк., 1995. – 247 с.
15. Bethell Tom. The Noblest Triumph: Property and Prosperity Through the Ages, 1999, Palgrave Macmillan. – P. 19–21.
16. Halchynskiy M.N. Liberalism: Lessons for Ukraine. – К. 2011. – 288 p.

References

1. Adzhemohlu D., Robinson Dzh. Chomu natsii zanepadaiut? / D. Adzhemohlu, Dzh. Robinson. – К.: Nash format, 2016. – 440 s.
2. Lewis Bernard. The West and the Middle East, Foreign Affairs (January-February 1997). – R. 121
3. Landes David. Culture Makes Almost All the Difference, Culture Matters, New York: Basic Books, 2000. – R. 7.
4. Harrison Lawrence. Jews, Confucians and Protestants: Cultural Capital and the End of Multiculturalism. Rowman & Littlefield Publishers, 2012, pp.16-18.
5. Vid hrets. τεχνολογία, shcho pokhodyt vid hrets. τεχνολογος; hrets. Τεχνη – maisternist, tekhnika; hrets. Λογος – (tut) peredavaty) – nauka (“korpus znan”) pro sposoby (nabir i poslidovnist operatsii, yikh rezhymy) zabezpechennia potreb liudstva za dopomohoiu (shliakhom zastosuvannia) tekhnichnykh zasobiv (znariad pratsi).
6. Yak pysav profesor heohrafii Oskar Peshel pislia peremohy pid Sadovoiu prusskoi armii nad avstriiskoii: «Narodna osvita ye vyrishalnoiu u viini... koly prusaky pobuly avstriitsiv, to tse bula peremoha pruskoho vchytelia nad avstriiskym shkilnym uchytalem» [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.bibliotekar.ru/encSlov/15/250.htm>

7. Ford Henri. *Moie zhyttia ta robota* / [per. z anhł. Uliany Dzhaman]. – K.: Nash Format, 2016. – 344 s.
8. Hantington. S. *Who Are We? The Challenges to Americas National Identity*. Simon & Schuster; 2004. 61-62 p.
9. Bush Dzhordzh (Molodshyi). *Vystup pered Konhresom* [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://www.ontheissues.org/celeb/George_W_Bush_Education.htm
10. Olson M. *Vlada i protsvitannia. Podolannia komunistychnykh i kapitalistychnykh dyktatur* / M. Olson / [per. z anhł. A. Ishchenka]. – K.: Vyd. dim «Kyievo-Mohylianska akademiia», 2007. – S. 88.
11. Boyle James. *Shamans, Software, and Spleens: Law and the Construction of the Information Society*. Cambridge, MA/London: Harvard University Press, 1996, 270 p.
12. Rainert Erik S. *Yak bahati krainy zabahatily...i chomu bidni krainy lyshaiutsia bidnymy* / Erik S. Rainert. – K.: Tempora, 2014. – 444 s.
13. De Soto E. *Zahadka kapitalu. Chomu kapital peremahaie lyshe na Zakhodi i nide bilshe* / E. De Soto / [per. z anhł. M. Klymchuk]. – K.: Nika-Tsentr, 2009. – S. 62.
14. Berher P.L. *Kapitalistychna revoliutsiia: piatdesiat propozytsii shchodo protsvitannia, rivnosti i svobody: monohrafiia* / P.L. Berher / [per. z anhł. S.O. Makeiev]. – K.: Vyscha shk., 1995. – 247 s.
15. Bethell Tom. *The Noblest Triumph: Property and Prosperity Through the Ages*, 1999, Palgrave Macmillan. – P. 19–21.
16. Halchynskiy M.N. *Liberalism: Lessons for Ukraine*. – K. 2011. – 288 p.

Розділ II. Проблеми децентралізації влади та територіальної реформи

УДК 346.5

Апанасенко К.І.

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, господарського,
адміністративного права та процесу,
Чернігівський національний технологічний університет
(Україна, Чернігів), podsnezhnik2009@mail.ru

ДОКУМЕНТИ ДОЗВІЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ, ЯКІ ВИДАЮТЬСЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

При підготовці статті автором були поставлені такі завдання: визначити групи і види документів дозвільного характеру, які повноважні видавати органи місцевого самоврядування; проаналізувати основи правового режиму цих документів; дослідити відповідну практику роботи органів місцевого самоврядування (на прикладі Чернігівської та Івано-Франківської областей). Встановлено, що органи місцевого самоврядування видають документи дозвільного характеру у сфері земельних відносин, спеціального використання природних ресурсів та інші документи (дозволи на порушення об'єктів благоустрою, на розміщення зовнішньої реклами, у галузі будівництва). Виявлено незаконну практику видачі органами місцевого самоврядування ордерів на проведення земляних робіт, паспорта прив'язки тимчасових споруд для впровадження підприємницької діяльності, дозволів у галузі торгівлі тощо. Запропоновано доповнити Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності ордером на знесення зелених насаджень.

Ключові слова: документ дозвільного характеру, орган місцевого самоврядування, господарська компетенція, дозвільні органи, дозвіл на порушення об'єктів благоустрою, ордер на знесення зелених насаджень.

Apanasenko K.I.

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of Department of civil economic,
administrative law and procedure,
Chernihiv National Technological University
(Ukraine, Chernihiv), podsnezhnik2009@mail.ru

Permissive documents given by organs of local government

The author defined such main tasks in the article as: to choose groups and kinds of permissive documents that can be given by organs of local government; to analyze a fundamentals of legal regime of these documents; to research an appropriate practice of organs of local government (in the case of Chernihiv and Ivano-Frankivsk regions). There were researched that organs of local government give permissive documents in a sphere of land relations, of special using of natural resources and another documents (permits for breaches of beautification's objects, for allocation of outside advertisement, in a sphere of building). An illegal practice of giving billets for earthy works, passports of linking of temporary buildings for enterprising, permits in a trade sphere etc. by organs of local government was found. A proposal to add the List of permissive documents in a sphere of economic work by a billet for wrecking of green plantings was made.

Key words: permissive document, organ of local government, economic power, permissive organs, permit for breaches of beautification's objects, billet for wrecking of green plantings.

Апанасенко Е.И.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры
гражданского, хозяйственного, административного права и процесса,
Черниговский национальный технологический университет
(Украина, Чернигов), podsnezhnik2009@mail.ru

**Документы разрешительного характера,
которые выдаются органами местного самоуправления**

При подготовке статьи автор поставил такие задачи: определить группы и виды документов разрешительного характера, которые полномочны выдавать органы местного самоуправления; проанализировать основы правового режима этих документов; исследовать соответствующую практику работы органов местного самоуправления (на примере Черниговской и Ивано-Франковской областей). Определено, что органы местного самоуправления выдают документы разрешительного характера в сфере земельных отношений, специального использования природных ресурсов и другие документы (разрешения на нарушение объектов благоустройства, на размещение наружной рекламы, в сфере строительства). Выявлено незаконную практику выдачи органами местного самоуправления ордеров на проведение земляных работ, паспорта привязки временных сооружений для осуществления предпринимательской деятельности, разрешений в сфере торговли и т.д. Предложено дополнить Перечень документов разрешительного характера в сфере хозяйственной деятельности ордером на снос зеленых насаждений.

Ключевые слова: документ разрешительного характера, орган местного самоуправления, хозяйственная компетенция, разрешительные органы, разрешение на нарушение объектов благоустройства, ордер на снос зеленых насаждений.

У рамках дозвільної системи у сфері господарювання права на здійснення окремих господарських операцій та видів господарської діяльності суб'єктам господарювання надають як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування. Основну кількість документів дозвільного характеру видають органи державної влади (не беручи до уваги сферу земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища) [1]. З огляду на процеси децентралізації влади, які тривають у нашій країні другий рік і передбачають передачу місцевому самоврядуванню максимального обсягу повноважень для вирішення місцевих справ, актуальним видається дослідити питання про те, які дозвільні документи повноважні видавати органи місцевого самоврядування згідно з реформованим законодавством про місцеве самоврядування.

Порушена нами проблематика практично не досліджувалась у науковій літературі. Хоча правовідносини з видачі документів дозвільного характеру є об'єктом дослідження ряду науковців [5-7], повноваження органів місцевого самоврядування у цій сфері системно не аналізувались. Певним виключенням, є наприклад, публікація О.П. Ігнатенка [3], в якій, серед іншого, розглядається питання про дозвільні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері благоустрою населених пунктів. Однак це лише одна галузь, в якій місцеві ради та їх виконавчі органи вправі видавати дозвільні документи, проте, вона не єдина. Як бачимо, маємо прогалину у теоретичних дослідженнях з питань дозвільної системи у сфері господарювання.

Завданнями нашої роботи є: визначити групи та види документів дозвільного характеру, які повноважні видавати органи місцевого самоврядування згідно з чинним законодавством; проаналізувати основи правового режиму цих документів; дослідити відповідну практику роботи органів місцевого самоврядування. Для аналізу практики застосування дозвільного законодавства у сфері господарювання будемо використовувати загальнодоступну інформацію про рішення органів місцевого самоврядування у цій сфері, яка міститься на сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України у вкладці «Реєстр адміністративних послуг місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (у розрізі адміністративно-територіальних одиниць України)» [4]. Досліджуватимемо відповідний досвід роботи органів місцевого самоврядування Чернігівської та Івано-Франківської областей.

Відповідно до ч. 5 ст. 26, ч. 1 ст. 53 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з питань відведення земельних ділянок і надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності не рідше ніж один раз на місяць скликається сесія сільської, селищної, міської ради. Засідання виконавчого комітету скликаються в міру необхідності, але також не рідше одного разу на місяць.

З норм Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» можна зробити висновок про три групи документів дозвільного характеру, які видаються органами місцевого самоврядування: 1) ті, які видаються у сфері земельних відносин; 2) ті, які видаються у сфері спеціального використання природних ресурсів; 3) інші документи дозвільного характеру. Так, згідно з п. 36 ч. 1 ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» міська, сільська, селищна рада вирішує питання про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу. Згідно з пп. 4 п. «б» ч. 1 ст. 33 цього Закону до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення. Відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 43 Закону виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішується питання про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу.

Предметом нашого дослідження є третя група документів дозвільного характеру з числа наведених вище. Зупинимось на аналізі правового режиму цих документів детальніше.

Аналіз норм Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» засвідчує, що до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить видача таких документів дозвільного характеру:

1) дозвіл на порушення об'єктів благоустрою (пп. 17 п. «а» ч. 1 ст. 30 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», п. 14 ч. 2 ст. 10, ч. 1 ст. 26-1 Закону «Про благоустрій населених пунктів», позиція 144 Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, затвердженого однойменним Законом (далі – Переліку)).

Типовий порядок видачі дозволів на порушення об'єктів благоустрою або відмови в їх видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання дозволів затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 870. Дія цього Порядку поширюється на юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, що здійснюють порушення об'єктів благоустрою, пов'язане з проведенням земляних та/або ремонтних робіт. Дозвіл не вимагається, якщо земляні та/або ремонтні роботи проводяться: особами, які мають документ, що посвідчує право власності або право користування земельною ділянкою, у тому числі право земельного сервітуту; у рамках підготовчих або будівельних робіт, право на проведення яких оформлене в установленому законодавством порядку.

Згідно з указаним Типовим порядком дозвіл видається виконавчим органом сільської, селищної, міської ради за місцем проведення робіт на підставі лише письмової заяви, що подається відповідною юридичною особою чи фізичною особою – підприємцем за встановленою формою. Інші документи для отримання дозволу не вимагаються. Дозвіл видається протягом 10 робочих днів з дня реєстрації заяви. Видача дозволу, його переоформлення, видача дублікату та анулювання дозволу здійснюються на безоплатній основі. Строк дії дозволу визначається з урахуванням умов проведення робіт і не може перевищувати один рік. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради веде реєстр дозволів. Дозвіл видається на проведення робіт, перелік яких наведено у **додатку 3 до вказаного Типового порядку** (наприклад, на земляні або монтажні роботи, не пов'язані з прокладенням, перекладенням, ремонтом інженерних мереж і споруд; земляні або монтажні роботи, пов'язані з розриттям дорожнього покриття вулиць, доріг, майданів, площ; роботи, пов'язані з порушенням благоустрою об'єктів зеленого господарства та ін.).

У Типовому порядку визначається (п. 7), що порядок видачі дозволів або відмови в їх видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання дозволів затверджується рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради на підставі Типового порядку. У разі коли відповідною місцевою радою не прийнято зазначене рішення, застосовується цей Типовий порядок.

Як з'ясувалось, у практиці роботи органів місцевого самоврядування у Чернігівській області такий дозвіл видається вкрай рідко. Наприклад, цей дозвіл надає Бобровицька міська рада; Менська міська рада видає дозвіл з «подвійною назвою» – «ордер на проведення земляних робіт (дозвіл на порушення об'єктів землеустрою)». Більшість же місцевих рад не видають дозволи на порушення об'єктів землеустрою, а видають *ордери (дозволи) на проведення земляних робіт* (наприклад, Борзнянська, Остерська, Корюківська міські ради, Голубицька сільська рада Ріпкинського району Чернігівської області). Місцеві ради посилаються на норми Закону України «Про благоустрій населених пунктів», однак цей Закон не передбачає такого дозволу, а регулює видачу дозволу на порушення об'єктів землеустрою (ст. 26-1).

На окрему увагу заслуговує наступний аспект аналізованих дозвільних відносин. Відповідно до п. 10 додатку 3 до Типового порядку, для установа нових, відновлення, ремонту та заміни існуючих малих архітектурних форм повинен видаватись дозвіл на порушення об'єктів землеустрою. Однак дослідження практики роботи органів місцевого самоврядування в Чернігівській та Івано-Франківській областях засвідчує, що ці норми Типового порядку фактично не застосовуються. Замість цього виконавчі органи місцевих рад надають право на розміщення малих архітектурних форм на території населених пунктів шляхом видачі *паспорту прив'язки тимчасових споруд для впровадження підприємницької діяльності*. При цьому вони посилаються на чинний наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 21 жовтня 2011 р. № 244 «Про затвердження порядку розміщення тимчасових споруд для впровадження підприємницької діяльності».

Такі дії органів місцевого самоврядування суперечать Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», однак вони є звичайними у практиці їх дозвільної діяльності. Наприклад, паспорт прив'язки тимчасових споруд для впровадження підприємницької діяльності видається виконавчими органами Прилуцької і Чернігівської міських рад у Чернігівській області, Калуської, Коломийської, Яремчанської міської ради, Єзупільської селищної ради Тисменицького району Івано-Франківської області. Посилаючись на Конституцію України і Закони України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про благоустрій населених пунктів», Івано-Франківська міська рада, натомість, видає дозвіл на встановлення тимчасової торгової споруди для ведення підприємницької діяльності, здійснює погодження паспорту літнього торгового майданчика. Коломийська міська рада видає як дозвіл на порушення землеустрою, так і висновок про можливість розміщення тимчасових споруд для впровадження підприємницької діяльності, базуючись на нормах статті 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;

2) *дозволи на розміщення зовнішньої реклами у населених пунктах* (пп. 13 п. «а» ч. 1 ст. 30 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», ч. 1 ст. 16 Закону «Про рекламу», поз. 63 Переліку). Так, відповідний виконавчий орган Прилуцької міської ради видає такий дозвіл під назвою «дозвіл на розташування рекламного засобу», Чернігівської міської ради – під назвою «дозвіл на тимчасове розміщення зовнішньої реклами».

Не узгоджується з чинним законодавством практика видачі дозволів у рекламній сфері, яка напрацьована Івано-Франківською міською радою. Як засвідчує Реєстр адміністративних послуг місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування [4], Івано-Франківська міська рада видає дозвіл на проведення рекламної акції, погодження проекту інформаційної вивіски на пам'ятці культурної спадщини, дозвіл на встановлення тимчасової виносної конструкції, дозвіл на розміщення гастрольної реклами

та реклами виставок товарів та послуг, дозвіл на розміщення світлових художньо-просторових рекламних композицій (неон, світловий шнур), дозвіл на розміщення художньо-просторової композиції (зелені насадження, фітокомпозиції тощо), які використовуються як рекламоносії, дозвіл на розміщення графічної (лазерної) проекційної установки. Переліком документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності (поз. 63) передбачено видачу лише одного виду дозвільних документів у рекламній сфері – дозволу на розміщення зовнішньої реклами; згідно з ч. 3 ст. 1 Закону «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» інші дозволи, крім передбачених цим Законом, не можуть вимагатись для отримання від суб'єктів господарювання. Крім того, Законом «Про рекламу» (абз. 2 ч. 1 ст. 16) прямо заборонено втручання органів державної влади і місцевого самоврядування у зміст і форму реклами при видачі дозволів на розміщення зовнішньої реклами. Не передбачають будь-якого поділу на підвиди дозволів у рекламній галузі і постанови **Кабінету Міністрів України** «Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами» від 29 грудня 2003 р. № 2067, «Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів» від 5 грудня 2012 р. №1135;

3) дозволи на виконання будівельних робіт, сертифікати про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, що належать до IV і V категорій складності, які видаються органами державного архітектурно-будівельного контролю (до числа яких належать, серед іншого, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю) (ч. 2 ст. 37, ч. 2 ст. 39, ч. 2 ст. 41 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», поз. 32, 121 Переліку).

Зважаючи на положення будівельного законодавства України (зокрема, будівельних норм), органи місцевого самоврядування в Україні видають не тільки дозволи на власне виконання будівельних робіт, як це передбачено Переліком (поз. 32, 121), а й інші дозвільні документи у галузі будівництва. Наприклад, Прилуцька міська рада та її виконавчі органи видають дозвіл на проведення будівельних робіт у межах орендованих земельних ділянок, дозвіл на перепланування та/або переобладнання (самочинне перепланування та/або переобладнання) нежитлових об'єктів містобудування, керуючись при цьому наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 17 травня 2005 р. № 76 тощо.

З огляду на норми чч. 3, 6 ст. 1 Закону «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», органи місцевого самоврядування не повноважні видавати інші документи дозвільного характеру. Однак практика їх роботи у Чернігівській та Івано-Франківській областях засвідчує протилежне – вони видають і інші види дозвільних документів, що не передбачені вказаним Законом. Так, було виявлено повсюдну практику видачі *ордерів на знесення зелених насаджень*. Згідно з нашим дослідженням, ордери на знесення зелених насаджень (на видалення (обрізки, спилування) зелених насаджень або інші аналогічні за назвою ордери) видають Прилуцька, Бобровицька, Борзнянська, Носівська, Остерська, Чернігівська міські ради, Козилівська сільська рада Корюківського району, Добрянська селищна і Голубицька сільська ради Ріпкинського району Чернігівської області.

Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності не передбачає такого дозволу, однак у ньому існує об'єктивна потреба для нормальної організації благоустрою населених пунктів. Суб'єкти господарювання часом мають необхідність знесення зелених насаджень на орендованих або інших земельних ділянках. Відповідні господарські операції можна розцінювати як такі, що потребують дозволу з боку уповноважених органів державної влади/ місцевого самоврядування, у значенні абзацу 4 ч. 1 ст. 1 Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Адже з огляду на суспільні інтереси, вирубка зелених насаджень публічної форми власності не може бути безконтрольною. Тому в Україні достатньо давно склалась практика отримувати дозвіл/ордер на такі дії від органів місцевого самоврядування (зараз – на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2006 р. № 1045 «Про затвердження Порядку видалення дерев, кущів, газонів і квітників у населених пунктах»).

Закон України «Про благоустрій населених пунктів» не врегульовує порядок видачі дозволу (ордера) на видалення зелених насаджень. Щодо таких дозволів Закон (ч. 3 ст. 28) встановлює: видалення дерев, кущів, газонів і квітників здійснюється в порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України. Не потребує отримання дозволу (ордера) на видалення зелених насаджень виконання робіт на підставі одного з документів, визначених частиною першою статті 34 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Згідно з п. 3 постанови КМУ від 1 серпня 2006 р. № 1045 видалення зелених насаджень на території населеного пункту здійснюється за рішенням виконавчого органу сільської, селищної, міської ради на підставі ордера (крім випадків, передбачених **пунктами 7-10** цього Порядку). Ордер на видалення зелених насаджень компетентний орган видає не пізніше наступного робочого дня після подання заявником документа про сплату відновної вартості зелених насаджень, що підлягають видаленню.

Зважаючи на викладене, слід внести зміни до Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», доповнивши цей Перелік таким документом, як «дозвіл (ордер) на видалення зелених насаджень» (ч. 3 ст. 28 Закону України «Про благоустрій населених пунктів»).

Неоднозначною, з правової точки зору, є ситуація щодо видачі місцевими радами дозволів на розміщення стоянок транспортних засобів на об'єктах благоустрою населених пунктів. Переліком документів дозвільного характеру такий дозвіл не передбачений, однак він видається багатьма місцевими радами в Чернігівській області (наприклад, Борзнянська й Остерська міські ради). Водночас, як і в ситуації з розміщенням малих архітектурних форм, ремонт та/або улаштування майданчиків для паркування транспортних засобів визначено законодавцем як вид господарських операцій, на який отримується дозвіл на порушення об'єктів благоустрою (додаток 3 до постанови Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 870).

Закон України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» не передбачає видачі дозвільних документів суб'єктам господарювання, які здійснюють торговельну діяльність. Однак, в порушення Конституції і законів України, місцеві ради і в Чернігівській, і в Івано-Франківській областях широко практикують видачу різного роду дозволів у сфері торговельної діяльності, функціонування закладів ресторанного господарства. Наприклад, виконавчим комітетом Прилуцької міської ради приймаються рішення про провадження торговельної діяльності за межами торговельних приміщень (рада керується загальними нормами Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про благоустрій населених пунктів», «Про регулювання містобудівної діяльності», постанови Кабінету Міністрів України від 15 червня 2006 р. № 833 «Про затвердження Порядку провадження торговельної діяльності та правил торговельного обслуговування на ринку споживчих товарів»). Борзнянська й Остерська міські ради Чернігівської області, Кричківська й Луквицька сільські ради Богородчанського району Івано-Франківської області видають дозволи на організацію місцевих ринків, ярмарків, посилаючись при цьому на повноваження виконавчих органів місцевих рад у галузі торговельного обслуговування й громадського харчування (ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Досить своєрідною є відповідна практика діяльності Івано-Франківської міської ради. Її виконавчі органи видають:

- погодження місця розташування для здійснення одноразової торгівлі (з посиланням на ч. 1 ст. 69 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»);
- погодження місць здійснення виносної дрібнороздрібної торгівлі (з посиланням на ч. 1 ст. 69 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», Закони України «Про захист прав споживачів», «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», «Про благоустрій населених пунктів»);
- погодження розміщення всесезонних торгових майданчиків біля стаціонарних закладів ресторанного господарства (посилаючись на ті ж Закони України).

Лисецька, Єзупільська і Березівські селищні ради Тисменицького району Івано-Франківської області надають узгодження відкриття закладу (підприємства) ресторанного господарства (згідно із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», абз. 3 п. 1.6 Правил роботи закладів (підприємств) ресторанного господарства, затверджених наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 24 липня 2002 р. № 219).

Зрозуміло, такі дії органів місцевого самоврядування не відповідають нормам Законів України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (абз. 2 ч. 1 ст. 4), «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» (чч. 3, 6 ст. 1). Закони не допускають видачі документів дозвільного характеру, які не внесені до вказаного Переліку, і прямо забороняють вимагати від суб'єктів господарювання такі дозвільні документи. Чинний Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності не передбачає будь-яких дозволів і погоджень на здійснення торговельних операцій. Значить, незаконна діяльність органів місцевого самоврядування з видачі торговельних дозволів і погоджень має бути припинена, як і інші подібні протизаконні практики.

Наприклад, Бобровицька міська рада надає дозвіл на проведення гастрольного заходу, обґрунтовуючи свої дії загальними нормами Законів України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 32), «Про гастрольні заходи в Україні». Однак ні ці Закони, ні Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності не передбачають такого виду документів дозвільного характеру.

Посилаючись на Закон України «Про благоустрій населених пунктів», статтю 103 Земельного Кодексу України, державні будівельні норми, Івано-Франківська міська рада надає погодження на встановлення огорожі у місті. Знову ж таки, чинне дозвільне законодавство не передбачає видачі таких погоджень.

Варто коротко зупинитись на поширеній практиці органів місцевого самоврядування з *погодження режиму роботи підприємств торгівлі та ресторанного господарства*. Відповідні рішення органів місцевого самоврядування не відносяться до числа дозвільних документів, але дуже близькі до них за своєю правовою природою, причому такі рішення прямо передбачені законом у числі тих, які місцеві ради повноважні видавати. Зокрема, згідно з пп. 9 п. «а», пп. 4 п. «б» ст. 30 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено: встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад; встановлення за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності. Такі повноваження реалізуються органами місцевого самоврядування Чернігівської й Івано-Франківської областей у належний спосіб.

Так, Прилуцька міська рада здійснює погодження режиму роботи торговельної діяльності та надання послуг на території м. Прилуки. Чернігівська міська рада встановлює режим роботи об'єктів торгівлі, закладів ресторанного господарства та сфери послуг у нічний час (згідно з рішенням виконавчого комітету Чернігівської міської ради від 18 червня 2012 р. № 150), аналогічні погодження здійснює Бобровицька і Сновська міські ради, Козилівська і Олександрівська сільські ради Корюківського району Чернігівської області. Івано-Франківська міська рада здійснює погодження режиму роботи суб'єктів господарювання (при роботі до 22.00 год. для закладів торгівлі, сфери послуг, відпочинку та розваг, з 23.00 год. для закладів ресторанного господарства). Погоджують графіки роботи об'єктів торгівлі, побутових послуг, громадського харчування Кричківська й Луквицька сільські ради Богородчанського району Івано-Франківської області.

Деякі місцеві ради видають *дозволи на здійснення операцій у сфері поводження з відходами*. Так, Бобровицька й Остерська міські ради надають дозволи на експлуатацію об'єктів поводження з небезпечними відходами, Добрянська селищна рада Чернігівської області – дозвіл на вивіз сміття. На сьогоднішній день правовий режим вказаних дозволів належним чином не забезпечено [2], в тому числі питання про дозвільні органи, повноважні видавати цей дозвіл.

Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності передбачає дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами (поз. 40), однак повноваження з видачі такого дозволу законом закріплені не за органами місцевого самоврядування. Відповідно до п. «к» ч. 1 ст. 20 Закону «Про відходи» дозволи на здійснення операцій у сфері поводження з відходами видаються місцевими державними адміністраціями. Згідно з п. «о» ч.1 ст. 20 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, належить видача документів дозвільного характеру в галузі охорони навколишнього природного середовища. Відповідні повноваження місцевих держадміністрацій і Мінприроди України розмежовані постановою КМУ від 3 серпня 1998 р. № 1218.

Щодо компетенції місцевого самоврядування у цій сфері, то згідно з п. 38 ч. 1 ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» до компетенції сільських, селищних, міських рад належить надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію.

Як бачимо, такі види дозвільних документів, як дозволи на експлуатацію об'єктів поводження з небезпечними відходами (дозволи на вивіз сміття) не передбачаються законом, а компетенцію з видачі дозволів у сфері поводження з відходами мають місцеві й центральні органи виконавчої влади. За Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради надають згоду на розміщення на території відповідного населеного пункту місць чи об'єктів для розміщення відходів. Тому відповідна хибна практика роботи окремих місцевих рад має бути узгоджена з чинним законодавством.

Таким чином, проведене нами дослідження засвідчило чисельні проблеми у практиці реалізації повноважень органами місцевого самоврядування у дозвільних відносинах у сфері господарської діяльності. Деякі з цих проблем обумовлені невдалими законодавчими конструкціями або неузгодженостями у правовому регулюванні відносин. Це стосується дозволу на порушення об'єктів благоустрою, правовий режим якого, очевидно, потребує вдосконалення, а також дозволу на знесення зелених насаджень. Останній має бути включений до Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності і врегульований належним чином на рівні закону, як цього вимагають положення Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Проте, деякі з виявлених нами проблем є результатом не відповідної законодавству роботи органів місцевого самоврядування. Було встановлено, що окремі з цих органів і в Чернігівській, і в Івано-Франківській областях видають дозволи у галузі торгівлі, гастрольної діяльності, організації місцевих ярмарків, поводження з відходами, які не передбачені законом як обов'язкові для видачі. Приймаючи відповідні рішення у сфері видачі документів дозвільного характеру, органи місцевого самоврядування встановлюють протиправні обмеження у підприємницькій діяльності суб'єктів господарювання, які прямо заборонені законом і трактуються як антиконкурентні дії органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління (ст. 15 Закону «Про захист економічної конкуренції»). Така незаконна діяльність місцевих рад та їх виконавчих органів має бути припинена.

Список використаних джерел

1. Апанасенко К.І. Перелік дозвільних органів у значенні Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» / К.І. Апанасенко // Проблеми захисту прав та свобод людини і громадянина: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. молодих вчених і студентів (м. Чернігів, 19–20 травня 2016 р.). – Чернігів: Черніг. нац. технол. ун-т, 2016. – 320 с. – С. 114–120.

2. Апанасенко К.І. Про правовий режим дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами / К.І. Апанасенко // Правове забезпечення економічного розвитку та екологічної безпеки суспільства: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої 50-й річниці створення кафедри господарського права Донецького національного університету (14–15 травня 2015 р., м. Вінниця) / Донецький національний університет; [за заг. ред. проф., д-ра юрид. наук А.Г. Бобкової]. – Вінниця: ДонНУ, 2015. – 328 с. – С. 257–260.
3. Ігнатенко О.П. Нормативно-правове забезпечення функціонування дозвільної системи у сфері благоустрою населених пунктів / О.П. Ігнатенко // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2014. – Вип. 2; [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [file:///C:/Users/Acer/Downloads/Patp_2014_2_23%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Acer/Downloads/Patp_2014_2_23%20(2).pdf)
4. Реєстр адміністративних послуг місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (у розрізі адміністративно-територіальних одиниць України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=2207e40c-b8ab-486f-a1a4496fc9f3fe48&title=ReiestrAdministrativnihPoslugMistsevikhDerzhavnikhAdministratsiiTaOrganivMistsevogoSamovriaduvannia-uRozriziAdministrativno-teritorialnikhOdinitsUkraini>
5. Романяк М.М. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки: автореф.... дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Романяк Михайло Михайлович; Ін-т педагогіки АПН України. – Ірпінь, 2010. – 18 с.
6. Сіверін В.І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації: автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сіверін Володимир Іванович. – Х., 2010. – 19 с.
7. Солошкіна І.В. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підприємництва: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І.В. Солошкіна; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2006. – 195 с.

References

1. Апанасенко К.І. Perelik dozvilnykh orhaniv u znachenni Zakonu Ukrayiny "Pro dozvil'nu systemu u sferi hospodarskoyi diyal'nosti" / К.І. Апанасенко // Problemy zakhystu prav ta svobod lyudyny i hromadyanyna: materialy Vseukrayinskoyi nauk.-prakt. konf. molodykh vchenykh i studentiv (m.Chernihiv, 19–20 travnya 2016 r.). – Chernihiv: Chernih. nats. tekhnol. Un-t, 2016. – 320 pp. – Pp. 114–120.
2. Апанасенко К.І. Pro pravovyy rezhym dozvolu na zdiysnennya operatsiy u sferi povodzhennya z vidkhodamy / К.І. Апанасенко // Pravove zabezpechennya ekonomichnoho rozvytku ta ekolohichnoyi bezpeky suspilstva: Materialy Vseukrayinskoyi naukovopraktychnoyi konferentsiyi, prysvyachenoyi 50-iy richnytsi stvorennya kafedry hospodarskoho prava Donetskoho natsionalnoho universytetu (14–15 travnya 2015 r., m. Vinnytsya) / Donetsky natsionalnyy universytet; [za zah. red. prof., d-ra yuryd. nauk A.H. Bobkovoyi]. – Vinnytsya: DonNU, 2015. – 328 pp. – Pp. 257 – 260.
3. Ihnatenko O.P. Normatyvno-pravove zabezpechennya funktsionuvannya dozvilnoyi systemy u sferi blahoustroyu naselenykh punktiv // Publichne administruvannya: teoriya ta praktyka. – 2014. – Vyp. 2; [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: [http://file:///C:/Users/Acer/Downloads/Patp_2014_2_23%20\(2\).pdf](http://file:///C:/Users/Acer/Downloads/Patp_2014_2_23%20(2).pdf)
4. Reyeestr administratyvnykh posluh mistsevykh derzhavnykh administratsiy ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannya (u rozrizi administratyvno-terytorial'nykh odynyts' Ukrayiny) [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=2207e40c-b8ab-486f-a1a4496fc9f3fe48&title=ReiestrAdministrativnihPoslugMistsevikhDerzhavnikhAdministratsiiTaOrganivMistsevogoSamovriaduvannia-uRozriziAdministrativno-teritorialnikhOdinitsUkraini>

5. Romanyak M.M. Administratyvno-pravovi zasady dozvilnoyi diyalnosti u sferi zabezpechennya ekolohichnoyi bezpeky: avtoref... dys. kand. yuryd. nauk: 12.00.07 / Romanyak Mykhailo Mykhailovych; In-t pedahohiky APN Ukrayiny. – Irpin', 2010. – 18 p.
6. Siverin V.I. Administratyvno-pravovi zasady nadannya dozvilnykh posluh subyektamy publichnoyi administratsiyi: avtoref. dys. kand. yuryd. nauk: 12.00.07 / Siverin Volodymyr Ivanovych. – Kh., 2010. – 19 p.
7. Soloshkina I.V. Administratyvno-pravovi zasady dozvilnoyi diyalnosti shchodo pidpryyemnytstva: dys. kand. yuryd. nauk: 12.00.07 / I.V. Soloshkina; Kharkiv. nats. un-t vnutr. sprav. – Kh., 2006. – 195 p.

УДК 371.134

Байдюк Н.В.

викладач кафедри початкової освіти,
Черкаський національний університет
імені Богдана Хмельницького
(Україна, Черкаси), bayduchka@mail.ru

ГЕНДЕРНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ФАХІВЦІВ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

Пропонована стаття має на меті розкрити зміст та особливості гендерної компетентності фахівців, що працюють у сфері соціальної роботи. Гендерна компетентність визначається як базова і становить одну із передумов ефективного надання соціальних послуг. Структурними компонентами гендерної компетентності визначено: знання про існуючі ситуації гендерної нерівності, особистісне ставлення до гендерної проблематики, володіння гендерним інструментарієм для розв'язання завдань, пов'язаних із впровадженням гендерної рівності. Гендерна компетентність фахівця соціальної сфери характеризується такими особливостями як гендерна лояльність, гендерна чутливість, гендерна когнітивність, партнерства та толерантність, антидискримінаційний підхід, прагнення до соціальної справедливості. Особливу увагу приділено групам професійних умінь та їх гендерним складовим, гуманістичним ідеалам та цінностям, що становлять основу професійного портрету гендерно компетентного фахівця.

Ключові слова: професіоналізм, соціальна робота, гендерна компетентність, гендерний підхід, толерантність, партнерство, соціальна справедливість, гендерна чутливість, антидискримінаційний підхід.

Baydyuk N.V.

teacher of department of primary education
Bohdan Khmelnytsky National University of Cherkasy
(Ukraine, Cherkasy), bayduchka@mail.ru

Gender competence of social worker

The purpose of the article is to reveal the content and features of the gender competence of specialists who work in the field of social work. Gender competence is defined as a base, that is one of the found ations of effective delivery of social services. The structural components of the gender competence are: conversance of the current situation of genderine quality, personal attitudes to gender, ownership of gender tools to resolve tasks related to the implementation of the idea of genere quality. The gender competence of social worker specialists is characterized by such features as gender loyalty, gender sensibility, gender cognition, partnership and tolerance, anti-discrimination approach, commitment to social justice. Particular attention is given to groups of professional skills and gender component, humanistic ideals and values that form the basis of professional portrait gender competent specialist.

Key words: professionalism, socialwork, gendercompetence, gendermainstreaming, tolerance, partnership, Socialjustice, gendersensibility, non-discrimination

Байдюк Н.В.

преподаватель кафедры начального образования,
Черкасский национальный университет
имени Богдана Хмельницкого
(Украина, Черкассы), baydychka@mail.ru

Гендерная компетентность специалистов социальной сферы

Цель предложенной статьи состоит в раскрытии содержания и особенностей гендерной компетентности специалистов, которые работают в сфере социальной работы. Гендерная компетентность определяется как базовая и представляет собой одно из оснований эффективного предоставления социальных услуг. Структурными компонентами гендерной компетентности, то есть ее содержанием, являются: представления о существующих ситуациях гендерного неравенства, личностное отношение к гендерной проблематике, владение гендерными инструментарием для разрешения заданий, связанных с внедрением идеи гендерного равенства. Гендерная компетентность специалистов социальной сферы характеризуется такими особенностями как гендерная лояльность, гендерная сензитивность, гендерная когнитивность, партнерство и толерантность, антидискриминационный подход, стремление к социальной справедливости. Особенное внимание уделено группам профессиональных умений и их гендерным составляющим, гуманистическим идеалам и ценностям, которые составляют основу профессионального портрета гендерно компетентного специалиста.

Ключевые слова: профессионализм, социальная работа, гендерная компетентность, гендерный подход, толерантность, партнерство, социальная справедливость, гендерная сензитивность, антидискриминационный подход.

Посилення наукового інтересу до застосування гендерного підходу у професійній діяльності фахівців соціальної сфери пов'язане з ратифікацією та прийняттям ряду ініціатив, спрямованих на впровадження ідеї гендерної рівності у всіх сферах суспільного життя. Соціально-політична ситуація в Україні вимагає від фахівців різних галузей, у тому числі, і від спеціалістів соціальної сфери, здатності ефективно діяти у напрямку розв'язання суспільних протиріч.

Немає жодного суспільства, яке б було гендерно гомогенним, жодної соціальної проблеми, яка б не містила гендерну складову – будь то насильство, безробіття, порушення законних прав та інтересів. Саме тому ефективна професійна діяльність фахівців соціальної сфери є неможливою без її важливої складової – гендерної компетентності.

Значну увагу питанням формування різних аспектів професійної компетентності фахівців соціальної сфери приділяють: С. Архипова, О. Безпалько, В. Бочарова, О. Гура, П. Гусак, М. Євтух, Н. Заверико, А. Капська, Л. Долинська, О. Карпенко, Л. Міщик, Р. Овчарова, В. Поліщук, В. Сорочинська, С. Харченко та ін. Взаємозв'язок гендерного підходу та соціальної роботи висвітлюють: С. Агуліна, О. Бойко, В. Васильєва, Т. Голованова, С. Гришак, І. Купріянова, Н. Маркова, С. Матюшкова, О. Мудрик, Р. Назмутдінова, В. Нікітін, О. Остапчук, П. Романов, О. Смірнова, О. Студьонова, К. Фофанова, Н. Цветкова, В. Ярская, О. Ярская-Смірнова, Л. Яценко та ін. Формування особливого виду компетентності – гендерної, що визначається як базова для успішної професійної діяльності знаходимо у Т. Говорун, Т. Голованової, С. Гришак, І. Загайнова, І. Клецини, І. Мунтяна, Л. Смоляр, Л. Столярчук, Н. Приходькіної, В. Рожкова, Л. Штильової. Однак, зміст та особливості гендерної компетентності фахівців соціальної сфери не знайшли свого повного відображення у наукових дослідженнях.

Метою статті є визначення змісту та особливостей гендерної компетентності фахівців соціальної сфери як важливої передумови здійснення ефективної професійної діяльності.

Цілі сталого розвитку, визначені ООН, включають ціль № 5 «Забезпечення гендерної рівності, розширення прав і можливостей усіх жінок і дівчат», що передбачає ліквідацію дискримінації та насильства проти жінок та дівчат у всіх проявах у всьому світі, забезпечення

визнання цінності неоплачуваного догляду та домашньої роботи, всебічну та ефективну участь жінок, створення рівних можливостей для лідерства, зміцнення політики та законодавства щодо сприяння гендерній рівності [14].

Стратегія щодо забезпечення гендерної рівності в Європейському Союзі окреслює ті сфери, в яких існує гендерна дискримінація та пропонує специфічні механізми для її усунення: рівна оплата за рівну працю; гармонізація професійного і сімейного життя; гнучка система праці; активізація зусиль щодо ролі чоловіків у сприянні встановленню гендерної рівності; запровадження гендерного бюджетування; подолання насилля проти жінок та торгівлі жінками [2]. План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на 2014–2017 рр. передбачає низку директив за напрямом Угоди «Антидискримінація та гендерна рівність». Це стосується працевлаштування, неповної зайнятості, батьківських відпусток.

Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» № 5207-VI від 6 вересня 2012 р. визначає механізм забезпечення запобігання та протидії дискримінації, дотримання принципу недискримінації в різних сферах суспільних відносин та у приватній сфері. З метою своєчасного та ефективного реагування на скарги і звернення громадян за фактами дискримінації за ознакою статі у 2012 р. утворено консультативно-дорадчий орган – Експертну раду з питань розгляду звернень за фактами дискримінації за ознакою статі при Міністерстві соціальної політики України. Щорічно відбуваються інформаційно-просвітницькі заходи в рамках Всеукраїнської акції «16 днів проти гендерно обумовленого насильства», яка проводиться з 25 листопада до 10 грудня 2014 р. Забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків є одним із стратегічних напрямів Національної стратегії у сфері прав людини.

Концепція Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 р. спрямована на здійснення комплексних заходів на національному та місцевих рівнях щодо посилення національного механізму забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності суспільства та впровадження європейських стандартів рівності, а також на розвиток та оптимальну самореалізацію людського та інтелектуального ресурсу жінок і чоловіків, подолання їх кількісного і якісного дисбалансу, протидію усім формам дискримінації за ознакою статі.

З метою покращення становища жінок у суспільстві, активізації суспільного діалогу щодо забезпечення гендерної рівності у різних сферах суспільно-політичного життя у Верховній Раді України утворено Міжфракційне депутатське об'єднання «Рівні можливості». За ініціативи депутатського об'єднання сформовано Громадську раду з гендерних питань, що складається із шести тематичних груп: «Політична участь», «Безпека та миротворча діяльність», «Гендерно-сенситивний парламент», «Розширення прав і повноважень в економічній сфері», «Ратифікація та виконання Стамбульської конвенції», «Гендерна просвіта». Серед питань, що активно обговорюються у робочій групі «Гендерна просвіта» – включення гендерної компетентності до переліку ключових компетенцій фахівців.

Гармонізація поведінкових моделей суспільства у сфері відносин жінок і чоловіків є одним із завдань Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 р. Професійної діяльності фахівців соціальної сфери стосуються такі напрями як: проведення інформаційних кампаній та семінарів, спрямованих на забезпечення рівного розподілу сімейних обов'язків та відповідальності між жінками і чоловіками щодо виховання дитини; інформаційно-просвітницькі та освітні заходи щодо подолання стереотипних уявлень про роль жінки і чоловіка; моніторинг соціальних послуг, що надаються особам, які зазнали дискримінації за ознакою статі; забезпечення ефективної діяльності телефонних «гарячих ліній» та «телефонів довіри» центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді і громадських організацій для надання консультацій особам, які зазнали дискримінації за ознакою статі або потрапили у складні життєві обставини [7].

Для України характерною залишається неефективність державної соціальної політики у сфері гендерних відносин, що демонструють заключні зауваження Комітету з ліквідації дискримінації щодо жінок, висловлені під час захисту періодичних доповідей про виконання Конвенції ООН з ліквідації всіх форм дискримінації жінок. Серед зауважень: недосконалість

національного гендерного механізму; недостатнє представництво жінок у вищих ешелонах певних сфер суспільного життя; відсутність чітких законодавчих положень, що стосуються подання і розгляду скарг та застосування санкцій у разі дискримінації за ознакою статі; збереження традиційних стереотипних уявлень про роль жінок і чоловіків у засобах масової інформації; наявність перешкод у вигляді вимог офіційної реєстрації та недостатнього фінансування при доступі до притулків та соціальних центрів у ситуаціях домашнього насильства; високі показники безробіття серед жінок та суттєва різниця в заробітній платні між жінками і чоловіками, дискримінаційна практика при прийнятті на роботу та сексуальні домагання на робочих місцях; брак установ по догляду за дітьми, що перешкоджає повноцінній реалізації прав жінок на працю; високий показник абортів та поширення ВІЛ і соціальних хвороб серед жіноцтва [12, с. 10-20]. Висловлені зауваження значною мірою стосуються соціальної та освітньої сфери. Комітет закликав Україну активізувати зусилля з ліквідації укорінених стереотипів, які мають дискримінаційний характер за рахунок проведення інформаційно-просвітницьких кампаній, просвіти з питань прав людини. Система соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді названа дієвим механізмом з надання соціальних послуг у ситуаціях гендерного насильства та дискримінації [12].

Основоположним принципом роботи закладів соціального спрямування є нондискримінаційний підхід, що не дозволяє такому фактору як стать впливати на надання та якість послуг [10]. Для ефективних професійних взаємовідносин на основі гендерної рівності необхідно забезпечити особистісний розвиток майбутніх спеціалістів соціальної сфери, сприятиме розбудові гармонійних відносин між статями на паритетних засадах. Майбутні фахівці, що реалізують ідею гендерної рівності у професійній діяльності, повинні орієнтувати соціальну роботу на подолання гендерної асиметрії, визнавати унікальність кожної особистості, неупереджено ставитись до людини незалежно від її статевої приналежності [6, с. 154-156].

Гендерний підхід у соціальній роботі – це врахування гендерних (статевих) відмінностей особистості та гендерної індивідуальності у процесі сприяння соціалізації, орієнтація на рівні можливості у самореалізації, оволодіння позитивними соціальними ролями, забезпечення паритету у гендерних взаємовідносинах, пом'якшення гендерних стереотипів, попередження і подолання труднощів та негативних соціальних явищ (гендерної асиметрії, дискримінації, насильства) у гендерних взаємовідносинах.

Впровадження гендерної складової у соціальну сферу передбачає, що майбутні фахівці не тільки повинні адаптуватися до змін, але й стати головними дійовими особами в сучасному суспільстві [3, с. 67]. Однак, недостатнім є усвідомлення гендерного підходу в змісті та організації соціальної роботи з різними групами населення, що повною мірою відображають традиційний стандартний підхід до соціальної діяльності. Соціальні працівники повинні визнавати неефективність традиційних патріархальних стосунків між статями та створювати нове ціннісне поле, провідною ідеєю якого є гендерна рівність, а від їх здатності розпізнати гендерну нерівність на будь-якому рівні гендерних взаємин (на індивідуальному рівні в безпосередній взаємодії з клієнтами чи на структурному рівні в соціальних, політичних відносинах) залежать перспективи антидискримінаційного обслуговування клієнтів у вирішенні гендерних проблем [4, с. 54].

І. Купрянова доводить факт присутності гендерної дискримінації у консультуванні з проблем міжособистісних відносин, яка практично не усвідомлюється ні консультантами ні їх клієнтами. Процес консультування транслює гендерні стереотипи, а в основі взаємовідносин між консультантом і клієнтом часто лежать патріархальні установки. Дослідницею сформульовано основні принципи не дискримінації у консультуванні з проблем міжособистісних взаємин: консультант повинен відмовитися від патріархальних установок та прагнути до встановлення рівноправних взаємовідносин з клієнтом, з повагою ставитися до особливостей життєвого стилю клієнта та допускати можливості альтернативних форм міжособистісних відносин. Суттєвим зауваженням є визначення важливості для фахівця з'ясувати власні установки відносно гендерних характеристик [10].

Професійно необхідною якістю, що забезпечує ефективність застосування гендерного підходу у професійній діяльності соціальних працівників, є гендерна компетентність. Даний вид компетентності сприймається як здатність людини, що є представником певної статі, ефективно

функціонувати у сфері міжгрупової та міжособистісної взаємодії. До складу гендерної компетентності входять: 1) знання про існуючі ситуації гендерної нерівності, фактори і умови, які їх викликають; 2) уміння помічати та адекватно оцінювати ситуації гендерної нерівності у різних сферах життєдіяльності; 3) здатність не виявляти у власній поведінці гендерно дискримінаційних практик; 4) здатність розв'язувати власні гендерні проблеми та конфлікти, якщо вони виникають [9, с. 43].

Формування гендерної компетентності – це цілеспрямована діяльність, у результаті якої особистість стає компетентною у ситуаціях з вираженою гендерною складовою. Гендерно компетентні чоловіки і жінки поділяють основні егалітарні погляди, вільні від гендерних упереджень, демонструють гендерно коректну поведінку, вирізняються гендерною чуйністю – здатністю давати адекватну оцінку проявам сексизму у поведінці інших [9, с. 43].

Необхідність формування гендерної компетентності фахівців соціальної сфери С. Гришак доводить наступним чином: «Гендерна компетентність, як професійно важлива якість особистості, вимагає від майбутніх спеціалістів соціальної сфери не тільки відповідного обсягу фундаментальних гендерних знань і професійних навичок, але потребує високого інтелектуального аналітичного розвитку розумової діяльності, що набуває особливої значущості в процесі реалізації ідеї гендерної рівності у професійній діяльності, так як допомагає змінювати та вдосконалювати соціальну роботу на основі самостійного набуття знань щодо гендерних особливостей своїх клієнтів, знаходити відповідні шляхи розв'язання професійних завдань у будь-яких нестандартних соціальних ситуаціях гендерних відносин, сприяє оптимізації міжособистісних взаємин у встановленні рівноправної кооперативної моделі лідерства». Сприяє підвищенню рівня гендерної компетентності формування у майбутніх спеціалістів і егалітарних гендерних уявлень [6, с.155].

Т. Голованова зазначає, що гендерна компетентність, як інтегральна характеристика, визначається єдністю її структурних компонентів: мотиваційно-ціннісного (особистісне ставлення до гендерної проблематики, успішність у виконанні гендерних ролей), когнітивного (гендерні знання, володіння процедурами їх отримання) та операційно-технологічного (здатність застосовувати компетенції при вирішенні конкретних завдань) [3]. Гендерно компетентні фахівці повинні вміти повноцінно використовувати в своїй практиці гендерний аналіз, щоб з'ясувати причини гендерної нерівності та винайти способи їх подолання [6, с. 52].

І. Мунтян визначає гендерну компетентність як професійно важливе новоутворення особистості, що має у своєму складі три основних компоненти: 1) предметно-змістовний; 2) операційно-діяльнісний; 3) особистісно-професійний [11, с. 81-82]. Предметно-змістовний компонент визначається як сукупність егалітарних гендерних уявлень індивіда щодо сутності феномену «гендер», соціальної сконструйованості гендерних відносин, знань про різноманіття гендерних систем у різні епохи у різних народів, розуміння законів і нормативних актів з проблеми гендерної рівності тощо. Операційно-діяльнісний компонент гендерної компетентності – це оволодіння майбутніми спеціалістами соціальної сфери гендерним інструментарієм для виконання ними певних функцій професійної діяльності, пов'язаних із впровадженням гендерної рівності у соціальній дійсності. Особистісно-професійний компонент постає як професійне самоусвідомлення специфіки власної позиції у сфері гендерних проблем, самопізнання своєї особистості з урахуванням гендерної ідентичності, здатність будувати життєві стратегії та моделі поведінки альтернативні домінуючій патріархатній культурі [6, с. 70, с. 154]. Важливим критерієм сформованості гендерної компетентності є гендерна когнітивність – рівень оволодіння майбутніми спеціалістами соціальної сфери теоретичною базою гуманітарного та суспільно-наукового знання з гендерних проблем та шляхів їх вирішення [6, с. 144].

Професійно значущою якістю у впровадженні ідеї гендерної рівності визначено гендерну сенситивність (гендерну чутливість) – здатність майбутніх спеціалістів соціальної сфери виявляти у повсякденній практиці приховані гендерні послання, уникати сексизму, конструктивно реагувати на прояви дискримінації за ознакою статі, визнавати прояви фактичної нерівності між статями у всіх сферах життєдіяльності людей. Розвиток гендерної сенситивності у майбутніх

спеціалістів соціальної сфери надасть змогу визначати прихований або явний сексизм у документах соціальних закладів, у стилі та мові існуючих законів. Гендерна сенситивність як професійно важлива якість майбутніх спеціалістів соціальної сфери забезпечить розвиток адекватного гендерного міжособистісного сприйняття, стане поштовхом для розуміння взаємовідносин, заснованих на ідеї гендерної рівності.

Основним критерієм розвиненості гендерної сенситивності особистості Л. Штильова вважає здатність сприймати та розуміти гендерну ідентичність іншої людини [6]. Розуміння досвіду іншої людини, її гендерної ідентичності забезпечують високу продуктивність спільної соціальної діяльності у вирішенні гендерних проблем на засадах партнерства, є важливою частиною у формуванні професійної ідентичності спеціалістів соціальної сфери, що реалізують ідею гендерної рівності.

Іншою професійно важливою рисою є гендерна лояльність – здатність особистості до співпраці як до міжстатевої, так і до внутрішньостатевої, на основі егалітарних цінностей, до поваги права особистості на індивідуальність гендерної ідентичності. Гендерна лояльність виявляє свою сутність як: здатність особистості приймати цінності рівноправного партнерства статей; готовність до міжстатевого співробітництва на основі егалітарних цінностей; поваги до права особистості на індивідуальність гендерної ідентичності; здатність будувати та підтримувати партнерські відносини, конструктивно співпрацювати з представниками будь-якої статі та гендерної ідентичності, уникаючи насильницьких, дискримінаційних практик у розв'язанні гендерних конфліктів [7].

Гендерна підготовка спеціалістів передбачає саморозвиток, самостійне формування гендерної компетентності, що включає накопичення нових знань, готовність до різних видів допомоги представникам обох статей в продуктивному виконанні гендерних ролей. Л. Столярчук виокремлює два рівні якісних перетворень спеціаліста: індивідуальний (усвідомлення власної чоловічої/жіночої унікальності) та професійний (рівень спеціаліста, що є гендерно компетентним).

Підготовка фахівців соціальної сфери до реалізації гендерної рівності повинна бути спрямована на розвиток сучасних егалітарних гендерних уявлень, егалітарної ідеології у відносинах статей, формування гендерної компетентності, гендерної сенситивності та гендерної лояльності як професійно значущих якостей спеціалістів.

Зміст підготовки спеціалістів соціальної сфери до реалізації ідеї гендерної рівності має спиратися на засвоєння і відтворення гендерних знань як базового компоненту формування егалітарних гендерних уявлень у майбутніх фахівців, як складової їх гендерної культури та професійної готовності до професійної діяльності [6].

Теоретичними засадами підготовки гендерно компетентних спеціалістів соціальної сфери є сучасні гендерні теорії, перш за все – теорія соціального конструювання гендеру. На протигагу біологічно орієнтованим поглядам, дана теорія заснована на розрізненні біологічної статі та соціальної приналежності до статі. На відміну від статево-рольового підходу, де індивід є пасивним та повністю залежить від вроджених біологічних якостей та засвоєння статево співвіднесених зразків поведінки, у теорії соціального конструювання індивід є активним суб'єктом формування гендерних відносин, що підкреслює діяльнісний характер засвоєного досвіду. Суб'єкт створює гендерні правила та гендерні взаємини, а не лише засвоює та відтворює їх [8].

Пропонуємо професійний портрет фахівця соціальної сфери, що володіє високим рівнем гендерної компетентності:

- системні знання основних теорій та концепцій гендеру;
- усвідомлення сутності гендерних відносин як багаторівневого соціального конструкту, чіткі уявлення про їх особливості на кожному рівні суспільної взаємодії;
- чітке осмислення поняття «гендерна рівність» за схемою: рівність прав, рівність можливостей, рівність результатів, справедливість;
- оволодіння системними знаннями про теоретичні та практичні аспекти гендерного підходу у різних сферах суспільного життя, осмислення сутності національного механізму впровадження гендерної рівності;

– чітка орієнтація у гендерній політиці, гендерному законодавстві України і міжнародних організацій;

– глибокі знання традицій гендерної культури, наявність адекватних уявлень про прийняті ролі та зразки поведінки чоловіка і жінки у сучасному суспільстві, усвідомлення функції гендерних стереотипів;

– розуміння ролі основних механізмів та інститутів, що впливають на гендерну соціалізацію особистості, виявлення індивідуальних особливостей та труднощів становлення гендерної ідентичності особистості;

– високий рівень поінформованості щодо соціальних проблем, які стосуються гендерних відносин та пропозицій щодо їх розв'язання;

– глибоке розуміння сутності використання гендерного підходу в соціальній роботі, знання особливостей надання соціальної допомоги представникам різних гендерних груп.

Серед умінь, що є невід'ємною складовою гендерної компетентності фахівця соціальної сфери, виокремимо наступні групи умінь.

Комунікативні уміння: володіння прийомами організації гендерно-узгодженого спілкування на принципах толерантності та партнерства; ефективне попередження й конструктивне розв'язання гендерних протиріч та конфліктів; протидія дискримінації у спілкуванні; володіння інструментарієм міжгрупової комунікації для обговорення розбіжностей та встановлення спільних цілей чоловіків та жінок як представників гендерних груп; володіння недискримінаційною лексикою та використання гендерно паритетної мови.

Організаторські уміння: послідовний відбір найбільш ефективних форм та методів соціальної роботи з представниками різних гендерів; активна взаємодія з організаціями та установами державного і недержавного сектору, сфери бізнесу з метою залучення їх до розв'язання проблем та попередження негативних явищ у системі гендерних взаємин; розробка і втілення гендерно-орієнтованих соціальних проєктів; ефективна організація інформаційно-просвітницьких і практично орієнтованих заходів з метою вирівнювання позицій жінок та чоловіків у сімейній та професійній сферах, нейтралізації патріархальних гендерних уявлень; заохочення громадян до участі у роботі державних установ та недержавних організацій, діяльність яких пов'язана з питаннями забезпечення гендерної рівності; ефективне використання потенціалу вільного часу особистості, дозвілля з метою підвищення гендерної компетентності.

Діагностичні вміння: оволодіння інструментарієм соціальної діагностики проблемних зон гендерних взаємин; діагностика гендерної компетентності особистості; визначення ціннісних установок та гендерних ідеалів особистості, доцільне застосування анкетування, тестування, проєктивних технік, малюнкових методик; чітке визначення можливостей та способів подолання труднощів, що перешкоджають становленню чоловічої/жіночої індивідуальності.

Прогностичні вміння: чітке визначення пріоритетів своєї роботи відповідно до нових соціальних, соціально-політичних, соціально-економічних, соціально-психологічних, соціально-культурних потреб особистості; цілеспрямоване планування різних напрямів роботи з метою оптимізації гендерних відносин; точний прогноз ефективності та доцільності застосування форм, методів роботи, соціальних технологій відповідно до потреб особистості, гендерної групи; володіння професійним баченням перспектив саморозвитку, самореалізації потенціалу чоловічої/жіночої індивідуальності.

Терапевтичні (корекційні) вміння: надання терапевтичної та корекційної допомоги особам, що зазнали гендерної дискримінації чи стали жертвами гендерного насильства; оволодіння прийомами гендерної терапії з метою попередження та розв'язання конфліктів у ситуаціях гендерної взаємодії; формування мотивації особистості на дотримання партнерської моделі стосунків, узгодження позицій і прагнень партнерів, гнучкий варіант розподілу сімейних обов'язків і видів діяльності, взаємопідтримку та взаємовідповідальності; корекція індивідуальних гендерних уявлень у бік егалітарності та формування гендерної чутливості; внутрішня готовність до зміни гендерних ролей та включення у нетипові для

власної статі види діяльності; розширення зони саморозвитку, самореалізації потенціалу чоловічої/жіночої індивідуальності; корекція неадекватної самооцінки особистості, пов'язаної із статевою приналежністю, сприяння підвищенню самодостатності у гендерних відносинах з метою попередження соціальних відхилень.

Професійно-прикладні вміння: застосування національного гендерного механізму та переваг міжнародного та вітчизняного законодавства з метою попередження і подолання проявів гендерного насильства та дискримінації за статевою ознакою; антидискримінаційне соціальне обслуговування представникам обох статей, захист прав та інтересів особистості від дискримінації за статевою ознакою, активне сприяння продуктивному виконанню гендерних ролей; послуги з професійної орієнтації та проведення групових інформаційних занять з метою підвищення економічної активності молодих жінок та сприяння в обранні юнаками та дівчатами нетрадиційних видів трудової діяльності; застосування активних соціально-психологічних методів навчання; вираховування індивідуальних особливостей гендерної ідентичності та життєвого досвіду клієнта як жінки чи чоловіка при наданні допомоги; супровід процесу гендерної соціалізації та гендерного самовизначення особистості; консультування в області гендерних проблем; добір індивідуальних стратегій і тактик професійної діяльності у сфері гендерних взаємин.

Перцептивні вміння: створення атмосфери довіри, подолання скутості і напруження під час спілкування та проведення заходів з гендерної тематики; повага до інтересів іншої особистості та вияв гуманних, доброзичливих морально-етичні почуттів і дій; вміння сприймати й розуміти інших людей з позиції гендерного підходу.

Рефлексивні вміння: саморефлексія та самопізнання в області гендерних відносин; використання гендерної теорії для критично аналізу власного життєвого та професійного досвіду, гендерної ідентичності, самооцінки здібностей та якостей; досвід егалітарної поведінки у навчальних, професійних, ділових, сімейно-побутових ситуаціях; висока потреба у самоосвіті з гендерної проблематики; переосмислення власних гендерних уявлень у бік егалітарності.

Аналітичні вміння: науково-теоретичний аналіз соціальних процесів, що впливають на гендерні взаємини, застосування методів гендерної статистики з цією метою; гендерна експертиза практик репрезентації гендеру у медіапросторі (засобах масової інформації, рекламних повідомленнях, Інтернет-просторі) з метою виявлення зразків гендерних відносин, відображення ролі жінок і чоловіків у різних сферах життєдіяльності, а також ознак міжгрупової дискримінації та сексизму; навички моніторингу впровадження гендерної політики з метою визначення рівня доступу молодих жінок та чоловіків як соціальних груп до контролю ресурсів, переваг розвитку та прийняття рішень; гендерна експертиза нормативно-правових актів, що впливають на становище жінок та чоловіків; проведення гендерного аудиту в окремо взятому трудовому чи навчальному колективі з метою виявлення особливостей доступу чоловіків та жінок, що складають даний колектив, до ресурсів та прийняття рішень; аналіз особливостей гендерної взаємодії, розповсюджених гендерних стереотипів і специфіки їх трансформації; оволодіння технологією гендерної експертизи просвітницьких та виховних заходів, науково-методичної та художньої літератури.

Просвітницько-інформаційні вміння: формування егалітарних гендерних уявлень та ціннісних орієнтацій молоді за допомогою інтерактивних технологій навчання; активне поширення ідеї гендерної рівності через культурно-просвітницькі акції, проведення інформаційних кампаній за участю засобів масової інформації; високий рівень готовності застосовувати сучасні технології гендерної освіти (тренінги, квести, флешмоби, відеолекторії); проведення уроків гендерної грамотності для різних категорій слухачів, розробка та реалізація програм гендерної освіти; високий рівень готовності до пропаганди правових знань з питань гендеру.

Гностичні вміння: інтеграція соціально-психологічних, педагогічних та правових знань про сутність гендерного підходу у професійну діяльність; самоосвіта та активне розширення власного наукового світогляду у сфері гендерних відносин; науково-дослідна діяльність у сфері гендерних взаємин.

Важливою складовою гендерної компетентності фахівців соціальної сфери є прихильність до ідеї гендерної рівності, стійкий інтерес та бажання змінити існуючу систему гендерних взаємин у суспільстві, розуміння необхідності запровадження гендерної складової у наданні соціальних послуг, усвідомлення потреби здійснювати аналіз соціального статусу обох статей та орієнтацію на пошук паритетних і збалансованих відносин між статтями як у професійному так і в особистому відношенні. Основу для формування гендерної компетентності фахівців становлять наступні цінності:

- гуманізм, що визначає пріоритет людини як особистості, її унікальність та неповторність, право на вільний розвиток і виявлення власних здібностей;
- емпатія як найважливіший прояв гуманізму, що забезпечує розуміння почуттів іншого, поважання гідності кожної людини та дотримання її права на самореалізацію;
- толерантність – здатність сприймати людей такими як вони є, незалежно від їхнього способу життя, поведінки, соціального й національного походження, статі тощо;
- повага до індивідуальних і групових відмінностей;
- відмова від дискримінації;
- прихильність до принципів соціальної справедливості, прагнення позитивних соціальних змін та вирішення індивідуально-суспільних конфліктів і подоланні їх наслідків;
- готовність до соціокультурного діалогу;
- усвідомлення ідеї партнерства невід'ємною та обов'язковою рисою гармонійних гендерних відносин у сучасному світі, що забезпечить рівноцінність чоловіка та жінки у особистісній, сімейній, соціальній, професійній сфері;
- володіння високим рівнем егалітарної свідомості, що передбачає визнання самоцінності чоловічої та жіночої індивідуальності поряд з дотриманням рівності прав, рівності можливостей та рівності результату для чоловіків та жінок;
- готовність до толерантного сприйняття гендерних відмінностей та різноманітних проявів гендеру, статевої належності та виразності рис фемінності/маскулінності, повага до гендерних переконань, поглядів та настанов інших осіб;
- володіння достатнім рівнем гендерної сенситивності;
- здатність критично оцінювати та переосмислювати свій професійний та соціальний досвід з позиції гендерного підходу, власні гендерні установки, аналізувати свої гендерні ролі та акти поведінки;
- прагнення змінювати застарілі гендерні стереотипи, що дасть змогу сформувати нову систему гендерної взаємодії, побудовану на визнанні цінності кожної особистості, незалежно від статі;
- володіння індивідуальним досвідом егалітарної поведінки та міжстатевої взаємодії на засадах гендерної рівності, а також досвідом реалізації особистої гендерної ідентичності у різних життєво важливих сферах;
- розвиток емоційно-позитивного ставлення до шлюбно-сімейних стосунків та побудова майбутньої (або наявної) сім'ї на засадах егалітарної моделі гендерних відносин, що передбачає готовність відмовитися від традиційної моделі сім'ї, заснованої на домінуванні чоловіка.

Таким чином, гендерна компетентність фахівців соціальної сфери являє собою складне інтегративне утворення, якість особистості, що виражається у наявності спеціальних професійних здібностей, знань, навичок, умінь, переконань, ціннісних орієнтацій, які зумовлюють високий рівень ефективності запровадження гендерного підходу у професійній діяльності.

Зміст гендерної компетентності становлять: прихильність до ідеї гендерної рівності, гендерно орієнтовані знання, наявність гендерної складової в групах умінь фахівців та розвинена мотивація до впровадження гендерного підходу. Особливостями гендерної компетентності виступають такі характерні риси як: гендерний та нондискримінаційний підходи, антидискримінаційне соціальне обслуговування, активна діяльність, спрямована на подолання ситуацій гендерної нерівності.

Гендерна компетентність фахівця формується завдяки оволодінню гендерно-орієнтованими знаннями, вміннями та навичками і визначається цінностями гендерної рівності, відповідними моральними якостями та мотивами. У центрі уваги знаходиться не лише професійна компетентність соціального педагога але й компетентність його як суб'єкта взаємодії з людьми різної статі, здатність до критичного осмислення свого професійного та особистого соціального досвіду.

Список використаних джерел

1. Восьма періодична доповідь про виконання Україною конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок: доповідь; Міністерство соціальної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category%3Bjsessionid=0B1CC107D17AEB6A52EC27438AF45179.app1?cat_id=160780
2. Гендерна політика Європейського Союзу в Україні: аналітична доповідь / за ред. О. Кисельової [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ua.boell.org/sites/default/files/lis_gender_analyse_ukr.pdf
3. Голованова Т.П. Формування гендерної рівності майбутніх соціальних педагогів в умовах соціального пратнерства «Факультет – громадська організація» / Т.П. Голованова, В.В. Васильєва, Л.І. Міщик. – Запоріжжя: Просвіта, 2006. – 220 с.
4. Гришак С.М. Гендерна компетентність як необхідна складова портрета сучасного професіонала в соціальній роботі / С.М. Гришак // Соціальна педагогіка: теорія і практика. – 2008. – № 1. – С. 54–58.
5. Гришак С.М. Гендерна лояльність як значуща якість фахівця для реалізації ідеї гендерної рівності в професійній сфері / С.М. Гришак // Соціальна педагогіка: теорія і практика. – 2009. – № 1. – С. 66–70.
6. Гришак С.М. Підготовка майбутніх спеціалістів соціальної сфери до реалізації ідеї гендерної рівності в професійній діяльності: дис.... канд. пед. наук: 13.00.05 / С.М. Гришак. – Луганськ, 2007. – 269 с.
7. Звіт про стан виконання Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року за 2014 рік: звіт; Міністерство соціальної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category%3Bjsessionid=0B1CC107D17AEB6A52EC27438AF45179.app1?cat_id=160780
8. Здравомыслова Е. Социальное конструирование гендера как методология феминистского исследования / Е. Здравомыслова, А. Темкина [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://www.owl.ru/win/books/articles/tz_gender.htm.
9. Клещина И.С. Аналитические подходы к определению причин гендерных конфликтов и путей их преодоления / И.С. Клещина // Противоречия, конфликты, кризисы личности: субъектно-бытийный подход: матер. Всерос. науч.-практ. семинара. – Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2007. – С. 30–44.
10. Куприянова И.С. Принципы недискриминации по проблемам межличностных отношений / И.С. Куприянова // Гендерно-чувствительная социальная работа: образование и практика / И.С. Куприянова. – Саратов: ПМУЦ, 2002. – С. 99–107.
11. Мунтян І.С. Гендерний підхід у професійній підготовці студентів вищих педагогічних закладів: дис.... канд. пед. наук: 13.00.04 / І.С. Мунтян. – Одеса, 2004. – 172 с.
12. Пекін +15 і Україна: міжнародні зобов'язання і практика впровадження / [упоряд. О. Сулова]. – Київ: СПД Москаленко О.М., 2010. – 98 с.
13. Про затвердження Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року: постанова Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2013 р. № 717 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/717-2013-%D0%BF>
14. Цілі сталого розвитку 2016–2030 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>

References

1. Vosma periodychna dopovid pro vykonannia ukrainoiu konventsii oon pro likvidatsiiu vsikh form dyskryminatsii shchodo zhinok: dopovid; Ministerstvo sotsialnoi polityky [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category%3Bjsessionid=0B1CC107D17AEB6A52EC27438AF45179.app1?cat_id=160780
2. Henderna polityka Yevropeiskoho Soiuzu v Ukraini: analitychna dopovid /za red. O. Kyselovoi [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: https://ua.boell.org/sites/default/files/lsi_gender_analyse_ukr.pdf
3. Holovanova T.P. Formuvannia hendernoi rivnosti maibutnikh sotsialnykh pedahohiv v umovakh sotsialnoho pratnerstva “Fakultet – hromadska orhanizatsiia” / T.P. Holovanova, V.V. Vasilieva, L.I. Mishchyk. – Zaporizhzhia: Prosvita, 2006. – 220 s.
4. Hryshak S.M. Henderna kompetentnist yak neobkhidna skladova portreta suchasnoho profesionala v sotsialnii roboti / S.M. Hryshak // Sotsialna pedahohika: teoriia i praktyka. – 2008. – № 1. – S. 54–58.
5. Hryshak S.M. Henderna loialnist yak znachushcha yakist fakhivtsia dlia realizatsii idei hendernoi rivnosti v profesiinii sferi / S.M. Hryshak // Sotsialna pedahohika: teoriia i praktyka. – 2009. – № 1. – S. 66–70.
6. Hryshak S.M. Pidhotovka maibutnikh spetsialistiv sotsialnoi sfery do realiztsii idei hendernoi rivnosti v profesiinii diialnosti: dys.... kand. ped. nauk: 13.00.05 / S.M. Hryshak. – Luhansk, 2007. – 269 s.
7. Zvit pro stan vykonannia Derzhavnoi prohramy zabezpechennia rivnykh prav ta mozhlyvostei zhinok i cholovikiv na period do 2016 roku za 2014 rik: zvit; Ministerstvo sotsialnoi polityky [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category%3Bjsessionid=0B1CC107D17AEB6A52EC27438AF45179.app1?cat_id=160780
8. Zdravomyslova E. Sotsyalnoe konstruyrovanye hendera kak metodolohyia femynystskoho yssledovanyia / E. Zdravomyslova, A. Temkyna [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupa: http://www.owl.ru/win/books/articles/tz_gender.htm.
9. Kletsyna Y.S. Analytycheskye podkhody k opredeleniyu prychnyn hendernykh konfliktov y putei ykh preodolenyia / Y.S. Kletsyna // Protivorechyia, konflikt, kryzysy lychnosti: sub’ektno-bytyyni podkhod: mater. Vseros. nauch.-prakt. semynara – Krasnodar: Kubanskyi hos. un-t, 2007. – S. 30–44.
10. Kupryianova Y.S. Pryntsypy nondyskryminatsyy po problemam mezhlychnostnykh otnoshenyi / Y.S. Kupryianova // Henderno-chustvytelnaia sotsyalnaia rabota: obrazovanye y praktyka / Y.S. Kupryianova. – Saratov: PMUTs, 2002. – S. 99–107.
11. Muntian I.S. Hendernyi pidkhid u profesiinii pidhotovtsi studentiv vyshchykh pedahohichnykh zakladiv: dys.... kand. ped. nauk: 13.00.04 / I.S. Muntian. – Odesa, 2004. – 172 s.
12. Pekin +15 i Ukraina: mizhnarodni zoboviazannia i praktyka vprovadzhennia / [uporiad. O. Suslova] – Kyiv: SPD Moskalenko O.M., 2010. – 98 s.
13. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi prohramy zabezpechennia rivnykh prav ta mozhlyvostei zhinok i cholovikiv na period do 2016 roku: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 26 veresnia 2013 r. № 717 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/717-2013-%D0%BF>
14. Tsili staloho rozvytku 2016–2030 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>

Білуросов С.Г.

*кандидат технічних наук, доцент,
директор Херсонського обласного центру перепідготовки
та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади,
органів місцевого самоврядування, державних підприємств,
установ і організацій, заслужений працівник освіти України
(Україна, Херсон), ks.cppk@ukr.net*

ПРАВОВІ ТА ФАХОВІ ЗАСАДИ СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Аналізується стан законодавства та досвід функціонування органів місцевого самоврядування, в тому числі європейський, щодо перерозподілу повноважень в межах децентралізації влади, створення структур підрозділів правоохоронної спрямованості – муніципальної поліції. Визначено основні завдання щодо забезпечення охорони правопорядку, профілактики правопорушень, охорони майна, надання окремих видів правової та соціальної допомоги, контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, нагляду за благоустроєм територій. Наголошується на необхідності опрацювання основних правових засад щодо формування поліції місцевого самоврядування з метою забезпечення самодостатності діяльності окремих територіальних громад, прав і свобод людини і громадянина в межах території юрисдикції окремої ради або декількох рад надання правової і соціальної допомоги громадянам, органам місцевого самоврядування, підприємствам та організаціям тощо. Робиться висновок щодо необхідності розвитку правової бази функціонування повноправної моделі муніципальної поліції в Україні.

Ключові слова: децентралізація, міське самоврядування, реформування, муніципалітет, поліція, варта, шериф.

Bilorusov S.G.

*Candidate of Engineering Sciences, Associate Professor,
Director of the Kherson regional center for Retraining and In-service
Training of Employees of the Bodies of State Power and the Bodies
of local self-government, State Enterprises, Institutions and Organizations,
Honored Worker of Education of Ukraine (Ukraine, Kherson), ks.cppk@ukr.net*

Legal and professional principles and creation of Police local government under decentralization

The state of the law and experience of local governments, including European, concerning the redistribution of powers within the decentralized authorities, creating divisions enforcement agencies orientation – municipal police. The main task of safeguarding public order, crime prevention, protection of property, the provision of certain types of legal and social assistance, enforce land and environmental legislation, supervision over land improvement. The necessity of elaboration of the basic legal framework for the formation of the police local government to ensure the sustainability of individual local communities, human rights and freedoms and citizens within the area of jurisdiction of a separate board or multiple boards to provide legal and social assistance to citizens, local governments, businesses and organizations etc. The conclusion on the need for development of the legal framework of the model of a full-fledged municipal police in Ukraine.

Key words: decentralization, local government, reform, municipality, police, guard, sheriff.

Белорусов С.Г.

кандидат технических наук, доцент,
директор Херсонского областного центра переподготовки
и повышения квалификации работников органов
государственной власти, органов местного самоуправления,
государственных предприятий, учреждений и организаций,
заслуженный работник образования Украины,
(Украина, Херсон), ks.cprpk@ukr.net

Правовые и профессиональные принципы создания и деятельности полиции местного самоуправления в условиях децентрализации

Анализируется состояние законодательства и опыт функционирования органов местного самоуправления, в том числе европейский, о перераспределении полномочий в пределах децентрализации власти, создания структур подразделений правоохранительной направленности – муниципальной полиции. Определены основные задачи по обеспечению охраны правопорядка, профилактики правонарушений, охраны имущества, предоставление отдельных видов правовой и социальной помощи, контроля за соблюдением земельного и природоохранного законодательства, надзора за благоустройством территорий. Подчеркивается необходимость разработки основных правовых основ по формированию полиции местного самоуправления с целью обеспечения самостоятельности деятельности отдельных территориальных общин, прав и свобод человека и гражданина в пределах территории юрисдикции отдельной совета или нескольких советов оказание правовой и социальной помощи гражданам, органам местного самоуправления, предприятиям и организациям тому подобное. Делается вывод о необходимости развития правовой базы функционирования полноправного модели муниципальной полиции в Украине.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, реформирование, муниципалитет, полиция, шериф.

Постановка проблеми. Серед завдань сучасного розвитку української державності – пріоритетом є вдосконалення законодавства, в тому числі в контексті реформування місцевого самоврядування, децентралізації влади та нової по суті правової системи.

Проблеми охорони громадського порядку на місцевому рівні і боротьби зі злочинністю є злободенними для населення територіальних громад України і потребують відповідних ресурсів та правового забезпечення. Їх вирішенню, може сприяти процес реформування МВС, функціонування новоствореної Національної поліції, утворення в тому чи іншому вигляді муніципальної варти, яка має забезпечити громадську безпеку й профілактику більшості видів злочинів на місцевому рівні.

Крім того, мають знайти вирішення питання встановлення партнерських стосунків між органами внутрішніх справ і суспільством, а на місцевому рівні з конкретними громадами, розроблення нових дієвих моделей компетенції місцевого самоврядування в галузі охорони правопорядку та забезпечення дієвого громадського контролю за їх діяльністю.

Цьому може сприяти урахування позитивного іноземного досвіду щодо формування муніципальних органів поліції.

Вивчення проблем створення місцевої поліції серед численних досліджень системи ОВС у науковій літературі є не достатнім, потребує систематизації в контексті опрацювання конкретних проектів та досвіду.

Загальні проблеми здійснення повноважень органів місцевого самоврядування, в тому числі в охороні громадського порядку та окремі аспекти організації та діяльності муніципальної поліції (міліції) аналізувалися у роботах В.Б. Авер'янова, К.С. Бельського, О.Г. Бухтіярова, Г. Зубка, Л.М. Долі, А.В. Губанова, Т.І. Гудзь, В.Б. Дубовика, Я.М. Когути, О.М. Кононова, В.А. Орлова, О.М. Попова, К.В. Сесемка, Ю.П. Солов'я, Є.Ю. Шихова та ін. [8, 8]. Децентралізація влади є однією з важливих реформ європейського типу, вона дозволить

збільшити фінансові надходження на місцях і надасть право громадам розпоряджатися ними на власний розсуд. Також реформа повинна створити умови поступової передачі повноважень від центральної влади до органів місцевого самоврядування, що дозволить покращити ефективність прийняття та реалізації рішень у багатьох питаннях.

Водночас динаміка розвитку України в повній мірі залежить від конкурентоспроможності територіальних громад. Реформа місцевого самоврядування має забезпечити розвиток самодостатніх територій регіонів, створити умови для покращення життєдіяльності територіальних громад.

В Херсонській області теж активізувався процес об'єднання територіальних громад, поштовхом якому став затверджений урядом перспективний план формування територій громад Херсонщини.

Перспективи, які відкриваються перед громадами, що об'єднуються:

по-перше, новостворені об'єднані громади отримують статус міста обласного значення,

по-друге, таке об'єднання надає право мати прямі міжбюджетні стосунки з державним бюджетом, отримання субвенцій безпосередньо громадою,

по-третє, громада, об'єднана в межах плану, має право на отримання державної субвенції на розвиток інфраструктури.

Необхідна складова ефективного самоврядування – це знання, досвід, бажання працювати на громаду. Недосконале законодавство, брак знань та досвіду в керівників і службовців місцевого самоврядування зазвичай гальмують розвиток територій.

Сьогодні на перший план висуваються питання професіоналізму кадрів, що увійшли до складу місцевого самоврядування, їх спроможності ефективно управляти власністю і фінансами місцевого самоврядування, бюджетними установами, об'єктами інфраструктури та соціальної сфери, вміння працювати з усіма суспільними верствами населення, громадськими групами, забезпечувати правопорядок та спокій. По суті, їм необхідно оволодіти мистецтвом муніципальної політики, сучасними муніципальними технологіями і методами муніципального менеджменту [3, с. 36].

У процесі реформ виникає декілька головних проблем, серед яких можна назвати: недостатня цілісність нормативного забезпечення, не прийняті зміни до Конституції України, що «підвішує» прийняття багатьох важливих нормативних актів. Одним із чинників, які спричиняють затримки та неузгодженість дій, є складність, їх багатоплановість.

Концепції реформ вимагають узгодження дій з боку різних секторів, міністерств та відомств, зокрема, Міністерства освіти та науки, Міністерства соціальної політики, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства внутрішніх справ тощо.

В даний час формується нове бачення організації охорони громадського порядку щодо забезпечення діяльності муніципальної (місцевої) поліції європейського зразку та визначення оптимальних шляхів її розбудови в умовах внутрішніх та зовнішніх загроз.

Наразі з'явилися позитивні зрушення в такій координації, але про справжню зваженість у роботі говорити однозначно передчасно.

Громадянське суспільство, яке активно формується, має забезпечити необхідний зустрічний рух для реформ в контексті її децентралізації та реалізації збалансованої регіональної політики, що потребує широкого обговорення та швидкого запровадження нововведень в усіх сферах місцевого розвитку. Мають бути стимульовані розвиток інфраструктури та ініціативи громад.

Реформа місцевого самоврядування має забезпечити самодостатність регіонів та окремих громад, створити умови для покращення життєдіяльності територіальних громад, а саме: формування територіальних громад, здатних і спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, чіткий розподіл повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Реформування має підвищити рівень якості життя людей у містах, селищах та селах шляхом

забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування створювати економічні та соціальні умови розвитку територіальних громад та їх об'єднань, забезпечити доступність жителів громади до адміністративних, соціальних, безпекових та інших послуг.

В даний час йде активне опрацювання основних правових засад щодо формування поліції місцевого самоврядування (муніципальної поліції, інституту «шерифів») тощо.

В комітетах Верховної Ради України відпрацьовуються механізми та правові норми щодо надання органам місцевого самоврядування можливості створювати місцеві органи муніципальної варти, які в жодному разі не дублюватимуть функції поліції, проте матимуть механізм забезпечення функції охорони справляння адміністративних штрафів за незаконно встановлені МАФи, припинення незаконних забудов, парковки, запобігання побутових конфліктів та з інших питань. З одного боку, це розвантажить нову Національну поліцію від дріб'язкових функцій, а з іншого – нові підрозділи займатимуться питаннями, які належать до забезпечення наповнення місцевих бюджетів.

В проекті Закону України «Про поліцію місцевого самоврядування (муніципальну поліцію)» визначена поліція місцевого самоврядування як спеціальний правоохоронний орган в системі місцевого самоврядування, що створюється міською, районною радою з метою виконання повноважень місцевого самоврядування щодо забезпечення на території, що перебуває під юрисдикцією відповідної ради, законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян та утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

Серед основних пріоритетів діяльності поліції місцевого самоврядування є: завдання, що передаються від органів Міністерства внутрішніх справ України в процесі децентралізації управління у сфері охорони правопорядку, забезпечення прав і свобод людини і громадянина в межах території юрисдикції ради; надання правової та соціальної допомоги громадянам, органам місцевого самоврядування, підприємствам, організаціям та установам, що здійснюють свою діяльність на території юрисдикції ради; забезпечення виконання рішень відповідної ради та її виконавчих органів (прийнятих в межах самоврядних повноважень); сприяння органам Міністерства внутрішніх справ України іншим правоохоронним органам у їх діяльності на території юрисдикції ради щодо забезпечення громадської безпеки.

Особи, прийняті на службу в поліцію місцевого самоврядування, за рішенням міського голови, голови районної ради можуть на договірній основі направлятися в заклади освіти Міністерства внутрішніх справ України або до інших закладів освіти для проходження спеціальної професійної підготовки або для підвищення кваліфікації, яка здійснюється за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. Крім того, передбачена базова підготовка працівника поліції місцевого самоврядування. Професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації яких здійснюється в межах повноважень органів Міністерства внутрішніх справ України.

В окремих регіонах України йде апробація основних засад функціонування муніципальної поліції. Наприклад, при територіальних громадах міст Вінниця, Житомир та ін. створені комунальні підприємства «Муніципальна поліція», на які покладені завдання взаємодії з органами виконавчої влади, департаментами та іншими виконавчими органами міської ради, правоохоронними органами, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, об'єднаннями громадян, співпрацює з засобами масової інформації, проводить прес-конференції, видає інформаційний бюлетень та інші матеріали.

Міське самоврядування повинно отримати разом із фінансовою децентралізацією автономію щодо реалізації своїх функцій, шляхів і засобів їх здійснення, а, найголовніше – ресурсів, необхідних для ефективного функціонування. Значне місце має бути приділено формуванню дієвих підрозділів муніципальної поліції, їх фаховій підготовці. Потребує зусиль розробка сучасних технологій організації управління та взаємодії при виконанні покладених на муніципальну поліцію завдань в межах Закону України «Про співробітництво територіальних громад».

Муніципальна варта планується як спеціалізований підрозділ в системі органів місцевого самоврядування, який забезпечуватиме на території, що перебуває під юрисдикцією відповідної ради або декількох рад та здійснюють, охорону громадського порядку, законності, прав, свобод

та інтересів громадян і має утримуватися за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. Основні завдання: забезпечення охорони порядку; профілактика правопорушень; інформування органів та підрозділів внутрішніх справ про вчинені злочини, або дії які несуть загрозу населенню громади; охорона майна, що перебуває у комунальній власності; надання окремих видів правової та соціальної допомоги. Також муніципальній варті довірять контроль за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, нагляд за благоустроєм території, дотримання чистоти вулиць, парків, скверів та прибудинкових ділянок, паркування автотранспорту, охорону пам'яток, упорядкування організації торгівлі, громадського харчування та побутового обслуговування тощо.

Муніципальна варта, відповідно до проекту закону, створюється у містах обласного значення, а також на території юрисдикції об'єднаної територіальної громади за рішенням відповідних рад. Положення про Муніципальну варту та дисциплінарний статут ще потрібно затвердити КМУ, тому уявити повну картину того, як виглядатимуть муніципальні вартіві наразі також неможливо. Муніципальна варта буде діяти згідно Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку».

Запропонований законопроект покликаний реформувати одразу дві сфери життя: роботу правоохоронних органів та місцеве самоврядування Муніципальна варта не належатиме до підрозділів МВС. Це буде структура, чії працівники будуть відповідальні, підзвітні і підконтрольні територіальній громаді і відповідній раді, яка прийняла рішення про її створення.

Вона має діяти у містах обласного значення, на території юрисдикції об'єднаних територіальних громад за рішенням відповідних рад. У межах однієї ради може бути створена лише одна муніципальна варта.

Крім того, в суспільстві приділяється значна увага обговоренню стратегії попередження злочинів засобами окремих громад, створення систем місцевої відповідальності та взаємодії з органами правопорядку тощо. Загалом мова йде про правоохоронну діяльність на рівні територіальних громад в межах повноважень органів місцевого самоврядування з елементами поліцейського обслуговування за допомогою членів громад.

В Україні в умовах реформування правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування доречно використання позитивного досвіду поліції зарубіжних країн у сфері комунального поліціювання за різними напрямками.

Органи місцевого самоврядування повинні стати організатором охорони громадського порядку, як це здійснюється в зарубіжних країнах, а поліція, зі свого боку, зобов'язана вносити пропозиції щодо удосконалення цієї діяльності.

Так, у вересні 2015 р. тогочасний заступник голови МВС Ека Згуладзе презентувала окремі пріоритети програми «Український шериф», яка має бути реалізована в межах реформи та забезпечить оптимізацію витрат на забезпечення відповідних фахових функцій. Крім того, вона підкреслила: «... ми отримуємо універсального поліцейського який сам володіє інформацією за всіма напрямками, а не очікує коли йому розкажуть інші. Кількість таких поліцейських ми зараз розраховуємо, але на селі хотілося б мати більше ніж зараз» [11].

Муніципальні поліцейські формування функціонують у поліцейських системах більшості розвинених країн Європи. Їх структура, організація, обсяг компетенції є достатньо різноманітними і залежать перш за все від організації державного управління, адміністративно-територіального устрою, політико-правових традицій. У кількісному та якісному відношенні муніципальні органи поліції найбільш розвинені в країнах з децентралізованими системами управління, які побудовані на принципах місцевого самоврядування.

Аналіз організаційно-правових засад, стратегії і тактики поліцейської діяльності за кордоном сприятиме якісному розвитку національних та місцевих органів правопорядку. Безсумнівно, що позитивний світовий досвід може бути корисним в Україні.

Підходи до формування муніципальної поліції, її структури і завдань різні, але є й спільні, характерні ознаки. Практично всюди муніципальна поліція включає в себе так звану «зовнішню службу», тобто поліцію, яка в основному займається патрулюванням на відповідних територіях, подекуди до даної служби входять конні підрозділи.

На сьогодні в Україні вже діє муніципальна поліція в Луцьку, Тернополі, Житомирі та інших містах. Кожна з цих служб має свій спектр роботи. У Луцьку, наприклад, вона контролює несанкціоновану забудову, стихійну торгівлю, паркування автомобілів. У Житомирі – відповідає за охорону комунальних об'єктів. У місті Вінниця муніципальна поліція створена за досвідом прибалтійських міст, і в першу чергу дбає про порядок і чистоту, а також виконує повноваження щодо заходів по зупиненню самовільних робіт, контролю виконання планових чи аварійних робіт, встановленню захисних огорож у зв'язку з будівництвом. Вона виявляє факти самовільного зайняття земельних ділянок, визначає якість вихідних матеріалів для дорожніх робіт тощо. А наприклад, в Херсонській області Збурівська сільська рада вже більше 10 років має «шерифів» – інспекторів сільської ради з питань правопорядку, які працюють на громадських засадах та завдяки профілактичній роботі яких тут вже давно забули, що таке тяжкі злочини. Новокаховською міською радою рішенням XVII сесії від 10 жовтня 2016 р. було створено комунальне підприємство «Муніципальна охорона», крім того у співпраці з міською поліцією діє громадське формування «ніхто крім нас». Які за графіком стежать за порядком в місті.

Протягом 6 років триває робота соціально спрямованого проекту щодо запобігання порушень громадського порядку. За цей період 1140 безробітних осіб були працевлаштовані на спеціально створені тимчасові робочі місця для участі в оплачуваних громадських роботах інструкторами з інформування населення, так званими «Шерифами».

В даний час на Херсонщині за підтримки Ради оборони регіону спільно з Головним управлінням національної поліції в області, обласною державною адміністрацією та обласним центром зайнятості, реалізується новий соціальний проект «Шерифи», який передбачає підготовку 150 ветеранів АТО в якості «шерифів» для патрулювання у трьох прикордонних із Кримом територіях, а саме: Каланчацькому, Генічеському, Чаплинському районах Херсонської області. На сьогодні вже 63 колишніх учасників АТО отримали оплачувану роботу шерифів та разом з поліцією забезпечують охорону правопорядку в населених пунктах області. Фінансування громадських робіт в рамках діючого соціально направленою проекту здійснюється протягом 2016 р. за рахунок коштів місцевих бюджетів та Фонду загальнообов'язкового державного страхування в Україні на випадок безробіття [12].

З серпня місяця поточного року Проект почав працювати у новому форматі, виникла нагода в активізації цієї роботи у прикордонних районах області: Чаплинському, Каланчацькому та Генічеському. Адже з'явилась потреба у формуванні стабільної та якісної системи профілактики адміністративних порушень, порушень громадського порядку та запобігання протиправній діяльності на кордоні.

Потенційні учасники Проекту – громадяни із складу демобілізованих учасників АТО та інші категорії громадян. Під час підготовки вони проходять професійний відбір, інструктажі, де вчать, як спілкуватися з людьми та знаходити шляхи мирного врегулювання конфліктів. Фінансування даних видів робіт здійснюється за кошти Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття та місцевих рад.

Висновки. 10 листопада під час робочого візиту на Херсонщину голова КМ України Володимир Гройсман повідомив про основні пріоритети в роботі Уряду України на наступний рік. Головним пріоритетом у 2017 р. залишається реформа децентралізації. За словами Прем'єр-міністра України, в наступному році в більшості місцевих рад не буде дотаційних бюджетів. Він з акцентував увагу на потребі визначення подальших кроків щодо проведення децентралізації в Україні. За його словами, «це – надзвичайно системна реформа, яка має проводитися постійно і люди мають відчувати, що в конкретному селі, місті, районі, області можна вирішити нагальні соціальні питання, які сьогодні їх хвилюють. Це є системна реформа і її потрібно достатньо послідовно впроваджувати. І дуже важливо, щоб на цьому шляху органи місцевого самоврядування відчували свою відповідальність, а люди відчували достатньо конкретні кроки, які змінюють у кращий бік їхнє життя».

Створені відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» правоохоронні органи відносяться до системи державних органів виконавчої влади і прямо пов'язані з децентралізацією та реформою управління, які характеризуються майбутнім перерозподілом повноважень на користь відповідних формувань системи місцевого самоврядування.

Місцеві органи самоврядування повинні мати право визначати, за допомогою яких сил і засобів вирішувати завдання у сфері охорони громадського порядку, забезпечення відповідними фінансовими ресурсами та якісними комунікаціями, що сприятиме реальній незалежності в межах визначеної компетенції з питань організації та забезпечення громадського порядку. А тому в сучасних умовах наявність ефективного законодавства, дієвої практичної організації та діяльності підрозділів місцевої поліції набуває все більшої ваги. Відпрацьовуються моделі побудови муніципальних правоохоронних структур. Ці моделі розрізняються за порядком утворення, джерелами та способами фінансування, здійсненням кадрової політики, формами й методами службової діяльності, правовим статусом, показниками несення служби, за характером взаємовідносин з іншими організаціями та кращі практики мають бути в подальшому систематизовані з метою обрання ефективної моделі соціального-правового обслуговування та захисту населення територіальних громад.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: Академічний курс. Том 1: Підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / [ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова)]. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
2. Бухтіяров О. Муніципальні поліцейські органи деяких зарубіжних країн: повноваження та порядок фінансування / О. Бухтіяров // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 1. – С. 41–45.
3. Білорусов С.Г. Реформа місцевого самоврядування: практика підготовки персоналу щодо планування місцевого самоврядування / С.Г. Білорусов // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток. – № 2 (6). – 2014. – С. 36–39.
4. Гудзь Т.І. Муніципальна поліція як форма реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т.І. Гудзь. – Х., 2012. – 225 с.
5. Доля Л.М. Становлення місцевої міліції в Україні / Л.М. Доля // Наука і правоохорона. – 2008. – №1. – С. 116–123.
6. Дубовик В.Б. Муніципальні правові механізми охорони права в Україні / В.Б. Дубовик // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 266–271; [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13_dvbpvu.pdf.
7. Дубовик В.Б. Муніципальні форми та механізми забезпечення охорони права в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Дубовик Віктор Борисович. – Маріуполь, 2013. – 20 с.
8. Зубко Г. Децентралізація підвищує якість життя на місцевому рівні і дає свободу у прийнятті рішень [Електронний ресурс] / Г. Зубко. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248172188&cat_id=244276429.
9. Когут Я.М. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів місцевої міліції / Я.М. Когут. – Луцьк, 2008. – 162 с.
10. Орлов В.А. Сучасні проблеми становлення та розвитку муніципальної міліції в Україні / В.А. Орлов // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 442–447; [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [Http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_74.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_74.pdf)
11. Про суть програми «Український шериф» // Інтерв'ю заступника міністра внутрішніх прав Е. Згуладзе від 25.09.2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.segodnya.ua/life/interview/intervyu-s-pervym-zamom-glavy-mvd-eko-y-zguladze-gai-i-mreo-skoro-ne-budet-652493.html>

12. Общественный порядок в трех приграничных районах Херсонской области будут обеспечивать «шерифы» // Информационное агенство Украинские национальные новости [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.unn.com.ua/ru/news /1594767-gromadskiy-poryadok-u-trokh-prikordonnikh-rayonakh-khersonschini-zabezpechuvatimut-sherifi>
13. Соціально спрямований проєкт Херсонської області «Шерифи» – новий формат! // Світоглядний портал Рідна Херсонщина [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ks.ridna.ua/2016/11/05/sotsialno-spryamovanyj-proekt-hersonskoj-oblasti-sheryfy-novyj-format/>

References

1. Averianov V.B. Administratyvne pravo Ukrainy: Akademichnyi kurs. Tom 1: Pidruch.: u dvokh tomakh: Tom 1. Zahalna chastyna / [red. kolehiia: V. B. Averianov (holova)]. – К.: Vydavnytstvo «Yurydychna dumka», 2004. – 584 s.
2. Bukhtiiarov O. Munitsypalni politseiski orhany deiakykh zarubizhnykh krain: povnovazhennia ta poriadok finansuvannia / O. Bukhtiiarov // Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo. – 2009. – № 1. – S. 41–45.
3. Bilorusov S.H. Reforma mistsevoho samovriaduvannia: praktyka pidhotovky personalu shchodo planuvannia mistsevoho samovriaduvannia / S.H. Bilorusov // Mistseve samovriaduvannia ta rehionalnyi rozvytok. – № 2 (6). – 2014. – S. 36–39
4. Hudz T.I. Munitsypalna politsiia yak forma realizatsii pravookhoronnoi funktsii mistsevoho samovriaduvannia: dys.... kand. yuryd. nauk: 12.00.02 / T.I. Hudz. – X., 2012. – 225 s.
5. Dolia L.M. Stanovlennia mistsevoi militsii v Ukraini / L.M. Dolia // Nauka i pravookhorona. – 2008. – № 1. – S. 116–123.
6. Dubovyk V.B. Munitsypalni pravovi mekhanizmy okhorony prava v Ukraini / V.B. Dubovyk // Forum prava. – 2013. – № 1. – S. 266–271; [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: Http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13_dvbpvu.pdf.
7. Dubovyk V.B. Munitsypalni formy ta mekhanizmy zabezpechen okhorony prava v Ukraini: problemy teorii ta praktyky: avtoref. dys....kand. yuryd. nauk: 12.00.02 / Dubovyk Victor Borysovych. – Mariupol, 2013. – 20 s.
8. Zubko H. Detsentralizatsiia pidvyschuie yakist zhyttia na mistsevomu rivni i daie svobodu u pryiniatti rishen / H. Zubko [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248172188&cat_id=244276429.
9. Kohut Ya.M. Administratyvno-pravove rehuliuвання diialnosti orhaniv mistsevoi militsii / Ya.M. Kohut. – Lutsk, 2008. – 162 s.
10. Orlov V.A. Suchasni problemy stanovlennia ta rozvytku munitsypalnoi militsii v Ukrayini / V.A. Orlov // Forum prava. – 2013. – № 3. – S. 442–447; [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_74.pdf
11. Pro sut prohramy «Ukrainskyi sheryf» // Interviu zastupnyka ministra vnutrishnikh prav E. Zghuladze vid 25.09.2015 roku [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.segodnya.ua/life/interview/intervyu-s-pervym-zamom-glavy-mvd-ekoy-zguladze-gai-i-mreo-skoro-ne-budet-652493.html>
12. Obshchestvennyi poriadok v trekh pryhranychnykh raionakh Khersonskoi oblasti budut obespechivat «sheryfy» // Ynformatsyonnoe ahenstvo Ukraynskye natsyonalnye novosty. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.unn.com.ua/ru/news /1594767-gromadskiy-poryadok-u-trokh-prikordonnikh-rayonakh-khersonschini-zabezpechuvatimut-sherifi>
13. Sotsialno spriamovanyi proekt Khersonskoi oblasti «Sheryfy» – novyi format! // Svitohliadni portal Ridna Khersonshchyna [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://ks.ridna.ua/2016/11/05/sotsialno-spryamovanyj-proekt-hersonskoj-oblasti-sheryfy-novyj-format/>

Бузун О.В.,
голова Ніжинської районної ради,
(Україна, м. Ніжин),
nizhyn.rayrada@ukr.net

РЕАЛІЗАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРОЕКТІВ НА НІЖИНЩИНІ: ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Кожен рік по Україні, особливо у період літньої засухи, надходить інформація про пожежі на осушених болотах. Пожежі, що виникають у лісах, як правило, завжди супроводжуються загоранням торф'яних родючих ґрунтів низинних боліт. Такі явища мали місце й у селі Кукишин Ніжинського району в 2010 р., окремими частинами тоді горіло близько 15 гектарів землі. Тому задля припинення пожеж на торфовищах осушувальної системи «Смолянка», що приносять як матеріальні, так і екологічні збитки, залучено Проект Європейської комісії – Програму розвитку ООН Clima East: «Збереження та стале використання торфовищ», який на території України діє лише в Ніжинському районі. Завдяки проекту в районі створено «Регіональний ландшафтний парк “Ніжинський”», відновлено природний гідрологічний режим торфовищ осушувальної системи «Смолянка», йде постійна підтримка шкіл із створенням екологічних класів, встановлення твердопаливних котлів, відкриття географічного майданчика, проведення акції екологічного спрямування «Чиста країна» та, безперечно, функціонування двох кооперативів у Кукишині та Вертіївці.

Ключові слова: програма розвитку ООН «Збереження та стале використання торфовищ», програма “Clima East”, Регіональний ландшафтний парк “Ніжинський”, осушувальна система «Смолянка».

Вузун О.В.
Head of the Nizhyn rayon council
(Ukraine, Nizhyn), nizhyn.rayrada@ukr.net

Realization of european projects in Nizhyn region: experience and perspectives

Every year in Ukraine, especially during summer droughts, received information about the fire on the drained swamps. Fires that occur in forests usually always accompanied by fire peat soils fertile lowland swamps. Such phenomena have occurred in the village Kukshin Nizhynsky rayon back in 2010, individual parts then burned about 15 hectares of land. Therefore, to stop the fires in peatlands drainage system “Smolyanka” that bring both financial and environmental damage involved in the European Commission project – UNDP Clima East: “Conservation and sustainable use of peatlands”, which in Ukraine is only valid in Nizhyn area. The project in the area created “Regional landscape park “Nizhynsky”, restored the natural hydrological regime of the peatland drainage system “Smolyanka” is the continued support of schools with the creation of ecological classes, establishing solid fuel boilers, opening the geographic area of the shares of ecological “Clean Country” and certainly operation of two cooperatives in Kukshin and Vertiyivka.

Key words: UNDP “Conservation and sustainable use of peatlands”, program “Clima East”, Regional landscape park “Nizhynsky”, drainage system “Smolyanka”.

Бузун О.В.,
председатель Нежинского районного совета,
(Украина, г. Нежин), nizhyn.rayrada@ukr.net

Реализация европейских проектов на Нежинщине: опыт и перспективы

Каждый год по Украине, особенно в период летней засухи, поступает информация о пожаре на осушенных болотах. Пожары, возникающие в лесах, как правило, всегда сопровождаются возгоранием торфяных плодородных почв низинных болот. Такие явления имели место и в селе Кукишин Нежинского района еще в 2010 г., отдельными частями тогда

горело около 15 гектаров земли. Поэтому для прекращения пожаров на торфяниках осушительной системы «Смолянка», которые приносили как материальный, так и экологический ущерб, привлечено Проект Европейской комиссии – Программы развития ООН Clima East: «Сохранение и устойчивое использование торфяников», который на территории Украины действует только в Нежинском районе. Благодаря проекту в районе создан «Региональный ландшафтный парк “Нежинский”», восстановлено природный гидрологический режим торфяников осушительной системы «Смолянка», идет постоянная поддержка школ с созданием экологических классов, установлением твердотопливных котлов, открытие географической площадки, проведение акций экологической направленности «Чистая страна» и несомненно функционирования двух кооперативов в Кукишине и Вертиевке.

Ключевые слова: программа развития ООН «Сохранение и устойчивое использование торфяников», программа “Clima East”, Региональный ландшафтный парк «Нежинский», осушительная система «Смолянка».

За підтримки Чернігівської обласної державної адміністрації, Чернігівської обласної ради та Ніжинської районної ради на території області реалізується спільний проект Програми розвитку ООН в Україні та Європейського союзу «ClimaEast: Збереження та сталі використання торфовищ» [11].

Діяльність проекту направлена на Ніжинський район, який є одним з десяти регіонів України, де розташовано 95% осушених торфовищ. Проект передбачає розробку методик оцінки викидів парникових газів, проведення оцінки викидів парникових газів у 10 адміністративних областях на півночі України, оскільки до цього часу така оцінка не проводилася; також створюється основа для включення проектів із відновлення торфовищ до схеми «зелених» інвестицій на національному рівні. За підсумками здійснення діяльності в рамках проекту буде відновлено гідрологічний режим на 3000 га осушених торфовищ. Також запроваджується практика сталого економічного використання ресурсів, наприклад заготівель біомаси та випасу худоби. Одним з напрямків проекту було передбачено створення регіонального ландшафтного парку на території Ніжинського району, реалізований він був в травні 2015 р., коли обласна рада прийняла рішення про створення регіонального ландшафтного парку «Ніжинський».

Територія парку розміщена у зонах мішаних лісів та лісостепу. Площа його становить 6122,6991 га, знаходиться парк в межах двох областей, а саме Європейської широколистяної лісової області та Європейсько-Сибірської лісостепової області [2].

Цей регіон відзначається своєю флорою і фауною. Не дивлячись на негативний вплив осушувальної меліорації, яка була здійснена раніш, наукові дослідження на території урочища «Смолянка» та його околицях підтверджують наявність рідкісних рослинних угруповань, занесених до Зеленої книги України, 39 видів тварин занесених до Червоної книги України та ряд видів, які охороняються міжнародними конвенціями.

Регіональний ландшафтный парк «Ніжинський» увійшов до складу природно-заповідного фонду території Прип'ятсько-Деснянського екокоридору Національної екологічної мережі в поліській зоні. В дану територію входять уже існуючий ботанічний заказник загальнодержавного значення «Середовщина», ботанічні заказники місцевого значення: «Боромики», «Зайцеві сосни», «Урочище Луб'янка», «Урочище Лисарівщина», а також гідрологічні заказники місцевого значення: «Колісниківський», «Переходівський» [2].

Особливість розташування Ніжинського району у межах двох природних зон (північна частина в зоні мішаних лісів, південна – в лісостеповій зоні) відображається і в ландшафтах району, які мають перехідний характер від природних комплексів зони мішаних лісів до лісостепових, і їх структура характеризується значною строкатістю. Ландшафти представлені класом рівнинних східноєвропейських ландшафтів, який поділяється на три типи: мішано-лісові, лісостепові та заплавні. Територія Ніжинського району переважно характеризується 7 видами ландшафтів, які сформувались в умовах помірно-теплого клімату

і позитивного балансу вологи на водно-льодовикових, льодовикових та давньо- алювіальних піщаних та супіщаних відкладах, де переважають дерново-підзолисті ґрунти. Але важливим є те, що на території парку з них відмічається шість [2].

Цей регіон відзначається і своєрідним рослинним покривом. На території регіонального ландшафтного парку переважає лісова та болотна рослинність: перша представлена переважно середньовіковими лісами штучного походження, і невеликий відсоток від загальної площі – це ділянки з природними лісовими угрупованнями. Розміщуються вони на терасах річок Остер та Смолянка, а також у притерасній частині цих річок та межиріччя. Особливої уваги заслуговують ділянки з домінуванням граба звичайного (віком 70-80 років), який зростає тут на східній межі ареалу (ботанічний заказник «Середовщина»). Болотна рослинність належить до класу формацій евтрофних боліт, яка представлена переважно трав'яними угрупованнями. Менші площі – під лучною та водною рослинністю.

У складі багатой та різноманітної флори території парку, значне місце займають види, які охороняються на різних рівнях – міжнародному (Бернська конвенція), державному (Червона книга України) та регіональному. Особливої уваги заслуговує вид із Бернської конвенції – маточник болотний. На території відмічається 11 видів судинних рослин з Червоної книги України [2].

Серед рослинних угруповань чинне місце займають три рідкісні угруповання, занесені до Зеленої книги України. Серед яких формації глечиків жовтих, латаття сніжно-білого, латаття білого.

У складі багатой фауни території регіонального ландшафтного парку, особливе місце займають види, які охороняються на різних рівнях – міжнародному (Бернська та інші міжнародні конвенції), державному (Червона книга України) та регіональному.

У результаті багаторічних досліджень та спостережень на території урочища «Смолянка» та в його найближчих околицях, виявлено 39 видів тварин, занесених до Червоної книги України. Серед них комахи: бабки – бабка перев'язана; жуки – стафілін волохатий, жук-олень, вусач мускусний, вусач земляний хрестоносець; метелики – махаон, мнемозина, ведмедиця господиня; перетинчатокрилі – дисцелія зональна, ксилокопа фіолетова, ксилокопа райдужна.

Хребетні тварини занесені до Червоної книги України на цій території представлені 28 видами.

Урочище «Смолянка» має велике значення як релаксаційна територія, де під час сезонних міграцій зупиняється ряд червонокнижних видів птахів.

Крім того, слід врахувати, потужний історико-культурний контекст Ніжинщини, пов'язаний із іменами видатних діячів науки культури України, а також з добою Гетьманщини [2].

Дана територія відіграє важливу роль у збереженні всього комплексу екосистем, середовищ існування видів та їх генетичного різноманіття, а також ландшафтів; шляхів міграцій тварин, поширення та збереження рослин у регіоні.

Розташування на даній території пам'яток як давньої, так і новітньої історії, збереженість традиційних способів господарювання, доповнює значимість проєктованого регіонального ландшафтного парку історико-культурною складовою.

Естетична цінність території парку обумовлена її неоднорідністю та наявністю площ, зайнятих природною рослинністю. Все це, у поєднанні із вигідним географічним розташуванням, обумовлює надзвичайно високу рекреаційну привабливість території і створює передумови для ефективного розвитку екотуризму та окреслює перспективи існування парку, як потужного еколого-просвітницького центру [2].

Регіональний ландшафтний парк «Ніжинський» гостинно запрошує всіх бажаючих до незабутніх та приємних вражень від спілкування з рідною природою!

До того ж, Проєкт «Clima East: Збереження та сталі використання торфовищ», що впроваджується ПРООН на території Ніжинського району в Україні, є частиною програми, що фінансується Європейським Союзом під назвою «Clima East: Підтримка зусиль щодо

пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптації до них у Російській Федерації і країнах регіону ЄПС», яка розпочала роботу ще в жовтні 2012 р. Програма передбачає співпрацю країн-партнерів: Вірменії, Азербайджану, Білорусі, Грузії, Молдови, Росії та України й містить практичні елементи відносин Європейського Союзу із країнами регіону у сфері подолання наслідків зміни клімату. Результати, досягнуті в рамках пілотних проектів, що реалізуються в окремих країнах, інтегруються в стратегії адаптації та пом'якшення наслідків зміни клімату [16].

Так, у пілотному проекті ЄС-ПРООН Clima East «Стале управління пасовищами і лісами в Вірменії для демонстрації переваг і користі для місцевих громад дій щодо пом'якшення зміни клімату та адаптації до наслідків зміни клімату» особлива увага приділяється захисту і відновленню найбільш вразливих і деградованих гірських пасовищних угідь (пасовищ і луків) та лісових екосистем [1].

Пілотним проектом ЄС-ПРООН Clima East з реалізації екосистемних підходів до проблем зміни клімату в Азербайджані керує Елтекін Омаров.

Перевипас пасовищ також пов'язаний з нестачею нових технологій управління пасовищними угіддями, недоліком стимулів у вівчарів, щоб покращувати стан деградованих пасовищ або навіть раціонально управляти своїми пасовищами, а також недостатнім усвідомленням з боку вівчарів всього багатства пасовищних ресурсів. Методи управління пасовищними угіддями з роками застаріли і тепер не можуть відповідати вимогам більш досконалого управління. Виникає необхідність показати приклади сучасного управління пасовищними угіддями в переддень загроз зміни клімату, застосовуючи новітні методи збереження екології та управління пасовищами, які ведуть до скорочення викиду CO₂, стимулюючи фермерів контролювати число тварин, що випасаються, щоб поліпшити стан ґрунту і збільшити біорізноманіття території [1].

Пілотним проектом ЄС-ПРООН Clima East «Збереження та стале управління торфовищами в Білорусії з метою мінімізації викидів CO₂ і кращої адаптації екосистем до зміни клімату як внесок на підтримку загальних заходів щодо пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптації» керує Володимир Колтунов.

Даний проект націлений на вирішення найбільш гострих проблем збереження та управління торфовищами в Білорусії і показує інноваційні способи пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптації для екосистем торфовищ. Проект реалізовується в заказниках «Званець» і «Спорівське озеро» в Дрогичинському і Березівському районах Білорусії. У цих заказниках знаходяться найбільші природні низинні болота в Європі (єдині масиви площею 15000 і 18000 га). Застосовуючи відповідне обладнання і технології, протягом проекту ці території очищені від очерету, чагарнику і дерев [1].

Пілотним проектом ЄС-ПРООН Clima East «Стале управління пасовищами в Грузії з метою демонстрації їх переваг і користі для місцевого населення, а також пом'якшення наслідків зміни клімату» керує Торніке Філаріані.

Метою проекту є реабілітація деградованих пасовищ (в т.ч. на території, що охороняється Вашловані і прилеглих запасних пасовищ) і впровадження методів сталого управління пасовищами серед селян-вівчарів, які проживають в районі Дедоплісцкаро. Для цього проведено певні заходи на пасовищних угіддях, які зазнали різних ступенях деградації, на території Вашловані і його околиць, в т.ч.: реабілітація пасовищ; впровадження методів сталого землекористування; поліпшення стійких джерел життєзабезпечення для селян.

Пілотним проектом ЄС-ПРООН Clima East «Стале управління пасовищами і громадськими лісами в першому в Молдові Національному парку «Орхей» з метою демонстрації його переваг і користі для місцевого населення, а також пом'якшення наслідків зміни клімату» керує Александру Ротару [2].

Метою проекту є демонстрація моделі управління природними ресурсами пасовищних і лісових угідь Молдови, завдяки якій підвищиться здатність екосистем секвеструвати CO₂ в умовах негативних кліматичних змін, а також будуть збережені їх біорізноманіття та господарська цінність. Проект охоплює деградовані ділянки пасовищних і лісових угідь,

розташованих на території Національного парку «Орхей» (пл. 33792,09 га) і в його буферній зоні. Проект має на меті розробити інноваційні системи управління пасовищами і громадськими лісами на всій території парку.

Метою пілотного проекту ЄС-ПРООН Clima East «Збереження та стале використання торфовищ в Російській Федерації для скорочення вуглецевих викидів та адаптації екосистем до зміни клімату» є демонстрація моделі адаптації до зміни клімату та скорочення парникових викидів з деградованих торфовищ, розташованих в південній частині Росії, шляхом обліку природоохоронних завдань в територіальному плануванні та вжиття заходів щодо відновлення і збереження торфовищ в пілотних регіонах.

Головною метою пілотного проекту ЄС-ПРООН Clima East «Збереження і відновлення вуглецевих пулів лісів і торфовищ, розміщених в зоні вічної мерзлоти в Республіці Комі і Ненецькому автономному округі» (Росія) є демонстрація ефективних способів збереження, відновлення та управління багатими вуглецем лісами і ділянками вічної мерзлоти на російській Крайній Півночі з урахуванням загроз зміни клімату. Проект буде реалізований в Республіці Комі і НАО при співпраці з проектами ПРООН та Міжнародної кліматичної ініціативи і сприятиме усвідомленню на міжнародному рівні взаємозв'язку між зміною клімату і зоною вічної мерзлоти [1].

Мета ж проекту в Україні полягає у посиленні інституційної спроможності країни щодо пом'якшення наслідків зміни клімату [5].

Ключовими результатами, досягнутими у 2015 р. є такі:

- Розроблено програмне забезпечення для оцінки викидів ПГ.
- Проведені роботи із реконструкції гідротехнічних споруд на системі Смолянка.
- Підготовлена проектна пропозиція із повторного зволоження.
- Розроблені технології створення заливних злаково-бобових луків та осокових боліт на місцях розташування тростниково-рогозових зарослій та чагарників.
- Зміцнено потенціал кооперативу, який створений на пілотній території.
- Запущено роботу нового кооперативу (лінія із переробки молока).
- Придбано 3 твердопаливних котла для шкіл у селах Кукшин та Колісники та дитячого садочку у селі Вертіївка.
- Створено регіональний ландшафтний парк (РПЛ) «Ніжинський» на території 6,100 га.
- Підготовлено проект-менеджмент плану для РЛП.
- Проведено 2 тренінги для співробітників природоохоронних територій.
- Відкрито і обладнано 5 екологічних класів у селах Кукшин, Стодоли, Колісники, Вертіївка та Григоро-Іванівка.
- Організована екологічна акція «Чиста країна» у Чернігові та селі Вертіївка.

Нагадаємо, що комунальний заклад «Регіональний ландшафтний парк «Ніжинський» Ніжинської районної ради є природоохоронним рекреаційним комунальним закладом регіонального значення, створеним рішенням тридцятої (позачергової) сесії шостого скликання Ніжинської районної ради від 4 вересня 2015 р. [10].

Регіональний ландшафтний парк «Ніжинський», створений рішенням Чернігівської обласної ради від 28 травня 2015 р. «Про створення регіонального ландшафтного парку «Ніжинський» площею 3733,0648 га, знаходиться в Ніжинському районі Чернігівської області і розташований на території Вертіївської, Кукшинської, Стодольської, Колісниківської, Григоро-Іванівської сільських рад. Рішенням Чернігівської обласної ради від 10 вересня 2015 р. «Про зміну меж регіонального ландшафтного парку «Ніжинський» змінені межі регіонального ландшафтного парку «Ніжинський» шляхом збільшення його площі на 2389,6343 га, загальна площа парку становить 6122,6991 га. Землі включені до складу до складу Регіонального ландшафтного парку «Ніжинський» Ніжинської районної ради без вилучення у землевласників та землекористувачів [9].

КЗ РЛП «Ніжинський» створений з метою збереження, відтворення та раціонального використання природних комплексів, що мають важливе природоохоронне, наукове, освітнє, естетичне, рекреаційне та оздоровче значення.

Основними завданнями КЗ РЛП «Ніжинський» є:

- збереження та відтворення цінних природних комплексів та природних об'єктів;
 - створення умов для організованого туризму, відпочинку та інших видів рекреаційної діяльності в природних умовах з додержанням режиму охорони заповідних комплексів та об'єктів;
 - організація та здійснення науково-дослідних робіт, у тому числі з вивчення природних комплексів та їх змін в умовах рекреаційного використання, розроблення та впровадження наукових рекомендацій з питань охорони навколишнього природного середовища, відтворення окремих видів флори та фауни, відновлення порушених екосистем, управління та ефективного використання природних ресурсів, організації та проведення моніторингу ландшафтного та біологічного різноманіття;
 - проведення екологічної освітньо-виховної роботи тощо [22].
- Результати реалізації Проекту в першому півріччі 2016 р.:
- Національна верифікація методології оцінки викидів ПГ з органічних (торфовищ) ґрунтів завершена.
 - Оцінка викидів ПГ у 10 північних областях завершена.
 - Навчальний тур до вже діючого подібного кооперативу у Дніпропетровській області для ознайомлення із досвідом функціонування кооперативу проведено.
 - Менеджмент план для РЛП доопрацьовано та подано на затвердження до Чергнігівської обласної ради [6].
 - Тренінг для співробітників регіональних ландшафтних парків проведено [23].

Екологічна акція «Чиста країна» проведена у с. Кукшин. Шкільна метеорологічна станція встановлена у с. Кукшин [24].

У другому півріччі 2016 р. передбачена наступна діяльність [7]:

- Міжнародна верифікація методології оцінки викидів ПГ з органічних (торфовищ) ґрунтів.
- Моніторинг рівня ґрунтових вод на осушувально-меліоративній системі Смолянка.
- Моніторинг рідких/зникаючих видів на території РЛП разом із адміністрацією парку.
- Моніторинг діяльності кооперативів у Кукшині і Вертіївці. Зокрема на сьогодні у хорошому темпі починає працювати молочний кооператив, який має замовлення щодо виготовлення масла й сиру не лише на Ніжинщині, але й у Чернігові та Києві [18].
- Зміцнення потенціалу РЛП, зокрема забезпечення його матеріально-технічної бази. Промо матеріали для РЛП, серед яких і створення карти парку.
- Проведення робіт із реконструкції гідротехнічних споруд на системі Смолянка в рамках компоненту із компанією Кока-Кола уже з липня цього року. Запланована розчистка 93 км каналів першого порядку осушувальної системи та ремонт трубчастих переїздів.
- Популяризація питання збереження навколишнього природного середовища, зокрема через проведення уроків екологічного спрямування в уже створених 5-ти еко-класах районних шкіл, у ході яких яких увагу учнів привернути не лише до навколишньої природної краси Ніжинщини, а й усієї України [14].

Довідково. Меліоративна осушувально-зволожувальна система «Смолянка» – одна з найбільших меліоративних систем Чернігівської області. Загальна площа обслуговування системи «Смолянка» – 16881 га. Протяжність відкритої мережі каналів становить 372,2 км; закритої регулюючої мережі – 2046,4 км. Для регулювання подачі води на відкритих каналах системи було побудовано 105 шлюзів-регуляторів та 1771 споруда на закритій осушувальній мережі.

Як геологічне поняття рівень ґрунтових вод – це умовна межа, нижче якої порода вкрай насичена водою. Після дощу або танення снігів велику кількість води через пори в ґрунті йде під землю. Рівень, на якому ця вода зупиняється, оскільки нижче усі пори нею вже заповнені, і є рівнем ґрунтових вод в чистому вигляді. Глибина такого рівня багато в чому залежить від рельєфу місцевості, а також від наявності поблизу річки чи озера. У гористій місцевості глибина залягання ґрунтових вод може перевищувати глибину в 100 м, тоді як в болотистих

низинних місцевостях вона може ставати 1-2 м, а в деяких місцях – всього кілька сантиметрів від поверхні. Якщо відійти від наукового визначення, то рівень ґрунтових вод – це шар води, який знаходиться найближче до поверхні землі і відділений від нижніх водоносних шарів шаром каменю або глинистого ґрунту, який не дає цій воді просочуватися глибше.

Раніше рівень ґрунтових вод тримався близько до оптимального, однак останні роки у зв'язку з несніжними зимами і як наслідок із недостатньою кількістю опадів почав падати. Для Ніжинщини це загрожує тим, що у вегетаційному шарі недостатньо вологи. (Веgetаційний шар – не менше 10 см родючого ґрунту. Найчастіше це якісний, багатий мінералами гумус, здатний утримувати вологу). Крім того пониження рівня ґрунтових вод несе за собою ще одну загрозу – виникнення пожеж на торфовищах через відсутність достатньої зволоженості.

Так, проектом передбачено ремонт гідротехнічних споруд, що призначені для регулювання рівнів води в меліоративних каналах та часткова розчистка русла магістрального каналу «Смолянка» та р. Остер. Зокрема у рамках проекту вже здійснено реконструкцію гідротехнічних споруд шлюзів № 5, № 6, № 7 на МК «Смолянка» та № 13 (р. Остер)». Шлюз № 13, що знаходиться на річці Остер, є досить важливим для Ніжинщини. Раніше планувалося створення насосної станції для поповнення річок із Десни, однак даний проект не був достатньо економічно обґрунтованим. Однак на сьогодні саме завдяки притоку води із річки Остер відбувається наповнення річки Смолянка, тож необхідно підняти рівень води саме на шлюзі № 13. Метою подачі цієї води є підняття рівня ґрунтових вод до 30 см, що дозволить підтопити торф'яники, і як наслідок зберегти їх, убезпечити від виникнення пожеж у суху погоду та зменшити викиди вуглекислого газу (CO₂) в атмосферу».

На березень 2016 року рівень води на шлюзі № 6 складає 195 см (є невеликий перелив), на шлюзі № 13 – 135 см, на шлюзі № 5 – 130 см, що складає близько 70% від стандартного (195 см) [21].

Отже, результатом проведених робіт є відремонтовані гідротехнічні споруди, які дають змогу тримати воду в каналах, що сприяє підвищенню рівня ґрунтових вод. Так, в середньому система каналів заповнена водою на 90%. Наповнення річок у Ніжинському районі йде за рахунок переливу води через шлюз № 6.

Таким чином, спільними зусиллями водогосподарників Чернігівської області вдалося попередити можливість підтоплення території сільськогосподарських угідь, населених пунктів та виникнення пожеж на торфових землях [19].

Підсумовуючи, зазначимо, що співпраця району з Проектом ЄК – ПРООН Clima East: «Збереження та стале використання торфовищ» несе позитивні зрушення, адже завдяки такій роботі створюються умови, при яких унеможливується виникнення пожеж на торфовищах, що є на території сіл району, можливим є й підняття рівня води в колодязях жителів навколишніх сіл, збільшується кількості представників тваринного і рослинного світу на берегах річки Смолянка, й загалом покращується екологічний стан Ніжинського району.

До того ж 2 листопада 2016 р. відбулося урочисте відкриття першої еколого-пізнавальної стежки під назвою «Лісовий затишок» у регіональному ландшафтному парку «Ніжинський», що знаходиться на околиці села Кукшин Ніжинського району, найближчим часом буде відкрито ще одну екостежку під назвою «Спадщина предків» неподалік села Мала Кошелівка [8].

Еколого-пізнавальна стежка «Лісовий затишок» розташована на території ботанічного заказника загальнодержавного значення «Середовщина» в межах регіонального ландшафтного парку «Ніжинський» [17].

Основним завданням еколого-пізнавальної стежки «Лісовий затишок» є ознайомлення жителів району та гостей парку з природою та особливостями лісових, озерних, лучних та болотних екосистем, рідкісними видами рослин та тварин, у тому числі й занесених до Червоної книги.

Загальна протяжність екостежки «Лісовий затишок» складає 1150 метрів.

Облаштування екологічної стежки здійснено за фінансування Департаменту екології та природних ресурсів облдержадміністрації [20].

На екологічній стежці було встановлено вказівники, інформаційні стенди, обладнано огорожі, лавки, огорожено багатовіковий дуб, оснащено підхід до водойми та інші об'єкти.

Підводячи підсумок, акцентуємо увагу на тому, що створення регіонального ландшафтного парку «Ніжинський» – є лише початком. Із його розвитком планується створення екологічних стежок, також буде продовжуватися співпраця з природничо-географічним факультетом НДУ ім. Миколи Гоголя, планується запропонувати й іншим вузам проводити виїзні практики та дослідження на території парку. Розвиток РЛП дасть змогу не лише зберегти природу району, а й дасть поштовх для розвитку малого бізнесу на селі. Загалом підтримка шкіл району та створення кооперативів на селі веде до відродження українського села та надає нові робочі місця мешканцям Ніжинщини [15]. Тож сподіваємося на активний розвиток Проекту на території Ніжинського району та продовження плідної співпраці з представниками Clima East та на залучення інших європейських проектів на Ніжинщину.

Список використаних джерел

1. Pilot Project in Ukraine. Conservation and sustainable use of peatlands: Clima East [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.climaeast.eu/clima-east-activities/pilot-projects/pilot-project-in-ukraine>.
2. Синіговець В.Д., Будаловський М.В. Природно-заповідний фонд Чернігівської області: довідникове видання / Д. Синіговець, М.В. Будаловський. – К: ЦП «КОМПРИНТ», 2016. – 208 с. – С. 133–155.
3. Охріменко В. Відновлюючи природний гідрологічний режим та попереджуючи пожежі / В. Охріменко // Міськрайонна газета «Ніжинський вісник». – 2016. – № 11 (147311). – С. 4.
4. Охріменко В. Комп'ютери для еко-класів у рамках Проекту Clima East / В. Охріменко // Міськрайонна газета «Ніжинський вісник». – 2015. – № 36 (147286). – С. 1.
5. Охріменко. В. Олег Бузун у Білорусії презентував Проект Clima East – етапи впровадження його в Ніжинському районі / В. Охріменко // Міськрайонна газета «Ніжинський вісник». – 2015. – № 36 (147286). – С. 2.
6. Директором комунального закладу «Регіональний ландшафтний парк “Ніжинський” Ніжинської районної ради» призначено Сергія Мельниковича [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nizhyn-rada.at.ua/news/direktorom_komunalnogo_zakladu_regionalnij_landshaftnij_park_nizhinskij_nizhinskoji_rajonnoji_radi_priznacheno_sergija_melnikovicha/2016-04-25-1965
7. Засідання Ради Проекту Clima East: «Збереження та раціональне використання торфовищ»: Офіційний сайт Ніжинської районної ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nizhyn-rada.at.ua/news/zasidannja_radi_proektu_clima_east_zberezhennja_ta_racionalne_vikoristannja_torfovishh/2015-12-07-1656
8. Зовсім скоро в Регіональному ландшафтному парку «Ніжинський» з'явиться екологічна стежка «Спадщина предків»: Офіційний сайт Ніжинської районної ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nizhyn-rada.at.ua/news/zovsim_skoro_v_regionalnomu_landshaftnomu_parku_nizhinskij_z_39_javitsja_ekologichna_stezhka_spadshhina_predkiv/2016-11-23-2451
9. Зустріч із заступником директора Представництва ПРООН в Україні: Офіційний сайт Ніжинської районної ради [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://nizhyn-rada.at.ua/news/zustrich_iz_zastupnikom_direktora_predstavnictva_proon_v_ukrajini/2016-05-18-2029
10. Панькевич І. Регіональні ландшафтні парки: особливості створення, функціонування, екологічна доцільність / І. Панькевич // Міськрайонна газета «Ніжинський вісник». – 2015. – № 103 (147245). – С. 2.
11. Найда О. Районні депутати затвердили Проект / О. Найда. // Міськрайонна газета «Ніжинський вісник». – 2015. – № 11-12 (147264). – С. 2.

12. Найда О. Регіональний ландшафтний парк «Ніжинський» – сьогодення і перспективи / О. Найда // Міськрайонна газета «Ніжинський вісник». – 2015. – № 29 (147279). – С. 2.
13. Найда О. У рамках Проекту Єврокомісії в Кукшині відкрився молочний кооператив / О. Найда // Міськрайонна газета «Ніжинський вісник». – 2015. – № 48 (147298). – С. 1.
14. Організаційний відділ районної ради. Відбулося засідання Ради Проекту «Clima East: Збереження та стале використання торфовищ» // Міськрайонна газета «Ніжинський вісник». – 2015. – № 11-12 (147264). – С. 2.
15. Організаційний відділ районної ради. Перший заступник голови ОДА відвідав школу та молочний кооператив у Кукшині // Міськрайонна газета «Ніжинський вісник». – 2016. – № 44 (147144). – С. 1.
16. Організаційний відділ районної ради. Представники пілотних проектів ЄС-ПРООН Clima East із різних країн перехоплювали досвід українських колег // Міськрайонна газета «Ніжинський вісник». – 2016. – № 42 (147142). – С. 2.
17. Організаційний відділ районної ради. Тривають роботи по створенню екологічної стежки в РЛП «Ніжинський» // Газета «Свідомий погляд». – 2016. – № 40 (113). – С. 10.
18. Організаційний відділ районної ради. У Вертіївці і Кукшині працюватимуть кооперативи // Міськрайонна газета «Ніжинський вісник». – 2015. – № 35 (147285). – С. 7.
19. Організаційно-підсумкова нарада з представниками Проекту “Clima East: Збереження та стале використання торфовищ”, що впроваджується ПРООН: [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://nizhyn-rada.at.ua/news/organizacijno_pidsumkova_narada_z_predstavnikami_proektu_clima_east_zberezhenja_ta_stale_vikoristannja_torfovishh_shh_o_vprovadhuetsja_proon/2016-09-09-2238
20. Разом із першим снігом у РЛП «Ніжинський» офіційно відкрито першу еколого-пізнавальну стежку «Лісовий затишок» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nizhyn-rada.at.ua/news/razom_iz_pershim_snigom_u_rlp_nizhinskij_oficijno_vidkrito_pershu_ekologo_piznavalnu_stezhku_lisovij_zatishok/2016-11-03-2379
21. РЛП «Ніжинський»: поєднання інтересів товаровиробників та збереження природного середовища [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nizhyn-rada.at.ua/news/rpl_nizhinskij_poednannja_interesiv_tovarovirobnikiv_ta_zberezhenja_prirodnogo_seredovishha/2016-02-25-1807
22. Робоча поїздка в село Кукшин щодо реалізації Проекту ЄС– ПРООН в Україні “Clima East: Збереження та стале використання торфовищ” [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://nizhyn-rada.at.ua/news/robocha_pojzodka_v_selo_kukshin_shhodo_realizacij_i_proektu_es_proon_v_ukrajini_clima_east_zberezhenja_ta_stale_vikoristannja_torfovishh/2016-07-07-2138
23. Мельникович С. Директор КЗ «РЛП «Ніжинський» вивчав організаційні та правові засади діяльності регіональних ландшафтних парків в сучасних умовах / С. Мельникович // Газета «Свідомий погляд». – 2016. – № 23 (96). – С. 10.
24. У Кукшині довели, що «Чиста країна залежить від тебе!» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nizhyn-rada.at.ua/news/u_kukshini_doveli_shho_chista_krajina_zalezhit_vid_tebe/2016-06-06-2073

References

1. Pilot Project in Ukraine. Conservation and sustainable use of peatlands: Clima East [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.climaeast.eu/clima-east-activities/pilot-projects/pilot-project-in-ukraine>.
2. Synihovets V.D., Budalovskyi M.V. Pryrodno-zapovidnyi fond Chernihivskoi oblasti: dovidnykove vydannia / D. Synihovets, M.V. Budalovskyi. – K: TsP «KOMPRYNT», 2016. – 208 s. – S. 133–155.

3. Okhrimenko V. Vidnovliuuchy pryrodnyi hidrohichnyi rezhym ta poperedzhuiuchy pozhezhi / V. Okhrimenko // Miskraionna hazeta «Nizhynskiy visnyk». – 2016. – № 11 (147311). – S. 4.
4. Okhrimenko V. Kompiutery dlia eko-klasiv u ramkakh Proektu Clima East / V. Okhrimenko // Miskraionna hazeta «Nizhynskiy visnyk». – 2015. – № 36 (147286). – S.1.
5. Okhrimenko. V. Oleh Buzun u Bilorusii prezentuvav Proekt Clima East – etapy vprovadzhennia yoho v Nizhynskomui raioni / V. Okhrimenko // Miskraionna hazeta «Nizhynskiy visnyk». – 2015. – № 36 (147286). – S. 2.
6. Dyrektorom komunalnoho zakladu «Rehionalnyi landshaftnyi park “Nizhynskiy” Nizhynskoi raionnoi rady» pryznacheno Serhiia Melnykovycha [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://nizhyn-rada.at.ua/news/dyrektorom_komunalnogo_zakladu_regionalnij_landshaftnij_park_nizhinskij_nizhinskoji_rajonnoji_radi_priznacheno_sergija_melnikovicha/2016-04-25-1965
7. Zasadannia Rady Proektu Clima East: «Zberezhennia ta ratsionalne vykorystannia torfovysch» [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://nizhyn-rada.at.ua/news/zasadannja_radi_proektu_clima_east_zberezhennja_ta_racionalne_vikorystannja_torfovishh/2015-12-07-1656
8. Zovsim skoro v Rehionalnomu landshaftnomu parku «Nizhynskiy» zavytsia ekolohichna stezhka «Spadshchyna predkiv» [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://nizhyn-rada.at.ua/news/zovsim_skoru_v_regionalnomu_landshaftnomu_parku_nizhinskij_z_39_javitsja_ekolohichna_stezhka_spadshhina_predkiv/2016-11-23-2451
9. Zustrich iz zastupnykom dyrektora Predstavnytstva PROON v Ukraini [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://nizhyn-rada.at.ua/news/zustrich_iz_zastupnikom_direktora_predstavnytstva_proon_v_ukrajini/2016-05-18-2029
10. Pankevych I. Rehionalni landshaftni parky: osoblyvosti stvorennia, funktsionuvannia, ekolohichna dotsilnist / I. Pankevych // Miskraionna hazeta «Nizhynskiy visnyk». – 2015. – № 103 (147245). – S. 2.
11. Naida O. Raionni deputaty zatverdyl Proekt / O. Naida. // Miskraionna hazeta «Nizhynskiy visnyk». – 2015. – № 11-12 (147264). – S. 2.
12. Naida O. Rehionalnyi landshaftnyi park «Nizhynskiy» – sohodennia i perspektyvy / O. Naida // Miskraionna hazeta «Nizhynskiy visnyk». – 2015. – № 29 (147279). – S. 2.
13. Naida O. U ramkakh Proektu Yevrokomisii v Kukshyni vidkryvsia molochnyi kooperatyv / O. Naida // Miskraionna hazeta «Nizhynskiy visnyk». – 2015. – № 48 (147298). – S.1.
14. Orhanizatsiyni viddil raionnoi rady. Vidbulosia zasadannia Rady Proektu «Clima East: Zberezhennia ta stale vykorystannia torfovysch» // Miskraionna hazeta «Nizhynskiy visnyk». – 2015. – № 11-12 (147264). – S. 2.
15. Orhanizatsiyni viddil raionnoi rady. Pershyi zastupnyk holovy ODA vidvidav shkolu ta molochnyi kooperatyv u Kukshyni // Miskraionna hazeta «Nizhynskiy visnyk». – 2016. – № 44 (147144). – S.1.
16. Orhanizatsiyni viddil raionnoi rady. Predstavnyky pilotnykh proektiv YeS-PROON Clima East iz riznykh krain perekhopliuvaly dosvid ukrainskykh kolleh // Miskraionna hazeta «Nizhynskiy visnyk». – 2016. – № 42 (147142). – S. 2.
17. Orhanizatsiyni viddil raionnoi rady. Tryvaiut roboty po stvorenniu ekolohichnoi stezhky v RLP «Nizhynskiy» // Hazeta «Svidomyi pohliad». – 2016. – № 40 (113). – S.10.
18. Orhanizatsiyni viddil raionnoi rady. U Vertiivtsi i Kukshyni pratsiuvatymut kooperatyvy // Miskraionna hazeta «Nizhynskiy visnyk». – 2015. – № 35 (147285). – S.7.
19. Orhanizatsiino-pidsumkova narada z predstavnykamy Proektu “Clima East: Zberezhennia ta stale vykorystannia torfovysch”, shcho vprovadzhuietsia PROON [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://nizhyn-rada.at.ua/news/organizacijno_pidsumkova_narada_z_predstavnikami_proektu_clima_east_zberezhennja_ta_stale_vikorystannja_torfovishh_shho_vprovadzhuietsia_proon/2016-09-09-2238

20. Razom iz pershym snihom u RLP «Nizhynskiyi» ofitsiino vidkryto pershu ekoloho-piznavalnu stezhku «Lisoviy zatyshok» [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://nizhyn-rada.at.ua/news/razom_iz_pershim_snigom_u_rlp_nizhinskij_oficijno_vidkryto_pershu_ekologo_piznavalnu_stezhku_lisovij_zatishok/2016-11-03-2379
21. RLP «Nizhynskiyi»: poiednannia interesiv tovarovyrobnykiv ta zberezhennia pryrodnoho seredovyshcha [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://nizhyn-rada.at.ua/news/rpl_nizhinskij_poednannja_interesiv_tovarovirobnikiv_ta_zberezhennja_prirodnogo_seredovishha/2016-02-25-1807
22. Robocha poizdka v selo Kukshyn shchodo realizatsii Proektu YeS– PROON v Ukraini “Clima East: Zberezhennia ta stale vykorystannia torfovvyshch” [Elektronnyi resurs] – Rezhym dostupu: http://nizhyn-rada.at.ua/news/robocha_pojizdka_v_selo_kukshin_shhodo_realizaciji_proektu_es_proon_v_ukrajini_clima_east_zberezhennja_ta_stale_vikoristannja_torfovvyshh/2016-07-07-2138
23. Melnykovych S. Dyrektor KZ «RLP «Nizhynskiyi» vyvchav orhanizatsiini ta pravovi zasady diialnosti rehionalnykh landshaftnykh parkiv v suchasnykh umovakh / S. Melnykovych // Hazeta «Svidomyi pohliad». – 2016. – № 23 (96). – S.10.
24. U Kukshyni dovely, shcho «Chysta kraina zalezhyt vid tebe!» [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://nizhyn-rada.at.ua/news/u_kukshyni_doveli_shho_chista_krajina_zalezhit_vid_tebe/2016-06-06-2073.

УДК 911: 327

Ємець Н.А.,

*кандидат філософських наук, доцент кафедри
соціально-гуманітарних дисциплін,
Чернігівський національний технологічний університет
(Україна, Чернігів), yemets2014@gmail.com*

Шакун Н.В.,

*кандидат філософських наук, доцент кафедри
соціально-гуманітарних дисциплін,
Чернігівський національний технологічний університет
(Україна, Чернігів), shakunn@meta.ua*

ГЛОБАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТА ЇХ МІСЦЕ В КОНЦЕПЦІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Аналізуються соціально-філософські аспекти відображення глобальних проблем у концепції сталого розвитку. Їх витоки досліджуються у контексті суперечностей соціальної форми руху і умов її цілісного буття, глобального просторово-часового виміру. Такий підхід обумовлюється тим, що глобальні проблеми є невід’ємною складовою сучасного світу, під їх впливом людство переходить у стан перманентної нестабільності. Розглядаються основні принципи сталого розвитку, які лежать в основі створення балансу сучасного світу, що, в свою чергу, може забезпечити виживання людства на якісно прийнятному рівні. Але це передбачає досягнення балансу між природою та потребами суспільства, рівноваги всередині суспільства (між окремими країнами та цивілізаціями) та балансу між його сучасним та майбутнім станом. Тобто задовольняючи свої потреби сьогодні, суспільство не ставить під загрозу можливість задоволення власних потреб майбутніми поколіннями.

Ключові слова: *глобалізація, глобальні проблеми, сталий розвиток, інтереси людства, природні засади соціуму.*

Yemets N.A.,
Candidate of Philosophical Sciences,
Associate Professor of the Department
social and humanitarian disciplines,
Chernihiv National Technological University
(Ukraine, Chernihiv), yemets2014@gmail.com

Shakun N. V.,
Associate Professor of the Department
social and humanitarian disciplines,
Chernihiv National Technological University
(Ukraine, Chernihiv), shakunn@meta.ua

Global problems and their place in the concept of sustainable development

Socio-philosophical aspects of the global problems reflection in the concept of sustainable development are analyzed. Their sources are investigated in the context of their holistic being movement and conditions social form contradictions and in the global spatial-temporal dimension. Such approach is conditioned by the fact that global problems are an integral part of the modern world; humanity is transformed into a state of permanent instability under their influence. The main principles of sustainable development underlying the creation of the balance of the modern world are considered. In turn, they can ensure the survival of humanity at a qualitatively acceptable level. But it envisages the achievement of balance between the nature and necessities of society, the balance within society (between separate countries and civilizations) and the balance between its modern and future status. In other words, satisfying the necessities today, society does not put under a threat possibility of satisfaction of own necessities by future generations.

Key words: globalization, global problems, sustainable development, interests of humanity, natural principles of society.

Емец Н.А.,
кандидат философских наук, доцент
кафедры социально-гуманитарных дисциплин,
Черниговский национальный технологический университет
(Украина, Чернигов), yemets2014@gmail.com

Шакун Н.В.,
кандидат философских наук, доцент
кафедры социально-гуманитарных дисциплин,
Черниговский национальный технологический университет
(Украина, Чернигов), shakunn@meta.ua

Глобальные проблемы и их место в концепции устойчивого развития

Анализируются социально-философские аспекты отображения глобальных проблем в концепции устойчивого развития. Их происхождение исследуется в контексте противоречий социальной формы и условий ее целостного бытия, глобальных пространственно-временных измерений. Такой подход объясняется тем, что глобальные проблемы являются неотъемлемой частью современного мира, под их влиянием, человечество переходит в состояние постоянной нестабильности. Рассматриваются основные принципы устойчивого развития, которые находятся в основе создания баланса современного мира, что, в свою очередь, может обеспечить выживание человечества на качественно приемлемом уровне. Но это предполагает достижение баланса между природой и потребностями общества, равновесия внутри общества (между отдельными странами и цивилизациями) и баланса между его современным и будущим состоянием. То есть удовлетворяя свои потребности сегодня, общество не ставит под угрозу возможность удовлетворения собственных потребностей будущими поколениями.

Ключевые слова: глобализация, глобальные вопросы, устойчивого развития, интересы человечества, природные основы общества.

Постановка проблеми. Сучасній культурі людства властива тенденція глобалізації, що виявляється у парадигмальних трансформаціях усіх сфер людського буття та утворенні цілісного, взаємопов'язаного світу. Світова спільнота зіткнулась із необхідністю корекції процесів глобалізації. Зіткнення багатоаспектних, іноді таких, що накладаються або суперечать один одному інтересів різних держав і народів актуалізує потребу виявлення такої моделі глобалізації, котра створить взаємовигідні механізми управління цим процесом, визначить національні інтереси кожної країни. Слід підкреслити, що сама постановка питання про шляхи вирішення глобальних проблем сучасності значною мірою пов'язана із концепцією сталого розвитку, здатною охопити цілий спектр питань, починаючи з життєдіяльності індивіда і закінчуючи функціонуванням суспільства в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливе методологічне значення для аналізу глобальних проблем сучасності в контексті концепції сталого розвитку мають теоретичні положення про сутність глобалізації, представлені в дослідженнях В. Андрущенка, Е. Афоніна, Ф. Барановського, В. Беха, І. Гаврилової, В. Горбача, І. Данилевича, В. Пазенка, Ю. Перова, К. Сергєєва та ін. Авторами також були враховані постмодерністські філософські пошуки зарубіжних (Д. Белл, І. Валерстайн, Ж. Дельоз, Ж. Дерріда, П. Козловські, Ж.-Ф. Ліотар, О. Тофлер, М. Фуко) та вітчизняних (С. Куцепал, В. Лук'янець, О. Соболев, В. Ярошовець) вчених. Водночас, специфіка глобальних проблем у сучасному світі та евристичний потенціал концепції сталого розвитку, як стратегії їх пізнання, розкриті не у повній мірі, що й обумовило актуальність даного дослідження.

Формування цілей статті (постановка завдання). Відтак, метою статті є соціально-філософський аналіз глобальних загроз, що виникають на сучасному етапі світової динаміки, та дослідження основних принципів сталого розвитку, як принципів світової безпеки.

Виклад основного матеріалу. Глобальні проблеми – це проблеми, що впливають із суперечностей соціальної форми руху і умов її цілісного буття, вони існують в глобальному просторово-часовому вимірі та є невід'ємною складовою сучасного нестабільного світу. Коло глобальних проблем надзвичайно широке. Традиційно до них відносять наступні: запобігання термоядерній війні, створення без'ядерного ненасильницького світу, який буде забезпечувати сприятливі умови для соціального прогресу всіх народів на основі консенсусу їх життєвих інтересів, взаємної довіри і загальнолюдської солідарності; подолання розриву рівня економічного і культурного розвитку між розвинутими індустріальними країнами заходу і країнами, що розвиваються, подолання в усьому світі економічної відсталості, ліквідація голоду, злиднів і неграмотності, від яких зараз потерпають сотні мільйонів людей; забезпечення подальшого економічного розвитку людства необхідними природними ресурсами, як відновлюваними, так і не відновлюваними, в тому числі продовольством, сировиною і джерелами енергії; подолання екологічної кризи яка є результатом катастрофічного, за своїми наслідками, вторгнення людини у біосферу, що супроводжується забрудненням навколишнього природного середовища, атмосфери, ґрунту, водойм, відходами промислового і сільськогосподарського виробництва; припинення стрімкого зростання чисельності населення («демографічного вибуху»), який ускладнює соціально-економічний прогрес в країнах, що розвиваються, а, з іншого боку, подолання демографічної кризи в економічно розвинених країнах через падіння в них народжуваності значно нижче рівня, що забезпечує просту зміну поколінь та супроводжуються різким старінням населення і навіть загрожує деяким країнам депопуляцією; своєчасне передбачення й попередження різноманітних негативних наслідків науково-технічної революції та раціональне, ефективне використання її досягнень на благо суспільства й особистості [2, с. 305].

Слід зазначити, що цей перелік не вичерпує увесь спектр проблем, що розглядаються. Багато дослідників, як вітчизняних, так і зарубіжних з достатньою підставою відносять до нього міжнародний тероризм, розповсюдження наркоманії й алкоголізму, СНІДу, інші, проблеми охорони здоров'я, а також проблеми освіти, соціального захисту, культурного спадку, моральних цінностей тощо. З подальшим розвитком глобалізації все більша кількість соціальних суперечностей поступово переходить на рівень глобальних проблем. Сьогодні

людство вже усвідомило небезпеку цих процесів. Загроза знищення соціуму є більш реальною, ніж здається на перший погляд: глобалізація посилила (глобалізувала) владу людини над природою, розширила її можливості у сфері побудови соціальних відносин.

Все більша кількість людей на власному досвіді відчувають, що будь-яка соціально значима діяльність трансформується у свою протилежність. Не випадково, характеризуючи сучасні процеси глобалізації, папа Римський Іоанн Павло II з прикрістю заявляв, що глобалізація керується законами ринку тільки в інтересах найбільш могутніх, тому її наслідки можуть бути виключно негативними. Прикладами цього є підхід до економіки як абсолютної цінності, безробіття, занепад багатьох громадських служб, руйнування навколишнього середовища, зростання розриву між багатими і бідними, несправедлива конкуренція, яка ставить бідні нації в положення все більшого приниження.

Аналізуючи ступінь глобальних загроз, американський дослідник А. Макхіджані відзначає:

1. Незважаючи на той факт, що ми живемо в декількох хвиликах від тотального ядерного знищення, уряди продовжують витратити трильйони доларів на рік на розробку, випробовування й виробництво ядерної зброї.

2. Від 12 до 15 мільйонів дітей щорічно помирає від недоїдання і незначних захворювань. Щоб уникнути цього, потрібно стільки ж коштів, скільки витрачається на озброєння протягом двох-трьох тижнів...

3. Ми руйнуємо Землю і майбутні покоління приречені на загибель самою суттю тих засобів, якими оперує сучасна економічна система. На даний момент ми встановили пріоритет споживацтва перед піклуванням про збереження природних ресурсів для майбутніх поколінь.

4. Економічна система враховує лише те, що має грошовий еквівалент, тому такі проблеми, як виховання дітей і охорона оточуючого середовища, в цей розрахунок не включаються... [10, с. 16].

Особливістю глобальних проблем є також те, що вони мають загальнолюдський характер і торкаються інтересів людства. Апелювання терміном «інтереси людства» означає, що глобалізація визначила функціонування людства як нового глобального суб'єкта політичних і міжнародних відносин. Не випадково, що поряд з терміном «глобальні проблеми» в науковій літературі використовують й інші терміни: «глобальні проблеми людства», «глобальні проблеми цивілізації», «глобальні проблеми соціального прогресу», «глобальні проблеми НТП», «глобальні проблеми сучасної епохи», «світові економічні проблеми», «суперглобальні проблеми», «адитивні та неадитивні глобальні проблеми», «загальнолюдські проблеми», «планетарні проблеми», «універсальні проблеми», «загальносвітові проблеми» тощо.

Слід відзначити, що глобалізація реалізувала перспективу абсолютної влади людини над природними та суспільними процесами у планетарному масштабі. Однак прискорення темпів зростання потенціалу нашої цивілізації відбувається на тлі руйнування системи моралі, яка складалася віками. В таких умовах кожна якісно нова сходинка «прогресу» стає кроком в справі руйнування природного базису людського існування. Саме цей фактор сприяв створенню ситуації глобальної нестабільності, що провокує якісні зміни соціальних суперечностей, їх трансформацію в глобальні проблеми. Розглянемо механізм трансформації екологічної проблеми в глобальну. Як відомо, глобалізація призводить до зростання взаємозалежності різних держав в найрізноманітніших галузях діяльності, до посилення системних ефектів. На жаль, до цього часу багато держав не враховує глобальні трансформації або намагаються використовувати ці зміни у вузько національних інтересах. Як справедливо зазначають І.І. Мазур та О.І. Молдованов, «у більшості випадків масштаби використання природних ресурсів диктуються виключно міркуваннями замкнених (в межах певної держави) економічних інтересів» [9, с. 325].

Але «такий вузько національний принцип споживацтва природних ресурсів породжує глобальний екологічний ірраціоналізм (який виражається у планетарному масштабі)» [9, с. 325]. Слід погодитися з думкою професора Е.В. Гирусова, який екологічну кризу розглядає як кризу природного середовища, що оточує людину, перехід біосфери в стан, непридатний для життя

[3, с. 1205]. А професор І.К. Лісєєв справедливо вважає, що найбільш правильне й глибоке розуміння причин і витоків сучасної екологічної кризи з'являється в результаті господарської діяльності людства, біосфери, яка виходить за межі своєї місткості, що призводить до порушення сталості глобального оточуючого середовища [7, с. 487]. У цьому контексті глобальний екологічний ірраціоналізм, який розглядається як безсистемне некероване ресурсоспоживання «неминуче призводить до економічної диспропорції та екологічної й політичної дестабілізації у світі» [7, с. 487].

Ситуація ускладнюється тим, що на даний момент відсутні загальнообов'язкові міжнародні норми захисту оточуючого середовища. У більшості випадків мова йде про пріоритет національних економічних інтересів над глобальними. Це, в свою чергу, зумовлює локальне або регіональне тлумачення екологічної безпеки. Але ж природа – єдина система, і успішне вирішення локальних і регіональних екологічних проблем передбачає врахування взаємозалежності природних ресурсів різних країн. Тому бажання підтримувати достатній рівень життя населення повинне доповнюватись врахуванням можливостей природи реалізувати ці устремління. Слід підкреслити, що екологічна криза є, по суті, результатом традиційної політики. Безпосередньою причиною екологічної кризи почасти стала гонитва за економічним прибутком, коли експлуатується не тільки робоча сила, а й природні ресурси, коли собівартість продукції зменшується за рахунок забруднення середовища [1, с. 180].

Слід також наголосити, що всі глобальні проблеми сучасності тісно взаємозв'язані та взаємозумовлені, тому ізольоване їх вирішення практично неможливе. Наприклад, забезпечення подальшого економічного розвитку людства природними ресурсами свідомо передбачає необхідність попередження зростаючого забруднення оточуючого середовища, інакше такий стан речей вже в найближчому майбутньому призведе до екологічної катастрофи у планетарному масштабі. Саме тому обидві ці глобальні проблеми справедливо називають екологічними, з певною підставою їх навіть розглядають як дві сторони єдиної екологічної проблеми. У свою чергу цю екологічну проблему можна вирішити лише шляхом нового типу екологічного розвитку, плідно використовуючи потенціал науково-технічної революції, одночасно запобігаючи її негативним наслідкам. На думку деяких західних науковців взаємозв'язок і взаємозумовленість глобальних проблем утворюють своєрідне «замкнене коло» не розв'язуваних для людства бід, з якого або взагалі немає виходу, або єдиний порятунок лежить у негайному припиненні екологічного зростання і зростання населення.

Виникає своєрідний методологічний парадокс: з раціоналізації усього суцього народжується ефективна ринкова система, але вона призводить до таких результатів, які неможливо пояснити раціонально, зокрема – руйнування природних засад соціуму. До того ж ринкові відносини провокують безпрецедентне зростання динамізму усіх сфер буття суспільства, яке досягає небезпечної межі, оскільки раціональний підхід не справляється з усіма проблемами, тому доводиться визнати наявність неконтрольованих елементів у структурі взаємодії людини й природи. Найяскравішим доказом висунутої тези є сукупність глобальних проблем, вирішення яких потребує докорінної зміни функціонування таких складних, відкритих, еволюційних, нелінійних систем, якими є системи «людина – природа» і «суспільство – природа». Раціоналізм, який спирається на лінійне мислення, не може пояснити поведінку таких систем.

Ще одна суттєва проблема сучасного глобального світу – суперечність «Схід – Захід». Змушуючи інші країни до інтенсифікації експлуатації природних ресурсів, індустріально розвинений Захід, посилює планетарну нестабільність і міжнародну напругу. Поглиблення економічних протиріч між Заходом і Сходом призводить до нераціонального використання і передчасного виснаження національних природних копалин. Як результат продовжується руйнування оточуючого середовища, що знаходить вираження у знищенні озонового шару Землі, збільшенні кількості кислотних дощів, знищення лісів, спустошування, зменшення запасів питної води. Резонансом екологічної проблеми стає загострення проблем в таких екзистенційно значимих галузях, як етнічна, релігійна тощо. Витоки такої трансформації політичних, екологічних, соціокультурних процесів знаходиться в техногенній цивілізації, яка визначає

світоглядні орієнтації західного суспільства. Техногенний світогляд, виходячи зі своїх вузько економічних інтересів, допускає домінування ідей економізму і технократизму. У зв'язку з цим можна погодитись з П. Гліком, керівником Програми захисту оточуючого середовища Тихоокеанського інституту вивчення розвитку, охорони оточуючого середовища і безпеки при Університеті Берклі, який, аналізуючи динаміку сучасних загально планетарних процесів, відзначає взаємозв'язок економічних, політичних і екологічних складових. Згідно з П. Гліком «не можна вважати безпечним світ, в якому мільярди людей живуть у злиднях і насилу зводять кінці з кінцями, в той час коли незрівнянно менша кількість інших задарма витрачає дорогоцінні і непоправні ресурси, в якому боротьба за найелементарніші умови людського існування стає домінуючим фактом життя, в якому необхідні для життя елементи глобального оточуючого середовища деградують і оновлюються. Якщо ми хочемо побудувати безпечний світ в XXI столітті, ми повинні змінити своє мислення» [18, р. 179].

Проблеми взаємовідносин Заходу і Сходу – це ще й проблема інформаційного диктату. Багато дослідників, які спеціалізуються, в тому числі, й на філософських проблемах глобалізації, відзначають, що сучасні філософські дослідження все частіше попереджають про загрозу концентрації інформаційних ресурсів групою країн, які можуть спокуситися встановленням диктату [4, с. 85].

Як показали трагічні події 11 вересня 2001 р. в США, коли від терористичних актів загинули тисячі ні в чому невинних людей, тероризм стає однією з глобальних проблем сучасності. Цей факт ставить нові завдання перед соціально-філософською і політичною думкою, оскільки в сучасних умовах, коли в світі накопичені величезні запаси ядерної, хімічної, бактеріологічної зброї та інших форм знищення людей, терор стає реальною загрозою не тільки для окремих країн, а й для людства в цілому. Тому необхідно об'єднати зусилля світового співтовариства не лише в справі пошуку й покаранні злочинців, які здійснюють такі жадливі діяння, але й у виявленні причин, що породжують тероризм. Від цього залежить ефективність боротьби з ним. У цьому зв'язку можна привести оцінку російського політолога А. Ципко трагічних подій 11 вересня. На його думку, «тотальна боротьба американської адміністрації за «свободу в усьому світі», за «вибори по-американськи» обертається тотальним американізмом, боротьбою проти власного народу, проти усїєї християнської цивілізації» [16, с. 3]. І далі, «...витоки теперішнього мусульманського тероризму лежать не у психології його носіїв, а перш за все в нетерпимості та амбіційності впорядкувальників «нового світового порядку». Мусульмани досить часто стають ворогами християн, тільки тому, що сучасний Захід забув про Христа» [16, с. 3]. Можна погоджуватися, або не погоджуватися з автором, але треба визнати, що в цих міркуваннях піднятий цілий ряд фундаментальних питань, що потребує обговорення. Зокрема, мова йде про необхідність більш системного аналізу причин антиамериканізму, осмислення ідеї «смерті Бога».

Глибинні причини того, що відбувається знаходяться в характері сучасної цивілізації, в її вихідних цінностях, розриві між «золотим» і «голодним» мільярдами (протистояння Захід – Схід), в економікоцентричності техногенної цивілізації, коли суспільство зробило визначальним «мати», а «не бути», замінивши буття володінням [15, с. 95]. Як справедливо відмічають А. Кінг та Б. Шнайдер, «в західних суспільствах з їх безмежним споживацтвом і гаслами типу «Я є те, чим я володію» або «Я є те, що я роблю», більш фундаментальні проблеми, такі як релігія, національність, традиційні цінності й вірування, відступають на другий план. Подібна ситуація призводить до надзвичайного індивідуалізму, егоїзму, а також до невпинних пошуків того, що може відволікти увагу або розважити, як то телебачення або наркотики» [5, с. 195-196].

Сучасні глобальні проблеми свідчать про те, що ціннісні основи індустріалізму потребують радикального критичного переосмислення. В такій ситуації пошуки альтернатив існуючим моделям продовжуються. Людство шукає нові смислові горизонти, щоб впоратися з глобальними проблемами. Сучасна культура усе більше визнає, що вона потребує нової «переоцінки усїх цінностей» (Ф. Ніцше). Слід погодитись з відомим французьким філософом Ж.Мартеном, який доводить, що філософ не може, особливо в наш час, зачинитися у вежі зі слонової кістки: його не можуть не турбувати справи людські – в ім'я самої філософії й тих

цінностей, які філософія повинна захищати і підтримувати. Сучасна криза змушує прислухатись до думки академіка Н. Мойсеєва про те, що «людство стоїть перед необхідністю перегляду найглибших засад свого світогляду, розуміння свого місця в Природі, своєї взаємодії з оточуючими, перегляду своєї цивілізованої парадигми» [11, с. 9-10].

Загалом, спроби з'ясування сутності глобальних проблем спричинили появу такої науки, як глобалістика. В ній сформувались численні концепції, в межах яких з'ясовується сутність глобалізації у різних її проявах, а також прогноуються її наслідки для людини й людства.

Однією з найбільш впливових серед них є концепція «меж зростання», яка сформувалася на початку 70-х рр. ХХ ст. Згідно з нею обмеженість розмірів нашої планети та обмеженість природних ресурсів передбачають існування межі експоненціального зростання народонаселення і промислового виробництва. Ця теорія стала результатом комп'ютерного моделювання глобального розвитку, в якому відображений показник ступеня збільшення зазначених процесів. Саме концепція меж зростання сприяла розвінчання поширеного технократичного міфу про безмежне економічне зростання, яке є засобом вирішення всіх проблем. Ще одна надзвичайно важлива заслуга цієї теорії полягає в тому, що вона привернула увагу світової громадськості до кризових процесів, пов'язаних із споживацьким відношенням до природних ресурсів. Але для неї характерна недооцінка можливостей соціальних змін у світі, екстраполяція негативних тенденцій історично конкретної ситуації на перспективу розвитку людства в цілому.

На зміну їй, наприкінці 90-х рр. ХХ ст. приходить геоекологічна концепція «ландшафтного розмаїття». Спочатку вона акцентувала увагу лише на природному середовищі. Деградація природного довкілля зменшує розмаїття: зникають окремі види рослин і тварин, розриваються усталені ланцюги взаємозв'язків, припиняють існування окремі природні комплекси. Все це призводить до порушення стійкості довкілля, особливо природних територіальних систем. А це, в свою чергу, погіршує здатність до самовідновлення природного середовища. Від початку, прибічники даної теорії стояли на позиції, що високі рівні просторової організації (провінції, країни, зони) менше піддаються порушенню стійкості. Однак, умови сучасної епохи, господарська або воєнна діяльність, спричиняє ексцеси навіть в глобальній природній стійкості. Тому збереження природно-ландшафтного розмаїття на різних геопросторових рівнях є важливою основою і суспільно-ландшафтного розмаїття. Концепція ландшафтного розмаїття перекидає місток до розвитку концепції територіально-суспільного розмаїття. Ідею так званої достатньої різноманітності регіональних систем обґрунтував український географ О.І. Шаблій, базуючись на загальносистемному законі необхідної різноманітності (закон Ешбі: «чим система різноманітніша – тим вона стійкіша») [17].

Відігравши роль каталізатора у дослідженні глобальних проблем сучасності, концепція «меж зростання» поступилася місцем теорії «сталого розвитку». Людство усвідомило необхідність формування підґрунтя для забезпечення подальшого соціально-економічного розвитку, зважаючи на обмеженість запасів природних ресурсів та шкідливість впливу людини на довкілля. Усвідомлення важливості цього завдання привело до формування окремої концепції прийняття управлінських рішень та формування теорії сталого розвитку.

Концепція сталого розвитку була розроблена як відповідь на виклики глобальної нестабільності. Саме вона ставить людство перед необхідністю досягти всезагального миру, поклавши кінець війні й мілітаризму; зберегти й захистити оточуюче середовище; захистити права і свободу всіх людей; побудувати демократію для всіх людей Землі; знищити бідність, шляхом регулювання глобальної торгівлі на благо всіх людей і створюючи економічний порядок планетарного добробуту; контролювати міжнародну злочинність; створити відчуття світового співтовариства шляхом зменшення етнічного, культурного, расового і релігійного суперництва; знайти вирішення проблеми зростання населення; здійснити ідею планетарного планування.

Концепція сталого розвитку повинна була знизити загрозу глобальної нестабільності, розробивши механізм «управління» глобальними проблемами. Методологічним ядром стійкого розвитку є сприйняття людства і природи як єдиної глобальної системи, здатної забезпечити соціоприродний тип розвитку [14, с. 17]. Саме такий підхід дозволяє накреслити основні

параметри управління в рамках стійкого розвитку, а також позначити тенденції розширення сфер управління за рахунок залучення знань про кібернетику і синергетику. Відомий філософ і правознавець Д. Керімов відзначає, що «розширення меж управлінських проблем відбулось порівняно недавно у зв'язку з теорією і методами кібернетики, системних досліджень, інших міжнародних дисциплін» [6, с. 201].

Розробка концепції сталого розвитку почалась з ініціативи ООН. За пропозицією Генерального секретаря ООН в 1984 р. була створена Міжнародна комісія з оточуючого середовища і розвитку, яка повинна була розробити довгострокову стратегію в галузі оточуючого середовища, використання якої допомогло би світовому співтовариству ефективно вирішити екологічну проблему. Результати діяльності комісії знайшли відображення у доповіді «Наше спільне майбутнє», представлений на Генеральній Асамблеї ООН в 1987 р. Комісія виходила з того, що основним завданням розвитку є задоволення людських потреб і стремлень. Сталий розвиток визначений в цьому документі як такий розвиток, що зможе задовольнити потреби сьогодення, але не поставить під загрозу можливість майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби [13, с. 50].

Концепція сталого розвитку виділяє основні «супротитенденції», балансування яких може забезпечити виживання людства на якісно прийнятному рівні. На цій підставі можна сформулювати основні принципи сталого розвитку: баланс між природою і суспільством (безпосередньо – економікою); баланс всередині суспільства на сучасному етапі його розвитку (між окремими країнами та регіонами, між цивілізаціями і великими світовими конгломератами на зразок Схід – Захід); баланс між сучасним і майбутнім станом людства як деякою «цільовою функцією розвитку» (вимога зберегти життєві ресурси природи для майбутніх поколінь).

З англійської «сталий розвиток» (sustainable development) перекладається, як розвиток, що підтримується безперервно – це розвиток, який задовольняє потреби сьогодення, але не ставить під загрозу можливість майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби [13, с. 374]. Дана дефініція була визнана класичною, канонізована в рішеннях Конференції ООН з навколишнього середовища й розвитку, що проходила в 1992 р. у Ріо-де-Жанейро. Прийнятий на цій конференції «Порядок дня на XXI століття» закріпив головні постулати теорії сталого розвитку і відомий як Програма дій. Минуло майже 20 років, як світова спільнота зібралась в Ріо-де-Жанейро на зазначеній конференції і розробила пропозиції зі сталого розвитку, зазначивши, що шлях обраний індустріально розвиненими країнами для досягнення свого благополуччя, є стратегічно безвихідним, оскільки він веде до посилення глобальної екологічної кризи. Конференція в Ріо-де-Жанейро повинна стати значимою віхою в реалізації політики сталого розвитку, однак поглиблення глобальних проблем і, перш за все, збільшення розриву між розвиненими в економічно-технічному відношенні країнами і тими країнами, що розвиваються, продовжується.

Висновки. Орієнтація процесів глобалізації на перехід до сталого розвитку – процес багатовимірний і трудомісткий, який вимагає змін пріоритетів економічної, соціальної, військової, інформаційної, ідеологічної політики. Концепція сталого розвитку охоплює цілий спектр питань, починаючи з життєдіяльності індивіда і закінчуючи функціонуванням суспільства в цілому. Вона переслідує такі взаємопов'язані цілі: підвищення добробуту усього суспільства, задоволення зростання таких властивостей життєдіяльності людини, як прибуток, споживання, освіта, здоров'я, безпека, свобода; оптимальне використання ресурсів з урахуванням довгострокових соціальних та економічних аспектів безпеки; створення системи соціального партнерства під час прийняття рішень з найважливіших питань розвитку.

Список використаних джерел

1. Введение в теорию устойчивого развития / [отв. ред. Н.М. Мамедов]. – М., 2002. – 342 с.
2. Введение в философию: Учеб. Пособие для вузов / [авт. кол.: И.Т. Фролов и др. 4-е изд., перераб. и доп.]. – М., 2007. – 854 с.
3. Гирусов Э.В. Экологический кризис / Э.В. Гирусов // Глобалистика: Энциклопедия / [гл. ред. И.И. Мазур, А.Н. Чумаков]. – М., 2003. – 1589 с.

4. Глобалізація і безпека розвитку: монографія / [О.Г. Білорус, Д.Г. Лук'яненко та ін.]. – К.: КНЕУ, 2001. – 733 с.
5. Кинг А., Шнайдер Б. Первая глобальная революция: Доклад Римского клуба / А. Кинг, Б. Шнайдер. – М., 1991. – 287 с.
6. Керимов Д.А. Избр. произв.: в 3-х томах / Д.А. Керимов. – М., 2007. – Т. 1. – 386 с.
7. Лисеев И.К. Экологический кризис сквозь призму современной философии природы / И.К. Лисеев// Философия и будущее цивилизации: Тезисы докладов и выступлений IV Российского философского конгресса (Москва, 2005. 24 – 28 мая): в 5-ти томах. – М., 2005. – Т. 3. – 659 с.
8. Лукашевич В.М. Глобалистика: Учеб. Пособие / В.М. Лукашевич. – Львов «Новий світ – 2000», 2004. – 392 с.
9. Мазур И.И., Молдованов О.И. Курс инженерной экологии / И.И. Мазур, О.И. Молдованов. – М., 1999. – 567 с.
10. Макхиджани А. От глобального капитализма к экономической справедливости / А. Макхиджани. – Новосибирск, 2000. – 382 с.
11. Моисеев Н.Н. Расставание с простотой / Н.Н. Моисеев. – М., 1998. – 251 с.
12. Назаретян А.П. Смыслообразование как глобальная проблема современности: синергетический взгляд / А.П. Назаретян // Вопросы философии. 2009, № 5. – С. 3–18.
13. Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР) / [под. ред. С.А. Евтеева, Р.А. Перелета]. – М., 1989. – 494 с.
14. Урсул А.Д. Глобальные процессы, безопасность и устойчивое развитие / А.Д. Урсул // Век глобализации. – 2008. – № 1 (1). – С. 16–21
15. Фромм Э. Иметь или быть? / Э. Фромм. – М., 1986. – 298 с.
16. Ципко А. XX век продолжается: Как выйти из порочного круга террористических кошмаров и бессмысленного «возмездия»? / А. Ципко // Независимая газета. – 2001. – 15 сентября. – С. 3–5.
17. Шаблій О.І., Вісьтак О.І. Основи суспільної географії: навчально-методичний посібник для студентів напряму підготовки 6.040104 – географія (програма, самостійна і практичні роботи, індивідуальне науково-дослідне завдання) / О.І. Шаблій, О.І. Вісьтак. – Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.geography.lnu.edu.ua/Stud/Praktyky/programy/Osnovy_suspilnoyi_geografii.pdf
18. From globalism to regionalism: New perspectives on US foreign and defence / Ed. by P. Cronin. – Wash., 1993. – 315 p.

References

1. Vvedeniye v teoriyu ustoichyvoho razvytiya / [otv. red. N.M. Mamedov]. – M., 2002. – 342 s.
2. Vvedeniye v fylosofiyu: Ucheb. Posobyе dlia vuzov / [avt. kol.: Y.T. Frolov y dr. 4-e yzd., pererab. y dop.]. – M., 2007. – 854 s.
3. Hyrusov E.V. Ekolohycheskyi kryzys / E.V. Hyrusov // Hlobalystyka: Entsyklopedyia / [hl. red. Y.Y. Mazur, A.N. Chumakov]. – M., 2003. – 1589 s.
4. Hlobalizatsiia i bezpeka rozvytku: monohrafiia / [O.H. Bilorus, D.H. Lukianenko ta in.]. – K.: KNEU, 2001. – 733 s.
5. Kynh A., Shnaider B. Pervaia hlobalnaia revoliutsyia: Doklad Rymaskoho kluba / A. Kynh, B. Shnaider. – M., 1991. – 287 s.
6. Kerymov D.A. Yzbr. proyzv.: v 3-kh tomakh / D.A. Kerymov. – M., 2007. – Т. 1. – 386 s.
7. Lyseev Y.K. Ekolohycheskyi kryzys skvoz pryzmu sovremennoi fylosofyy pryrody / Y.K. Lyseev// Fylosofyia y budushchee tsyvylyzatsyy: Tezysy dokladov y vystupleniy IV Rossyiskoho fylosofskoho konhressa (Moskva, 2005. 24 – 28 maia): v 5-ty tomakh. – M., 2005. – Т. 3. – 659 s.
8. Lukashevych V.M. Hlobalystyka: Ucheb. Posobyе / V.M. Lukashevych. – Lvov «Novyi svit – 2000», 2004. – 392 s.

9. Mazur Y.Y., Moldovanov O.Y. Kurs ynzhenernoї ekolohyy / Y.Y. Mazur, O.Y. Moldovanov. – M., 1999. – 567 s.
10. Makkhdyzhany A. Ot hlobalnoho kapytalyzma k ekonomycheskoi spravedlyvosty / A. Makkhdyzhany. – Novosybyrsk, 2000. – 382 s.
11. Moyseev N.N. Rasstavanye s prostotoi / N.N. Moyseev. – M., 1998. – 251 s.
12. Nazaretian A.P. Smysloobrazovanye kak hlobalnaia problema sovremennosty: synerhetycheskyi vyhliad / A.P. Nazaretian // Voprosy fylosofyy. 2009, № 5. – S. 3–18.
13. Nashe obshchee budushchee: Doklad Mezhdunarodnoi komysyy po okruzhaiushchei srede y razvytyiu (MKOSR) / [pod. red. S.A. Evteeva, R.A. Pereleta]. – M., 1989. – 494 s.
14. Ursul A.D. Hlobalnye protsessy, bezopasnost y ustoichyvoe razvytye / A.D. Ursul // Vek hlobalyzatsyy. – 2008. – № 1 (1). – S. 16–21.
15. Fromm E. Ymet yly byt? / E. Fromm. – M., 1986. – 298 s.
16. Tsytko A. XX vek prodolzhaetsia: Kak vyity yz porochnoho kruha terrorystycheskykh koshmarov y bessmyslennoho «vozmezdyia»? / A. Tsytko // Nezavysyamaia hazeta. –2001. – 15 sentiabria. – S. 3–5
17. Shablii O.I., Vistak O.I. Osnovy suspilnoi heohrafii: navchalno-metodychnyi posibnyk dlia studentiv napriamu pidhotovky 6.040104 – heohrafiia (prohrama, samostiina i praktychni roboty, indyvidualne naukovo-doslidne zavdannia) / O.I. Shablii, O.I. Vistak. – Lviv: Vydavnychiy tsentr LNU imeni Ivana Franka, 2012 [Elektronnyi resurs]. – rezhyom dostupu: http://old.geography.lnu.edu.ua/Stud/Praktyky/programy/Osnovy_suspilnoyi_geografii.pdf
18. From globalism to regionalism: New perspectives on US foreign and defence / Ed. by P. Cronin. – Wash., 1993. – 315 p.

УДК 332.14

Родін В.С.,
кандидат економічних наук,
начальник сектору з питань інвестицій
та зовнішньоекономічної діяльності
виконавчого комітету Ніжинської міської ради
(Україна, м. Ніжин), nizhyn_invest@ukr.net

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ, ЯК ОДИН З ІНСТРУМЕНТІВ СТИМУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В АПК ЧЕРНІГІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

У статті обґрунтовано актуальність децентралізації, як ефективного інструменту покращення інвестиційного клімату, як в Чернігівській області так й в Україні в цілому. Проаналізовано переваги й недоліки переходу країни на децентралізований шлях розвитку, та його вплив на агропромислове виробництво. Зроблено висновок, що в сучасних складних економічних умовах здійснення підприємницької діяльності в Україні, для більш результативного застосування механізму децентралізованого управління державою, в слаборозвинутих регіонах необхідно вводити пільговий інвестиційний режим, що пов'язано зі створенням вільних економічних зон та територій пріоритетного розвитку. Як показує світовий досвід різних країн, такий захід допомагає регіонам залучити максимум інвестицій, що в свою чергу стимулює виробничу сферу, й збільшує поповнення місцевих бюджетів. Децентралізований спосіб управління, в такому випадку, надає можливість прискорити процес розподілу накопиченого капіталу в місцевому бюджеті, й більш точно розподілити його серед неприбуткових сфер.

Ключові слова: децентралізація влади, інвестиційний клімат, місцеві бюджети, агропромислове виробництво.

Rodin V.S.,

*Candidate of Economical sciences,
Head of Investment Sector
and foreign economic activity
executive committee of the Nizhyn city council
(Ukraine, Nizhyn), nizhyn_invest@ukr.net*

***Decentralization of the power, as one of the tools for improving investment activity
in agro-industrial complex of Chernihiv region***

The article substantiates the importance of decentralization as an effective tool for improving the investment climate, both in Chernihiv region and in Ukraine as a whole. The advantages and disadvantages of the transition of the country to the decentralized way of development, and its influence on agro-industrial production are analyzed. It is concluded that in today's difficult economic conditions the implementation of entrepreneurial activity in Ukraine, in order to more effectively apply the mechanism of decentralized government management, in the underdeveloped regions, it is necessary to introduce a preferential investment regime, which is connected with the creation of free economic zones and priority development territories. As the world experience of different countries shows, such an event helps regions to attract the most investments, which in turn stimulates the production sphere and increases the replenishment of local budgets. A decentralized way of managing, in this case, provides an opportunity to accelerate the process of distribution of accumulated capital in the local budget, and to more accurately distribute it among non-profit areas.

Key words: *decentralization of power, investment climate, local budgets, agro-industrial production.*

Родин В.С.,

*кандидат экономических наук,
начальник сектора по вопросам инвестиций
и внешнеэкономической деятельности
исполнительного комитета Нежинского городского совета
(Украина, г. Нежин), nizhyn_invest@ukr.net*

***Децентрализация власти, как один из инструментов стимулирования
инвестиционной деятельности в АПК Черниговской области***

В статье обоснована актуальность децентрализации, как эффективного инструмента улучшения инвестиционного климата, как в Черниговской области так и в Украине в целом. Проанализированы преимущества и недостатки перехода страны на децентрализованный путь развития, и его влияние на агропромышленное производство. Сделан вывод, что в современных сложных экономических условиях осуществление предпринимательской деятельности в Украине, для более результативного применения механизма децентрализованного управления государством, в слаборазвитых регионах необходимо вводить льготный инвестиционный режим, что связано с созданием свободных экономических зон и территорий приоритетного развития. Как показывает мировой опыт разных стран, такая мера помогает регионам привлечь максимум инвестиций, что в свою очередь стимулирует производственную сферу, и увеличивает наполнение местных бюджетов. Децентрализованный способ управления, в таком случае, дает возможность ускорить процесс распределения накопленного капитала в местном бюджете, и более точно распределить его среди неприбыльных сфер.

Ключевые слова: *децентрализация власти, инвестиционный климат, местные бюджеты, агропромышленное производство.*

Ефективність децентралізації багато в чому залежить від економічного розвитку регіону. Чим більш розвинута на периферії економічна база, тим стабільніша її соціальна сфера й відповідно інші неприбуткові сфери життєдіяльності людини. Тобто неможливо досягти успіху використовуючи механізм децентралізації, якщо не робити акцент на економіці регіону. Одним з засобів вирішення такого питання в економічно-слаборозвинених областях є створення

зон із спеціальним економічним режимом. Особливо це стосується економічно відсталих регіонів із сільськогосподарською спеціалізацією на Чернігівщині.

Питання вирішення проблеми подолання економічної кризи в окремих районах будь-якої країни неодноразово поставало перед вченими і управлінцями на протязі всього історичного розвитку людства. Але вперше науково-обгрунтовано з точки зору економіки, цей аспект було висвітлено в працях Адама Сміта, а пізніше Маршалла. Ці вчені прийшли до висновку, що існує два види відносин: перший – на основі ринкових механізмів, другий – на основі натурального обміну. Наприкінці XIX ст. в галузі сільського господарства на проблему регіонального розвитку звертав увагу І. Тюнен. Він виявив залежність специфікацій регіонів від факторів простору, що впливають на витрати виробництва, розміри прибутку та інвестиційну діяльність [7, с. 26], розробив схему розміщення сільськогосподарського виробництва по поясах залежно від транспортних витрат, родючості ґрунту та витрат виробництва [2]. На початку XX ст. М. Вебер звертав увагу на розвиток інвестиційної діяльності в промисловості у певних регіонах [4, с. 5]. А. Вебер сформував два важливі принципи регіонального розвитку:

- на основі макроекономічного підходу можна побудувати методологічну схему вибору оптимального рішення щодо розміщення окремих підприємств;
- тип витрат окремого підприємства є головним критерієм його розміщення і розвитку [7, с. 56].

Пізніше в своїх дослідженнях цієї проблеми торкалися Енгландер, Е. Гувер, Предьоль, Палангер. В. Леонтьєв розробив «уточнену техніку» статистичного аналізу приватних взаємозалежностей в окремих регіонах [4, с. 7]. І. Ізард зосереджує увагу на мультиплікаторі розповсюдження імпульсів, що показує як розвиток одного сектору в певному районі впливає на інші сектори та територіальні одиниці любого ступеня. Одним із головних чинників передачі імпульсів Ізард вважав інвестиційну діяльність [4, с. 158, 173]. Автор теорії поляризованого розвитку Г. Мюндаль аналізуючи проблему розвинених і слаборозвинених регіонів встановив, що внаслідок переміщення робочої сили і капіталу з менш розвинених регіонів у більш розвинені, слаборозвинені стають ще менш інвестиційно привабливими [7, с. 35]. На його думку у розвинених районах дифузія інновацій здійснюється в різних напрямках по горизонталі міжрегіональних зв'язків. Сприяють цим процесам великі корпорації які мають регіональні філії і завдяки яким інновації поширюються від центру до периферій [3, с. 6]. Згідно з концепцією «полісів зростання» в основу якої покладено положення щодо нерівномірності і поляризованого розвитку територій, Ф. Перру виокремлював центр генерації та передачі інновацій від одного сектору економіки до іншого.

Серед російських та вітчизняних вчених проблемам аналогічного розвитку регіонів вперше приділяв увагу у географічних працях М.В. Ломоносов. В.І. Вернадський приділяв увагу проблемам «регіональної політики» європейських держав [5, с. 12]. Концепція Б.Н. Книповича заклала підґрунтя районування сільського господарства. В процесі розробки його методології на початку 1920-х рр. А.Н. Челенцев висунув концепцію формування великих спеціальних зон виробництва [2, с. 337]. Пізніше проблемою інвестиційної діяльності в регіонах займалися М.М. Колосовський, М.М. Некрасов та ін. Питання територіального устрою на сучасному етапі досліджували такі науковці, як В.Б. Авер'янов, Я.М. Бергер, В.Д. Бондаренко, А.С. Васильєв, В.К. Васенко, В.П. Горьовий, А.Н. Захаров, Р.И. Зименков Ю.В. Карпінський, В.М. Селіванов, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, В.В. Цветков та інші.

Треба зазначити, що з розвитком науково-технічного прогресу з'явився цілий ряд нових галузей, що ускладнило процес управління економікою на державному рівні. На сучасному етапі постійних економічних війн між країнами, дуже складно вибрати одну із класичних моделей управління державою, особливо це стосується регіонального рівня. Тому модель державного управління в Україні має постійно корегуватися відповідно до політико-економічних умов її існування в світі. В умовах політичної нестабільності й руйнованої економічної системи, в Україні треба застосовувати децентралізований спосіб управління державою. Такий захід допоможе владі на місцях більш оперативніше реагувати на зміни в політико-економічному середовищі. Для досягнення максимального ефекту важливим від децентралізації, важливим стимулюючим

заходом для збільшення інвестиційної активності в регіонах та відповідно, регіональних виробничих потужностей є впровадження на місцях спеціального економічного режиму.

Політична нестабільність в Україні негативно вплинула на її соціально-економічний стан. З метою розв'язання такого завдання, урядом був обраний курс на децентралізацію влади. Ця реформа передбачає передачу значної частини повноважень, зокрема формування та розпорядження місцевими бюджетами від державних органів управління до органів місцевого самоврядування. Мета такої системи управління державою полягає у скороченні бюрократичних процедур щодо здійснення підприємницької діяльності більш реального доступу до місцевих бюджетів суб'єктів малого та середнього бізнесу, відповідно скорішого поповнення місцевих бюджетів від функціонуючих в регіоні виробництв. Такий механізм позитивно вплине й на інші неприбуткові галузі соціальної сфери, фінансування яких залежить від місцевих бюджетів.

Досвід країн, які зміцнили свій економічний стан й змогли увійти на світову арену, як перспективні держави, завдяки вибору політики децентралізації, показує, що неможливо вирішити зазначене питання без науково-обґрунтованої інвестиційної стратегії. При цьому інвестиційна стратегія має бути безпосередньо розроблена та пристосована до умов кожного конкретного регіону.

З метою забезпечення сталості соціально-економічного розвитку країни був обраний курс на «децентралізацію за ради політичної стабільності».

Протягом року було ухвалено декілька законопроектів, зокрема, щодо фіскальної децентралізації фінансів (зміни до Податкового та Бюджетного кодексів від 28 грудня 2014 р., зміни у базовому законі про місцеве самоврядування).

Головна мета реформи децентралізації полягає у передачі значної частини повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Для цього пропонується створити нову трирівневу систему адміністративно-територіального устрою країни, що включатиме 27 регіонів, 120–150 районів і 1500–1800 громад. Розмежування повноважень має відбуватися не лише між центральними і місцевими органами виконавчої влади. Головна ідея реформи – розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчою владою і між органами місцевого самоврядування різних рівнів з метою передачі найбільш важливих повноважень на найближчий до людей рівень.

Проте відомо, що будь-яка влада і будь-які повноваження потребують у першу чергу ресурсів. Для вирішення цього завдання планується оновлення бюджетної системи, у результаті чого громади повинні отримати власні бюджети і можливості об'єднувати як зусилля, так і фінанси. Але головним успіхом і гарантом незворотності реформи має стати створення оптимальної територіально-галузевої структури виробництва спрямоване на підвищення конкурентоспроможності продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках, що надає можливість сформувати експортні ресурси, що забезпечить збільшення надходжень в область фінансових ресурсів; розвивати малий і середній бізнес. Поширення підприємницької діяльності забезпечить збільшення надходжень коштів до місцевого бюджету [5].

При визначенні напрямів залучення інвестицій головна увага зосереджується на їх результативності та цілеспрямованості, одержанні прибутку або соціального ефекту. Крім того, діяльність у Чернігівській області передбачає збільшення обсягів інвестицій, передусім у пріоритетні галузі, поліпшення економічних, правових та організаційних умов діяльності інвесторів.

На шляху до децентралізації влади на місцях виникає ряд перешкод та супутних ризиків до основних груп, яких належать:

1. Ризики пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць (з метою забезпечення їх фінансової спроможності).

2. Послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст.

3. Ризики для бюджетної системи країни: загроза зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування. За підрахунками представників Асоціації міст України, навіть в умовах централізації бюджетного процесу щороку недофінансування лише делегованих повноважень складає 18–20 млрд. грн. Особливо гостро дана проблема постає в разі, якщо фінансування розширених повноважень органів місцевого самоврядування буде збільшене за рахунок скорочення дотацій вирівнювання, враховуючи дотаційність більшості, навіть обласних бюджетів. Наприклад, станом на 2012 р. частка дотацій у доходах бюджетів окремих областей становила: Волинської – 71,1%, Тернопольської – 71,9%, Закарпатської – 72,3% [3].

Тому процес децентралізації влади на місцях має супроводжуватись стимулюванням пошуку позабюджетних джерел фінансування, що напряму пов'язано з проблемою капіталізації основних засобів підприємств – як джерел наповнення місцевих бюджетів.

Існує два основних шляхи подолання дефіциту капіталовкладень у промислове виробництво, що могли б забезпечити оновлення його технологічної бази і виходу на стандарти стабільного розвитку. Перший з них пов'язаний з переважною орієнтацією на державні інвестиції, другий на приватний капітал, як вітчизняний так і іноземний [6].

Аналіз стану інвестиційних процесів у виробництво Чернігівської області, свідчить про необхідність їх додаткового стимулювання за допомогою комплексу засобів, одним з яких є функціонування територіально-господарських формувань – зон із спеціальним економічним режимом.

Цілі створення таких зон полягають у необхідності вирішення наступних проблем:

- залучення іноземних і вітчизняних інвестицій;
- стимулювання виробництва;
- досягнення збалансованості економічного розвитку відповідних регіонів країни;
- ефективного розміщення та використання їх матеріальних, трудових та інших ресурсів.

Завдяки зонам із спеціальним економічним режимом «цілий ряд держав включаючи Бангладеш, Домініканську республіку, Коста-Ріку, Мадагаскар, Марокко, змогли перейти з розряду експортерів сировини [10, с. 49] до групи країн, що постачають на світовий ринок готову продукцію».

До переваг такого шляху подолання інвестиційного дефіциту можна віднести:

- Здатність подолання питання «регіональної нерівності що є актуальною для всіх країн з обширною територією, в силу якої диференціація економічного положення населення різних регіонів веде до посилення соціально-економічного напруження» [6, с. 44].
- Можливість забезпечення збалансованого бюджетного, податкового, амортизаційного та грошово-кредитного регулювання [8, с. 6].
- Стимулювання інноваційної діяльності, шляхом впровадження передових технологій.
- Розширення зв'язків між регіонами, що прискорюють формування ділових, соціальних та інфраструктурних мереж [9, с. 133].
- Залучення іноземних інвестицій та стимулювання виводу капіталу з тіньового сектору вітчизняної економіки, через реінвестування капіталів в проекти спеціальних економічних зон.
- Прискорення росту капіталізації підприємств шляхом мінімізації податкових зобов'язань зниження оподаткування доходів в формі дивідентів, відсотків [4, с. 46].
- Створити нові робочі місця, покращити соціальне становище в регіоні.

Діяльність зон із спеціальним економічним режимом в Україні характеризується певними труднощами та недоліками:

- Приток іноземного капіталу нерідко усуває його з прибуткових галузей, йому властива слабка регіональна диверсифікація.
- Використання іноземними компаніями трансферних цін, що веде до втрати податкових надходжень та митних зборів [5, с. 53].
- Реінвойсинг – заниження або завищення вартості товару, що використовується для зменшення митних відрахувань або для зменшення бази оподаткування [4, с. 45-48].

Для покращення дії механізмів зон із спеціальним економічним режимом на Чернігівщині необхідно:

1. Подолати відсутність єдиної довгострокової стратегії, що комплексно визначає конкретні установки і орієнтири стійкого соціально-економічного розвитку.
2. Проводити все більш глибокі ринкові реформи в усіх сферах суспільного життя [1, с. 13].
3. Сприяти подоланню інвестором бюрократичних перешкод.
4. Гарантувати права інтелектуальної власності.

Важливим є досвід створення територій із спеціальним економічним режимом в Західній Європі, що орієнтовані, головним чином, на залучення не іноземного, а національного приватного капіталу і встановлення для місцевих підприємств преференційного інвестиційного клімату. Крім того діяльність таких зон в Східній Європі (особливо після 1950-х років) в значному ступені визначається інтеграційними процесами – важливою тенденцією економічного розвитку країн регіону. Найбільш потужним поштовхом до капіталізації підприємств в Західній Європі стали осередки інноваційного розвитку – зони технічного впровадження, що відомі як науково – промислові парки, наукові парки, технопарки [8].

Так, в Німеччині створено і діють 20 технопарків, у Франції діє близько тридцяти технопарків, які ще називають митними питомниками, у Великобританії створено 40 технопарків, де зайнято більше 18 тис. чоловік. Крім того в Європі нараховується 20 центрів нової промислової технології [2].

Специфіка пільг, що надаються в технопарках у зрівнянні з іншими спеціальними економічними зонами, полягає у тому, що робиться акцент на заохоченні малого венчурного бізнесу. Податкові кредитні і адміністративні пільги, що покликані полегшити діяльність цих фірм на початкових найбільш ризикових стадіях. Вводиться спрощена процедура реєстрації компаній, створюються адміністративні структури, що займаються проблемами малих фірм, сприяють ефективному передаванню технологій для масового промислового освоєння. На пільгових началах співробітникам фірм надаються консультації провідних вчених, наукова апаратура, бібліотечні фонди університетів, приміщення в оренду. Приймаючи участь у спільних комерційних проектах, університети мають суттєве джерело доходів, засіб забезпечення зайнятості аспірантів і студентів випускників. Технопарки вирішують завдання пов'язані з перебудовою агропромислових структур, з мобілізацією місцевих ресурсів і прихованих можливостей з виконанням суворих екологічних вимог з виробництвом конкурентноздатної продукції. Технопарки забезпечують умови для реалізації всіх стадій інноваційного процесу від розробки і експертизи проекту до випуску зразку товарного продукту і його реалізації. Вони можуть бути центрами навчання підприємців, технологічного трансферу, а також місцеві сервісні служби, здійснення широкого спектру послуг. Так, в Європі добре відомий перший шведський науковий парк «Ідеон», заснований в місті Лунде у 1983 р., коли подібні парки стали феноменом на континенті. Загальна площа лабораторій в даний час становить близько 100 тис. м². Переважними сферами діяльності серед інших є біотехнології [8].

На відміну від спеціальних економічних зон розвинутих країн, що залучують переважно національний приватний капітал, спеціальні економічні зони країн, що розвиваються орієнтовані на залучення іноземного капіталу. В нових індустріальних країнах Азії, з метою залучення інвестицій в інноваційний розвиток АПК та інших галузей було створено більш 10 технопарків. Найбільший науковий парк знаходиться на Тайвані в місті Сінчжу, що був створений у 1980 р. на базі двох національних університетів. В ньому працює близько 60 тис. вчених і кваліфікованих спеціалістів. Велике значення тут має центр розвитку біотехнології. Технопарк в Сінчжу перетворився фактично в полігон розробки, обкатки і впровадження нових технологій і створення нових видів наукомісткої продукції. Підприємства, що знаходяться в зоні звільняються від сплати мита на імпорт сировини, матеріалів, запчастин, компонентів і устаткування, що ввозяться з метою використання на зареєстрованих тут підприємствах.

Досвід Тайваня був настільки вражаючим, що його зони стали своєрідною моделлю для інших держав. Так в Південній Кореї найбільш великий технопарк, що має назву містечко науки, розташований в місті Даедук. Даедук є прототипом японського технополісу в Цукубе. Головні науково-дослідницькі роботи, що проводяться в технопарку пов'язані з створенням високотехнологічних товарів. Крім того тут займаються фундаментальними дослідженнями. Крім того існує великий досвід створення технопарків в Індії де особливого розвитку в агровиробництві набули венчурні компанії. З метою активізації дослідницьких зв'язків між університетами і промисловістю в Малайзії були створені технологічні парки «Черас» і «Кулім» в 1993 р. Робота парків здійснюється в межах плану розвитку країни до 2020 р. Функції технопарку – надання промислової, дослідницької бази, а також різних допоміжних послуг виробничих галузей економіки. Робота технопарку зорієнтована на залучення компаній, що займаються розробкою високих технологій, основою яких становлять біотехнології. На найближчі роки уряд Малайзії розробив нову стратегію агропромислового сектору за допомогою спеціальних економічних зон. Проект включає чотири основних елемента: розвинута інфраструктура, нові закони і політика, потужна телекомунікаційна інфраструктура і система обслуговування зональних інвесторів [9]. Тенденція розвитку наукомістких галузей знайшла своє відображення у В'єтнамі. Технопарки В'єтнаму створюються за участю іноземного і місцевого капіталу. В країні діє 12 технопарків, створених за участю іноземних інвесторів, і 30, що мають у якості засновників вітчизняних інвесторів.

Діяльність індустріальних парків високих технологій у В'єтнамі до 2000 р. відчувала певні труднощі. Вони були пов'язані із складною процедурою їх утворення, практичною відсутністю пільг для іноземного капіталу, великими витратами на створення інфраструктури парків, що доручалася місцевим та іноземним компаніям. В тих же зонах, де інфраструктура була створена державою, її оренда у декілька разів була вищою ніж у сусідніх країнах Південно-Східної Азії.

Реально оцінюючи ситуацію, що склалася, уряд В'єтнаму в 1999 р. змінив податкову політику у відношенні до іноземного капіталу. Від експортного мита звільнялися підприємства в зонах, що виробляли на експорт більш ніж 80% своєї продукції. Обкладенню імпортованими митами не підлягали машини, устаткування і комплектуючі, передбачені для основних фондів. Були передбачені пільги при розрахунку податку на прибуток компаній, встановлювалися гнучкі тарифи, вводилися податкові канікули. Податок на вивіз прибутку за кордон встановлювався в розмірі 5%, була лібералізована митно-тарифна політика. Крім того, уряд республіки прийняв уряд рішення про те, щоб частина офіційної допомоги розвитку, що надається промислово-розвинутими країнами В'єтнаму, витрачалася на створення інфраструктури індустріальних парків високих технологій.

Таким чином створення індустріальних парків високих технологій стає одним з важливих напрямлень реалізації відкритої зовнішньоекономічної діяльності країни [10].

Важливим у залученні інвестицій у інновації є також досвід Китайської народної республіки. Основним інструментом є також створення технопарків, які в Китаї називають зонами розвитку нових і високих технологій. Перший такий технопарк був створений на території спеціальна економічна зона «Шеньчжень». В березні 1991 р. по рішенням Держради КНР було схвалено створення 26 технопарків, а в листопаді 1992 р., затверджено утворення ще 25. Таким чином, в даний час в країні нараховується 52 технопарки, 27 з яких мають державний статус. Прискореному розвитку технопарків в Китаї сприяла розроблена ще у 1988 р. державна науково-технічна програма «Факел», яка в якості пріоритетних напрямлень розвитку наукомістких галузей в АПК визначила наступні: генна інженерія і біотехнології, нові енергозберігаючі технології, природоохоронна техніка і устаткування для захисту оточуючого середовища. Не зважаючи на відносно короткий строк діяльності, ряд технопарків досяг значних успіхів, і серед них можна назвати зону «Циндао», що спеціалізується переважно на розробці біотехнологій, нових матеріалів, альтернативних видів енергії. В кінці 2006 р. загальний прибуток від підприємств зони перебільшив

27,5 млрд. юаней, а загальний обсяг експорту наблизився до 400 млн. долл. Тобто, обравши розвиток АПК пріоритетним направленням економічних реформ, Китай за двадцять років створив потужний науково-інтелектуальний потенціал, значну роль в розвитку якого відіграли зони розвитку нових і високих технологій [11].

Є подібний досвід і в Чернігівській області. Метою залучення інвестицій на ТПР Чернігівської області є освоєння нових видів діяльності, оновлення матеріально-технічної бази, перепрофілювання виробництва на нові види продукції, підвищення конкурентоспроможності продукції та нарощування обсягів виробництва, застосування інформаційних технологій, підвищення загальної виробничої культури тощо [5]. При визначенні напрямів залучення інвестицій головна увага зосереджується на їх результативності та цілеспрямованості, одержанні прибутку або соціального ефекту. Крім того, діяльність ТПР у Чернігівській області передбачає збільшення обсягів інвестицій, передусім у пріоритетні галузі, поліпшення економічних, правових та організаційних умов діяльності інвесторів. Створення оптимальної територіально-галузевої структури агропромислового виробництва спрямоване на підвищення конкурентоспроможності продукції АПК на внутрішньому та зовнішньому ринках, надає можливість сформувати експортні ресурси, що забезпечить збільшення надходження в область зовнішніх фінансових ресурсів; розвивати малий і середній бізнес. Поширення підприємницької діяльності забезпечить збільшення надходжень коштів до місцевого бюджету для проведення екологозахисних заходів, що сприятиме виробництву екологічно чистої продукції та охороні й збереженню земельних ресурсів [5].

Основним законом, що забезпечує надання пільг області, є Закон України «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Чернігівській області» (№ 1250 – IV, 2003 р.). Відповідно до ст. 1 Закону до територій пріоритетного розвитку належать у своїх адміністративно-територіальних межах Городянський, Корюківський, Новгород-Сіверський, Ріпкинський, Семенівський, Чернігівський та Щорський райони.

У період застосування спеціального режиму інвестиційної діяльності для ТПР установлені податкові і митні преференції, що забезпечили істотне поліпшення інвестиційного клімату [9].

Так, з початку запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності, за даними Мінагрополітики України, протягом 2000–2005 рр. суб'єктами господарювання на території пріоритетного розвитку Чернігівської області залучено понад 25 млн. дол. США, з них іноземні, перевищують 0,5 млн дол. США. Галузева структура залучених інвестицій по більшості ТПР відповідає меті та пріоритетам їх заснування і спрямована на забезпечення структурних змін в економіці досліджуваних районів. Основний обсяг залучених інвестицій припадає на базові галузі. Зокрема, в сільське господарство станом на 2005 р. було залучено 21697 тис. дол. США (середньорічний показник становить 4339,4), що дало змогу, збільшити обсяги виробництва високоякісної продукції на 1686 тис. грн, з них сертифікованої – 54% загального обсягу продукції підприємств, на яких реалізовувались сільськогосподарські проекти. У харчову промисловість та сферу переробки сільськогосподарської продукції на територіях пріоритетного розвитку Чернігівської області було залучено 8689,4 тис. дол. США (середньорічний показник – 1737,9), що забезпечило збільшення обсягів високоякісної продукції (31260 тис. грн, з яких 74% – сертифіковані).

У галузевому розрізі обсягів реалізації продукції на ТПР Чернігівської області базовою залишається промисловість – 99,2%. При цьому спостерігається збільшення питомої ваги харчової промисловості на 55%, сільського господарства на 48,4%.

Частка промислової продукції, виробленої суб'єктами ТПР у обсягах по області зростає з 1,71% у 2001 до 5,9% – у 2004 р., сільського господарства з 0,05% у 2001 до 0,06% – у 2004 р.

Однак, при введенні спеціальних інвестиційних режимів на ТПР в Чернігівській області виникають і певні труднощі, пов'язані з неоднаковим ступенем інвестиційної привабливості територій. Це зумовлено відмінністю їх нього економічного потенціалу, що залежить від структури і характеру виробництва.

Аналіз процесів створення ТПР у Чернігівській області свідчить про нерівномірний розподіл інвестицій в регіоні [6]. Наприклад, найбільше інвестицій було освоєно у Корюківському районі – 4,5 млн. дол. США, Ріпкинському – 3,3 млн. дол. та Чернігівському – 0,7 млн. дол. США.

Дослідження показали, що ситуація залежить не тільки від низького рейтингу привабливості інших територій, але й від ефективності використання місцевими органами влади можливостей, наданих законом для розв'язання невідкладних соціально-економічних проблем підвідомчих територій [6]. Державною адміністрацією в цьому напрямі з метою забезпечення контролю за станом функціонування територій пріоритетного розвитку в області щомісячно та щоквартально здійснюється моніторинг діяльності суб'єктів господарювання в спеціальному режимі інвестиційної діяльності. Результати діяльності територій пріоритетного розвитку розглядаються на засіданнях Ради з питань ТПР, колегіях обласної державної адміністрації, постійних комісій обласної ради.

Для підтвердження потенційних інвестиційних можливостей та переваг територій пріоритетного розвитку в області випускається електронний інформаційний бюлетень з інформацією про інвестиційну привабливість області, пропозиції суб'єктів господарювання, роз'яснюється зміст нормативно-правових документів з питань інвестиційної діяльності.

Інвестиційні проекти Чернігівської області неодноразово демонструвалися на виставках, ярмарках, міжнародних інвестиційних форумах. Переліки таких проектів надсилаються у посольства США, Великобританії, Угорщини, Польщі, Білорусі, Росії, Бельгії та торгівельно-економічні місії у складі Посольства України у Федеративній республіці Німеччина.

Отже, позитивні зміни в економічній ситуації Чернігівської області в 2006–2015 рр. значною мірою зумовлені дією на територіях пріоритетного розвитку інвестиційного фактору. Функціонування спеціального режиму інвестування засвідчило відчутні результати щодо соціально-економічного стану Чернігівської області. Зокрема увага інвесторів також зосереджувалась на реалізації проектів харчової промисловості та переробки сільськогосподарської продукції, що позитивно вплинуло на рівень інвестиційної діяльності вже в перші роки використання інвестицій. Позитивні зрушення в економічно-соціальному стані районів, що прогнозувалися, були призупинені відміною всіх пільг, що діяли на територіях пріоритетного розвитку, відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік та деяких законодавчих актів України». Тому для збереження позитивних тенденцій і прискорення темпів розвитку депресивних територій, зростання інвестиційних надходжень, зокрема й іноземних, що, в свою чергу, сприяло б зростанню соціально-економічного потенціалу районів, необхідно розробити новий механізм стимулювання інвестиційної діяльності на ТПР Чернігівської області.

Таким чином в сучасних складних економічних умовах здійснення підприємницької діяльності в Україні, для більш результативного застосування механізму децентралізованого управління державою, в слабозвинутих регіонах необхідно вводити пільговий інвестиційний режим, що пов'язано зі створенням ВЕЗ та ТПР.

Це надасть можливість створення оптимальної територіально-галузевої структури виробництва спрямоване на підвищення конкурентоспроможності продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках, допоможе сформувати експортні ресурси, забезпечить збільшення надходжень в область фінансових ресурсів та місцевих бюджетів.

Список використаних джерел

1. Воронова О.В. Європейський вибір і формування регіональної політики України: Монографія / О.В. Воронова. – Одеса: Астропринт, 2002. – 144 с.
2. Всемирная история экономической мысли: в 6 т. Т. 4. Теории социализма и капитализма в межвоенный период / МТУ им. М.В. Ломоносова; [гл. ред. – кон.: В.Н. Черновец и др.]. – М.: Мысль, 1990. – 580 с.
3. Данилишин Б. Регионализм в Украине: реальность и перспективы / Б. Данилишин // Зеркало недели. – 2012. – 16 июня – № 22 (70). – С. 4; [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www/niss.gov.ua/articles/1021

4. Дікареєв О., Мітрьєєва С. Регіоналістика: вимоги та проблеми / О. Дікареєв, С. Мітрьєєва // Регіональні студії: Зб. наук. пр. – 2001. – Вип. 3 – С. 6.
5. Захаров М. Децентралізація: завдання, перші успіхи і сподівання / М. Захаров // Україна: події, факти, коментарі. – 2016. – № 5. – С. 6–11; [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2016/ukr5.pdf>.
6. Ізард У. Методи регіонального аналізу і введення в науку о регіонах / У. Ізард. – М.: Прогрес, 1966. – 699 с.
7. Керецман В.Ю. Державне регулювання регіонального розвитку. Теоретичні аспекти: Монографія / В.Ю. Керецман. – К.: Видавництво УВДУ, 2002 – 188 с.
8. Колосовський Н.Н. Теорія економічного районування / Н.Н. Колосовський. – М.: Изд-во «Мисль», 1969. – 335 с.
9. Максимова Т.С. Регіональний розвиток (аналіз і прогнозування). Монографія / Т.С. Максимова. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В. Даля, 2003 – 304 с.
10. Чернобай А. Децентралізація як шлях оновлення системи територіальної організації влади в Україні / А. Чернобай, В. Чайковська // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 2. – С. 103–109.

References

1. Voronova O.V. Yevropeiskyi vybir i formuvannya rehionalnoi polityky Ukrainy: Monohrafiia / O.V. Voronova. – Odesa: Astroprint, 2002. – 144 s.
2. Vsemyrnaia ystoriia ekonomycheskoi mysly: v 6 t. T. 4. Teoryy sotsyalyzma y kapytalyzma v mezhoenniy period / MTU ym. M.V. Lomonosova; [hl. red. – kon.: V.N. Chernovets y dr.]. – M.: Mysl', 1990. – 580 s.
3. Danylyshyn B. Rehyonalyzm v Ukrayne: realnost' y perspektyvy / B. Danylyshyn // Zerkalo nedely. – 2012. – 16 yiunia – № 22 (70). – S. 4; [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: www/niss.gov.ua/articles/1021
4. Dikariev O., Mitriaieva S. Rehionalistyka: vymohy ta problemy / O. Dikariev, S. Mitriaieva // Rehionalni studii: Zb. nauk. pr. – 2001. – Vyp. 3 – S. 6.
5. Zakharov M. Detsentralizatsiia: zavdannya, pershi uspikhy i spodivannya / M. Zakharov // Ukraina: podii, fakty, komentari. – 2016. – № 5. – S. 6–11; [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2016/ukr5.pdf>.
6. Izard U. Metody rehionalnoho analizu i vvedennia v nauku o rehionakh / U. Izard. – M.: Prohres, 1966. – 699 s.
7. Keretsman V.Yu. Derzhavne rehuliuвання rehionalnoho rozvytku. Teoretychni aspekty: Monohrafiia / V.Yu. Keretsman. – K.: Vydavnytstvo UVDU, 2002 – 188 s.
8. Kolosovskiy N.N. Teoryia ekonomycheskoho raionyrovanyia / N.N. Kolosovskiy. – M.: Yzd-vo «Mysl», 1969. – 335 s.
9. Maksymova T.S. Rehionalnyi rozvytok (analiz i prohnozuvannya). Monohrafiia / T.S. Maksymova. – Luhansk: vyd-vo SNU im. V. Dalia, 2003 – 304 s.
10. Chernobai A. Detsentralizatsiia yak shliakh onovlennia systemy terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini / A. Chernobai, V. Chaikovska // Naukovyi chasopys Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy. – 2015. – № 2. – S. 103–109.

Серьозін С.М.,

доктор наук з державного управління, професор, директор
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України,
професор, заслужений діяч науки і техніки України (Україна, Дніпро), acad@vidr.dp.ua

Щербаков П.С.,

кандидат економічних наук, доцент, заступник директора з підвищення кваліфікації
і міжнародного співробітництва Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління Національної академії державного управління
при Президенті України (Україна, Дніпро), acad@vidr.dp.ua

Псарьов О.С.,

виконуючий обов'язки директора Департаменту економічного розвитку
Дніпропетровської обласної державної адміністрації
(Україна, Дніпро), econom@adm.dp.gov.ua

МОЖЛИВОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА ДЕРЖАВНОМУ І РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ (НА ПРИКЛАДІ ДНІПРОПЕТРОВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

У статті детально проаналізовано нормативно-правові, інституційно-правові та інституційно-організаційні засади і можливості отримання об'єднаними територіальними громадами України фінансової підтримки з розвитку територій за рахунок коштів Державного та місцевого бюджетів, грантів міжнародних партнерів-донорів. Вказаними джерелами державної підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад (ОТГ) є, по-перше, цільова субвенція з Державного бюджету на реалізацію інфраструктурних проектів, по-друге, фінансування інвестиційних проектів і програм ОТГ за рахунок Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). В матеріалах статті наведена інформація про кращі практики запровадження та реалізації в Дніпропетровській області проектів і програм розвитку ОТГ з використанням усіх наявних джерел фінансування таких заходів для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних територій.

Ключові слова: децентралізація, реформування місцевого самоврядування, об'єднанні територіальні громади, фінансова підтримка.

Seriohin S. M.,

Doctor of Sciences in Public Administrations, Professor,
Director of Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine,
Honored Worker of Science and Technique of Ukraine
(Ukraine, Dnipro), acad@vidr.dp.ua

Shcherbakov P.S.,

Candidate of Science in Economics, Associated Professor,
Deputy Director on In-Service Training and International Cooperation
of Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine,
(Ukraine, Dnipro), acad@vidr.dp.ua

Psariov O.S.,

Acting Director of the Department of Economic Development,
Dnipropetrovsk Regional Administration,
(Ukraine, Dnipro), econom@adm.dp.gov.ua

Resources and perspectives of financial support for the development of joint territorial communities at state and regional levels (by the example of Dnipropetrovsk region)

Legal and regulatory frameworks, institutional and organizational grounds for receiving of financial support by the joint territorial communities of Ukraine for territory development at the expense of the State and local budgets, grants of international donors and partners are analyzed in the

article. Among above-mentioned sources of state support for the development of joint territorial communities (JTC) are the following: first of all is target subvention from the State budget for realization of infrastructure projects, secondly, is financial support of investment projects and JTC programs at the expense of the State Fond of Regional Development. The best practices of development projects and program, realized in JTC in Dnipropetrovsk region with application of all possible funding sources for provision of efficient social-economic development of the correspondent territories are presented in the article.

Key words: decentralization, reformation of local government, joint territorial communities, financial support.

Серегин С.М.,

доктор наук по государственному управлению, профессор,
директор Днепропетровского регионального института
государственного управления Национальной академии
государственного управления при Президенте Украины,
заслуженный деятель науки и техники Украины
(Украина, Днепр), acad@vidr.dp.ua

Щербаков П.С.,

кандидат экономических наук, доцент,
заместитель директора по повышению квалификации
и международного сотрудничества Днепропетровского регионального
института государственного управления Национальной академии
государственного управления при Президенте Украины,
(Украина, Днепр), acad@vidr.dp.ua

Псарьов А.С.,

исполняющий обязанности директора
Департамента экономического развития
Днепропетровской областной государственной администрации,
(Украина, Днепр), econom@adm.dp.gov.ua

Возможности и перспективы финансовой поддержки развития объединенных территориальных громад на государственном и региональном уровнях (на примере Днепропетровской области)

В статье детально проанализированы нормативно-правовые и институционально-организационные основы возможности получения объединенными территориальными громадами Украины финансовой поддержки развития территорий за счет средств Государственного и местных бюджетов, грантов международных партнеров-доноров. Указанными источниками государственной финансовой поддержки развития объединенных территориальных громад (ОТГ) есть, во-первых, целевая субвенция из Государственного бюджета на реализацию инфраструктурных проектов, во вторых, финансирование инвестиционных проектов и программ ОТГ за счет Государственного фонда регионального развития. В материалах статьи приведена информация о лучших практиках реализации в Днепропетровской области проектов и программ развития ОТГ с использованием всех возможных источников финансирования таких мероприятий для обеспечения эффективного социально-экономического развития соответствующих территорий.

Ключевые слова: децентрализация, реформирование местного самоуправления, объединенные территориальные громады, финансовая поддержка.

Постановка питання. Прийняття Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [3] дало поштовх до реалізації на державному, регіональному та місцевому рівнях реальних заходів щодо децентралізації влади і здійснення реформ у місцевому самоврядуванні.

На виконання Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у 2015 р. в державі розпочався процес практичного об'єднання територіальних громад згідно з Методикою формування спроможних територіальних громад, затвердженою відповідною постановою Кабінету Міністрів України [4; 5].

Мета статті – проаналізувати нормативно-правові та інституційно-організаційні засади і розкрити механізми отримання об'єднаними територіальними громадами фінансової підтримки за рахунок коштів Державного та місцевих бюджетів, грантів міжнародних партнерів.

Упродовж 2015 р. та 8 місяців 2016 р. в Україні було утворено 159 об'єднаних територіальних громад, з яких 34 – на території Дніпропетровської області, і зокрема 16 з них – вперше в державі, які в установленому порядку внесені до державного реєстру як юридичні особи публічного права [5].

Чинним законодавством, і зокрема, Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» та статтею 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4] передбачена можливість фінансової підтримки державою добровільного об'єднання територіальних громад. Одним з таких джерел державної фінансової підтримки об'єднання територіальних громад (ОТГ) є субвенція з Державного бюджету на формування їхньої інфраструктури. На вказані цілі станом на початок жовтня 2016 р. з Державного бюджету України для 159-ти новостворених ОТГ спрямовано близько 1 млрд. грн. Визначений законодавством порядок та умови надання вказаної субвенції з Державного бюджету передбачає розподіл цієї субвенції між місцевими бюджетами, виходячи з двох параметрів: площі ОТГ та чисельності сільського населення. Таким чином, чим більша кількість сільських жителів та площа території, тим більший обсяг субвенції для ОТГ. Найбільша субвенція за вказаними параметрами склала 23 млн. грн., найменша – 950 тис. грн.

Кошти Державного бюджету на фінансування інфраструктури ОТГ можуть бути використані на:

- створення, модернізація інфраструктури ОТГ (нове будівництво, реконструкція, капітальний ремонт (у тому числі, виготовлення проектної та містобудівної документації);
- створення центрів надання адміністративних послуг;
- ремонт доріг, мостів, переходів комунальної форми власності, що поліпшують доступність жителів до об'єктів та установ, у яких надаються адміністративні, соціальні та інші послуги;
- капітальний ремонт приміщень дошкільних та шкільних навчальних закладів з обов'язковим застосуванням енергозберігаючих технологій;
- закупівлю транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних закладів, транспортних засобів спеціального призначення для комунальних підприємств, пожежної і спеціальної рятувальної техніки та пожежно-рятувального оснащення;
- будівництво водогонів, систем водовідведення, нових полігонів твердих побутових відходів та рекультивацию територій сміттєзвалищ тощо.

Порядок використання такої субвенції наведено на *рис. 1*. При цьому ефективно використання фінансової підтримки можливо виключно завдяки правильно сформованим проектам, що мають стати базою для соціально-економічного розвитку об'єднаних громад.

При цьому слід враховувати основні зауваження до проектних заявок, а саме:

- невідповідність напрямкам використання коштів, (визначених постановою Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад»);
- невідповідність формі проектної заявки;
- невідповідність плану соціально-економічного розвитку ОТГ;
- відсутність розрахунків у бюджетній частині проектної заявки;
- відсутність розрахунків економічної ефективності від реалізації проекту;



Рис. 1. Порядок використання субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад

- закупівля спеціалізованої техніки без утворення комунальних підприємств і пожежних депо;
- відсутність переліку заходів та їх об'єм, які передбачають проектом, а також кошторисною документацією;
- невідповідність даних проектної заявки та кошторисної документації.

Іншим джерелом реальної державної підтримки ОТГ є Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) [7].

Відповідно до ст.24-1 Бюджетного кодексу України [1] визначається обсяг коштів Державного фонду регіонального розвитку (далі – ДФРР) та здійснюється його розподіл за такими напрямками:

- обсяг коштів ДФРР затверджується законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період.
- індикативний прогнозний обсяг коштів ДФРР визначається у прогнозі Держбюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.
- розподіл коштів ДФРР здійснюється з дотриманням критеріїв:
 - 80% – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні;
 - 20% – відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75% середнього показника по Україні).

В Україні створена відповідна законодавча та нормативно-правова база, що регламентує порядок цільового використання бюджетних коштів ДФРР для потреб ОТГ, а саме:

- стаття 24-1 «Державний фонд регіонального розвитку» Бюджетного кодексу України;
- закон України «Про засади державної регіональної політики»;
- Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2020 р.;
- постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 196 «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку»;
- наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку» (№ 80, від 24 квітня 2015 р. зі змінами від 1 квітня 2016 р. № 80), яким затверджено (форму інвестиційної програми і проекту регіонального розвитку, що може реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку; форму технічного завдання на інвестиційну програму і проект регіонального розвитку, що може реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку; перелік документів, які подаються

Мінрегіону для оцінки відповідності вимогам законодавства інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку; форма з оцінювання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку)

Для реального отримання державної фінансової підтримки за рахунок ДФРР інвестиційні програми і проекти повинні відповідати одній з таких умов:

1) відповідність пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та планам заходів з їх реалізації.

Затверджена регіональна стратегія розвитку до 2020 р., затверджений план заходів з реалізації регіональної стратегії регіонального розвитку.

2) впровадження інвестиційних програм і проектів як проектів співробітництва територіальних громад.

Договір про співробітництво територіальних громад, внесений у реєстр договорів про співробітництво територіальних громад.

3) підтримка добровільно об'єднаних територіальних громад.

Добровільно об'єднані територіальні громади, внесені до державного реєстру як юридичні особи публічного права.

При цьому основними умовами відбору регіональною комісією інвестиційних програм і проектів є їх відповідність таким критеріям [8]:

1) для інвестиційних програм і проектів, які передбачають будівництво, наявність затвердженої в установленому законодавством порядку проектної документації;

2) календарний план реалізації становить від одного до трьох років;

3) співфінансування з місцевих бюджетів на рівні 10%;

4) спроможність суб'єктів, на фінансування об'єктів яких залучаються кошти державного фонду регіонального розвитку, забезпечувати подальше власне фінансування або їх утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Заявниками проектів можуть бути:

Місцеві і центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (власники державних та комунальних об'єктів).

Схема проходження вищезазначених проектів наведена на *рис. 2*.

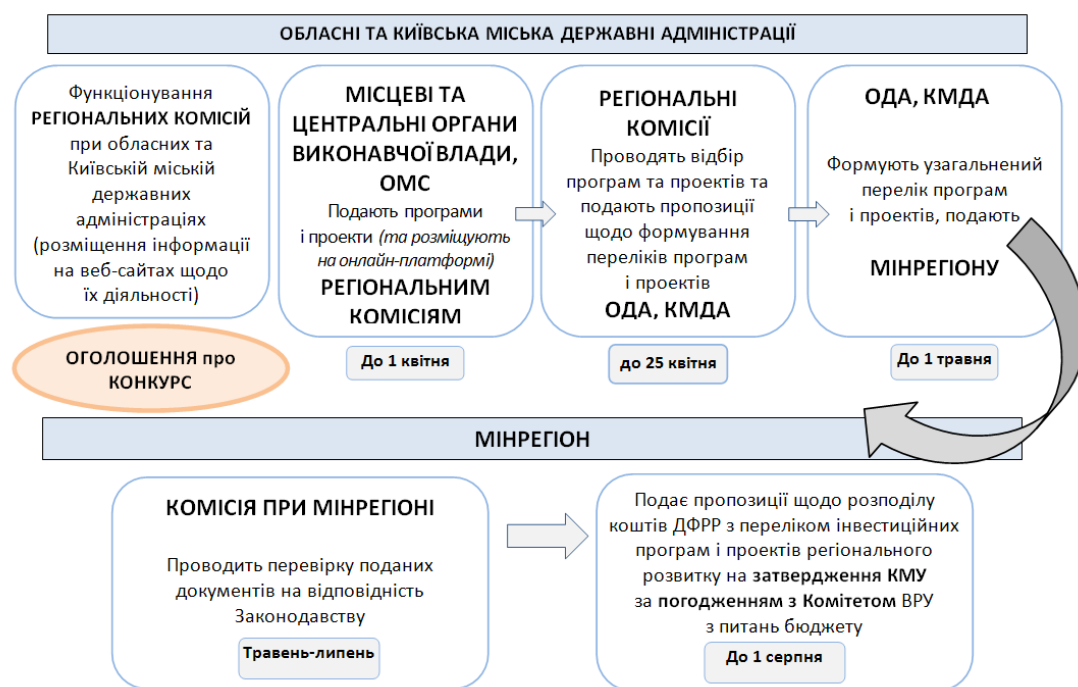


Рис. 2. Схема проходження проектів ОТГ

Крім державної підтримки становлення та розвитку ОТГ в Дніпропетровській області функціонує потужна система регіонального співфінансування цього процесу. Результати такої співпраці органів влади і ОМС в області містяться у конкретних здобутках Дніпропетровщини.

Так, за 8 місяців 2016 р. ОТГ області отримали:

- 56,7 млн. грн. субвенції з держбюджету на інфраструктуру;
- 151,1 млн.грн. субвенції з держбюджету на освіту та медицину;
- 273 млн.грн. на розвиток громад з обласного та місцевих бюджетів.

До кінця поточного року громади також отримають:

- 45,4 млн. грн. субвенції з держбюджету на інфраструктуру;
- 73,8 млн.грн. субвенції з держбюджету на освіту та медицину;
- 62 млн.грн. на розвиток громад з обласного та місцевих бюджетів.

На території області реалізується 247 проектів, з яких 126 реалізуються за рахунок місцевих бюджетів, 93 інфраструктурні проекти реалізуються за кошти держбюджету, 28 проектів реалізуються за рахунок обласного бюджету.

Характеристика вказаних проектів і розподіл їх по галузях економіки наведені у таблиці 1.

В середньому після об'єднання бюджету громад зросли в 2 рази. Наприклад, Слобожанської – з 77 до 154 млн.грн., Новопокровської – з 2,3 млн. грн. до 5,3 млн. грн., Вакулівської – з 1,9 млн. грн. до 4,3 млн. грн.

Об'єднанні територіальні громади Дніпропетровщини з початку 2016 р. отримали на розвиток майже 500 млн. грн. – 237 млн. грн. з обласного та місцевих бюджетів, понад 200 млн. грн. з держбюджету.

В 11-ти громадах створені центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи), в 9-ти громадах – опорні школи. Будуть створені 2 центри безпеки.

Таблиця 1

Проекти області, що реалізуються за бюджетні кошти

Галузі економіки	Кількість проектів	Обсяги фінансування	
		Державний бюджет млн. грн.	Місцеві бюджети млн. грн.
Освіта	73	46	105,2
Охорона здоров'я	8	1,4	7
Культура	15	15,3	2,5
Спорт	7	1	63
ЖКГ	100	32,7	164,2
Дороги	8	11,5	84
Інші	36	5,4	48,3

Розвиток ОТГ крім держави та регіональних органів влади і органів місцевого самоврядування підтримують наші зарубіжні партнери – міжнародні фінансові організації. Так, Жовтнева громада будує водовід за підтримки DESPRO, Апостолівська громада відкрила ЦНАП за підтримки GIZ, Слобожанська громада збудувала дитячий садок спільним коштом облбюджету та громади.

В цілому на території області реалізується 13 донорських та грантових проектів ОТГ на умовах співфінансування «Загальна сума коштів на цілі становить 14,3 млн. грн., з яких 9,3 млн. грн. – донорські кошти, і зокрема, ЄС ПРООН – 7 проектів на 1,3 млн. грн., DESPRO – 2 проекти на 1,5 млн. грн., GIZ – 2 проекти на 3,7 млн. грн., інші – 2 проекти на 3,0 млн. грн.

Додатково подано заявки на фінансування проектів на суму 150 млн. грн., у тому числі до ЄС ПРООН, KFW, GIZ, Світового банку.

Однак, на перших етапах реалізації вищевказаних реформ у місцевому самоврядуванні в Дніпропетровській області склалася ситуація, при якій за наявності значного фінансового ресурсу, об'єднані територіальні громади не могли ефективно його використати, або взагалі їм скористатися. Однією з основних причин цього явища виявилася недостатня кваліфікація менеджерів на місцях, або відсутність професійно підготовлених управлінських кадрів в громадах. Для вирішення зазначеної проблеми завдяки політичній волі керівництва регіональної влади та спільними зусиллями науковців і працівників області упродовж 2015 – 2016 рр. була реалізована низка потужних навчальних заходів з підготовки управлінських кадрів.

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України (далі – інститут) має передовий в Україні, значний досвід у реалізації навчальних програм з підготовки високопрофесійних управлінців, здатних впроваджувати реформи у місцевому самоврядуванні в умовах децентралізації влади. По-перше ДРІДУ НАДУ забезпечує вищу фахову підготовку управлінських кадрів в галузі знань «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» (колишня «Державне управління»).

Найбільш гнучкою і максимально адаптованою до сучасних викликів та змін, які є вкрай динамічними в суспільстві, законодавчій і нормативно-правовій базі держави є система підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування й депутатів місцевих рад, на якій я зупинюсь більш детально.

Так, упродовж квітня – червня 2015 р. уперше в Україні в рамках заходів регіональної Програми розвитку місцевого самоврядування в Дніпропетровській області на 2012 – 2016 рр., затвердженої рішенням Дніпропетровської обласної ради від 23.01.2015. № 612 – 29/VI інститутом спільно з Дніпропетровською обласною радою, офісом реформ у Дніпропетровській області за підтримки Швейцарсько-Українського проекту DESPRO було реалізовано пілотний проект з підвищення професіоналізму посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, державних службовців та представників громадськості шляхом проведення двомісячних курсів підвищення кваліфікації для 1192 осіб за темою: «Реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади».

До навчального процесу були залучені в якості тьюторів, експертів та фасилітаторів провідні досвідчені фахівці-науковці інституту та керівні співробітники Дніпропетровської обласної ради і регіонального офісу реформ.

До участі у дистанційному курсі вищезазначеного проекту з власної ініціативи долучились активні посадові особи місцевого самоврядування, депутати місцевих рад, державні службовці, представники громадськості з Донецької, Запорізької, Кіровоградської, Черкаської, Полтавської, Сумської, Херсонської областей.

Необхідність реалізації законодавчих й нормативно-правових актів, пов'язаних з впровадженням реформ місцевого самоврядування і децентралізації влади [1; 2], було поштовхом для навчання в дистанційному форматі у вересні-жовтні 2015 р. 288 посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, представників громадських організацій Запорізького регіону згідно з рамковою угодою про співробітництво між інститутом та Запорізькою облдержадміністрацією.

З урахуванням надзвичайної актуальності вищезгаданих питань і необхідністю дотримання вимог відповідних нормативно-правових актів з цих питань [3; 4] Дніпропетровською обласною державною адміністрацією спільно з інститутом було проведено дистанційне навчання для посадових осіб місцевого самоврядування Дніпропетровської області за темою «Проект як інструмент розвитку об'єднаних територіальних громад Дніпропетровщини» у межах Спільноти

практиків «Інновації та кращі практики місцевого самоврядування» та Меморандуму про співробітництво між Дніпропетровською обласною радою та Швейцарсько-українським проектом «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO).

У зазначеному дистанційному навчанні з 10 вересня до 11 жовтня 2015 р. взяли участь 109 представників 15-ти новоутворених в області об'єднаних територіальних громад і за результатами отримали відповідні сертифікати.

За підтримки Фонду Ганса Зайделя фахівцями інституту було розроблено навчальну програму семінару-тренінгу для підвищення кваліфікації новообраних міських голів, яка була реалізована на базі інституту у першій половині 2016 р. «План дій нового мера».

Досягнуті у 2015 р. в цілому позитивні результати підготовки кваліфікованих кадрів для здійснення реформ у місцевому самоврядуванні і створення об'єднаних територіальних громад в Дніпропетровській області спонукали інститут спільно з Дніпропетровською обласною радою, Дніпропетровською облдержадміністрацією, регіональним офісом реформ в Дніпропетровській області за підтримки Швейцарсько-Українського проекту DESPRO провести упродовж 2016 р. цілої низки дистанційних курсів з поглибленого професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування новостворених об'єднаних територіальних громад та депутатів місцевих рад з урахуванням виконання вимог відповідних нормативно-правових актів держави [5; 6; 7].

Так, з 28 березня по 11 травня 2016 р. було організовано та проведено дистанційний семінар з підвищення кваліфікації 113-ти посадових осіб місцевого самоврядування з теми: «Староста: місцевий лідер, адміністратор, представник інтересів територіальної спільноти».

Упродовж червня 2016 р. 105 посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад області, згідно з навчальним планом, наведеним у таблиці 2, пройшли дистанційне навчання з підвищення кваліфікації для об'єднаних територіальних громад Дніпропетровської області з теми: «Діяльність депутата місцевої ради: потреби територіальної громади – пріоритети – реалізація».

Позитивний резонанс успішного навчання депутатів місцевих рад за вищевказаним навчальним курсом обумовив необхідність проведення з 20 вересня по 20 жовтня 2016 р. додаткового дистанційного навчального семінару для 328 учасників з 9 регіонів України з теми: «Депутат місцевої ради: потреби громади – пріоритети – реалізація», з яких 93 – представники Дніпропетровської області.

Згідно з перспективним планом розвитку Дніпропетровської області до кінця 2017 р. в регіоні буде створено 84 ОТГ, які за допомогою коштів Державного та місцевих бюджетів зможуть реалізовувати в громадах відповідні проекти і програми для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку територій.

Процес реалізації реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні в практичній площині має перманентний та довготривалий характер, тому в умовах певної невизначеності перехідного періоду щодо створення і становлення самодостатніх об'єднаних територіальних громад перед інститутом разом з його постійними партнерами – органами державної влади та органами місцевого самоврядування постає задача подальшої професійної підготовки управлінських кадрів для здійснення вищезазначених реформ, а також науково-методичного супроводу їх проведення.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України: кодекс від 8 липня 2010 р. № 2456: зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon1.rada.gov.ua
2. Про засади державної регіональної політики: закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://udl.despro.org.ua/pluginfile.php/15437/mod_resource/content/0/normativni_akti/ZAKON_UKRAINI_Pro_zasadi_regionalnoji_politiki_156.pdf

3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://udl.despro.org.ua/pluginfile.php/15438/mod_resource/content/0/normativni_akti/Rozporjadzhennja_Kabinetu_Ministriv_Ukrajini_vid_01.04.2014_r_No_333-r.pdf
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://udl.despro.org.ua/pluginfile.php/15466/mod_resource/content/0/normativni_akti/zakon_pro_dobrovilne_objednannja.pdf
5. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://udl.despro.org.ua/pluginfile.php/15951/mod_resource/content/0/normativni_akti/Postanova-No-214-vid-8-kvitnja-2015-r.pdf
6. Про співробітництво територіальних громад: закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon3.rada.gov.ua/laws/main.
7. Деякі питання державного фонду регіонального розвитку: постанова Кабінету міністрів України від 18 березня 2015 р. № 196 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon2.rada.gov.ua
8. Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 24 квітня 2015 р. № 80 зі змінами від 1 квітня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0488-15>

References

1. Biudzhetni kodeks Ukrainy: kodeks vid 8 lypnia 2010 r. № 2456: zi zminamy ta dopovnenniamy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: zakon1.rada.gov.ua
2. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky: zakon Ukrainy vid 5 liutoho 2015 roku № 156-VIII [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://udl.despro.org.ua/pluginfile.php/15437/mod_resource/content/0/normativni_akti/ZAKON_UKRAINI_Pro_zasadi_rehionalnoji_politiki_156.pdf
3. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: rozporiadzhennia Kabinetu ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://udl.despro.org.ua/pluginfile.php/15438/mod_resource/content/0/normativni_akti/Rozporjadzhennja_Kabinetu_Ministriv_Ukrajini_vid_01.04.2014_r_No_333-r.pdf
4. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: zakon Ukrainy vid 5 liutoho 2015 r. № 157-VIII [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://udl.despro.org.ua/pluginfile.php/15466/mod_resource/content/0/normativni_akti/zakon_pro_dobrovilne_objednannja.pdf
5. Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 kvitnia 2015 r. № 214 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://udl.despro.org.ua/pluginfile.php/15951/mod_resource/content/0/normativni_akti/Postanova-No-214-vid-8-kvitnja-2015-r.pdf
6. Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad: zakon Ukrainy vid 17 chervnia 2014 r. № 1508-VII [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: www.zakon3.rada.gov.ua/laws/main.
7. Deiaki pytannia derzhavnoho fondu rehionalnoho rozvytku: postanova Kabinetu ministriv Ukrainy vid 18 bereznia 2015 r. № 196 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: zakon2.rada.gov.ua
8. Pytannia pidhotovky, otsinky ta vidboru investytsiinykh proham i proektiv rehionalnoho rozvytku, shcho mozhut realizovuvatysia za rakhunok koshtiv derzhavnoho fondu rehionalnoho rozvytku: nakaz Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva vid 24 kvitnia 2015 r. № 80 zi zminamy vid 1 kvitnia 2016 r. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0488-15>

Толкач А.М.

старший викладач кафедри теорії
та історії держави і права, конституційного права,
Чернігівський національний технологічний університет
(Україна, Чернігів), angela-0044@mail.ru

АБСЕНТЕЇЗМ ВИБОРЦІВ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ПОДОЛАННЯ ТА ШЛЯХИ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті розглядається абсентеїзм як різновид низької політичної участі виборців. Автор показує динаміку, яка свідчить про те, що показники активності на виборах в Україні падають, масштаб абсентеїзму зростає. Розкрито основний зміст такого поняття як абсентеїзм виборців та його причини. Охарактеризовано види відповідальності за абсентеїзм у зарубіжних країнах, які з використанням узагальнюючого методу показані у таблиці. Проаналізовано досвід зарубіжних країн, які використовують нетрадиційні способи голосування. Досліджено наслідки розвитку абсентеїзму та запропоновані шляхи його подолання в Україні. На думку автора, це має бути комплекс заходів, спрямований на підвищення правової культури виборців та організаторів виборів. В ньому необхідно передбачити роз'яснення норм виборчого законодавства, проведення спеціальних теле- і радіо передач, «круглих столів» та впровадження проектів щодо залучення молоді до суспільно-політичного життя України.

Ключові слова: абсентеїзм, вибори, виборці, голосування, ухилення від участі у виборах.

Tolkach A.N.,

Senior Lecturer of the Department of Theory
and the history of State and Law, Constitutional Law,
Chernihiv National Technological University
(Ukraine, Chernihiv), angela-0044@mail.ru

Voters' absenteeism: world experience and ways to its overcoming in Ukraine

The article deals with absenteeism as a kind of low political participation of voters. The author analyzes dynamics proving that the indicators of activity in the elections in Ukraine are falling, the scale of absenteeism is increasing. The basic content such thing as voter absenteeism. The types of responsables for absenteeism in foreign countries shown in the table on the basis of generalired method have been characterized. The experience of foreign countries us using non-conventional methods of voting has been analyzed. The consequences of absenteeism development have been researched and the ways of its overcoming in Ukraine have been proposed. According to the author, this should be a set of measures aimed at increasing the legal culture of voters and election organizers. It should provide for clarification of the norms of the electoral law, the holding of special TV and radio broadcasts, round tables and the implementation of projects to involve young people in the socio-political life of Ukraine.

Key words: absenteeism, elections, voters, voting, failure to participate in elections.

Толкач А.Н.,

старший преподаватель кафедры теории
и истории государства и права, конституционного права,
Черниговский национальный технологический университет
(Украина, Чернигов), angela-0044@mail.ru

Абсентеизм избирателей: мировой опыт преодоления и пути его реализации в Украине

В статье рассматривается абсентеизм как разновидность низкого политического участия избирателей. Автор показывает динамику, которая свидетельствует о том, что показатели активности на выборах в Украине падают, масштаб абсентеизма растет.

Раскрыто основное содержание такого понятия как абсентеизм избирателей. С использованием обобщающего метода охарактеризованные виды ответственности за абсентеизм в зарубежных странах. Проанализирован опыт зарубежных стран, использующих нетрадиционные способы голосования. Исследованы последствия развития абсентеизма и предлагаются пути его преодоления в Украине. По мнению автора, это должен быть комплекс мероприятий, направленный на повышение правовой культуры избирателей и организаторов выборов. В нем необходимо предусмотреть разъяснение норм избирательного законодательства, проведение специальных теле- и радио передач, «круглых столов» и внедрение проектов по привлечению молодежи к общественно-политической жизни Украины.

Ключевые слова: абсентеизм, выборы, избиратели, голосование, уклонение от участия в выборах.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 70 Конституції України кожен громадянин України, який досяг на день проведення виборів вісімнадцяти років має право голосу на виборах і референдумах [4].

Вибори є невід’ємним атрибутом демократичного суспільства, тому, що саме цим шляхом в ньому відбувається відтворення та легітимація владних інститутів. Громадяни таким чином обирають напрямок суспільного розвитку і тих, кому вони довіряють цей напрямок реалізовувати.

Впродовж п’яти останніх років в Україні відбулися позачергові парламентські вибори (2012 р.), позачергові вибори Президента (2014 р.) та місцеві вибори (2015 р.). Вони показали, що в Україні зростає кількість політично апатичних людей, яких називають абсентеїсти. Це обумовлено кризою масової свідомості, конфліктом цінностей, відчуженням більшості населення від влади і недовірою до неї, політико-правовим нігілізмом. Також певна частина суспільства втратила сподівання в якнайшвидше входження до кола високорозвинених країн та очікувань відкритого візового режиму.

Динаміка кількості виборців, які не брали участь у голосуванні така:

- явка виборців на позачергові вибори народних депутатів Верховної Ради України, які відбулися 28 жовтня 2012 року – 52,42%, тобто не голосувало – 47,58% [7].
- явка виборців на позачергові вибори Президента України, що відбулися 25 травня 2014 р. – 60,3% , не голосувало – 39,7%;
- явка виборців на місцеві вибори, що відбулися 25 жовтня 2015 р. склала 46,62%, не голосувало – 53,38% [8].

Наведені дані дають нам можливість побачити, як знизилась активність виборців в Україні. Статистика показує, що показники активності на виборах в країні падають, масштаб абсентеїзму зростає.

Актуальність дослідження. Інститут демократичних виборів існує в нашій країні вже двадцять п’ять років, проте з кожним роком рівень явки на виборчі дільниці, особливо під час виборів в місцеві органи влади, стає все нижче і нижче.

Проблема абсентеїзму на сьогоднішній день дуже гостро стоїть у всьому світі. Абсентеїчний тип поведінки існує в будь-якому суспільстві, однак його зростання свідчить про кризу легітимності політичної влади, недовіри людей до владних інститутів і небажання приймати участь у виборах, які не змінюють рівень життя у країні на краще.

Мета статті: з’ясувати поняття явища абсентеїзму виборців, проаналізувати досвід зарубіжних країн у подоланні проявів абсентеїзму та визначити шляхи його подолання в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Першими дослідниками абсентеїзму були вчені Чикагської школи Ч.Е. Мерріан та Г.Ф. Госснел. В 1924 р. вони провели інтерв’ювання американських виборців з метою виявлення мотивів ухилення від виборів.

Серед українських та зарубіжних учених, які займаються проблематикою абсентеїзму слід виділити наступних: Д.Ю. Гаврилюка, В.В. Красинського, І.О. Поліщука, О.В. Сидоренко, В.А. Стефановича, В.А. Стукаленка, Ю. Шведу.

Виклад основного матеріалу. Термін «абсентеїзм» походить від латинського “absent”, “absentis” – відсутній, та має декілька значень. Абсентеїзм – масове ухилення виборців від участі в голосуванні. Іншими словами можна сказати, що абсентеїзм – це байдуже ставлення людей до використання своїх політичних прав, ухилення від виконання громадянських обов’язків, передусім від участі у виборах. Абсентеїзм має два різновиди – абсентеїзм виборців і абсентеїзм парламентаріїв. Ми зосередимо свою увагу на абсентеїзмі виборців.

Перші свідчення абсентеїзму зафіксовані вже в III ст. до н.е. Саме тоді значна кількість римських громадян, які на відміну від афінян, не отримували жодних винагород за участь у політичних подіях і могли розраховувати тільки на власні сили, віддавали перевагу тому, щоб забезпечувати своє існування власною працею, і не могли дозволити собі частої та тривалої участі у зібраннях, за винятком тих випадків, коли йшлося безпосередньо про їхні інтереси [12].

Реалії сьогодення вказують на те, що в багатьох країнах вважається нормальним, коли до виборчих скриньок приходять від третини до половини виборців. Такий стан викликає занепокоєння, науковці шукають пояснення цьому явищу.

Е. Переа дослідила причини абсентеїзму у 15 країнах Західної Європи і дійшла висновку, що серед головних чинників неучасті у виборах є індивідуальні мотиви, водночас простежується вплив дії різних інституційних стимулів. На думку дослідниці, дуже складно вивести загальноприйнятні залежності між абсентеїзмом індивідуальними та інституційними стимулами [13, с. 83].

Які б не були причини абсентеїзму, неприбуття громадян на виборчі дільниці понижує демократичний потенціал суспільства, це є показником відношення виборців до діючої влади. Саме свідома участь широких верств населення у виборах забезпечує перетворення демократії формальної в реальну.

Слід відзначити, що низька активність у виборах є проблемою не тільки України, але і більшості європейських країн.

Останнім часом у більшості демократичних країн світу спостерігається зменшення електоральної активності населення. Так, у Сполучених Штатах Америки участь у виборах бере 50 – 60% виборців, у Польщі (40%), у Великій Британії (75%), Німеччині (83%), Швейцарії (90%) [9, с. 240].

Ці дані засвідчують високий рівень абсентеїзму. В західних країнах відмова від участі у виборах, значним чином, викликана небажанням громадян змінювати владні інститути, що склалися і діяльність яких схвалюється виборцем.

В Україні явище абсентеїзму також досить поширене. Під час кожних виборів є виборці, які не голосують по причині хвороби, перебування далеко від місця проживання. Цей факт є одноразовим. Проте є частина виборців із правом голосу, які не голосують систематично. Саме це явище в поведінці виборців й прийнято називати абсентеїзмом [11, с. 16].

Юридичні інструменти подолання абсентеїзму в Україні відсутні. Але у світі є приклади, коли законодавчо встановлена обов’язковість виборця прийняти участь в голосуванні, тобто ця норма закріплена в конституціях. В Україні участь у голосуванні добровільна.

Так, неучасть у виборах у Мексиці призводить – до штрафу або позбавлення волі, у Греції й Австрії – до тюремного ув’язнення на строк від місяця до одного року; у Австрії – адміністративний штраф або ув’язнення протягом 4-х тижнів; в Аргентині особа, яка не брала участі у виборах, втрачає право перебувати на державній службі протягом трьох років; у Греції та Туреччині таку особу засуджують до позбавлення волі; у Бельгії, залежно від кількості проігнорованих виборів, передбачені різні за розмірами штрафи; в Італії участь громадян у виборах визнається їх обов’язком, за невиконання якого протягом п’яти років прізвища порушників вносяться до спеціальних списків, які виставляються на загальний огляд [13, с. 91].

На сьогодні для більшості громадян розвинених демократичних країн участь у виборах є головною формою їх участі в політичному житті.

У більшості європейських країн голосування є обов'язковим для громадян, цей принцип закріплений в законодавстві 31 країни світу. У цих країнах кожен громадянин повинен зареєструватися і з'явитися на виборчу дільницю для участі в голосуванні. Від виборців не вимагається голосувати за якогось конкретного кандидата, головна ціль – прийняти участь у голосуванні.

Наприклад, Конституція Італійської республіки ч. 2 ст. 48 визначає: «Голосування – особисте і рівне, вільне і таємне. Його здійснення є громадянським обов'язком [5, с. 429].

Конституція Греції зазначає, що здійснення виборчих прав є обов'язковою справою, виключення та карні санкції у кожному випадку визначаються законом. Обов'язковий характер голосування передбачається також у конституціях Австрії, Бельгії, Болгарії, Бразилії, Данії, Нідерланди, окремих кантонах Швейцарії, Об'єднаних Арабських Еміратах, Чилі, Туреччині, Коста-Ріці, Еквадорі та інших країнах.

У Сінгапурі неявка на виборчу дільницю тягне за собою виключення громадянина з реєстру виборців до моменту, поки громадянин не пояснить владі причину його відсутності на виборах.

Країни, які вирішили скасувати обов'язковість голосування зіткнулися з різким падінням явки громадян на вибори: в Нідерландах після скасування обов'язкового голосування в 1967 р. цей показник впав на 20%, у Венесуелі – на 30% [10].

У Австрії та Греції, як альтернатива адміністративним санкціям, допускається навіть можливість кримінальної відповідальності. Наслідком цього є досить високий рівень участі у виборах (в середньому – 74%), що значно вище, ніж у США (39 – 48%). Виняток становить лише Швейцарія, де постійно фіксується найнижчий серед держав Західної Європи показник відвідування виборчих дільниць – 43,3% (1999 р.), що пояснюється поширенням практики проведення референдумів, часта участь у яких зумовлює в тому виборців [13, с. 82].

Розглянемо більш детально, яка відповідальність передбачена в зарубіжних країнах за неучасть у голосуванні, користуючись узагальнюючими даними таблиці.

Таблиця «Відповідальність за порушення виборчих прав у зарубіжних країнах»

Країна	Види відповідальності для виборців, які ігнорують вибори
Австрія	адміністративний штраф (від 25–70 євро) або ув'язнення протягом 4-х тижнів
Аргентина	особа, яка не брала участі у виборах, втрачає право перебувати на державній службі протягом трьох років або отримує штраф у розмірі від 20 – до 200 доларів
Бразилія	накладання штрафу і необхідність письмово пояснити причину неявки на дільницю для голосування
Бельгія	Залежно від кількості проігнорованих виборів, передбачені різні за розмірами штрафи від 50 до 125 євро. Після четвертого випадку ігнорування виборів – громадянин позбавляється виборчих прав на 10 років та втрачає право перебувати на державній службі
Італія, Ірландія	участь громадян у виборах визнається їхнім обов'язком, за невиконання якого протягом п'яти років прізвища порушників вносяться до спеціальних списків, які виставляються на загальний огляд
Австралія, Німеччина, Кіпр, Сербія	накладання штрафу, Австралія – 35 доларів
Єгипет	сума штрафу не перевищує один долар, але державні органи можуть застосувати тюремне ув'язнення
Люксембург	перша неучасть в голосуванні – штраф 80 євро, а друга – 240 євро
Мексика	накладання штрафу або позбавлення волі

Сан-Марино Туреччина, Греція	таку особу засуджують до позбавлення волі, у Греції тюремне ув'язнення на термін від одного місяця до 1 року, позбавлення звань і посади
Пакистан	накладання штрафу у розмірі 60 доларів, або каторжні роботи терміном до п'яти років

Обов'язковість виборів забезпечується, наприклад, можливістю накладення штрафу на людину, яка не взяла участі у виборах. Санкція у вигляді штрафу передбачена в Австралії, Люксембурзі, Австрії. Причому в деяких країнах до осіб, що не беруть участь у виборах, може бути застосоване і більш суворе покарання. Наприклад, у Греції, Туреччині і навіть в Австрії деякий час було передбачене позбавлення волі. Термін цього позбавлення не дуже великий, але нормальній людині і 1–2 днів, проведених у в'язниці, достатньо для сильного потрясіння на все життя. В Італії, в Ірландії передбачена така міра впливу, як громадський осуд. Списки осіб, які небрали участь у виборах, можуть опублікуватися в газетах. У Бельгії система заходів впливу дуже радикальна – від різних за розмірами штрафів до позбавлення громадянина виборчих прав на 10 років і права перебувати на державній службі [1].

Ні в кого не викличе сумнів той факт, що більшість із зазначених країн, відносяться до демократичних, цивілізованих держав.

У своєму дисертаційному дослідженні Д.Ю. Гаврилюк визначає, що такі сучасні зарубіжні практики попередження абсентеїзму:

- зниження рівня виборчого порогу явки (Азербайджан, США);
- запровадження і гарантування ініціативного способу формування виборчих списків (США, Люксембург);
- гарантування можливостей волевиявлення за довіреністю та поштою (Франція, Великобританія) [2, с. 15].

В умовах суспільно-політичних змін в Україні, потребує корекції і виборчий процес, а саме підвищення явки голосування виборців. Держава повинна виробити загальнонаціональну програму, яка буде направлена на подолання абсентеїзму виборців. Які заходи можуть бути проведені?

1. Держава може виробити юридичні механізми, одним з яких є передбачити юридичну відповідальність за неявку на вибори без поважних причин, як у деяких зарубіжних країнах.

Але не всі науковці підтримують думку щодо зміни конституційного права на конституційний обов'язок. Ми підтримуємо позицію тих науковців, які вважають, що примусові заходи суперечать Конституції і демократичним принципам держави. Примусова явка не тотожна ефективному голосуванню. Це повинен бути свідомий вибір виборців і розуміння вчинених дій, а не просто бездумний факт голосування. Застосування різного роду примусових заходів входить в протиріччя з принципом вільних виборів і добровільної участі в голосуванні. Застосовуючи до громадян примусові заходи за неучасть у голосуванні неможливо домогтися від них дійсної зацікавленості в житті держави.

2. Іншим виходом у подолання абсентеїзму може бути застосування досвіду зарубіжних країн з використання нетрадиційних способів голосування:

- використання механізму Інтернет-голосування, як це проводиться в Швейцарії, Естонії, Бразилії. Але треба зазначити, що подібний спосіб голосування не застрахований від маніпуляцій і при його використанні не може бути дотримана таємниця голосування;
- впровадження диференційованого підходу до різного рівня виборів (на місцевих виборах – мажоритарна система із правом відкликання депутата, а на парламентських – пропорційна з преференціями);
- голосування поштою;

Російський дослідник голосування В.В. Красинський пропонує виділяти зовнішнє та внутрішнє голосування поштою. На його думку, зовнішнє голосування поштою здійснюється громадянами, котрі володіють активним виборчим правом і знаходяться поза межами території держави, що передбачає надходження виборної кореспонденції з інших країн.

Внутрішнє голосування поштою здійснюється виборцями, котрі знаходяться на території держави свого громадянства, і припускає пересилання поштових відправлень у межах території даної держави. У ряді зарубіжних країн використовується лише зовнішнє голосування поштою (Бельгія, Франція, Італія), в більшості інших держав (Австрія, Австралія, Великобританія, Німеччина, Іспанія, Канада, Нова Зеландія, Швейцарія, Швеція) визнаються обидва види поштового голосування [6, с. 100].

– голосування через довірену особу;

У Великобританії встановлюється можливість голосування через довірену особу (бургоху). Законодавство встановлює вичерпний перелік підстав для надання такої можливості виборцю. Документальна частина процедури встановлює обов'язок виборця довести існування конкретних підстав [3, с. 110].

Голосування за дорученням також практикується у Швеції. Підставами для цього може слугувати похилий вік, фізичний стан, стан здоров'я, перебування у пенітенціарному закладі. При цьому доступ до процедури мають тільки ті виборці, які обслуговуються Поштовим відомством Швеції.

– створення громадських рад виборців (напередодні виборчих кампаній при парламентських та позапарламентських політичних партіях); ініціативний спосіб формування виборчого списку [2, с. 12].

Проведений аналіз проблеми абсентеїзму виборців дозволяє визначити шляхи подолання такого кризового явища, як абсентеїзм:

1. Розробка державної Програми підвищення правової культури виборців та організаторів виборів в Україні, в якій необхідно передбачити роз'яснення норм виборчого законодавства, створення спеціальних теле- і радіо передач, спеціалізоване навчання в старших класах середньої школи.

2. Доцільно спонукати молодь до більш активної участі у соціально-політичному житті країни в якості її повноправного суб'єкта. Статистика виборів показує, що високий відсоток молоді ігнорує виборчий процес. У них немає віри, щось зміниться в результаті голосування. Це важливий і тривожний показник, тому, що молодь повинна бути зацікавлена у зміні життя на краще. Доцільно впроваджувати у ВУЗах проекти, метою яких є виховання нового покоління політиків, підвищення рівня професійної освіти молоді, сприяння талановитим студентам у набутті адміністративного та політичного досвіду шляхом їх роботи помічниками-консультантами народних депутатів, а також у аналітичних групах при ВРУ.

3. Активізація виборців на виборах може бути істотно підвищена за допомогою засобів масової інформації. На наш погляд, слід приділяти велику увагу не тільки рекламі кандидатів, але і дебатам, «круглим столам», де будуть обговорюватися проблеми, які цікавлять громаду певного регіону, міста, села. Будуть проводитися порівняльні аналізи незалежних наукових установ із зазначенням відмінності у вигоді для конкретних соціальних груп, наприклад: з аграрного питання, з питань освіти, з питань охорони здоров'я, реформування ЖКГ та інші.

4. Виборча кампанія повинна мати патріотичну спрямованість. В Україні прийнято кандидатами, які балатуються у різні структури державної влади проводити концерти, екскурсійні, безкоштовні тури напередодні виборів. А якщо згадати практику, що існувала в роки СРСР, то вибори для кожної сім'ї було свято: це концертно-розважальні програми, подарунки для тих, хто вперше голосує, буфет на виборчих дільницях. На нашу думку, це особливо актуально для невеликих населених пунктів, життя яких не насичено яскравими і цікавими подіями на відміну від середовища великого міста.

У цілому, дії спрямовані на підвищення активності виборців, повинні мати комплексний характер. Це не повинно проводитися від виборів до виборів, програма повинна мати довготривалий характер, заходи повинні проводитися комплексно.

Якщо в Україні абсентеїзм буде поширюватись і надалі, то можливо постане питання про запровадження одного з вироблених світовою практикою засобів боротьби з ним.

Список використаних джерел

1. Абсентеизм (санкции за неучастие в выборах) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.regional.kz/opyt/allabout2/88-absentism.htm>
2. Гаврилюк Д.Ю. Абсентеїзм як феномен електоральної культури в контексті демократизації українського суспільства: автореф. дис... канд. пол. наук: спец. 23.00.03 / Гаврилюк Дмитро Юрійович; Нац. педаг. університет імені М.П. Драгоманова. – К., 2015. – 20 с.
3. European Parliamentary and local Elections (Pilots) Act 2004 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.legislation.gov.uk
4. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
5. Конституция Итальянской Республики / пер. с итал. Л.П. Гринберга // Конституции государств Европейского Союза / [под общ. ред. Л.А. Окунькова]. – М.: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. – С. 423-450.
6. Красинский В.В. О проблемах почтового голосования на выборах в зарубежных странах / В.В. Красинский // Журнал российского права. – 2008. – № 12. – С. 100–107.
7. Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
8. Офіційний сайт Центральної Виборчої Комісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cvk.gov.ua/vm_2015/
9. Поліщук І.О. Еволюція культури політичних виборів в Україні: Монографія / І.О. Поліщук. –Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2008. – 352 с.
10. Стефанович В.А. Принципы сводобного и обязательного голосования / В.А. Стефанович, О.В. Сидоренко // Молодежный научный форум: Гуманитарные науки: электр. сб. ст. по материалам VI студ. междунар. заочной науч.-практ. конф. – М.: «МЦНО». – 2013 – № 6(6); [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://nauchforum.ru/archive/MNF_humanities/6\(6\).pdf](http://nauchforum.ru/archive/MNF_humanities/6(6).pdf)
11. Стукаленко В.А. Теоретичні аспекти абсентеїзму / В.А. Стукаленко // Правова держава. – 2014. – № 17. – С. 15–20.
12. Шведа Ю. Абсентеїзм / Ю. Шведа [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://yuriy-shveda.com.ua/en/communion/school-election-skill/266-absenteizm.html>
13. Шведа Ю.Р. Выборы та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні / Ю.Р. Шведа. – Львів, 2010. – 462 с.

References

1. Absenteizm (sanktsyy za neuchastye v vyborakh) [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupa: <http://www.regional.kz/opyt/allabout2/88-absentism.htm>
2. Havryliuk D.Yu. Absenteizm yak fenomen elektoralnoi kultury v konteksti demokratyzatsii ukrainskoho suspilstva: avtoref. dys.... kand. pol. nauk: spets. 23.00.03 / Havryliuk Dmytro Yuriiovych; Nats. pedah. universytet imeni M.P. Drahomanova. – K., 2015. – 20 s.
3. European Parliamentary and local Elections (Pilots) Act 2004 // [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: www.legislation.gov.uk
4. Konstytutsiia Ukrainy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
5. Konstytutsiya Ytaliianskoi Respublyky / per. s ytal. L.P. Hrynberha // Konstytutsyy hosudarstv Evropeiskoho Soiuzu / [pod obshch. red. L.A. Okunkova]. – M.: Yzdatelskaia hruppa YNFRA-M-NORMA, 1997. – S. 423-450.
6. Krasynskiy V.V. O problemakh pochtovoho holosovaniya na vyborakh v zarubezhnykh stranakh / V.V. Krasynskiy // Zhurnal rossyiskoho prava. – 2008. – № 12. – S. 100–107.
7. Ofitsiyniy sait Verkhovnoi Rady Ukrainy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.rada.gov.ua>

8. Ofitsiyni sait Tsentralnoi Vyorborchoi Komisii [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://www.cvk.gov.ua/vm_2015/
9. Polishchuk I.O. Evoliutsiia kultury politychnykh vyboriv v Ukraini: Monohrafiia / I.O. Polishchuk. –Kharkiv : KhNU imeni V. N. Karazina, 2008. – 352 s.
10. Stefanovych V.A. Pryntsypy svodobnoho y obiazatelnoho holosovanyia / V.A. Stefanovych, O.V. Sydorenko // Molodezhnyi nauchnyi forum: Humanitarnye nauky: elektr. sb. st. po materyalam VI stud. mezhdunar. zaochnoi nauch.-prakt. konf. – M.: «MTsNO». – 2013 – № 6(6); [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: [http://nauchforum.ru/archive /MNF_humanities/6\(6\).pdf](http://nauchforum.ru/archive /MNF_humanities/6(6).pdf)
11. Stukalenko V.A. Teoretychni aspekty absenteizmu / V.A. Stukalenko // Pravova derzhava. – 2014. – № 17. – S. 15–20.
12. Shveda Yu. Absenteizm / Yu. Shveda [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://yuriy-shveda.com.ua/en/communion/school-election-skill/266-absenteizm.html>
13. Shveda Yu.R. Vybery ta vyborchi systemy. Yevropeiski standarty ta dosvid dlia utverdzhenniademokratii v Ukraini / Yu.R. Shveda. – Lviv, 2010. – 462 s.

УДК 332.1:338.483

Толкач С.М.

*старший викладач кафедри цивільного, господарського права та процесу
Чернігівського національного технологічного університету
(Україна, Чернігів), tolkachsm@ukr.net*

СІЛЬСЬКИЙ ЗЕЛЕНИЙ ТУРИЗМ ЯК ОДНА ІЗ ЛАНОК РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ

В статті розглянуто особливості розвитку зеленого (сільського) туризму в Україні. Визначено сутність та різницю між поняттями «сільський», «фермерський», «агротуризм», «екологічний», «зелений» туризм. Визначено переваги та чинники, що впливають на існування сільського (зеленого) туризму, проведено аналіз його становлення і розвитку як форми підприємницької діяльності в господарствах населення. Проаналізовано стан законодавчої бази України у зазначеній сфері, здійснено оцінку щодо функціонування особистих селянських господарств (ОСГ) на сучасному етапі. Наголошується на тому, що в умовах економічної кризи сільський туризм є одним з найлегших шляхів до вирішення проблеми зайнятості, покращення добробуту сільського населення та благоустрою територій. Водночас організація сільського туризму створює додаткові можливості для наповнення місцевих бюджетів, збереження народних традицій, історико-культурної спадщини регіонів та їхнього подальшого розвитку.

Ключові слова: підприємництво, сільський (зелений) туризм, особисте селянське господарство, сільське населення, агротуризм, екотуризм.

Tolkach S.M.

*Senior Lecturer of the Department of Civil, Economic Law
and Process, Chernihiv National Technological University
(Ukraine, Chernihiv), tolkachsm@ukr.net*

Green tourism as one of the links in regional economic development

The peculiarities of green (or rural) tourism in Ukraine are scrutinized in this article. The article defines the essence of such concepts as «rural», «farm», «agrotourism», «ecotourism», «green tourism». In addition, there are defined advantages and factors affecting the development of green (rural) tourism in Ukraine and analyzed the formation and development of rural (green) tourism as a form of entrepreneurial activity in farms. The state of the legislative base of Ukraine in the mentioned area is analyzed, an estimation on the functioning of personal peasant farms at the present stage is made. It is emphasized that in the conditions of the economic crisis, rural tourism is one of the easiest

ways to solve the problem of employment, improve the well-being of rural population and improve the territories. At the same time, the organization of rural tourism creates additional opportunities for filling local budgets, preserving national traditions, historical and cultural heritage of the regions and their further development.

Key words: *entrepreneurship, rural (green) tourism, personal farm, rural population, agrotourism, ecotourism.*

Толкач С.М.,

*старший преподаватель кафедры гражданского,
хозяйственного права и процесса Черниговского
национального технологического университета
(Украина, Чернигов), tolkachsm@ukr.net*

Сельский зеленый туризм как одно из звеньев регионального развития экономики

В статье рассмотрены особенности развития зеленого (сельского) туризма в Украине. Определена сущность и разница между понятиями «сельский», «фермерский», «агротуризм», «экологический», «зеленый туризм». Определены преимущества и факторы, влияющие на развитие зеленого (сельского) туризма в Украине а также проведен анализ его становления и развития как формы предпринимательской деятельности в хозяйствах населения. Проанализировано состояние законодательной базы Украины в указанной сфере, осуществлена оценка по функционированию личных крестьянских хозяйств на современном этапе. Отмечается, что в условиях экономического кризиса сельский туризм является одним из самых легких путей в решении проблемы занятости, улучшения благосостояния сельского населения и благоустройства территорий. В то же время организация сельского туризма создает дополнительные возможности для наполнения местных бюджетов, сохранения народных традиций, историко-культурного наследия регионов и их дальнейшего развития в целом.

Ключевые слова: *предпринимательство, сельский (зеленый) туризм, личное крестьянское хозяйство, сельское население, агротуризм, экотуризм.*

Сільський зелений туризм виступає важливим чинником стабільного динамічного збільшення надходжень до бюджету, активізації розвитку багатьох галузей економіки (транспорт, торгівля, зв'язок, будівництво, сільське господарство тощо).

Розвиток сільського зеленого туризму в Україні зумовлює необхідність вирішення комплексу організаційних, правових, фінансових, економічних, соціальних, демографічних, екологічних та інших питань і проблем, пов'язаних із розвитком сільського зеленого туризму, спрямованого на раціональне та ефективне використання наявних у сільській місцевості туристичних ресурсів, створення якісного і безпечного туристичного продукту, поліпшення якості життя сільського населення на основі зайнятості у сфері надання туристичних послуг і збереження довкілля.

Сільське населення України може отримувати реальні доходи у сфері сільського туризму від таких видів діяльності, як:

- облаштування туристичних маршрутів;
- облаштування й експлуатація стоянок для туристів;
- транспортне обслуговування туристів;
- егерська діяльність (полювання, аматорське та спортивне рибальство);
- прокат туристичного спорядження;
- послуги приймання туристів;
- кулінарні послуги;
- підготовка культурних програм
- народні промисли [6, с. 138].

Постановка проблеми. Українське село має надзвичайно багату історико-архітектурну спадщину, культуру, самобутній побут, даровані природою мальовничі ландшафти, а також лікувально-рекреаційні ресурси. Наші села багаті індивідуальним житловим фондом та добрими

і працюючими людьми. Водночас гострою проблемою багатьох сіл є зростаючий надлишок робочої сили. Враховуючи відсутність капіталовкладень на створення нових робочих місць у сільській місцевості України, на загальнодержавному рівні більше уваги варто приділяти тим галузям, які не потребують для свого розвитку великих коштів. До таких галузей належить сільський туризм, який давно практикується в Україні. Адже в селах з відповідною рекреаційною базою завжди було багато відпочиваючих. Найбільше це стосується сіл, що розташовані на берегах річок, морів та в гірській місцевості.

В Україні існують усі передумови розвитку відпочинку в селі, який можна розглядати як специфічну форму підсобної господарської діяльності у сільському середовищі з використанням природного та культурного потенціалу регіону, або як форму малого підприємництва, що дає можливість певною мірою вирішити проблему зайнятості сільського населення, покращити його добробут, повніше використати природний та історико-культурний потенціал сільської місцевості. Справа розвитку сільського відпочинку має реальну державну перспективу і сприяє поліпшенню соціально-економічної ситуації сільської місцевості.

В Україні ситуація у туристичному секторі змінилася корінним чином, так як змінилася форма «туристичного продукту». Усе це сприяло появі нових напрямків у туризмі, одним з яких є сільський зелений туризм.

Реорганізація ведення сільського господарства та зменшення централізованої фінансової підтримки дали поштовх до розвитку сільського зеленого туризму, який зі своєю різноманітністю форм й напрямків діяльності здобуває на цей час ключове значення економічного виживання сільського населення.

На сьогоднішній день українські вчені не мають єдиної точки зору відносно визначення поняття «сільський зелений туризм» і класифікацій цього виду туризму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти сутності й альтернатив розвитку сільського зеленого туризму розглянуті в працях вітчизняних і закордонних авторів. М.І. Рутинський, Ю.В. Зінко розглядають сільський зелений туризм як окрему форму рекреаційної діяльності, а також аналізують європейський досвід організації сільського зеленого туризму і вказують на перспективи розвитку сільського зеленого туризму в Україні [1].

Значення й суть сільського зеленого туризму в Україні розглянуті в працях В. Васильєва, П. Горішевського, Н. Васильєвої. А в 2002 р. у Белграді на першому семінарі ВТО по сільському зеленому туризму була зроблена спроба сформулювати термін «сільський туризм». Л. Робертс і Д. Хол розробили максимально спрощене визначення сільського зеленого туризму: «це туризм, що проходить у сільській місцевості». 23 жовтня 2003 р. суб'єктом законодавчої ініціативи – народним депутатом України В. Кафарським – поданий проект Закону «Про сільський та сільський зелений туризм» до Верховної Ради України [5, с. 425-426].

Мета й завдання дослідження. Метою даної статті є наукове обґрунтування теоретичних підходів до визначення сільського зеленого туризму і його видів, а також сутності, класифікації й альтернатив розвитку цього виду туризму. Здійснюючи аналіз та узагальнюючи результати наукових досліджень багатьох вітчизняних і зарубіжних вчених, потрібно розглянути сутність сільського (зеленого) туризму та проаналізувати поняття, що характеризують сутність відпочинку пов'язаного з туристичною діяльністю в сільській місцевості. Метою статті є також обґрунтування привабливості сільського (зеленого) туризму для розвитку туристичної діяльності, характеристика основних видів організованого відпочинку пов'язаного з туристичною діяльністю в сільській місцевості, а саме: агротуризм, зелений, сільський, фермерський, екологічний туризм тощо.

Перспективами подальших наукових досліджень у даному напрямі є визначення основних напрямів підвищення ефективності діяльності туристичних підприємств і організацій шляхом активізації та стимулювання розвитку сільського (зеленого) туризму в регіоні, що дозволить забезпечити довгостроковий, сталий соціально-економічний розвиток сільських територій.

Виклад основного матеріалу. Поняття «сільський зелений туризм» існує із стародавніх часів. У Римській імперії серед членів патриціанських родин стали популярні поїздки з Рима в сільську місцевість. Масовий інтерес до відпочинку в сільській місцевості відзначається з XIX ст. А вже в XX ст. в урбанізованих країнах Європи саме сільський зелений туризм

перетворився в одних з основних засобів «порятунку» європейців від масового впливу розвинених промислових міст. Головною рушійною силою розвитку сільського зеленого туризму є швидко зростаючий попит на рекреацію на природі, що визначається збільшенням невідповідності середовища проживання сучасної людини її фізіологічним і психологічним потребам. Збільшення попиту на сільський відпочинок росте в результаті зменшення тривалості робочого часу, збільшення кількості платних відпусток, росту рівня утворення, розвитку транспортної мережі – залізничного, автодорожного, повітряного та морського транспорту.

У світовій туристичній економіці, сільський туризм визначається як туризм, що підтримує розвиток аграрних регіонів, збереження культурної спадщини й екології села, відродження місцевих традицій і продуктів. Такий вид туризму характеризується регіональною ідентифікацією, задовольняє потреби туристів у розміщенні, харчуванні, дозвільній діяльності й інших послугах, які сприяють стійкому розвитку соціальної сфери села й відповідають вимогам сучасного суспільства до рекреативної сфери з позиції соціального єднання міста й села.

Відповідно до словника С. Медліка, сільський зелений туризм (rural tourism) – це вид туризму, зосереджений у сільських місцях, що передбачає розвиток туристичних шляхів, місць для відпочинку, сільськогосподарських і народних музеїв, а також центрів з обслуговування туристів з провідниками та екскурсоводами [3, с. 524].

Поняття «сільський туризм» часто ототожнюють з поняттям «агротуризм» та «екотуризм», але перше є значно ширшим.

Агротуризм – форма сільського туризму, яка безпосередньо пов'язана з фермерським господарством, що одночасно надає послуги з проживання та харчування, знайомить із сільськогосподарською діяльністю, традиціями та звичаями даного регіону. Також агротуризм дає можливість споживати екологічно чисті продукти харчування та брати участь у сільськогосподарських роботах.

Екотуризм – форма активного і безпосереднього відвідування територій з особливими природними і культурними умовами. Екотуризм спрямований на охорону природного і культурного середовища регіонів, які відвідують туристи. Синонімом поняття «екотуризм» є поняття «природничий туризм». Екотуризм може бути активним, фауно-флористичним, культурологічним і етнографічним. Екотуризм передбачає знайомство з етнографічними об'єктами та активні туристичні заняття без шкоди для довкілля.

Економічна криза в Україні, привели до того, що великі групи людей, які займалися сільським господарством залишилися без роботи. Найефективнішим шляхом зайнятості сільського населення є розвиток сфери послуг та народних промислів. Впродовж останніх років в Україні формується розуміння сільського зеленого туризму як специфічної форми відпочинку в селі з широкими можливостями використання матеріального та культурного потенціалу певних регіонів. Розвиток сільського зеленого туризму розглядається як основна складова соціально-економічного розвитку села.

Сільський туризм (СТ) – один із найперспективніших видів відпочинку в Карпатах, на Чорноморському та Азовському узбережжі, Поліссі, Поділлі та інших мальовничих кутках України. Для сільських мешканців цей вид туризму є найкращим стимулом для започаткування й розвитку підприємницької діяльності, що дає додаткові прибутки та підвищує рівень зайнятості членів сільських родин. Крім цього, діяльність сільських громад з організації сервісу СТ стимулює облаштування сільських осель і благоустрій сільської місцевості, створює додаткові шляхи наповнення місцевих бюджетів, перетворюється на вагомий чинник перспективного розвитку сільських територій.

Позитивний вплив сільського зеленого туризму на поліпшення умов і якості життя селян полягає передусім у тому, що він розширює сферу зайнятості сільського населення, особливо жінок, і дає селянам додатковий заробіток. Ця діяльність у сфері сільського зеленого туризму впливає на підвищення рівня життя всіх мешканців, дозволяє створювати нові робочі місця. Ось чому в багатьох країнах приділяється велика увага розвитку

сільського туризму як галузі, яка дає можливість у короткий час оживити місцеву інфраструктуру. Сільський зелений туризм справляє позитивний вплив на відродження, збереження і розвиток місцевих народних звичаїв, промислів, пам'яток історико-культурної спадщини. Проявляючи інтерес до цих надбань народної культури, нерідко саме жителі міст, які відпочивають у селі, розкривають місцевим жителям справжню цінність культурних пам'яток і таким чином допомагають їх збереженню.

На жаль, на сучасному етапі не ухвалено спеціального закону, який би регулював відносини у цій сфері. Діяльність у галузі СТ базується на Законі України «Про туризм», Законі України «Про особисте селянське господарство», Указі Президента України «Про основні засади розвитку соціальної сфери села» (№ 1356 від 20 грудня 2000 р.), Державній програмі розвитку туризму на 2002–2010 рр. (Постанова Кабінету міністрів України від 29 квітня 2002 р. № 583), Указі Президента України «Про основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 р.» (від 10 серпня 1999 р. № 973/99), проекті Закону України «Про сільський зелений туризм», інших законодавчих актах України, які встановлюють засади раціонального використання туристичних ресурсів сільських територій і регулюють відносини, пов'язані з організацією і здійсненням сільського туризму на території України. Метою є створення правових і соціально-економічних умов для функціонування і подальшого розвитку в Україні сільського туризму-відпочинку туристів у сільській місцевості, пов'язаного з їх перебуванням у будинку сільського господаря й використанням ресурсів місцевості.

Станом на січень 2012 р. в Україні не ухвалено спеціального закону про сільський або екологічний (зелений) туризм – на відміну від деяких сусідніх країн, зокрема, Польщі та Угорщини. До розгляду прийнятого за основу в першому читанні – проекту закону «Про сільський та сільський зелений туризм» (Постанова Верховної Ради № 2179 від 16 листопада 2004 р.) український парламент надалі не повертався [9]. У Верховній Раді були зареєстровані законопроекти «Про сільський туризм» № 0920 від 25 червня 2006 р. та «Про сільський зелений туризм» № 3467 від 12 квітня 2007 р. Проте, восени 2007 р. Верховна Рада України наступного скликання зняла їх з розгляду. Наразі у Верховній Раді не перебуває на розгляді жодного спеціального законопроекту про сільський зелений туризм. Зареєстровані законопроекти у сфері туризму стосуються виключно туристичних операторів та туристичних агентів. Закон України «Про туризм» № 324/95 від 15 жовтня 1998 р. є загальним для всіх видів туризму та туристичної діяльності. У статті 4 закону залежно від категорій туристів, їх цілей, об'єктів відвідування та інших ознак окремо виділяються такі види туризму, як сільський та екологічний (зелений). Втім, закон не містить чіткого визначення особливостей сільського або екологічного (зеленого) туризму [10]. Треба зазначити, що не вказано такі особливості і в інших законах України, в тому числі у законі «Про особисте селянське господарство».

Вперше поняття «особисте селянське господарство» було вжито у Земельному кодексі України від 25 жовтня 2001 р. Однак юридичні ознаки цієї категорії не розкривалися у законі, що на практиці призвело до проблем щодо набуття і реалізації прав на земельні ділянки для особистих селянських господарств. А саме цим господарствам на сучасному етапі розвитку аграрних відносин відводиться значна роль у виробництві сільськогосподарської продукції та вирішенні продовольчої проблеми в країні.

У визначенні особистого селянського господарства, що дається у ст. 1 Закону України «Про особисте селянське господарство», закріплені ознаки такого господарства. Згідно з цією статтею особисте селянське господарство (далі – ОСГ) – це господарська діяльність, яка проводиться без створення юридичної особи фізичною особою індивідуально або особами, які перебувають у сімейних чи родинних відносинах і спільно проживають, з метою задоволення особистих потреб шляхом виробництва, переробки і споживання сільськогосподарської продукції, реалізації її надлишків та надання послуг із використанням майна особистого селянського господарства, у тому числі й у сфері сільського зеленого туризму [8].

Передусім, закон визначає ОСГ як вид господарської діяльності, яка здійснюється з метою надання послуг з використанням майна ОСГ у сфері сільського зеленого туризму.

Згідно з Господарським кодексом України від 16 січня 2003 р., господарська діяльність визначається як діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність [2, с. 9].

Це загальне положення закону може бути застосовано і до характеристики сільського зеленого туризму з урахуванням особливостей, що визначають специфіку правового становища ОСГ.

У законодавстві України сільський зелений туризм розглядається як одна із послуг, що може надаватися в рамках господарської діяльності особистих селянських господарств. Тому вирішення комплексу організаційно-правових питань щодо розвитку сільського зеленого туризму необхідно розглядати через призму правового становища ОСГ, правовий режим землі та майна цих господарств, основних засад господарської діяльності особистих селянських господарств тощо.

Громадяни, які одержали земельні ділянки для ведення ОСГ, можуть надавати послуги у сфері сільського зеленого туризму з урахуванням обмежень і заборон, що передбачені чинним законодавством України. Аналіз наявної в Україні нормативно-правової бази у сфері сільського зеленого туризму показує, що в системі національного законодавства маємо лише загальні норми, які регламентують окремі аспекти здійснення сільського зеленого туризму, що є недостатнім для забезпечення особливостей туристичної діяльності, пов'язаної з сільським зеленим туризмом як виду господарської діяльності ОСГ. Тому очевидною є потреба у розробці і прийнятті спеціального закону «Про сільський зелений туризм», у якому доцільно було б визначити основні правові засади здійснення сільського зеленого туризму, правове становище суб'єктів [6, с. 9-10].

На сьогодні в Україні існує спілка сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні, метою діяльності якої є популяризація відпочинку в українському селі, сприяння розвитку сільської інфраструктури та самозайнятості сільського населення, збереження культурної спадщини та навколишнього середовища [2].

У Європі функціонує Європейська федерація фермерського та сільського туризму – European Federation for Farm and Village Tourism (EuroGites), яка об'єднує національні організації сільського туризму та агротуризму європейських країн. Під егідою цієї організації друкуються рекламно-інформаційні каталоги об'єктів сільського зеленого туризму із сертифікованою характеристикою спектру їхніх послуг, в яких розкривається все розмаїття сутності сільського туризму. Тенденцією розвитку СТ є процес глобалізації в даній сфері, що передбачає зникнення будь-яких бар'єрів у міжнародних туристичних обмінах, здешевлення транспортних послуг і створення однорідної за рівнем сервісу туристичної інфраструктури в різних країнах світу. Характерною рисою процесу глобалізації в сфері сільського туризму є створення глобальних банків даних пропозицій країн світу, налагоджуються механізми глобальної торгівлі цими послугами з використанням електронної мережі Internet, що має стати визначальним у системі пропозиції та збуту на світовому ринку послуг сільського туризму. Одна з найефективніших інформаційних систем бронювання сільського туризму й агротуризму в усіх регіонах світу-Allrural, яка забезпечує до 7% світового продажу агротуристичних послуг [6, с. 8-9].

На сьогодні у світі індустрія сільського туризму – це найбільш динамічний сектор світового туристичного господарства. Європейський Союз вбачає в розвитку сільського туризму основний важіль економічного підйому сільських територій.

Звернемо увагу на основні порівняльні характеристики механізмів розвитку сільського туризму в деяких країнах світу:

Країна	Визначення поняття «сільський туризм»	Необхідність реєстрації господарів	Характер оподаткування	Мінімальні вимоги до агроготелів	Вимоги до персоналу	Вимоги до харчування
Польща	Визначення поняття міститься у низці законодавчих документів	Немає необхідності в реєстрації	Діяльність з сільського туризму не обкладається податками за певних умов	Вимоги до площі спальних номерів, кількості санвузлів	Загальні вимоги	Загальні вимоги законодавства
Угорщина	Немає спеціального визначення	Немає необхідності в реєстрації	Діяльність з сільського туризму не обкладається податками за певних умов	Вимоги до житлових кімнат	Загальні вимоги	Загальні вимоги законодавства
Швеція	Немає спеціального визначення	Обов'язкова реєстрація	Сплачуються податки як за сільськогосподарську діяльність	До приміщень, навколишньо-го оточення	Спеціальні вимоги	Спеціальні вимоги
Німеччина	Існує чітке визначення поняття	Добровільна реєстрація	Діяльність з сільського туризму не обкладається податками за певних умов	До приміщень	Загальні вимоги	Загальні вимоги законодавства
Україна	Немає чіткого визначення поняття	Добровільна реєстрація	Діяльність з сільського туризму не обкладається податками за певних умов	До облаштування приміщень та навколишнього оточення (пропозиції)	Загальні вимоги	Загальні вимоги

Висновки. Сільський зелений туризм варто розглядати як один із засобів джерел доходів сільського населення, а також як компонент комплексного розвитку сільських територій і сільської інфраструктури. Саме тому, у країнах, які розвиваються, сільський зелений туризм усіяко підтримується й заохочується державою, доступ до діяльності в цій сфері максимально спрощений, а суб'єкти, які надають послуги в цій сфері, одержують усіякі преференції, у тому числі й податкові. Ще один аспект полягає в одержанні додаткових можливостей для популяризації української культури, поширення знань й інформації про історичні, природні, етнографічні особливості України, що є підставою для визнання сільського зеленого туризму суспільно кошовною й корисною сферою відносин, що заслуговує всіякої підтримки з боку держави.

Центральною фігурою в організації відпочинку на селі виступає сільська родина, що проживає в селі, здійснює основну діяльність, пов'язану з веденням особистого селянського господарства, і побічну – з використанням майна цього господарства для надання послуг у сфері сільського зеленого туризму, а саме: забезпечення відпочиваючих житлом, харчуванням, ознайомленням з місцевою культурою й традиціями.

В умовах світової економічної кризи сільський зелений туризм може отримати новий поштовх для подальшого розвитку, адже чимало громадян нашої країни обиратимуть для активного відпочинку Українські Карпати, Подільські чи Наддніпрянські регіони, а не дорогі закордонні об'єкти, які рекламуються на міжнародних маршрутах.

Список використаних джерел

1. Биркович В.І. Сільський зелений туризм – пріоритет розвитку туристичної галузі України / В.І. Биркович // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 1. – С. 138–139.
2. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 21–22. – Ст. 144.
3. Дудляк О.А. Переваги та недоліки сільського зеленого туризму в Україні // Університетські наукові записки. – 2012. – № 3 (43). – С. 524–525.
4. Зубко Ю. Державна підтримка та механізм сприяння розвитку екологічного туризму в Україні // Туризм сільський зелений. – 2008. – № 4. – С. 8–9.
5. Кафарський О.В. Законодавче забезпечення господарських відносин у сфері сільського туризму / О.В. Кафарський // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 54. – К.: ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – С. 425–426.
6. Носік В. Організаційно-правові питання розвитку сільського зеленого туризму в Україні / В. Носік // Туризм сільський, зелений. – 2007. – № 4. – С. 9–10
7. Рутинський М.Й. Сільський туризм: навч. посіб. / М.Й. Рутинський, Ю.В. Зінько. – К.: Знання, 2006. – 272 с.
8. Про особисте селянське господарство: закон України від 15 травня 2003 р. № 742-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 29. – Ст. 232.
9. Про сільський та сільський зелений туризм: проект Закону України (реєстраційний № 4299 від 2 вересня 2005 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4-1?id=&pf3511=16117
10. Про туризм: закон України від 29 травня 2001 р. № 2470-III // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 31. – Ст. 241.
11. Спілка сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні [Електронний ресурс]: офіційний сайт. – Режим доступу: www.gremtour.com.ua

References

1. Byrkovych V.I. Silskyi zelenyi turyzm – priorytet rozvytku turystychnoi haluzi Ukrainy / V.I. Byrkovych // Stratehichni priorytety. – 2008. – № 1. – С. 138–139.
2. Hospodarskyi kodeks Ukrainy vid 16 sichnia 2003 r. // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2003. – № 21–22. – St. 144.
3. Dudliak O.A. Perevahy ta nedoliky silskoho zelenoho turyzmu v Ukraini // Universytetski naukovi zapysky. – 2012. – № 3 (43). – С. 524–525.
4. Zubko Yu. Derzhavna pidtrymka ta mekhanizm spryiannia rozvytku ekolohichnoho turyzmu v Ukraini // Turyzm silskyi zelenyi. – 2008. – № 4. – S. 8–9.
5. Kafarskyi O.V. Zakonodavche zabezpechennia hospodarskykh vidnosyn u sferi silskoho turyzmu / O.V. Kafarskyi // Derzhava i pravo: Zbirnyk naukovykh prats. Yurydychni i politychni nauky. Vypusk 54. – K.: in-t derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2011. – S. 425–426.
6. Nosik V. Orhanizatsiino-pravovi pytannia rozvytku silskoho zelenoho turyzmu v Ukraini / V. Nosik // Turyzm silskyi, zelenyi. – 2007. – № 4. – С. 9–10
7. Rutynskyi M.Y. Silskyi turyzm: navch. posib. / M.Y. Rutynskyi, Yu.V. Zinko. – K.: Znannia, 2006. – 272 s.
8. Pro osobyste selianske hospodarstvo: zakon Ukrainy vid 15 travnia 2003 r. № 742-IV // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2003. – № 29. – St. 232.
9. Pro silskyi ta silskyi zelenyi turyzm: proekt Zakonu Ukrainy (reistratsiinyi № 4299 vid 2 veresnia 2005 r.) // [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4-1?id=&pf3511=16117
10. Pro turyzm: zakon Ukrainy vid 29 travnia 2001 r. № 2470-III // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1995. – № 31. – St. 241.
11. Spilka spryiannia rozvytku silskoho zelenoho turyzmu v Ukraini [Elektronnyi resurs]: ofitsiinyi sait. – Rezhym dostupu: www.gremtour.com.ua

Чабак Л.А.

кандидат філософських наук, радник з децентралізації
Чернігівського центру розвитку місцевого самоврядування,
учений секретар Чернігівського центру перепідготовки та
підвищення кваліфікації та підвищення кваліфікації працівників
органів державної влади, органів місцевого
самоврядування, державних підприємств, установ і організацій
(Україна, Чернігів) seminog82@ukr.net

ВПРОВАДЖЕННЯ КУЛЬТУРНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ФОРМУВАННЯ КУЛЬТУРНОГО ПРОСТОРУ ГРОМАД

В статті йде мова про тенденції реалізації культурної політики в об'єднаних територіальних громадах, сучасний стан та перспективи. Проаналізовано виклики та загрози в сфері культури, пов'язані як з матеріальною складовою питання (недостатністю фінансування культурної сфери, відсутністю фахівців на місцях тощо) так і з нематеріальною – необхідністю формування спільних культурних цінностей, традицій. Досліджено тенденції в громадах щодо аналізу індикаторів успішності функціонування місцевих культурних інституцій, популяризації мистецьких надбань, об'єктів історико-культурної спадщини, підтримки розвитку мистецтва, ефективності співпраці між бібліотеками, музеями, клубами, освітніми закладами, що знаходяться на території громади, у реалізації спільної культурної політики. Звертається увага на можливості використання та розвитку наявного культурного потенціалу для підвищення конкурентоспроможності громад. Розкриваються питання формування культурного простору громад та локальної ідентичності.

Ключові слова: децентралізація, культурний простір, культурна спадщина, культурні цінності, ідентичність.

Chabak L.A.

Candidate of Philosophical Sciences, scientific secretary
of the Chernihiv center for Retraining and In-service
Training of Employees of the Bodies of State Power
and the Bodies of local self-government, State Enterprises,
Institutions and Organizations (Ukraine, Chernihiv)
seminog82@ukr.net

Implementation of cultural decentralization and forming cultural space of the community

The article deals with trends in the implementation of cultural policy in the united territorial communities, the current state and prospects. The challenges and threats in the sphere of culture are analyzed, connected with the material component of the issue (lack of financing of the cultural sphere, lack of specialists on the ground, etc.) and with the intangible - the need for the formation of common cultural values and traditions. The tendencies in the communities to analyze the indicators of the success of the functioning of local cultural institutions, popularization of artistic achievements, objects of historical and cultural heritage, support of the development of art, and the effectiveness of cooperation between libraries, museums, clubs, educational institutions located on the territory of the community, in the implementation of the common cultural policy. The possibilities of using and developing existing cultural potential for increasing the competitiveness of communities are shown. The questions of formation of cultural space of communities and local identity are revealed.

Key words: decentralization, cultural space, cultural heritage, cultural values, identity.

Чабак Л.А.

кандидат философских наук, советник по децентрализации
Черниговского центра развития местного самоуправления,
ученый секретарь Черниговского центра переподготовки
и повышения квалификации работников органов
государственной власти, органов местного самоуправления,
государственных предприятий, учреждений и организаций
(Украина, Чернигов), seminog82@ukr.net

Внедрение культурной децентрализации и формирование культурного пространства общин (громад)

В статье идет речь о тенденциях реализации культурной политики в объединенных территориальных громадах, современном состоянии и перспективах. Проанализированы вызовы и угрозы в сфере культуры, связанные как с материальной составляющей вопроса (недостаточностью финансирования культурной сферы, отсутствием специалистов на местах и т.д.), так и нематериальной – необходимостью формирования общин культурных ценностей, традиций. Исследованы тенденции в громадах относительно анализа индикаторов успешности функционирования местных культурных институтов, популяризации художественных достижений, объектов историко-культурного наследия, поддержки развития искусства, эффективности сотрудничества между библиотеками, музеями, клубами, образовательными учреждениями, находящимися на территории общины, в реализации совместной культурной политики. Обращается внимание на возможности использования и развития имеющегося культурного потенциала для повышения конкурентоспособности общин (громад). Раскрываются вопросы формирования культурного пространства общин (громад) и локальной идентичности.

Ключевые слова: децентрализация, культурное пространство, культурное наследие, культурные ценности, идентичность.

Процес децентралізації, що активно впроваджується в Україні, поступово охоплює і сферу культури. Зокрема, ще на початку 2017 р. Міністерством культури України презентовано концепцію реформи децентралізації в галузі. Метою останньої визначено забезпечення прав громадян України на отримання якісних та доступних послуг в сфері культури. В концепції також йшлося про підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, створення відповідної інфраструктури на усіх рівнях, тобто активне включення у процес регіонів, міст та громад [1].

В рамках культурної децентралізації місцеві громади отримують нові повноваження як щодо охорони культурної спадщини так і щодо розпорядження об'єктами культурної сфери. Зокрема, до повноважень об'єднаної територіальної громади входить утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, музеїв, музичних шкіл або шкіл мистецтв, інших закладів культури комунальної власності, розміщених на території ОТГ. Але зачасти на рівні керівників територіальних громад спостерігається нерозуміння важливості та необхідності реалізації культурної політики. Увага останній приділяється по залишковому принципу, практично відсутнє розуміння можливостей використання наявного культурного потенціалу для підвищення конкурентоспроможності громад.

Як засвідчує *аналіз останніх досліджень і публікацій*, процес культурної децентралізації переважно залишається поза увагою дослідників. Що ж до національної політики, то питання поки що знаходиться в процесі розробки. Зокрема, у вищезазначеній концепції реформи децентралізації, запропонованій Міністерством культури України, на 2017 рік планувалося затвердження стандартів щодо культурного продукту/послуги, інфраструктури, що надає послугу, формування цінової політики послуги в бюджетних установах галузі, прийняття законодавства щодо розподілу повноважень в секторі між рівнями влади (центральний, регіональний, базовий), створення 3 типових моделей для «Центрів розвитку громади» базового рівня (ОТГ, міська, селищна, сільська), здійснення контролю щодо врахування стандартів Мінімального культурного кошика при формуванні бюджетів всіх рівнів [1]. Однак, строки виконання завдань зазнали змін. Наприклад, у II кварталі 2017 р. відповідно Плану пріоритетних дій Уряду на 2017 р. [2], з метою формування єдиного інформаційно-культурного простору планувалося розроблення та затвердження

«Мінімального культурного кошика» (мінімальних стандартів) забезпечення культурними послугами). Зазначений проект оприлюднений на сайті Української бібліотечної асоціації [3], проте станом на кінець листопада 2017 р. ще не затверджений.

Стосовно вітчизняної аналітики культурного простору, то серед поодиноких наукових студій стаття А. Філіної, присвячена основним видам культурного простору та культурній діяльності суспільства щодо задоволення соціокультурних потреб громадян [4]. Акцент зроблено на розгляді культурних форм, які визначають соціальні відношення людей, їх взаємодію в суспільстві, та тенденціях розвитку української культури. Серед поширених досліджень – виокремлення окремих аспектів культурного простору. Наприклад, в цьому ключі публікація Г. Фесенка «Роль музеїв у формуванні культурного простору України» [5]. Також Національним інститутом стратегічних досліджень розроблено аналітичну записку «Подолання регіональної фрагментованості культурного простору України» [6].

Що ж до офіційних дефініцій, то визначення «культурний простір України» міститься в Законі України від 14 грудня 2010 р. № 2778-VI «Про культуру» [7]. Однак поняття «культурний простір громад» в нормативно-правовій базі відсутнє. Не розроблена зазначена проблематика і в дослідженнях вітчизняних фахівців. Водночас, тема культурного простору громад починає все частіше звучати в засобах масової інформації в контексті розгляду різноманітних культурних проєктів, що реалізуються за участі влади та громадськості на місцевому рівні.

Відтак *метою статті є* аналіз тенденцій реалізації культурної політики на базовому рівні (в територіальних громадах) та процесів формування культурного простору громад.

Виклад основного матеріалу. Виходячи з положень Закону України «Про культуру», культурний простір України – сфера, в якій відповідно до законодавства провадиться культурна діяльність та задовольняються культурні, інформаційні та дозвілліві потреби громадян, що охоплює, зокрема, телебачення, радіомовлення, періодичні друковані видання та книговидавничу продукцію, ринок культурних благ, а також культурно-мистецьке середовище [7]. Відтак, культурний простір громад можна розглядати як сферу реалізації культурної діяльності та задоволення культурних, інформаційних потреб мешканців громади, розвиток культурно-мистецького середовища. Зазначений простір лише формується і те, наскільки успішним буде зазначений процес в майбутньому, напряму пов'язується з діями посадовців та громадян в теперішньому часі.

Адже сьогодні учасники процесу децентралізації на місцях, в територіальних громадах опинилися перед низкою викликів та загроз, зокрема і в сфері культури, пов'язаних як з матеріальною складовою питання так і з нематеріальною – необхідністю формування спільних культурних цінностей, традицій, просування власного культурного потенціалу.

Відтак, серед наявних викликів: недостатнє фінансування культурної сфери в об'єднаних територіальних громадах (здійснення якого покладається, насамперед, на місцевий бюджет). Спостерігаються негативні тенденції ліквідації закладів культури в процесі децентралізації (при цьому не завжди пов'язані з раціональними аргументами). Водночас такі заклади мають значний освітньо-культурний потенціал, і за умов належного менеджменту, могли б стати значними осередками популяризації традиційної культури та відігравати велику роль як у популяризації культурних надбань громади так і в вихованні підростаючого покоління.

Як передумова – недостатня кількість чи взагалі відсутність професійних кадрів у сфері культури, здатних забезпечити конкурентоспроможність цієї сфери, запропонувати інноваційні, сучасні підходи до формування культурного простору, залучити додаткові позабюджетні кошти для його розвитку. Насамперед йдеться про сільські об'єднані громади. В штатах відповідних рад відсутні відділи, сектори, а іноді й взагалі працівники, відповідальні за сферу культури й туризму.

Відтак майже не вивчаються, не аналізуються, а отже й не задовольняються, соціокультурні потреби жителів громад.

Відсутні умови для популяризації мистецьких надбань, в занедбаному стані знаходяться об'єкти історико-культурної спадщини. Фактично не проводиться їх популяризація в громадах (насамперед сільських) серед місцевих жителів та гостей.

Більш того, органи місцевого самоврядування новоутворених громад як і пересічні жителі не обізнані з наявними об'єктами історико-культурної спадщини на території своїх громад. Більш-менш відомі пам'ятні знаки жертвам Другої світової війни, що ж до інших

пам'яток – XIX – початку XX століття, доби козаччини, Київської Русі – інформація відсутня, або представлена на рівні місцевих легенд чи переказів. Відповідно відсутні реєстри (переліки) таких об'єктів в громадах.

Реальна інвентаризація і оцінка стану наявних культурних закладів в громадах не проводиться. Немає системного перегляду індикаторів успішності функціонування місцевих культурних інституцій.

В більшості громад фактично відсутня підтримка розвитку мистецтва, обдарованих мешканців, не розроблені відповідні програми та стратегії.

Відсутній компонент синергії – співпраці між бібліотеками, музеями, клубами, освітніми закладами, що знаходяться на території громади, у реалізації спільної культурної політики.

Ситуація дуже повільно зазнає змін. Приклади проведення ремонтних робіт, підключення опалення, закупівлі нового обладнання, започаткування нових форм роботи в закладах культури окремих громад є поодинокими та поки що не дають можливості говорити про загальні перетворення.

Водночас саме сфера традиційної культури й мистецтва створює основу для згуртованості мешканців громади, формування єдиного культурного простору. Завдяки ознайомленню з творами культури й мистецтва, участі у мистецьких заходах та творчій діяльності відбувається духовний розвиток жителів громади, формуються їх цінності. Мова йде не тільки про професійне мистецтво, але й про аматорське також. Підтримка розвитку останнього та подальша репрезентація мистецьких надбань дає змогу формувати локальну ідентичність мешканців (пов'язану з територіальним аспектом нових громад, що утворюються в процесі децентралізації, сприйняттям жителів цих громад як представників однієї нової спільноти).

«Локальна ідентичність» є результатом ототожнення людиною себе з певним місцем фізичного простору, що має символічну і ціннісну значущість, специфічну культуру. Вона формується під впливом колективного та індивідуального досвіду, взаємодії в межах локальної спільноти та представляє собою первинний (базовий, основний) рівень територіально-просторової ідентичності [див. 8, с. 12-13]. Ідентичність ґрунтується на єдності території проживання, історії та традицій, соціокультурного досвіду, ціннісних орієнтацій, які є домінуючими в даному суспільстві, передаються від старших поколінь до молодших, та способу життя.

Це означає, що культурні цінності, об'єкти матеріальної та нематеріальної культурної спадщини, які мала кожна окрема громада до об'єднання, нині мають стати спільним надбанням. Відтак нагальною потребою постає пошук того схожого, що може об'єднати вже зараз. В нагоді може стати використання культурних надбань, спільних для даного регіону (місцевих традицій, звичаїв та обрядів, народних ремесел тощо) їх популяризація серед мешканців, кожен з яких має тепер має ідентифікувати себе з новою громадою.

Окрім об'єднавчої функції з підтримкою традиційної культури й мистецтва пов'язаний розвиток та збереження місцевих культурних традицій – того, що вирізнятиме окрему громаду серед інших та згодом буде передано в спадок майбутнім поколінням: звичаїв та обрядів, фольклорних традицій (художніх, пісенних тощо). Адже традиційна культура здатна зберегти те автентичне, відмінне, що є у громади вирізнити її з поміж інших. Наприклад, сучасні прояви традиційна культура знаходить в одязі (вишивка), елементах декору, оздоблення приміщень, народних промислах та ремеслах, відродження яких значно активізувалися останнім часом не лише в сільській місцевості але й у містах. Те ж саме можна сказати й щодо популяризації народних традицій відзначення релігійних свят, таких як Різдво, Великдень, Вербна неділя, Трійця, Івана Купала тощо.

В процесі формування культурного простору громади та становлення ідентичності її мешканців важливу роль відіграють об'єкти історико-культурної спадщини. Прояв інтересу до пам'яток духовної та матеріальної культури, зосереджених на певній території, дозволяє її гостям та мешканцям заглибитися у минуле населеного пункту, дізнатися про процеси, які тут відбувалися, події, що зумовлювали створення тієї чи іншої пам'ятки, зрозуміти зв'язок між минулим і сьогоденням. Тобто, історико-культурна спадщина пов'язана з історичною пам'яттю та спонукає до більш глибокого вивчення власної історії, історії своєї громади.

Як зазначає П.В. Вербицька, історико-культурні пам'ятки як надбання людства сприяють становленню молоді особистості, її духовному розвитку, формуванню сталого почуття приналежності до місцевої спільноти [9, с. 107].

Тобто, споруди, комплекси, визначні місця, розташовані на території окремого міста, села, селища сприяють формуванню не лише національної, але й локальної ідентичності, підштовхують до усвідомлення людиною себе як жителя визначного/відомого/історичного населеного пункту. Така ідентичність яскраво проявляється під час перебування особи за межами свого населеного пункту та розкривається через прагнення позиціонувати себе як представника відповідної громади, представляти її цінності, надавати оціночні судження, описи своєї малої батьківщини, її своєрідну промоцію та рекомендацію до відвідання.

Через емоційне сприйняття навколишньої дійсності здійснюється формування переконань, поглядів жителів відповідної громади, які згодом стають основою їх поведінки, їхньої громадської та суспільно-корисної діяльності у полікультурному середовищі. Така поведінка згодом передається від одного покоління до іншого, формує традиції шанобливого ставлення до здобутків національної культури.

До того ж, мистецькі надбання представників громади, культурні традиції, а також об'єкти історико-культурної спадщини, за умови їх ефективної популяризації та розвитку, можуть бути ефективним засобом промоції громади, регіону, як наслідок, конкурентоспроможності. Наприклад, розробка культурно-мистецьких брендів, які базуються на історико-культурних традиціях населених пунктів, дає можливість розкрити їх туристично-рекреаційну привабливість, спонукати до розвитку туристичної сфери.

Відтак, в контексті формування культурного простору громад варто звернути увагу і на розвиток туристичного потенціалу. В плані пріоритетних дій Уряду на 2017 рік, зокрема йде мова про необхідність формування та реалізації конкурентоспроможних національного, регіонального та місцевого туристичних продуктів та поставлене завдання створення національної мережі туристичних брендів України (області, райони, міста, територіальні громади, туристичні дестинації) [2]. Саме в рамках культурного простору громад є можливою розробка подібних брендів та подальша промоція своєї території та її культурних продуктів як на українському ринку, так і за його межами. Серед подібних можливих напрямів на Чернігівщині – популяризація кластеру туристичних садиб, виробів гончарства, творчої спадщини Олени Русової з Олешні Ріпкинського району. Подібний потенціал мають й інші громади Чернігівської області, однак, на сьогодні можна констатувати відсутність стратегій та комплексних підходів в управлінні галуззю культури, формуванні культурного простору, забезпеченні конкурентоспроможності території.

Наприклад, проведений аналіз культурних, історичних параметрів громад Чернігівської області, їх туристичної привабливості засвідчив, що представники органів місцевого самоврядування абсолютної більшості об'єднаних громад не можуть виокремити найбільш туристично привабливі об'єкти на території своєї громади, констатують відсутність розроблених туристичних маршрутів, надавачів туристичних послуг на території ОТГ, загалом відзначають відсутність відвідання громади туристами, зазначають проблеми у поширенні інформації про туристичний потенціал громади тощо.

Висновки. Тенденції сучасного життя засвідчують, що реалізація культурної політики, підтримка та розвиток культурних надбань в процесі децентралізації в більшій мірі буде перекладатися на громади. Тому їх спроможність управління, збереження та популяризації історико-культурної спадщини, задоволення культурних потреб жителів громади, формування сучасного й конкурентоспроможного культурного простору є на сьогоднішній день одним з викликів, для подолання якого потрібна чітка довгострокова стратегія та бажання посадовців.

Список використаних джерел

1. Концепція реформи децентралізації та logic model / Офіційний сайт Міністерства культури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://195.78.68.75/mcu/control/uk/publish/article?art_id=245188116&cat_id=245184037
2. План пріоритетних дій Уряду на 2017 рік, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442>

3. Мінімальний культурний кошик (мінімальні стандарти) забезпечення культурними послугами) (проект) / Українська бібліотечна асоціація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ula.org.ua/news/3767-proekt-minimalnoho-kulturnoho-koshyka-vid-ministerstva-kultury-ukrainy>
4. Філіна А.П. Культурний простір: основні його види та культурна діяльність суспільства щодо задоволення соціокультурних потреб громадян / А.П. Філіна // Міжнародний вісник: культурологія, філологія, музикознавство. – 2016. – Вип. I, № 6. – С. 82–86.
5. Фесенко Г. Роль музеїв у формуванні культурного простору України / Г. Фесенко // Пространство литературы, искусства и образования – путь к миру, согласию и сотрудничеству между славянскими народами : сб. науч. трудов: по матер. VI междунар. науч.-практ. конф., 16 декабря 2011 г. / [под ред. А.Г. Романовского, Ю.И. Панфилова; МОНМСУ; Нац. техн. ун-т «Харьк. полит. ин-т»]. – Харьков: НТУ «ХПИ», 2012. – С. 184–189.
6. Аналітична записка «Подолання регіональної фрагментованості культурного простору України» / Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/2523/>
7. Про культуру: Закон України від 14 грудня 2010 р. № 2778-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2778-17?find=1&text=%EА%F3%EB%FC%F2%F3%F0%ED%E8%E9+%EF%F0%EE%F1%F2%B3%F0>
8. Котенко Я. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад / Ярослав Котенко. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 44 с.
9. Вербицька П.В. Виховний потенціал дослідження полікультурної спадщини в інформаційну добу / Поліна Василівна Вербицька // Інформаційні технології і засоби навчання. – Т. 51. – № 1 – 2016. – С. 103–109.

References

1. Kontsepsiya reformy detsentralizatsiyi ta logic model / Ofitsiyyny sayt Ministerstva kultury Ukrayiny [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://195.78.68.75/mcu/control/uk/publish/article?art_id=245188116&cat_id=245184037
2. Plan priorityetnykh diy Uryadu na 2017 rik, zatverdzhenny rozporядzhennyam Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 03.04.2017 № 275 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442>
3. Minimal'nyy kul'turnyy koshyk (minimal'ni standarty) zabezpechennya kul'turnymy posluhamy) (proekt) / Ukrayins'ka bibliotечna asotsiatsiya [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://ula.org.ua/news/3767-proekt-minimalnoho-kulturnoho-koshyka-vid-ministerstva-kultury-ukrainy>
4. Filina A.P. Kul'turnyy prostir: osnovni yoho vydy ta kul'turna diyal'nist' suspil'stva shchodo zadovolennya sotsiokul'turnykh potreb hromadyan / A.P. Filina // Mizhnarodnyi visnyk : kulturolohiia, filolohiia, muzykoznavstvo. – 2016. – Vyp. I, № 6. – S. 82–86.
5. Fesenko H. Rol' muzeyiv u formuvanni kul'turnoho prostoru Ukrayiny / H. Fesenko // Prostranstvo lyteratury, yskusstva y obrazovanyya – put' k myru, sohlasyyu y sotrudnychestvu mezhdru slavyanskymy narodamy : sb. nauch. trudov: po mater. VI mezhdunar. nauch.-prakt. konf., 16 dekabrya 2011 g. / [pod red. A. H. Romanovskoho, Yu. Y. Panfylova; MONMSU; Nats. tekhn. un-t «Khar'k. polyt. yn-t»]. – Kharkov: NTU «KhPI», 2012. – S. 184–189.
6. Analitychna zapyska «Podolannya rehional'noyi frahmentovanosti kul'turnoho prostoru Ukrayiny» / Natsional'nyy instytut stratehichnykh doslidzhen [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.niss.gov.ua/articles/2523/>
7. Pro kulturu: zakon Ukrayiny vid 14 hrudnya 2010 r. № 2778-VI [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2778-17?find=1&text=%EА%F3 %EB%FC%F2%F3%F0%ED%E8%E9+%EF%F0%EE%F1%F2%B3%F0>
8. Kotenko Ya. Lokalna identychnist' yak umova rozvytku obyednanykh terytorialnykh hromad / Yaroslav Kotenko. – K.: IKTs «Lehal'nyy status», 2016. – 44 s.
10. Verbytska P.V. Vykhovnyy potentsial doslidzhennya polikul'turnoyi spadshchyny v informatsiynu dobu / Polina Vasylyivna Verbyts'ka // Informatsiyni tekhnolohiyi i zasoby navchannya. – T.51. – № 1 – 2016. – S. 103–109.

Ворошилова І. В.,

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник, заступник завідувача
відділу європейського права та міжнародної інтеграції
Інституту законодавства Верховної Ради України
(Україна, Київ), inna.voroshylova@gmail.com

ДО ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ І РОЗУМІННЯ ІСЛАМСЬКОЇ ДОКТРИНИ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

Статтю присвячено дослідженню питань правової природи ісламської доктрини міжнародного права, встановленню її особливостей та їх впливу на процес міжнародно-правового співробітництва мусульманських держав з немусульманськими на дво- та багатосторонньому рівні. Розглядаються теоретичні аспекти формування, становлення та еволюції ісламської доктрини міжнародного права. Хоча в силу історичних причин мусульманські держави не брали участі у процесі формування основних рамок сучасної системи міжнародних відносин, водночас розвиток мусульманського права з часом порушив для ісламських держав проблему встановлення і розвитку відносин з немусульманськими державами, а також з існуючими релігійними громадами на власних територіях. Мусульманські держави (як між собою, так і стосовно інших держав і націй) споконвічно використовували державу як один з інструментів для досягнення своєї кінцевої релігійної мети – навернення у свою віру усього людства (прозелітизму). Проте коли період ісламських завоювань пішов на спад, мусульманські лідери були змушені замислитися над налагодженням і розвитком міждержавних відносин, а мусульманські правники почали розробляти норми, які мали регулювати відносини мусульманських держав між собою та з немусульманськими державами у мирний час. Ісламська доктрина міжнародного права формувалася і розвивалася з огляду на специфічне праворозуміння мусульманських держав. Оскільки принципи мусульманського права мають релігійний характер, вони можуть неоднозначно сприйматися чи взагалі не сприйматися державами з іншими релігійними чи ідеологічними доктринами, що суперечить реаліям сучасного міжнародного права та міжнародних відносин. Для цього в сучасній доктрині мусульманського міжнародного права існує дві категорії норм – регіональні (що регулюють відносини між мусульманськими державами) та універсальні (які регламентують відносини з іншими державами).

Ключові слова: міжнародне право, мусульманське міжнародне право, сіяр, ісламська доктрина міжнародного права, праворозуміння.

Voroshylova I.V.,

PhD, Senior Researcher,
Deputy Head of the Department for European Law and
International Integration of the Legislation Institute of the
Verkhovna Rada of Ukraine (Ukraine, Kyiv),
inna.voroshylova@gmail.com

To the backgrounds of formation and understanding of the Islamic international law conception

The paper is dedicated to the issues of the legal nature of the Islamic international law conception, backgrounds of its formation and understanding of its nature, as well as the identification of its specificities and their impacts on the process of bi- and multilateral international legal cooperation between Muslim states and other states of the world. Theoretical aspects of the Islamic international law conception formation and development are researched in the article. Although for historical reasons Muslim states did not participate in the formation of the international relations' modern system main

framework, while the development of Muslim law over time raised for Islamic states the problem – to establishment and develop relations with non-Muslim states, as well as with the existing religious communities in their own territories. Muslim states (both among themselves and in relation to other states and nations) used the state as one of the tools to achieve its ultimate religious goal – the conversion of all mankind to its faith (proselytism). However, when the period of Islamic conquests went down, Muslim leaders were forced to think about the establishment and development of interstate relations. As a result Muslim lawyers began to develop norms and regulations governing relations both between the Muslim states and those with non-Muslim states in peacetime. The Islamic international law conception has been formed and developed with regard to specific law-perception of Muslim states. Since the principles of Muslim law are of a religious nature, they can be ambiguously perceived or not accepted by states with other religious or ideological doctrines, which is contrary to the realities of modern international law and international relations. Accordingly, there are two categories of norms in the modern Islamic international law conception – regional (which govern relations between Muslim states) and universal (which regulate relations with other states).

Key words: *international law, Muslim international law, siyar, Islamic international law conception, law-perception.*

Ворошилова И.В.,

*кандидат юридических наук, старший научный сотрудник,
заместитель заведующего отделом европейского права
и международной интеграции Института законодательства
Верховной Рады Украины (Украина, Киев),
inna.voroshylova@gmail.com*

К вопросу о формировании и понимании исламской доктрины международного права

Статья посвящена исследованию вопросов правовой природы исламской доктрины международного права, процессу её формирования, установлению её особенностей и их влияния на процесс международно-правового сотрудничества мусульманских государств с другими государствами мира на двух- и многостороннем уровне. Рассмотрены теоретические аспекты формирования, становления и эволюции исламской доктрины международного права. Хотя в силу исторических причин исламские государства не принимали участия в процессе формирования основных рамок современной системы международных отношений, в то же время развитие мусульманского права со временем поставило перед ними проблему установления и развития отношений с немусульманскими государствами, а также с существующими религиозными общинами на их собственных территориях. Мусульманские государства (как между собой, так и по отношению к другим государствам и нациям) всегда использовали государство как один из инструментов для достижения своей конечной религиозной цели – обратить в свою веру всё человечество (прозелитизм). Однако когда период исламских завоеваний пошёл на спад, мусульманские лидеры вынуждены были задуматься над установлением и развитием межгосударственных отношений, а мусульманские правоведы приступили к разработке норм, которые бы урегулировали отношения мусульманских государств между собой, а также с немусульманскими государствами в мирное время. Исламская доктрина международного права формировалась и развивалась с учётом специфического правопонимания мусульманских государств. Поскольку принципы мусульманского права носят религиозный характер, они могут неоднозначно восприниматься или же вообще не восприниматься государствами с другими религиозными или идеологическими доктринами, что противоречит реалиям современного международного права и международных отношений. С этой целью в современной доктрине мусульманского международного права существует две категории норм – региональные (регулирующие отношения между мусульманскими государствами) и универсальные (регулирующие отношения с другими государствами).

Ключевые слова: *международное право, мусульманское международное право, сийар, исламская доктрина международного права, правопонимание.*

Як зазначав ще у XIX ст. І. Блюнчлі [1, с. 60], «міжнародне право як право усього людства зв'язує воедино християн та магометан, брахманістів та буддистів, послідовників Конфуція та прихильників світил, віруючих та невіруючих». Проте як свідчить практика, міжнародне право зародилося на основі європейського бачення та має в своїй основі європейське праворозуміння. Цей аспект необхідно враховувати при співробітництві з мусульманськими державами світу, оскільки ісламська правова доктрина має свої особливості, що зумовлені відмінним ісламським праворозумінням у цілому та специфікою ісламської концепції міжнародного права – зокрема. Ці особливості впливають на процес міжнародно-правового співробітництва мусульманських держав з іншими державами світу на дво- та багатосторонньому рівні.

Загалом ісламське праворозуміння виходить з того, що в принципі право є не творінням людини або держави, а вираженням волі Аллаха; люди мають лише знаходити правові рішення у загальних рамках шаріату. Як зазначає професор Л. Сюкіяйнен [2, с. 109, 233], по суті йдеться не про правотворчість у точному значенні, а про регламентарні повноваження, що покладаються на мусульманських правників. У зв'язку з цим окремо варто зазначити, що автори більшості досліджень у галузі мусульманського права не розглядають міжнародне право як його самостійну галузь.

В силу історичних причин мусульманські держави не брали участі у процесі формування основних рамок сучасної системи міжнародних відносин, оформлення якої почалося після Другої світової війни. Це було зумовлено тим, що переважна більшість таких держав сформувалася у процесі деколонізації як світські держави, що залишило свій відбиток на всьому комплексі внутрішньодержавних і регіональних політичних процесів у мусульманському світі, а також на місці і поведінці мусульманських держав у міжнародних відносинах [3, с. 62–89].

Водночас розвиток мусульманського права з часом порушив для ісламських держав проблему встановлення і розвитку відносин з немусульманськими державами, а також з існуючими релігійними громадами на власних територіях.

Мусульманські держави (як між собою, так і стосовно інших держав і націй) споконвічно використовували державу як один з інструментів для досягнення своєї кінцевої релігійної мети – навернення у свою віру усього людства (прозелітизму). Вони намагалися неодмінно поширити експансію ісламу на інші держави. Відтак право війни (джихад) турбувало ісламських юристів понад усе. Саме тому мусульманське «право народів» стало в першу чергу правом, що регулювало ведення війни та розподіл воєнних трофеїв. Його правові важелі використовувалися з тимчасовими цілями за умови, що ісламські держави зможуть «поглинути» все людство, підкоривши його ідеям ісламу. Коли ж цілей ісламу буде досягнуто, первинні причини існування (*raison d'être*) права війни, принаймні стосовно відносин мусульманських держав із немусульманськими, припиняють своє існування. Як зазначають арабські дослідники Р. Салмі, С. Адіб Маджул та Г. Танхам [4], у IX-X ст., коли період ісламських завоювань пішов на спад, мусульманські лідери були змушені замислитися над налагодженням і розвитком міждержавних відносин, а мусульманські правники почали розробляти норми, які мали регулювати відносини мусульманських держав між собою та з немусульманськими державами у мирний час.

Сучасне «право народів» (як здебільшого називають міжнародне право арабські дослідники) передбачає існування у світі суверенних територіальних груп, що об'єдналися з метою створення певного об'єднання націй, кожна з яких має власне внутрішнє (або муніципальне) право і реалізує певну владу, що підлягає обмеженням, за умови, що такі обмеження передбачені самим «правом народів». Останнє, покликане регулювати відносини між державами-націями, реалізується не будь-якою верховною владою, а самими членами цього об'єднання націй – як індивідуально, так і колективно [5, с. 1]. Водночас аннали історії стародавніх націй (народів) пропонують увазі наших сучасників прості свідчення того, що наші попередники дотримувалися тієї самої форми права, звичаєвого тощо, у відносинах між собою, якій можна дати спільну назву «право народів» («право націй»). Як зазначав в одному зі своїх досліджень барон С. Корфф [6], «сам лише факт сусідського співжиття створює моральні і правові обов'язки, які з плином часу кристалізуються у систему міжнародного права».

Як засвідчив хід історії, хвиля ісламської експансії не сягнула настільки глобальних масштабів, як цього прагнули мусульманські держави, тому останні змушені були розбудовувати зносини з іншими державами на інших засадах, ніж право війни. Формування певних правових норм, що регулюють мирні відносини з іншими народами-націями (хоча лише теоретично і тимчасово), було зумовлено реаліями життя, у яких опинилися мусульманські держави та іслам у цілому. З плином часу необхідною стала певна правова концепція для врегулювання не лише відносин із ворожими державами (народами-націями) і не лише у стані війни, але й миру. Тому правила і практика, що регулювали припинення (тимчасово або постійно) стану війни, укладення угод, а також переміщення осіб з однієї території на іншу з комерційними та іншими мирними цілями, розвинулися мірою простої необхідності.

Відтак ісламськими юристами була розроблена окрема гілка мусульманського права – міжнародне право (*сі[й]яр*), або право народів. Як відомо, регулювання міжнародних відносин у мусульманському праві здійснювалося на основі дуалістичної концепції поділу всіх країн і народів світу на дві групи за релігійною ознакою – мусульманський світ (*дар аль-іслам*, світ ісламу) та немусульманський світ (*дар аль-харб*, світ війни; в рамках цієї групи деякі дослідники виділяють кілька типів немусульманських країн залежно від того, у стані війни чи миру перебувають з ними мусульманські країни). До зазначених двох додають ще третю групу – *дар аль-агд*, світ договору (територія, над якою мусульмани не встановили свого контролю, але яка знаходиться в межах мусульманської держави та влада на якій належить неворожим до ісламу лідерам) [7]. Відповідно до такого підходу зовнішня політика будь-якої мусульманської держави визначалася залежно від того, з мусульманською чи немусульманською державою здійснюються зовнішні зносини.

По суті, цю концепцію підтвердив арабський юрист Ш. Сарахсі [8, с. 358], який так визначає сіяр: «він описує поведінку віруючих у їхніх відносинах з невіруючими ... на ворожих територіях; з народами, з якими віруючі укладають договори та які можуть постійно чи тимчасово знаходитися на мусульманських землях; з відступниками, які були найгіршими з невіруючих, оскільки зреклися після того, як прийняли [іслам]; а також із непокірними, які не вважалися невіруючими, оскільки були неосвіченими та мали хибне розуміння [ісламу]».

На думку арабських дослідників, мусульманське міжнародне право, як і інші галузі мусульманського права, ґрунтується передусім на двох основних джерелах – Корані та Сунні. Його норми, які і норми інших гілок мусульманського права, розвивалися згідно з певним зводом правил поведінки, встановленим Пророком для взаємодії з не мусульманським світом у цілому. Термін «сі[й]яр» (який має значення «поведінка») сам по собі визначає поведінку Пророка у міжнародних зносинах і створює основу, на якій були розроблені детальні правові норми і правила. Мусульманське право встановлює правила стосовно відносин між мусульманськими і немусульманськими державами як під час війни, так і в мирний час. У його рамках було розроблено звід правил стосовно «застосування» війни й її засобів (*jus ad bellum*), укладення договорів, ведення війни (*jus in bello*), (зокрема, кого не можна вбивати під час війни, які об'єкти необхідно захищати, права воєнних в'язнів, терміни їх ув'язнення, а також наслідки війни). Крім того, шаріат детально врегульовує ставлення до і поведінку із заколотниками й віроотступниками за допомогою обов'язкових до виконання правил, якими керуються мусульманські держави, правила взаємодії з громадянами, які не є мусульманами, у мусульманських державах (це питання також розглядалося сі[й]яром у ранньому ісламі), правила поведінки і поводження з іноземцями, зокрема з бізнесменами, які не є мусульманами та відвідують мусульманські країни з метою ведення бізнесу або звертаються за наданням притулку чи захисту від мусульман або мусульманських держав, імунітети уповноважених осіб (емісарів, посланників, довірених осіб тощо), територіальну юрисдикцію, а також вирішення інших питань, що мають важливе значення для здійснення зносин з мусульманськими державами на міжнародній арені. Передбачалося, що такі правила будуть схвалені мусульманськими державами і матимуть статус, аналогічний до інших норм мусульманського права.

Дослівно термін «сі[й]яр» (від араб. *sirah* (сіра)) можна перекласти як «поведінка», «практика», «манера поведінки», «спосіб життя», «ставлення» або «прийнятна поведінка». Згідно з дослідженнями персидського вченого-філософа, дослідника Корана М. Аз-Замахшарі [9], словом «сі[й]яр» позначали особу, яка поводитися добре. Згодом значення цього терміну було розширено і змінено, що призвело до позначення ним певної поведінки і практики такої поведінки. Якщо первинно термін «сіяр» використовувався на позначення поведінки людей у минулому, з плином часу у шаріаті «сіяром» стали позначати питання, пов'язані із законами війни. Тому сам цей термін деякі історики-традиціоналісти використовували як синонім слова «війни(-а)». Упорядники хадисів Пророка (розповідей про вчинки і висловлювання Пророка та його сподвижників; сукупність хадисів, які визнано достовірними, складає Сунну) дали відповідним зводам правил аналогічні назви, згідно з якими в них містилися норми, що регулювали ведення війни, захист цивільного населення, захист воєнних в'язнів, припинення воєнних дій, підписання і порушення мирних договорів, територіальну юрисдикцію та навіть окремі правила, що регулювали ділові відносини між мусульманськими і немусульманськими державами і т. ін. Як вже пояснювалося вище, термін «сіра» («сі[й]яр») використовувався ісламськими юристами для позначення поведінки Пророка стосовно законів війни, поводження із заколотниками, віроотступниками та громадянами мусульманських країн, які не є мусульманами. Імам Абу Захра у вступній статті до перекладу «Великої книги сі[й]яру» Шайбані (ісламського юриста-дослідника Шайбані вважають «батьком» мусульманського міжнародного права (сі[й]яру)) визначає сі[й]яр як правила джихаду і війни (що при цьому дозволено і що – ні), а також правила [постійних] мирних договорів і тимчасового перемир'я, правила, що визначали, кому може бути надано статус іноземця, а кому – ні, правила поводження з трофеями війни, викупом та взяттям полонених, а також правила, що допомагали вирішувати інші проблеми, які виникали під час війн та після них. Іншими словами, сі[й]яр визначав правила міжнародних зносин між мусульманами та іншими громадами під час миру і війни, хоча більшість дискусій точаться все ж таки навколо війни [10].

Відомий ісламський юрист і дослідник мусульманського міжнародного права М. Хамідуллах дав таке визначення сіяру: «частина права і традицій держави та договірні зобов'язання, яких мусульманська *de facto* чи *de jure* держава дотримується у своїх відносинах з іншими *de facto* чи *de jure* державами» [11].

Слід відзначити, що встановлюючи принципи та спеціальні правила поведінки (які, щоправда, не завжди виконувалися), норми сіяру ніколи не кодифікувалися. Але Р. Салмі, С. Адіб Маджул та Г. Танхам наголошують у цьому зв'язку на встановленні Пророком Мухаммедом двох важливих прецедентів: мирне розв'язання спорів та прагматизм у міжнародних відносинах. Відтоді мусульманські держави намагаються дотримуватися цих правил у міжнародних відносинах. Адже, як свідчить історія, упродовж тривалого періоду боротьби із Заходом мусульмани іноді вступали в альянси з християнами, коли потребували допомоги у війні проти інших мусульман. Християни, до речі, діяли так само, коли це відповідало їх інтересам. В епоху хрестових походів, а також в інші часи між мусульманами і християнами укладалися благородні перемир'я, мирно вирішувалися суперечки та підписувалися договори, яких часто дотримувалися роками потому [4, с. 14].

Джерела сіяру ісламські правники та дослідники мусульманського права традиційно розділяють на первинні (основні) джерела мусульманського права (Коран, Сунна, кіяс, іджма тощо) та вторинні, до яких тією чи іншою мірою відносять практику ісламських правителів та халіфів, їх офіційні інструкції військовим командувачам, послам та іншим державним чиновникам, положення договорів та інших аналогічних угод, що укладені між мусульманськими і не мусульманськими державами, поведінку інших держав (або принцип взаємності), арбітражні рішення, думки досвідчених та поважних юристів, конституційні закони та внутрішнє законодавство мусульманських держав стосовно іноземців та міжнародних відносин різних історичних періодів їх розвитку [12, с. 11–17]. У цьому контексті особливо цікавою є праця видатного ісламського юриста М. Хамідуллаха

«Ісламський світ: міждержавні відносини» (2001 р.), що дає більш широке уявлення про джерела мусульманського міжнародного права, пропонує власну класифікацію та детально їх характеризує. Зокрема, він поділяє думки досвідчених і поважних юристів на спільні думки усієї правової громади та індивідуальні думки її окремих представників [11].

М. Хаддурі у цьому зв'язку пише: «Взаємна згода, звичаї, аргументи та відповідні документи у полеміці щодо ісламської доктрини міжнародного права також визнані основою для дослідження і критерієм для дій. Ці документи включають Коран, хадіси, а також правила та настанови, що розроблені при укладенні договорів і зобов'язань із немусульманами. Вердикти та судові тлумачення, запозичені з текстів стародавніх книг, а також висловлювання й переконання халіфів та споборників Пророка ... є іншими основними джерелами при тлумаченні законів. Ці книги ... та правові збірки мали великий вплив на розвиток міжнародного права» [13]. На його думку, мусульманське міжнародне право – це розширення мусульманського права, що призначене регулювати відносини мусульман, чи то в межах мусульманського світу, чи за його межами. Це звід норм і правил, що є обов'язковими для мусульманських держав у їхніх відносинах з іншими державами світу. Це визначення, порівняно з іншими, здається, є найбільш наближеним до сучасних реалій і умов сьогодення. Ці правила і принципи мусульманського права, що регулюють відносини між мусульманськими державами та іншими державами, мають розумітися як мусульманське міжнародне право (ісламська концепція міжнародного права). Її норми є обов'язковими для мусульманських держав, оскільки є нормами шаріату. Однак після розпаду халіфату і утворення у світі понад 50 окремих мусульманських держав сьогодні, увага має бути зосереджена на обов'язках цих держав згідно з мусульманським правом, а також із відповідними дво- та багатосторонніми договорами, сторонами яких є мусульманські держави.

Проте, враховуючи історичний аспект розвитку і становлення сіяру, він також уточнює, що «на ранніх стадіях розвитку мусульманських держав думки та практика халіфів часто також відносилися до норм міжнародного права, але такі норми вважалися чинними у значенні закону лише після того, як були санкціоновані традицією, аналогією чи консенсусом» [14, с. 352].

Деякі конкретні правила поведінки закріплені у так званих правових строфах Корану. Сіяру стосуються, за різними джерелами, близько 25 з них, з часом окремі дослідники узагальнили ці коранічні строфи і поширили їх застосування на всі категорії немусульман. Проте вітчизняні дослідження у галузі мусульманського права не дають чіткого посилання на конкретні глави чи вірші Корану, що прямо чи опосередковано стосуються питань міжнародного права в ісламі [15].

Оскільки сіяр регламентує не лише питання війни та миру (включаючи священну війну – джихад – із відступниками від ісламу), а й відносини мусульманської громади з представниками інших релігій і вірувань, правове становище різних категорій населення залежно від їх ставлення до ісламу, відтак ця галузь мусульманського права поєднує у собі як норми міжнародно-правового характеру, так і окремі внутрішньодержавні юридичні приписи.

По завершенні періоду арабських завоювань концепція сіяру потребувала перегляду і розширення з метою включення до неї механізмів регулювання відносин як із ворожими, так і з дружніми народами. Отже, розвиток норм і практики, що регулювали завершення чи тимчасове припинення воєнних дій, укладання договорів, а також пересування осіб між територіями держав для комерційних чи інших мирних цілей, був зумовлений історичною необхідністю.

Крім того, на сутність і природу ісламської концепції міжнародного права значно вплинули особливості процесу її становлення і характеру її формування. На думку М. Хаддурі [16, с. 6], сіяр не є системою (галуззю), відокремленою від мусульманського права. Він являє собою лише розширення священного права (шаріату) з метою регулювання відносин мусульман з немусульманами в межах чи поза межами території ісламу. Іншими

словами, мусульманське право народів не існує як окрема система у тому сенсі, що сучасне національне та міжнародне право, що спираються на різні джерела та підтримуються за допомогою різних санкцій, відрізняються одне від одного. Сіяр, у значенні мусульманськнародне право права народів, є лише складовою ісламського *corpus juris*, обов'язковою для всіх мусульман та тих, хто прагне захистити їх інтереси згідно з мусульманським правосуддям. Так само, як *jus gentium* – розширення *jus civile* – було створено римлянами для регулювання їхніх відносин з іншими народами, за аналогією сіяр – як розширення шаріату – було створено для регулювання взаємовідносин мусульман з немусульманами, коли останні вступали з ними в контакт. Отже, з одного боку, сіяр – це сукупність норм права, якими керувалися мусульманські держави у своїх відносинах з немусульманськими державами незалежно від того, приймали їх останні чи ні; з іншого ж – коли мусульмани укладали договори з іншими народами, вони були зобов'язані їх дотримуватися за взаємною згодою.

Особливості релігійно-правової природи сіяру як галузі мусульманського права обумовлюються, передусім, специфічною правовою природою шаріату та ісламського світо- і праворозуміння в цілому.

Однією з головних особливостей сіяру є те, що його норми забезпечуються тими самими засобами, що й інші норми шаріату. Цю думку частково підтверджує М. Хаддурі, який у цьому зв'язку, зокрема, зазначає: «Мусульманське право народів (сіяр) як частина шаріату теоретично ґрунтувалося на тих самих джерелах та підтримувалося тими самими санкціями, що і шаріат. Проте на практиці, якщо під терміном «право народів» розуміється певна сукупність норм і практики взаємовідносин мусульман з іншими народами, слід радше шукати подальших доказів мусульманського права народів, ніж звертатися до традиційних коренів чи джерел шаріату» [17].

Особливості ісламського розуміння міжнародного права впливають, передусім, із релігійної обумовленості його норм, що переважно мають імперативний характер. О. Буткевич [18] виділяє дві основні особливості сіяру – незмінність (оскільки він від початку мав у своїй основі релігійні норми та був створений в рамках шаріату) та історичну обумовленість (сіяр як історичне явище найчастіше пов'язується зі сферою війни, а не мирними міжнародними відносинами).

Хоча теоретичні основи сіяру походять із коранічних положень та висловлювань Пророка Мухаммеда, спосіб їх інтерпретації та доктринальний розвиток, що підкріплювалися правовою та методологічною аргументацією мусульманських юристів, залишали значний простір для поширення чи критики. Відтак, поширення норм сіяру ісламськими правниками ані диктувалося потребами мусульманської держави, ані заохочувалося нею. Навпаки, тлумачення «священного закону» здійснювалося завдяки особистим та незалежним зусиллям ісламських юристів. Як відзначає Дж. Рехман [12, с. 23–24], це було зумовлено тим, що, хоча норми шаріату в цілому та сіяру – зокрема вважалися обов'язковими для лідерів мусульманських держав, проте за останніми залишалося право вибору поглядів однієї з домінуючих правових шкіл. На практиці вони відступали від жорсткого дотримання норм шаріату щоразу, коли таку поведінку диктувала політична самозацікавленість.

Разом з цим, існував ряд інших факторів, що сприяли різному тлумаченню норм сіяру чи відхиленню від нього, зокрема еволюція ісламу та його взаємозв'язок з іншими релігійними і правовими традиціями, внаслідок якої ісламська практика поглинала та асимілювала різні іноземні правові концепції та ідеї.

Обов'язкова сила сіяру, по суті, не базувалася на взаємодії чи взаємній згоді, якщо тільки немусульмани не бажали скористатися ісламським правосуддям. Норми сіяру були системою права, у якій санкції мали моральний чи релігійний характер та були обов'язковими для прибічників ісламу, навіть якщо такі норми суперечили їх інтересам. Отже, норми сіяру були обов'язковими, по суті, лише для мусульман. Проте окремі норми, які обов'язково були результатом взаємного визнання, такі як обмін ув'язненими, дипломатичний імунітет та митні збори, взаємно визнавалися як мусульманськими, так і сусідніми з ними державами [14, с. 350].

Мусульманське право, на відміну від інших правових систем, включає також норми міжнародного права як правила, що сформульовані у внутрішніх джерелах, а не вироблені шляхом міжнародного співробітництва.

Суб'єктами сіяру є держави, але мусульманська міжнародно-правова доктрина не виключає і правосуб'єктність фізичних осіб. Виходячи зі вселенського характеру ісламу, мусульманське право споконвіку було персоніфікованим, а не територіальним, оскільки територіальна обмеженість не співвідносилася з ідеєю створення ісламської держави на території усього світу. У цьому контексті доцільно зазначити, що лише одна з мусульманських шкіл права – ханафітська – наголошує на територіальному характері ісламу, тоді як інші (як, наприклад, шафіїтська) віддають перевагу персоніфікованому. Але всі вони тією чи іншою мірою визнають територіальні обмеження.

Оскільки принципи мусульманського права мають релігійний характер, вони можуть неоднозначно сприйматися чи взагалі не сприйматися державами з іншими релігійними чи ідеологічними доктринами, що суперечить реаліям сучасних міжнародних відносин. Для цього в сучасній доктрині мусульманського міжнародного права існує дві категорії норм – регіональні (що регулюють відносини між мусульманськими державами) та універсальні (які регламентують відносини з іншими державами) [19].

Значний вплив на сучасне мусульманське міжнародне право справив процес вестернізації, що зумовив взаємопроникнення і, як наслідок, взаємовплив мусульманського права та інших правових систем [20]. У цьому сенсі можна виділити два аспекти (виміри), за якими відбувається взаємопроникнення та взаємовплив ісламу та інших правових систем світу: перший стосується зміни самих норм мусульманського права, другий – зміни їх тлумачення та застосування.

Варто відзначити, що проблема співвідношення та взаємовпливу еволюції суспільства та шаріату останнім часом викликає жваві наукові дискусії та спори.

Що стосується зміни самих норм і принципів мусульманського права, думки юристів та вчених із цього питання збігаються, оскільки всі вони погоджуються в одному – шаріат за своїм змістом, сутністю і принципами є незмінним, статичним і консервативним, а, отже, не залежить від змін у суспільстві. Це обґрунтовується, в першу чергу, тим, що незмінність, обов'язковість, абсолютний характер та божественне походження ісламських законів не дозволяють змінити раз і назавжди встановлені звичаї, правові норми і поняття. Аксиоматичність таких понять пов'язана, передусім, із їх визначеністю Пророком Мухаммедом і, як наслідок, їх непорушністю. Відтак, норми і принципи шаріату є незмінними та не піддаються впливу будь-яких еволюційних змін, оскільки такі зміни могли б суттєво вплинути на самі основи ісламського світобачення.

Але в силу динамічних змін реалій міжнародного порядку та міжнародних відносин, зумовлених еволюцією усіх сфер життєдіяльності суспільства, неодмінно змінюється тлумачення цих норм і принципів. Таким чином, фактично зміни у тлумаченні та інтерпретації норм і принципів шаріату є неминучими, але при цьому має зберігатися їх статичність.

Крім того, існує ще один важливий аспект вестернізації мусульманського права. Як зазначає Р. Давід [21, с. 364], за рамками персонального статусу (сімейні відносини, право спадкування) – у сферах, які не зачіпають «священних основ» мусульманського права – застосування норм мусульманського права поступилося місцем застосуванню норм, запозичених у романо-германській правовій сім'ї або ж у сім'ї загального права. Внаслідок цього всі існуючі галузі мусульманського права зберегли лише невелику кількість норм, що походять від мусульманського права.

Таким чином, наприкінці ХХ – початку ХХІ аг. в результаті вестернізації мусульманські правові норми і принципи, незважаючи на їх незмінність, часто отримують нове, «актуалізоване» тлумачення, водночас окрема їх частина поступово витісняється запозиченими з інших правових систем нормами і принципами, що, в свою чергу, здійснює комплексний вплив на подальший розвиток мусульманської правової доктрини у цілому та мусульманського міжнародного права як її окремого елемента. З одного боку – за таких умов проблема

збереження та інкорпорації норм шаріату (чи, принаймні, їх частини) у сучасні суспільства стає дедалі агальнішою у багатьох мусульманських державах, особливо у питаннях, що стосуються міжнародного права. Разом з тим, останнім часом тривають жваві наукові дискусії навколо переосмислення концепції сіяру саме через змінні світові реалії, оскільки більшість його понять у сучасному розумінні (зокрема, концепція джихаду) стають неефективними чи навіть взагалі неприйнятними. З іншого боку – такий розвиток подій зближує мусульманське право з іншими правовими системами, зокрема у питаннях, пов'язаних із реалізацією міжнародно-правового принципу співробітництва як на дво-, так і на багатосторонньому рівні, що, безумовно, є позитивним фактором для розвитку і поглиблення такого співробітництва.

Список використаних джерел

1. Блюнчли И.К. Современное международное право цивилизованных государств, изложенное в виде кодекса / И.К. Блюнчли. – М., 1876. – С. 60.
2. Сюкияйнен Л.Р. Мусульманское право: вопросы теории и практики / Отв. ред. В.А. Туманов. – М., 1986. – 256 с. – С. 233, 109.
3. Донцов В.Е. Ислам в международных отношениях / В.Е. Донцов // Дипломатический ежегодник. – М.: Научная книга, 1997. – С. 62–89.
4. Salmi R., Adib Majul C., Tanham G. Islam and Conflict Resolution: Theories and Practices / R. Salmi, C. Adib Majul, G. Tanham. – University Press of America, 1998. – 221 p.
5. The Islamic Law of Nations. Shaybani's Siyar (translated with an introduction, notes, and appendices by Majid Khadduri). – The John Hopkins Press, Baltimore, Maryland, 2001. – P. 1.
6. Korff S.A. An Introduction to the History of International Law / Baron S.A. Korff // American Journal of International Law. – Vol. XVIII (1942). – P. 248.
7. Примак Т.К., Старостина С.А. Договор в мусульманской политико-правовой доктрине / Т.К. Примак, С.А. Старостина // Государство и право. – 2008. – № 9. – С. 73–76.
8. Ahmed M. M. Encyclopedia of Islam / M. (Mufti) Mukarram Ahmed. – Anmol Publications PVT.LTD, 2005. – 441 p.
9. Al-Zamakhshari Abu al-Qasim Mahmud. Atwaq al-dhahab fi al-mawa'iz wa-al-khutab / Mahmud Abu al-Qasim Al-Zamakhshari // Turath For Solutions, 2013. – 267 p.
10. Abu-Zahra M. Introduction to the as-Siyar al-Kabir of Mohammed Ibn al-Hassan ash-Shaybani / Mohammed Abu-Zahra. – Matbat Cairo University, 1998. – P. 41–53.
11. Hamidullah M. Islamic World: Inter-State Relations / Muhammad Hamidullah // Anmol Publications PVT.LTD, 2001. – 268 p.
12. Rehman J. Islamic State Practices, International Law and the Threat from Terrorism: a Critique of the «Clash of Civilizations» in the New World Order / Javid Rehman // Studies of International Law. – Hart Publishing, 2005. – 256 p.
13. Khadduri M. War and Peace in the World of Islam / Majid Khadduri. – The Lawbook Exchange, Ltd., 2006. – 321 p.
14. Khadduri M., Liebesny J., Jackson H. Origin and Development of Islamic Law. Law in the Middle East / M. Khadduri, J. Liebesny, H. Jackson. – The Lawbook Exchange, Ltd., 2008. – 395 p.
15. Скакун О.Ф. Сравнительное правоведение: Основные типы (семьи) правовых систем мира: учеб. для студ. вузов / О.Ф. Скакун. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. – 464 с. – С. 299–346; Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / Пер. с фр. В.А. Туманова // Р. Давид, К. Жоффре-Спинози. – М.: Международные отношения, 2009. – 456 с. – С. 350; Шарль Р. Мусульманское право / Р. Шарль. – М.: Госполитиздат, 1959. – 264 с.
16. Khadduri M. The Islamic Law of Nations: Shaybani's Siyar / Majid Khadduri. – JHU Press, 2002. – 232 p.

17. Khadduri M., Ramazani R. K. *The Islamic Conception of Justice* / Majid Khadduri, R.K. Ramazani. – JHU Press, 2002. – 272 p.
18. Буткевич О.В. Міжнародне право в ісламській доктрині / О.В. Буткевич // Журнал Верховної Ради «Віче». – 2007. – № 13. – С. 34–37.
19. Жданов Н.В. Исламская концепция моропорядка / Н.В. Жданов. – М.: Международные отношения, 2003. – 563 с.; Аль-Зухили Шейх Вахбех. Ислам и международное право / Шейх Вахбех Аль-Зухили // Международный журнал Красного Креста. – Том 87. – Номер 858. – Июнь 2005 г. – С. 47–65; Сурдель Д. Цивилизация классического ислама / Д. Сурдель, Ж. Сурдель: пер. с франц. В. Бабинцева. – Екатеринбург: У-Фактория, 2006. – С. 544;
20. Фисун Ю.Ю. Исламський релігійний фактор і його вплив на сучасне міжнародне право / Ю.Ю. Фисун // Международное право после 11 сентября 2001 года: Сб. науч. статей / [под ред. М.Ф. Орзиха, М.Е. Черкеса]. – Одесса: ФЕНИКС, 2004. – С. 231–235.
21. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / [пер. с фр. В.А. Туманова] // Р. Давид, К. Жоффре-Спинози. – М.: Международные отношения, 2009. – 456 с.

References

1. Bluntschli J.K. *Soveremennoie mezhdunarodnoie pravo tsyvilizovanykh gosudarstv, izlozhennoie v vide kodeksa* / J.K. Bluntschli. – М., 1876. – S. 60.
2. Siukiiainen L.R. *Musulmanskoie pravo: voprosy teorii i praktiki* / Otv. red. V.A. Tumanov. – М., 1986. – 256 s.
3. Dontsov V.Ye. *Islam v mezhdunarodnyh otnosheniiah* / V. Ye. Dontsov // *Diplomaticheskii iezhegodnik*. – М.: Nauchnaia kniga, 1997. – S. 62–89.
4. Salmi R., Adib Majul C., Tanham G. *Islam and Conflict Resolution: Theories and Practices* / R. Salmi, C. Adib Majul, G. Tanham. – University Press of America, 1998. – 221 p.
5. *The Islamic Law of Nations. Shaybani's Siyar* (translated with an introduction, notes, and appendices by Majid Khadduri). – The John Hopkins Press, Baltimore, Maryland, 2001. – P. 1.
6. Korff S.A. *An Introduction to the History of International Law* / Baron S.A. Korff // *American Journal of International Law*. – Vol. XVIII (1942). – P. 248.
7. Primak T.K., Starostina S.A. *Dogovor v musulmanskoii politiko-pravovoi doktrine* / T.K. Primak, S.A. Starostina // *Gosudarstvo i pravo*. – 2008. – № 9. – S. 73–76.
8. Ahmed M. M. *Encyclopedia of Islam* / M. (Mufti) Mukarram Ahmed. – Anmol Publications PVT.LTD, 2005. – 441 p.
9. Al-Zamakhshari Abu al-Qasim Mahmud. *Atwaq al-dhahab fi al-mawa'iz wa-al-khutab* / Mahmud Abu al-Qasim Al-Zamakhshari // *Turath For Solutions*, 2013. – 267 p.
10. Abu-Zahra M. *Introduction to the as-Siyar al-Kabir of Mohammed Ibn al-Hassan ash-Shaybani* / Mohammed Abu-Zahra. – Matbat Cairo University, 1998. – P. 41–53.
11. Hamidullah M. *Islamic World: Inter-State Relations* / Muhammad Hamidullah. – Anmol Publications PVT.LTD, 2001. – 268 p.
12. Rehman J. *Islamic State Practices, International Law and the Threat from Terrorism: a Critique of the «Clash of Civilizations» in the New World Order* / Javid Rehman // *Studies of International Law*. – Hart Publishing, 2005. – 256 p.
13. Khadduri M. *War and Peace in the World of Islam* / Majid Khadduri. – The Lawbook Exchange, Ltd., 2006. – 321 p.
14. Khadduri M., Liebesny J., Jackson H. *Origin and Development of Islamic Law. Law in the Middle East* / M. Khadduri, J. Liebesny, H. Jackson. – The Lawbook Exchange, Ltd., 2008. – 395 p.

15. Skakun O.F. Sravnitelnoie pravovedeniie: Osnovnyie tipy (semii) pravovyh sistem mira: ucheb. dlia stud. vuzov / O.F. Skakun. – K.: Vydavnychi Dim «In Yure», 2008. – S. 299–346; Sharl R. Musulmanskoie pravo / R. Sharl. – M.: Gospolitizdat, 1959. – 264 s.
16. Khadduri M. The Islamic Law of Nations: Shaybani's Siyar / Majid Khadduri. – JHU Press, 2002. – 232 p.
17. Khadduri M., Ramazani R.K. The Islamic Conception of Justice / Majid Khadduri, R.K. Ramazani. – JHU Press, 2002. – 272 p.
18. Butkevych O.V. Mizhnarodne pravo v islamskii doktryni / O.V. Butkevych // Zhurnal Verkhovnoi Rady «Viche». – 2007. – № 13. – S. 34–37.
19. Zhadanov N. V. Islamskaia kontsepsiia miroporiadka / N. V. Zhdanov. – M.: Mezhdunarodnyie otnosheniia, 2003. – 563 s.; Al-Zuhili Sheih Vahbeh. Islam I mezhdunarodnoie pravo / Sheih Vahbeh Al-Zuhili // Mezhdunarodnyi zhurnal Krasnogo Kresta. – Tom 87. – Nomer 858. – Iiun 2005 g. – S. 47–65; Surdel D. Tsvilizatsiia klassicheskogo islama / D. Surdel, Zh. Surdel: per. s frants. V. Babintseva. – Yekaterinburg: U-Faktoriia, 2006. – S. 544.
20. Fysun Yu.Yu. Islamskyi religiinyi faktor i yogo vplyv na suchasne mizhnarodne pravo / Yu.Yu. Fysun // Mezhdunarodnoie pravo posle 11 sentiabria 2001 goda: Sb. nauch. statei / [pod red. M.F. Orziha, M.Ye. cherkesa]. – Odessa: FENIKS, 2004. – S. 231–235.
21. David R., Zhoffre-Spinozi K. Osnovnyie pravovyye sistemy sovremennosti / [per. z frants. V.A. Tumanova] // R. David, K. Zhoffre-Spinozi. – M.: Mezhdunarodnyie otnosheniia, 2009. – 456 s.

УДК: 316.628+(1-21)(477-25) «1871/1914»

Глизь Ю.І.

кандидат історичних наук,
молодший науковий співробітник відділу
історії України XIX – початку XX ст.,
Інститут історії України Національної академії наук України
(Україна, Київ), yuraglyz00@mail.ru

КИЇВСЬКА ДУМА І РЕАЛІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОТРЕБ МІСЬКОЇ ГРОМАДИ (1871–1914 рр.)

У повідомленні висвітлюються заходи Київської міської думи, спрямовані на реалізацію соціальних потреб міської громади. На основі архівних джерел та відомчих матеріалів думи вивчено основні напрями її діяльності. З'ясовується, що для поліпшення умов життя киян дума вперше широко займалася міськими комунікаціями, засновувала мережу концесійних підприємств загальнокорисного значення (водогін, каналізація, трамвай), створювала муніципальну медичну службу. Зауважено, що самоврядування міст в Російській імперії не мало соціально спрямованої законодавчої бази, на відміну від західних муніципалітетів. Звертається увага, що міська влада забезпечувала початковою й професійною освітою усі верстви населення. Адже в період модернізації міста громадськість була запорукою формування «культурної людини» (за Максом Вебером), яка б самодостатньо розвивалася. Підкреслюється, що оздоровлення міста досягалося усіма тогочасними напрямками розбудови комфортного містопроживання.

Ключові слова: Київська міська дума, самоврядування, міські положення 1870 та 1892 рр., соціальні потреби, освіта, культура, муніципальні підприємства, медицина.

Глыз Ю.И.

*Candidate of Historical Sciences,
Research Assistant of Department History
of Ukraine XIX – early XX century,
Institute of History of Ukraine,
National academy of Sciences of Ukraine
(Ukraine, Kyiv), yuraglyz00@mail.ru*

***The Kyiv City Council and the implementation of social needs of the city community
(1871–1914)***

The report examines the achievement of the Kyiv city council, designed to realization the social needs of the city community. On the basis of archival sources and printed materials of council there were studied the basic measures of activity in this area. It was found that for improvement the living conditions of citizens, Kyiv council first widely founded universally useful value city enterprises (water supply system, sewerage, tram) and was creating municipal medical service. There were noted that the governments of cities in the Russian Empire had not socially oriented laws, unlike the western municipalities. It is paid attention that city governments were ensuring primary and vocational education all segments of the citizens. In a period of modernization, city community was the key to the formation of "cultural human" (according to Max Weber) and would be developing self-sufficient. It is underlined that improvement of city was achieved with modern building trends comfortable living in the city. For social security the Kyiv city council regulated the prices on bread.

Key words: *the Kyiv city Council, self-government, city regulations 1870 and 1892, social needs, education, culture, city enterprises, medicine.*

Глызь Ю.И.

*кандидат исторических наук,
младший научный сотрудник отдела истории Украины XIX – начала XX в.,
Институт истории Украины Национальной академии наук Украины
(Украина, Киев), yuraglyz00@mail.ru*

***Киевская дума и реализация социальных потребностей городской общины
(1871–1914 гг.)***

В сообщении освещаются мероприятия Киевской городской думы, направленные на реализацию социальных потребностей городских жителей. На основе архивных источников и ведомственных материалов думы изучены основные мероприятия ее деятельности в этом направлении. Выясняется, что для улучшения условий жизни киевлян дума впервые широко занималась городскими коммуникациями, основывала сеть концессионных предприятий общепольного значения (водопровод, канализация, трамвай), создавала муниципальную медицинскую службу. Замечено, что самоуправление городов в Российской империи не имело социально направленной законодательной базы, в отличие от западных муниципалитетов. Обращается внимание, что городская власть обеспечивала начальным и профессиональным образованием все слои населения. Ведь в период модернизации города общественность была залогом формирования «культурного человека» (по Максус Веберу), которая самостоятельно развивалась. Подчеркивается, что оздоровление города достигалось всеми современными направлениями развития комфортного городского проживания.

Ключевые слова: *Киевская городская дума, самоуправление, городские положения 1870 и 1892, социальная политика, образование, культура, муниципальные предприятия, медицина.*

Швидке зростання міста в модерний період, коли розвиток промисловості і будівництво визначали його обличчя та спричинялося масовим напливом населення з сільської місцевості [4]. Місто вбирало величезне число неграмотних і напівграмотних людей, які поступово ставали кваліфікованими робітниками і мешканцями міста, однак жили в наспіх збудованих поселеннях без будь-яких зручностей.

Місто, як соціальна одиниця, в перехідний період від ранньомодерного до етапу ринкових відносин спонукає до всеохоплюючого дослідження, прикладом якого слугують праці німецьких соціологів і економістів Макса Вебера [5] і Вернера Зомбарта [7; 8]. Крім них вартими уваги роботи А. Рісса [63], Й. Редліха [61], Л. Гуго [13], Г. А. Дамашке [14], яких прийнято вважати основоположниками муніципальної науки. Вони відзначали вплив технічного прогресу на суспільство не менш уважно, ніж соціальні питання. Ґрунтовні дослідження Альберта Шоу та Ешлі Персі присвячені наслідкам соціальних досягнень міського врядування у європейських містах та США [1; 76].

Наукова проблема соціальної складової муніципалітетів вивчається сучасниками не комплексно, а скоріше, регіонально або за напрямками діяльності дум. Серед сучасних істориків виділимо праці О.М. Марченко [32], О.М. Головка [11], Т.М. Плаксієв [47], О.П. Прищепи [48], Л.М. Шари [75], Т.О. Щербини [77], Т.М. Моїсєєвої [33], Ф.Я. Ступака [69], О.С. Бадалова [2] та інших. Характеристику соціального життя міст в Російській імперії здійснила Л.В. Кошман [30], яка виокремила місто, як «геокультурний простір» з власним соціальним ростом.

Завдання цієї статті полягає у з'ясуванні, як Київська дума реалізовувала соціальні запити містян у порівнянні з європейськими муніципалітетами цього самого періоду.

В усіх містах на початковому етапі ринкових відносин антисанітарія була буденним явищем. Київ також її не уникнув, адже надлишки людської життєдіяльності неконтрольовано викидалися по ярах і канавах не лише в місцях робітничих поселень (Шулявка, Солом'янка, Лук'янівка), але і у центрі міста. Російська держава не мала законів, подібних до парламентської Англії, яка «купила світове значення своєї промисловості і багатство пануючого класу через страшні страждання і жахливі умови робітничого класу» [61, с. 189]. 1848 р. там прийняли Public Health Act (Закон про громадську охорону здоров'я), яким користувалися усі громадські об'єднання та громади [61, с. 192, 199]. До нього ввійшли закони про водогін, ринки, ярмарки, освітлення, міську поліцію тощо. Завдяки Public Health Act, міські управління нічого не вигадували, а лише виконували укладені закони з їх нормами і правилами. Відтак Росія переймала досвід прогресивних методів господарювання починаючи лише з ліберальних реформ 1860–1870-х рр.

За обома міськими 1870 і 1892 рр. положеннями дума зобов'язана дбати про благополуччя і здоров'я містян, забезпечувати їх початковою освітою, підтримувати культуру, сприяти благочинності. За Положенням 1870 р. до повноважень думи входили:

в) дела, касающиеся благосостояния городского населения: меры к обеспечению народного продовольствия, устройство рынков и базаров; попечение в пределах, законом указанных, об охранении народного здравия, о принятии мер предосторожности против пожаров и других бедствий и об обеспечении от причиняемых ими убытков; попечение об ограждении и развитии местной торговли и промышленности, об устройстве пристаней, бирж и кредитных учреждений;

г) устройство за счет города благотворительных заведений и больниц и заведывание ими, на основаниях, указанных для земских учреждений относительно подведомственных сим последним такого рода заведений; участие, на том основании, в попечении о народном образовании, а также устройство театров, библиотек, музеев и других подобного рода учреждений» [9, с. 821-839].

За Положенням 1892 р. ці обов'язки залишилися незмінними.

У Росії новостворені органи самоврядування – думи та управи – склалися із гласних, які самі продукували нормотворчі постанови й організувати їх виконання, обов'язково погоджуючи їх з органами центральної влади. Серед них і надання соціальних послуг містянам,

що з розвитком міст ставало найголовнішим завданням. Брак фахівців впирався в обмежений бюджет міста. Як це, так і антисанітарія, недотримання особистої гігієни спричиняли регулярні епідемії в Російській імперії, через що її називали бактеріальними ворітьми Європи [15, с. 799].

Першим кроком думи у соціальному захисті містян стало питання заборони самовільного підвищення цін на товари першої необхідності [51, с. 358-361]. До ініціативної групи долучилися гласні О.Я. Кониський і В.А. Рубінштейн, які виступали за зниження ціни на білий хліб, адже торговці не раз її підвищували в своїх інтересах. Встановивши таксу на вартість білого хліба, дума захистила купівельну спроможність киян [52, с. 377]. Вона в кінці кожного місяця почала затверджувати ціни на різні види хліба. Наприклад, 1900 р. за пуд французької булки просили 2 руб. 80 коп., а за пуд житнього хліба – 90 коп. [70, с. 22].

За екстремальної умови, засухи 1880 р., дума закупила 164 тони муки для випікання житнього хліба, а продавців забезпечила безплатними місцями на вулицях, площах, ринках для його збуту за вказаною управою ціною [52, с.378]. Тоді як муніципальні хлібопекарні у 1890-х рр. були звичним явищем у Європі, особливо під час недородів. Найпоширенішими вони були в Англії, Німеччині та Італії, яка ще й експортувала хліб. Зокрема в Мессіні шість муніципальних хлібопекарень роздавали його безкоштовно [71, с. 60-70]. Однак, Київська дума через стійкі обов'язкові державні витрати не мала достатніх коштів для розширення цієї мережі соціальних послуг [10, с. 37-59].

Згідно міських положень дума піклувалася за безхатченків, для яких 1883 р. відкрила будинок опіки, щорічно виділяючи для нього 10-15 тис. руб. [62, с. 22]. Ситуація змінилася на краще, коли гласний думи М. П. Дегтярьов заповів місту нерухомості на 2,5 млн. руб. В центрі Києва та два млн. руб. грошима і цінними паперами. Більшість цих коштів були спрямовані на будівництво богадільні більше ніж на 600 осіб, а на решту коштів побудовано ще й дитячий притулок. Тож дума витратила на опіку в середньому 230 тис. руб. щорічно (8% від бюджету) [78, с. 180-181].

Підтримуючи нижчі верстви населення Київська дума 1886 р. виділила з міського бюджету 1,8 тис. руб. на два дитячі притулки, 5 тис. руб. – для притулку ім. імператора Олександра II, 306 руб. – притулку для малолітніх злочинців, 600 руб. – на виплату стипендій при ремісничій школі товариства допомоги бідним, а ще 600 руб. міському благодійному товариству [40, с. 18-21].

На початку ХХ ст. кияни все більше потребували соціального захисту. 1 лютого 1909 р. в орендованому будинку на Батієвій вулиці було відкрито міський безкоштовний нічліжний притулок у якому, на відміну від подібних закладів Терещенків, приймалися усі без винятку люди літнього віку, жінки з грудними або малолітніми дітьми, неповнолітні, особи, які не мали постійного місця проживання. Попри те, що притулок приймав кількості людей, в ньому були відсутні баня та дезінфекційна камера, тоді як це вже було звичною практикою в західних муніципалітетах [43, с. 1-6].

Соціальний захист робочих в Західній Європі був високим, адже там муніципалітети активно боролися з безробіттям: запроваджували бюро праці, організовували громадські роботи та страхували робітників і безробітних. У кінці ХІХ ст. в Росії 2/3 усіх фабрично-заводських робочих зосереджувалися у містах, а тому міська влада мала створювати умови роботи та проживання [63, с. 84, 113-114].

Київська дума спромоглася лише на схвалення обов'язкових правил, які унормували наявність на заводах і фабриках умивальників та душових. 1892 р. у Лук'янівській дільниці відкрилася безплатна міська лікарня для чорноробочих з щорічним капіталом 12 тис. руб. [49, с. 1-14] Заходів думи для соціального захисту робочих було недостатньо, адже на початку ХХ ст. у місті діяло 119 підприємств, на яких працювали 14,239 тис. робітників. В той час у Берліні на міських підприємствах працювало понад 7,5 тис. робочих, котрим міська влада надавала житло, забезпечувала гідною оплатою праці та навіть страхувала. У багатьох містах Німеччини ще з 1890-х рр. діяли правила для робочих міських підприємств, згідно з якими після десятирічної вислуги кожен отримував статус міського службовця та досить високу пенсію. А в Англії щорічно виділялося 65 тис. фунтів для одно- дво- недільної відпустки для робітників, що було високим показником соціальної турботи [20, арк. 1-11; 31, с. 18; 63, с. 80; 14, с. 54-60; 25, с. 85-86].

Впорядкування міського простору починалося із заощення вулиць твердим покриттям. Проте дума традиційно більше виділяла коштів на благоустрій центру, а окраїнам вони діставалося по залишковому принципу, адже там жила біднота, яка не наповнювала міський бюджет. Збільшення коштів на благоустрій центральних, спальних частин міста (Хрещатик, Липки, бульвари, Поділ) та їх освітлення у другій половині XIX ст. було нормою також і для європейських міст [6, с. 136-138]. Київський міський голова Густав Адольф-Іванович Ейсман, правник за фахом, у «Записке о нуждах г. Киева» підготовленої для сенатора А. Половцова вказував, що не стільки з економічних, скільки з соціальних міркувань варто запровадити квартирний податок за зразком Німеччини, аби більше киян могло брати участь в управлінні містом і відстоювати свої права. Він пов'язував благоустрій з виборчим правом, пропонуючи таким чином включити усі верстви киян в муніципальне життя [24, с. 256-257].

Забезпечення Києва мережами найнеобхідніших комунікацій – водогоном, каналізацією, освітленими вулицями стало необхідною умовою соціального життя. Вже 22 травня 1871 р. почав функціонувати регулюючий підземний резервуар водогону, який став третім в Російській імперії після московського (1804 р.) і одеського (1853 р.) [23, с. 263]. Каналізацію у місті відкрили 21 грудня 1894 р. й першими до неї підключилися мешканці Старокиївської, Палацової, Подільської, Либідської, Бульварної і Плоскої дільниць міста. Київ став третім, після Одеси (1874 р.) і Ялти (1886 р.) містом з централізованою системою відведення нечистот [18, арк. 1-83; 29, с. 13-27]. Для киян 1 червня 1892 р. було запущено електричний трамвай, який став першим у всій Східній Європі [30, с. 89]. Про успіхи київського управління свідчить і те, що 1912 р. місто освітлювали 761 електричний ліхтар. За виробництвом енергії на душу населення Київ випереджав Москву, Харків і Одесу [19, арк. 2-3; 26, с. 2; 35, с. 20-21]. Адже місто, породжене технічним переворотом, стало «універсальним акумулятором соціальної енергії» [6, с. 57].

Забезпечуючи містян комунікаціями, Київська дума нехтувала муніципалізацією підприємств загальнокорисного значення, тоді як у сусідньому Чернігові водогінна система з 1882 р. перебувала у власності міста. У Берліні міська влада муніципалізувала водогінну мережу ще 1873 р. [63, с. 62; 74, с. 62-64].

Для забезпечення кращих соціальних умов дума вдалася до складання перспективних планів забудов та контролю за спорудженням будинків. Нормування житлового будівництва почалося ще 1873 р. з поділу вулиць та площ на чотири категорії. До першої відносилися ті, де зводилися кам'яні будівлі не менше двох поверхів; на вулицях другої категорії дозволялося споруджувати дерев'яні поверхи зверху мурованих; до третьої, де споруджувалися дерев'яні будинки, але із мурованим фасадом; а до четвертої – повністю дерев'яні будинки [57, с. 371-380; 65, с. 1-9]. Цими й іншими будівельними справами на рубежі XIX – XX ст. займався спеціально створений межовий відділ управи, який спершу входив до складу будівельної комісії.

Швидка забудова Києва несла певну небезпеку для містян, адже будинки не завжди споруджувалися з якісної цегли, а тому 1881 р. гласний каденції О. Я. Кониський підняв питання про дотримання технічних норм спорудження приватних будинків. Адже були випадки, що ті розвалювалися. Він пропонував думі наглядати за виробництвом цегли на заводах Горштейна і Гребеня. На його думку непрофесійно до своїх обов'язків ставилися й архітектори, котрі служили при управі і мали б бути відповідальніші не лише при схваленні планів забудов, а й матеріалів. Кониський пропонував укласти єдині правила для архітекторів, підрядчиків, домовласників і власників київських цегельних заводів аби уникнути аварійності будинків [53, с. 484-485]. Рішуча ініціатива зустріла протидію групи гласних на чолі з міським головою Г.І. Ейсманом. За свідченнями сучасників він шантажем змушував містян споруджувати не дерев'яні, а цегляні будинки, бо його зять, професор гігієни університету В.А. Субботін володів цегельним заводом і таким чином збагачувався [28, с. 280].

Управа видавала дозволи і для будівництва промислових об'єктів у межах міста. У Києві 1875 р. вже нараховувалось 54 фабрики та заводи. 1878 р. їхня кількість зросла до 85, 1881 р. – 93, а 1887 р. – 157 [38, с. 73-74; 73, арк. 50-51]. Фабрикам і заводам, які забруднювали навколишнє середовище в центрі міста, управа дозволу не видавала.

Київська дума поступово брала під контроль усі міські служби, зустрічаючи протидію губернської адміністрації і центральної влади. У 1870-х рр. пожежна частина була у складі поліції, але інструкцією 1875 р. дума повністю перебрала її під свій контроль. З часом міська влада замінила сім кінних возів пожежної частини на три автомобілі в Старокиївській дільниці, що дозволило швидко реагування на пожежі [21, с. 48-49; 58, с. 171-174; 59, с. 270]. Західні ж муніципалітети усвідомлювали всю важливість пожежної команди, тому робили умови їхньої роботи більш ефективними. Так, в Глазго 1894 р. працювало 100 пожежників, яким муніципалітет виділяв безплатні квартири і сповіщав про пожежу через електричний дзвінок. Але найголовнішим було те, що пожежникам не потрібно було їздити з водовозами, адже по всьому місту розташовувалися водогінні крани, до яких, підтримуючи високий тиск, потрібно було лише під'єднати пожежні рукави до них [76, с. 96-97].

Медична служба на початку 1870-х рр. була малорозвинутою, а тому дума не могла ефективно реагувати на епідемії, які лютували в 1871–1873 рр. Саме вони спонукали думу створити міську медичну службу, заснувавши для цього санітарний відділ управи, діяльність якого звелася до нагляду за чистотою вулиць, подвір'їв, садах, в нічліжних притулках, підприємствах, громадських банях, готелях та перевірки стану торгівлі на ринках і в трактирах.

Найважливішими заходами у доланні епідемій були зведення міської лікарні та санітарної станції, оснащення та успішна діяльність останньої знайшла схвальний відгук петербурзького епідеміолога, професора Д.К. Заболотного, вихідця з Вінниччини, який приїздив 1906 р. до Києва перевірити роботу міської санітарії. Він визнав, що нова станція була найкращою у всій Російській імперії [35, с. 53].

Згідно західноєвропейських норм кінця XIX ст. у великих містах необхідно було мати п'ять лікарняних місць на одну тисячу мешканців (одне на 200 осіб) [45, с. 350]. 1904 р. Київ за цим показником поступався лише Одесі, Москві та Варшаві і мав на одне місце 158 киян. Успіхи думи у доланні антисанітарії та досягненні соціальної захищеності містян здобули розголосу й тому у березні 1913 р. мер Ліона запросив київського міського голову взяти участь у міжнародній виставці з питань гігієни і господарства [67, с. 6].

Київська міська дума одною з перших у Європі запровадила нічні чергування лікарів. Це відбулося завдяки ініціативі гласного, члена управи, він же директор Олександрійської лікарні, доктора медицини Ю.І. Мациона, котрий 1881 р. заснував Товариство нічних лікарняних чергувань. Його успішна діяльність слугувала зразком для інших міст [40, с. 22; 41, с. 1-4].

Крім того, працівники санітарного відділу регулярно перевіряли умови праці на заводах, майстернях, складах і у звітах відзначали жахливий антисанітарний стан помешкань робітників Шулявки і Солом'янки. Санітарний відділ приділяв увагу приміщенням навчальних закладів, а саме перевіряв класні кімнати, регламентував перерви між сидіннями за партами, турбуючись за дитячий організм.

Варте уваги піклування думи про бідних, для котрих утримувалися нічліжки. Для їх фінансування дума щорічно виділяла 7 тис. руб. Вже на початку XX ст. така форма соціальної допомоги бідним стала популярною, населення охоче жертвувало речі і кошти. Дума своєю чергою публікувала прізвища тих, хто приніс будь-що [39, с. 1-127].

Боротьба з антисанітарією змушувала міську владу звертатися до масштабніших заходів. Оскільки на той час був поширений домашній забій тварин, який вівся без ветеринарно-санітарної експертизи м'яса, що викликало незадоволення споживачів. Саме тому дума у грудні 1888 р. відкрила міські скотобойні по Васильківській вулиці, а всі приватні зачинила, чим покращила санітарний стан міста. Це забезпечило Київ більш якісним м'ясом, адже вже 1891 р. на скотобойнях забили 125,379 тис. голів, які приганяли і привозили з Полтавської, Чернігівської і навіть Херсонської та Катеринославської губерній. Однак, через велику кількість забитих тварин Либідь, в яку спускали стічні води, мала червоний від крові колір [22, с. 818-819; 55, с. 420-421; 68, с. 245-247].

Вже на початку XX ст. західні муніципалітети задумалися над ліквідацією ще одного носія вірусів, що розношувався в молочних продуктах. Це питання було включено в черговий з'їзд соціальної гігієни в Німеччині, на якому професор Думбар засвідчив, що з 4 млн. дітей в країні

150 тис. помирає від неякісного молока. Враховуючи досвід західних муніципалітетів та деяких міст Російської імперії (Санкт-Петербурга, Харкова, Одеси), член санітарної комісії доктор медицини Ф.С. Бурчак запропонував скласти обов'язкові правила для відкриття, утримання та нагляду за корівниками, а також за продажем молочної продукції [3, с. 1-34].

Розширення Києва змусило міську владу задуматися, куди дівати тонни сміття. Аби вивчити досвід інших муніципалітетів 1911 р. було відправлено професора О.Д. Павловського на міжнародну гігієнічну виставку до Дрездена, а члена міської управи, доктора медицини Ф.С. Бурчака – до Санкт-Петербургу ознайомитися з Василеостровською сміттєспалювальною піччю. Обое дійшли висновку, що спалювання побутових відходів, особливо з приватних садиб, є необхідним і крім укладення правил вивозу сміття, міська влада далі не пішла і Київ увійшов у ХХ ст. з таким же «зараженим миазми воздухом» [60, с. 49-53].

Досягнення високих стандартів соціально впорядкованого життя міста включало в себе й поліпшення навколишнього середовища. Прикладом для інших країн в кінці ХІХ ст. стали німецькі міста, керівництво яких усвідомлювало важливість оздоровлення міста. Було створено «Німецький союз громадського здоров'я» [71, с. 35-37]. Київська дума намагалася не відставати і вже у червні 1887 р. почала діяти комісія з закладенням парків і скверів, яка протягом наступних двох років облаштувала Бібіковський, Подільський, Кузнечний бульвари, Олександрівський й Миколаївський парки, Царський сад, а також 12 скверів. 1889 р. вона схвалила обов'язкові для киян правила, за якими парки заборонялося відвідувати п'яним особам, робочим зі знаряддями праці і в брудному одязі, богомольцям, людям для прогулянок із собаками, вуличним торговцям і безхатченкам, кататися на велосипедах.

Успішною ініціативою міської влади була заборона будувати важливу історичну пам'ятку – Володимирську гірку. Для захисту природного середовища 1902 р. з ініціативи гласного М.В. Стороженка, історика і публіциста, дума заборонила будувати сади і сквери. У свій час члени садової комісії уберегли Царський сад від зведення там Поштової контори і приміщення цирку, Миколаївський парк – від спорудження будівлі окружного суду та приміщення Либідської поліцейської дільниці. Натомість, вона рекомендувала розвивати декоративне садівництво, а вже з 1887 р. почала відкривати дитячі ігрові майданчики. Власники садиб зобов'язані були посадити дерева біля свого двору й облаштувати квітники, для чого рекомендувалося придбати саджанці каштанів, тополь, лип, ясенів, акацій, верб і берез. Садову комісію за це було нагороджено малою золотою медаллю Російського товариства садівництва [27, с. 172-173; 36, с. 10-19, 26-29; 50, с. 9-11; 54, с. 53; 64, с. 7-8, 13-14, 20, 31; 66, с. 73, 78-79].

Робота з озелененням була активною, але її розмаху не вистачало для досягнення європейського рівня. Київ 1902 р. мав 155 десятин зайнятих парками, садами, скверами і бульварами, в той час як столиці провідних країн Західної Європи ще у 1890-х рр. набагато випередили його по цьому показнику: Лондон мав 8 тис. 148, Париж – 21 тис. 483, а Берлін – 1 тис. 852 десятин [13, с. 156; 64, с. 51-52].

Загальний розвиток і прагнення до кращого життя вимагало формувати «культурну людину», якій було не достатньо простого існування і вона намагалася привносити у навколишній світ щось своє і таким чином піднісвся загальний рівень культури міського середовища [5, с. 335-360].

Країни Західної Європи розвивали місто з освіченим населенням. В Англії держава виплачувала грошові субсидії тим школам, які не брали плати за навчання, 1880 р. початкова освіта стала обов'язковою, а вже 1891 р. – безкоштовною. В об'єднаній Німеччині закон 1872 р. про народну школу дещо розширив викладання реальних предметів й активізував методи навчання. У Франції безкоштовна й обов'язкова освіта для всіх дітей віком від 6 до 13 років була запроваджена законами 1881 і 1882 рр. [1, с. 49, 86]

Київська дума також усвідомлювала важливість освіти, проте для подолання неписьменності серед широких верств містян повільно розширювала мережу початкової, в тому числі ремісничої освіти, не достатньо оплачувала роботу вчителям. Ще 1880 р. група гласних – О.Я. Кониський, Є.І. Афанасьєв (доцент університету), М.Л. Сегет (член товариства взаємного кредиту) поставила питання про матеріальне забезпечення «елементарних шкіл», пропонуючи

створити спеціальну комісію. Це був перший серйозний крок у піклуванні про початкову освіту. Згодом О.Я. Кониський запропонував взяти під контроль підготовку вчителів та формувати поглиблену програму навчання. Як міський гласний, він звертав увагу і на обмежені можливості дітей отримувати середню і вищу освіту, та пропонував думі встановити сталу пропорцію на кількість місць серед приїжджих аби кияни мали перевагу при вступі до цих навчальних закладів. Він настійно рекомендував створити училищну раду з «чисельною участю у ній міських представників» [54, с. 53; 55, с. 215-219]. Тобто міські кошти мали використовуватися на дітей-киян.

З ініціативи земств на початку ХХ ст. верховна влада почала розширювати мережу початкової освіти й 1908 р. асигнувала міським думах майже сім млн. руб. на розвиток шкіл [34, с. 228-229; 46, с. 360-361]. Київська дума своєю чергою розробила власний проект розрахований на 20 років.

Для поширення просвітництва серед усіх верств населення в місті було відкрито чотири народні безплатні читальні (у 1890, 1901, 1903 і 1905 рр.) [17, арк. 106], а з 1890 р. міська влада оплачувала діяльність міської публічної бібліотеки, яка містилася на нижньому поверсі думи [72, с. 5]. Основний читацький контингент складали студенти та учні – 65% відвідувачів, а іншу частку становили робітники [37, с. 10, 11, 14]. Так, читальнею ім. О.С. Пушкіна, що розміщувалася на Лук'янівці, 1901 р. скористалися 1,398 тис. осіб, основна категорія яких мала лише початкову освіту (759) [16, арк. 1-29; 42, с. 1-21]. Діяльність народних читалень регламентувалася виданими 1890 р. «Правилами про безплатні народні читальні», згідно яких їх фонди комплектувалися за так званими «міністерськими каталогами», куди включалися книги лише російської літератури та брошури монархічного і релігійного змісту [31, с. 141]. Тому українських книжок там було мало.

Для найбільшого населення міська влада відвела приміщення у будинку міської думи для недільних читань, а також винаймала зал у подільському будинку для подібних вечорів. При Олександрійському ремісничому училищі вона відкрила курси ремісників, для тих, хто в ньому не мав змоги навчатися [40, с. 18-21].

Однак цих заходів для задоволення потреб зростаючого міста було недостатньо, адже за 1871 – 1914 рр. чисельність населення виросла у п'ять разів, а грамотність – лише вдвічі [44, с. 1-310]. Міська влада куди краще відреагувала на потреби міста в професійній освіті, адже купці, як гласні думи, вважали, що кваліфіковані кадри вкрай потрібні для розвитку місцевої промисловості. Це свідчило, що початкові процеси формування культурного середовища в місті набирали ваги.

Київ розвивався, як середовище для спільного проживання мешканців, задоволення їхніх соціальних запитів, котрі значно відставали від європейських. Тим паче, що економічний потенціал Києва потерпав від нестачі міських прибуткових підприємств. Саме тому верховна влада 1896 р. видала циркуляр з метою заохочувати міські управління до муніципалізації підприємств, адже приватні концесіонери не враховували інтереси містян [12, с. 72-73]. Це свідчило про необхідність заснування навчальних закладів для підготовки фахівців управління містами. На противагу Росії 1911 р. у Дюссельдорфі відкрилася Академія комунального управління, 1914 р. – у Кельні Вища муніципальна школа, а в Чикаго – Муніципальна академія.

Отже, Київській міській думі вдалося певною мірою модернізувати місто. Однак її заходів було недостатньо для задоволення соціальних потреб усіх верств містян, що зумовлювалося браком коштів, невмінням ефективно диверсифікувати муніципальні підприємства на користь усього міста.

Міська реформа в Російській імперії відбувалася за відсутності соціально спрямованої законодавчої бази для діяльності самоврядних дум. У багатьох соціальних напрямках Київська міська дума орієнтувалася на досягнення західних муніципалітетів і не відставала від них. Однак, Київ, як й інші найбільші українські міста, не зміг розвинути потенційні можливості в освіті, медицині, містобудуванні, забезпеченні житла для робочих та в інших сферах життєдіяльності.

Список використаних джерел

1. Ашлей Перси. Местное и центральное управление: Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных штатов / Перси Ашлей; [перевод с английского В.Ф. Дерюжинского]. – СПб.: Тип. О. Н. Попова, 1910. – 308 с.
2. Бадалова О.С. Миколаївська міська дума і управа та її роль в соціально-економічному житті міста в другій половині ХІХ століття / О.С. Бадалова // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Сер.: Державне управління. – 2010. – Т. 125. – Вип. 112. – С. 58-62.
3. Бурчак Ф.С. О снабжении городского населения доброкачественным молоком и молочными продуктами / Ф.С. Бурчак // Известия Киевской городской думы. – 1912. – № 7–9. – С. 1–34.
4. Вандервельде Эмиль. Бегство из деревни и возвращение к полям / Э. Вандервельде, проф. нового Брюссел. ун-та; [с предисл. проф. Моск. с.-х. ин-та А. Ф. Фортунатова; пер. с фр. под ред. Д.С. Горшкова]. – М.: изд. Д.С. Горшкова, 1904 [1903]. – 321 с.
5. Вебер Макс. История хозяйства. Город / Макс Вебер. Репринтное издание. – М.: «Канон-пресс-Ц, Кучково поле», 2001. – 576 с.
6. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: репринт. изд. / Л.А. Велихов. – М.: Наука, 1996. – 480 с.
7. Вернер Зомбарт. Современный капитализм. Т.1. Генезис капитализма / Зомбарт Вернер. – М.: Типография товарищества И.Н. Кушнерова, 1904. – 632 с.
8. Вернер Зомбарт. Современный капитализм. Т.2. Теория капиталистического развития / Зомбарт Вернер. – М.: Типография товарищества И. Н. Кушнерова, 1904. – 493 с.
9. Высочайше утвержденные Городовое положение. 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗРИ). – Собрание 2-е. – СПб., 1874. – Т. 45. – Отд. первое. – № 48498. – С. 821–839.
10. Глизь Ю.І. Фінансова діяльність Київської міської думи (1871–1914 рр.) / Ю.І. Глизь // Український історичний журнал. – 2015. – № 4. – С. 37–58.
11. Головка О.М. Харківське міське самоврядування у 1893–1917 рр.: автореф. дис.... канд. іст. наук: 07.00.01 / Головка Олександр Миколайович. – Х.: ХДУ, 1997. – 20 с.
12. Городовое положение 11 июня 1892 г. с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. Изд. шестое. Исправленное и значительно дополненное / Составитель М.И. Мыш. – СПб.: Тип. А. Бенке, 1908. – С. 72–73.
13. Гуго Линдеман. Новейшие течения в английском городском самоуправлении / Л. Гуго; [перевод с немецкого Д. Протопова]. – СПб.: Изд. О.Н. Поповой, 1898. – 379 с.
14. Дамашке Адольф. Задачи городского хозяйства / А. Дамашке [перевод с немецкого В.Я. Канеля]. – М.: Изд. Д.С. Горшкова, 1904. – 324 с.
15. Дейвіс Норман. Європа: Історія / Норман Дейвіс / [переклад з англ. П. Тарашук, О. Коваленко]. – К., Видавництво Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 1463 с.
16. Державний архів Київської області. – Ф. 2. – Оп. 40. – Спр. 92.
17. Державний архів м. Києва. – Ф. 163. – Оп. 8. – Спр. 5.
18. Державний архів м. Києва. – Ф. 163. – Оп. 48. – Спр. 58.
19. Державний архів м. Києва. – Ф. 163. – Оп. 54 – Спр. 2.
20. Державний архів м. Києва. – Ф. 163. – Оп. 7. – Спр. 59.
21. Доклад по вопросу об оборудовании Старокиевского пожарного отделения пожарным автомобилем // Известия Киевской городской думы. – 1913. – № 11–12. – С. 48–49.
22. Дуброва С.П. Киевские городские скотобойни / С.П. Дуброва // Вестник общественной ветеринарии. – 1911. – № 5. – С. 815–818.
23. Забудова Києва доби класичного капіталізму. – К.: Варто, 2012. – 559 с.
24. Записка сенатора А. Половцева о состоянии общественного управления и хозяйства в городах Киевской губернии. – СПб., 1882. – Ч.1. – 268 с.

25. И.Ш. Децентрализация населения и эволюция современных городов / Ш.И. // Известия Киевской городской думы. – 1914. – № 10. – С. 85–86.
26. Канавец К. Краткая историческая справка об электрическом освещении города Киева / К. Канавец. – К., 1913. – 15 с.
27. Киевские городские общественные игры // Известия Киевской городской думы. – 1915. – № 6. – С. 172–173.
28. Кістяківський О.Ф. Щоденник / [упор.: В.С. Шандра, М.І. Бутич, І.І. Глизь, О.О. Франко]. – Т.2 (1879–1884). – К.: Наукова думка, 1995. – 384 с.
29. Кобзар В.В., Царик Н.Ф., Кисленко П.Л. Канализация Киева 1894–1994 гг. / В.В. Кобзар, Н.Ф. Царик, П.Л. Кисленко. – К.: Киевводоканал, 1994. – 96 с.
30. Кошман Л.В. Городская жизнь в России XX ст.: Социальные и культурные аспекты / Л.В. Кошман. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008. – 448 с.
31. Кулінська С.Ю. Київ у другій половині XIX століття: дис.... канд. іст. наук С.Ю. Кулінська. – К., 1995. – 177 с.
32. Марченко О.М. Міське самоврядування на Півдні України у другій половині XIX ст.: автореф. дис.... канд. іст. наук: 07.00.01 / Марченко Олег Михайлович. – Одеса, 1997. – 17 с.
33. Моїсеєва Т.М. Сфера охорони здоров'я та освіти в діяльності Одеської міської управи (кінець XIX ст.) / Т.М. Моїсеєва // Інтелігенція і влада. – 2014. – Вип. 30. – С. 97–106.
34. Об отпуске 6 млн. 900 тис. руб. на начальное образование. 3 мая 1908 г. // ПСЗРИ. – Собр. 3-е. – СПб., 1911. – Т. 28. – Отд. первое. – № 30328. – С. 228–229.
35. Обзор деятельности Киевской городской думы за четырехлетие 1906–1910 гг. Издание группы гласных. – К.: Тип. Л.К. Лубковского, 1910. – 118 с.
36. Осипов А. Очерк истории древесных насаждений города Киева и деятельности городской садовой комиссии 1887–1897 гг. / А. Осипов. – К., 1897. – 43 с.
37. Отчет Киевской городской бесплатной читальни за 1892–1893 гг. – К., 1902. – 14 с.
38. Отчет киевской городской исполнительной Санитарной комиссии за 1887 г. // Известия Киевской городской думы. – 1887. – № 10. – 95 с.
39. Отчет о деятельности городских участковых попечительств о бедных г. Киева за 1910 год. – К.: Тип. К. Ш. Круглянського, 1911. – 127 с.
40. Отчет о деятельности Киевского Общественного Управления за 1886 год // Известия Киевской городской думы. – 1888. – № 7. – 22 с.
41. Отчет о деятельности Общества ночных врачебных дежурств в г. Киеве за 1910 год // Известия Киевской городской думы. – 1911. – № 3–4. – 4 с.
42. Отчет о состоянии и деятельности Киевской городской бесплатной народной читальни имени А.С. Пушкина за 1901 год // Известия Киевской городской думы. – 1902. – № 9. – 21 с.
43. Отчет по устройству и содержанию Киевского городского бесплатного ночлежного приюта на Батыевой улице в доме № 3. С 1 февраля 1909 г. по 1 февраля 1912 г. – К.: Тип. наслед. К. Круглянського, 1912. – 6 с.
44. Первая всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г. Киевская губерния. Т. XVI. – СПб.: Изд-во Центрального статистического комитета МВД, 1904. – 310 с.
45. Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума / Л.Ф. Писарькова. – М.: Новый хронограф, 2010. – 752 с.
46. Писарькова Л.Ф. Московская городская дума: 1863–1917 / Л.Ф. Писарькова. – М., 1998. – 567 с.
47. Плаксієв Т.М. Міське самоврядування Середньої Наддніпрянщини в другій половині XIX – на початку XX ст.: автореф. дис....канд. іст. наук: 07.00.01 / Плаксієв Тамара Миколаївна. – Запоріжжя, 2001. – 20 с.
48. Прищєпа О.П. Міста Волині у другій половині XIX – на початку XX ст. / О.П. Прищєпа. – Рівне: ПП ДМ, 2010. – 267 с.

49. Проект устава Киевской бесплатной больницы Цесаревича Николая для чернорабочих // Известия Киевской городской думы. – 1892. – № 2. – 14 с.
50. Протокол заседания Киевской городской думы № 16 // Известия Киевской городской думы. – 1887. – № 9. – С. 9–11.
51. Протокол заседания Киевской городской думы № 23 // Известия Киевской городской думы. – 1880. – № 11. – С. 358–361.
52. Протокол заседания Киевской городской думы № 24 // Известия Киевской городской думы. – 1880. – № 11. – С. 377–378.
53. Протокол заседания Киевской городской думы № 24 // Известия Киевской городской думы. – 1881. – № 9. – С. 484–485.
54. Протокол заседания Киевской городской думы № 3 // Известия Киевской городской думы –1880. – № 2. – 53 с.
55. Протокол заседания Киевской городской думы № 41 // Известия Киевской городской думы. – 1888. – № 11. – С. 420–421.
56. Протокол заседания Киевской городской думы № 8 // Известия Киевской городской думы.–1880 – № 5. – С. 215–219.
57. Протоколы Киевской городской думы. – К.: Унив. тип., 1873. – № 21. – С. 369–370.
58. Протоколы Киевской городской думы. – К.: Унив. тип., 1875. – № 12. – С. 171–174.
59. Протоколы Киевской городской думы. – К.: Унив. тип., 1875. – № 14. – 270 с.
60. Рабчевский В. К вопросу о мусоросжигании в г. Киеве / В. Рабчевский // Известия Киевской городской думы. – 1916. – № 3. – С. 49–54.
61. Редлих Иосиф. Английское местное управление. Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии / И. Редлих; [перевод с немецкого Ф. Ильяшевича]. – Т.1. – СПб.: Тип. Альтшулера, 1907. – 443 с.
62. Речь, произнесенная городским головою в заседании думы 21 февраля 1883 г., о деятельности городского общественного управления в период времени с 1879 по 1883 годов. – К.: Тип. И. Н. Кушнерева, 1883. – 32 с.
63. Рисс Альфонс. Основы муниципального хозяйства / А. Рисс; [перевод с немецкого А.Ф. Дедусенко]. – Рига: Изд. «Наука и жизнь», 1914. – 132 с.
64. Ромишевский С.В. Общественные сады г. Киева за период с 1897 по 1902 год: Результат отчета о деятельности садов комиссии Киевской городской управы / С.В. Ромишевский. – К., 1902. – 58 с.
65. Сборник строительных постановлений для города Киева на основание Строительного устава, обязательных постановлений Городской думы, циркуляров и решений правительствующего Сената. – К., 1913. – 9 с.
66. Свод обязательных для жителей г. Киева постановлений по городскому общественному управлению, изданных с 1871 г. по 1913 г. включительно. – К.: Гор. обществ. упр., 1914. – 311 с.
67. Собрание Киевской городской думы 19 – 22 марта // Известия Киевской городской думы. – 1913. – № 4. – 6 с.
68. Стегней М.М. Організація ветеринарної служби київських міських скотобоєнь (1888–1914 рр.) / М.М. Стегней // Науковий вісник Львівського Національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С. З. Ґжинського. – Львів, 2010. – Т.12, № 2 (44). – Ч. 5. – С. 245–248.
69. Ступак Ф.Я. Из опыта деятельности городских общественных управлений в области народного образования [Электронный ресурс] / Ф.Я. Ступак. – Режим доступа: http://www.iai.donetsk.ua/_u/iai/dtp/CONF/13/articles/sec2/stat28.html.
70. Такса на выпеченный хлеб и булки на июль месяц 1900 г. // Известия Киевской городской думы. – 1900. – № 7. – С. 22.
71. Тотомианц В.О. Самоуправление и городское хозяйство / В.О. Тотомианц. – СПб.: Издательство «Вестник знания», 1910. – 79 с.

72. Устав Киевской городской публичной библиотеки. – К.: Тип. К. Н. Милевского, 1896. – 6 с.
73. Центральний державний історичний архів України, м. Київ. – Ф. 442. – Оп. 521. – Спр. 215.
74. Цибуленко Л.О. Органи самоврядування Одеси, Миколаєва, Херсону у розбудові муніципальної земельної та виробничої власності в кінці XIX – на початку XX ст. / Л.О. Цибуленко. – Херсон: Айлант, 2003. – 160 с.
75. Шара Л.М. Чернігівська міська дума (70–90-і роки XIX ст.) / Л.М. Шара. – Чернігів: Видавець Лозовий В.М., 2010. – 224 с.
76. Шоу Альберт. Городское управление в Западной Европе / А. Шоу; [перевод с английского]. – М.: Тип. В. Рихтера, 1899. – 657 с.
77. Щерба Т.О. Міське самоуправління на Правобережній Україні у другій половині XIX ст.: автореф. дис....канд. іст. наук: 07.00.01 / Щерба Тетяна Олександрівна. – Донецьк: Донецький національний університет, 2001. – 19 с.
78. Ярон С.Г. Киев в восьмидесятых годах. Воспоминания старожила / С.Г. Ярон. – К.: Тип. «Акционерного общества Пётр Барский в Киеве», 1910. – 211 с.

References

1. Ashlei Persy. Mestnoe y tsentralnoe upravlenye: Sravnytelnyi obzor uchrezhdeniy Anhlyy, Frantsyy, Prussy y Soedynennykh shtatov / Persy Ashlei; [perevod s anhlyiskoho V.F. Deriuzhynskoho]. – SPb.: Typ. O. N. Popova, 1910. – 308 s.
2. Badalova O.S. Mykolaivska miska дума i uprava ta yii rol v sotsialno-ekonomichnomu zhytti mista v druii polovyni KhIKh stolittia / O.S. Badalova // Naukovi pratsi Chornomorskoho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu «Kyievo-Mohylianska akademiia». Ser.: Derzhavne upravlinnia. – 2010. – T. 125. – Vyp. 112. – S. 58–62.
3. Burchak F.S. O snabzhenyy horodskoho naseleniya dobrokachestvennym molokom y molochnymy produktamy / F.S. Burchak // Yzvestiya Kyevskoi horodskoi dumy. – 1912. – № 7–9. – S. 1–34.
4. Vandervelde Emyl. Behstvo yz derevny y vozvrashchenye k poliam / E. Vandervelde, prof. novoho Briussel. un-ta; [s predysl. prof. Mosk. s.-kh. yn-ta A.F. Fortunatova; per. s fr. pod red. D. S. Horshkova]. – M.: yzd. D.S. Horshkova, 1904 [1903]. – 321 s.
5. Veber Maks. Ystoryia khoziaistva. Horod / Maks Veber. Repryntnoe yzdanye. – M.: «Kanon-press-Ts, Kuchkovo pole», 2001. – 576 s.
6. Velykhov L.A. Osnovy horodskoho khoziaistva: reprints. yzd. / L.A. Velykhov. – M.: Nauka, 1996. – 480 s.
7. Verner Zombart. Sovremenniy kapitalizm. T.1. Henezys kapitalizma / Zombart Verner. – M.: Tipohrafiya tovarishchestva Y.N. Kushnerova, 1904. – 632 s.
8. Verner Zombart. Sovremenniy kapitalizm. T.2. Teoriya kapitalisticheskogo razvitiya / Zombart Verner. – M.: Tipohrafiya tovarishchestva Y. N. Kushnerova, 1904. – 493 s.
9. Vysochaishe utverzhdennoye Horodovoe polozheniye. 16 yuniya 1870 h. // Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoi ymperyy (dalee – PSZRY). – Sobranie 2-e. – SPb., 1874. – T. 45. – Otd. pervoe. – № 48498. – S. 821–839.
10. Hlyz Yu.I. Finansova diialnist Kyivskoi miskoi dumy (1871–1914 rr.) / Yu.I. Hlyz // Ukrainskyi istorychnyi zhurnal. – 2015. – № 4. – S. 37–58.
11. Holovko O.M. Kharkivske miske samovriaduvannia u 1893–1917 rr.: avtoref. dys.... kand. ist. nauk: 07.00.01 / Holovko Oleksandr Mykolaiovych. – Kh.: KhDU, 1997. – 20 s.
12. Horodovoe polozheniye 11 yuniya 1892 h. s otnosiashchymysia k nemu uzakonenyiamy, sudebnymy y pravytelstvennymy raz'iasneniyamy. Yzd. shestoe. Yspravlenoe y znachytelno dopolnennoe / Sostavitel M.Y. Mysh. – SPb.: Typ. A. Benke, 1908. – S. 72–73.
13. Huho Lyndeman. Noveishye techeniya v anhlyiskom horodskom samoupravlenyy / L. Huho; [perevod s nemetskoho D. Protopova]. – SPb.: Yzd. O.N. Popovoi, 1898. – 379 s.

14. Damashke Adolf. Zadachy horodskoho khoziaistva / A. Damashke [perevod s nemetskoho V.Ya. Kanelia]. – M.: Yzd. D.S. Horshkova, 1904. – 324 s.
15. Deivis Norman. Yevropa: Istoriia / Norman Deivis / [pereklad z anhl. P. Tarashchuk, O. Kovalenko]. – K., Vydavnytstvo Solomii Pavlychko “Osnovy”, 2001. – 1463 s.
16. Derzhavnyi arkhiv Kyivskoi oblasti. – F. 2. – Op. 40. – Spr. 92.
17. Derzhavnyi arkhiv m. Kyieva. – F.163. – Op. 8. – Spr. 5.
18. Derzhavnyi arkhiv m. Kyieva. – F. 163. – Op. 48. – Spr. 58.
19. Derzhavnyi arkhiv m. Kyieva. – F. 163. – Op. 54 – Spr. 2.
20. Derzhavnyi arkhiv m. Kyieva. – F. 163. – Op. 7. – Spr. 59.
21. Doklad po voprosu ob oborudovannyi Starokyevskoho pozharnoho otdeleniia pozharnym avtomobilem // Yzvestiia Kyevskei horodskoi dumy. – 1913. – № 11–12. – S. 48–49.
22. Dubrova S.P. Kyevske horodskye skotoboiny / S.P. Dubrova // Vestnyk obshchestvennoi veterynaryi. – 1911. – № 5. – S. 815–818.
23. Zabudova Kyieva doby klasychnoho kapitalizmu. – K.: Varto, 2012. – 559 s.
24. Zapyska senatora A. Polovtseva o sostoiannyi obshchestvennogo upravleniia y khoziaistva v horodakh Kyevskei hubernyy. – SPb., 1882. – Ch.1. – 268 s.
25. Y.Sh. Detsentralyzatsiia naseleniia y evoliutsiia sovremennykh horodov / Sh.Y. // Yzvestiia Kyevskei horodskoi dumy. – 1914. – № 10. – S. 85–86.
26. Kanavets K. Kratkaia ystorycheskaia spravka ob elektrycheskom osveshcheny horoda Kyeva / K. Kanavets. – K., 1913. – 15 s.
27. Kyevske horodskye obshchestvennye yhry // Yzvestiia Kyevskei horodskoi dumy. – 1915. – № 6. – S. 172–173.
28. Kistiakivskiy O.F. Shchodennyk / [upor.: V.S. Shandra, M.I. Butych, I.I. Hlyz, O.O. Franko]. – T.2 (1879–1884). – K.: Naukova dumka, 1995. – 384 s.
29. Kobzar V.V., Tsaryk N.F., Kyslenko P.L. Kanalizatsiia Kyeva 1894–1994 hh. / V.V. Kobzar, N.F. Tsaryk, P.L. Kyslenko. – K.: Kyevvodokanal, 1994. – 96 s.
30. Koshman L.V. Horodskaia zhyzn v Rossyy XX st.: Sotsyalnye y kulturnye aspekty / L.V. Koshman. – M.: Rossyiskaia polytycheskaia entsyklopediia (ROSSPEN), 2008. – 448 s.
31. Kulinska S.Yu. Kyiv u druhii polovyni XIX stolittia: dys.... kand. ist. nauk S.Yu. Kulinska. – K., 1995. – 177 s.
32. Marchenko O.M. Miske samovriaduvannia na Pivdni Ukrainy u druhii polovyni XIX st.: avtoref. dys.... kand. ist. nauk: 07.00.01 / Marchenko Oleh Mykhailovych. – Odesa, 1997. – 17 s.
33. Moiseieva T.M. Sfera okhorony zdorovia ta osvity v diialnosti Odeskoi miskoi upravly (kinets XIX st.) / T.M. Moiseieva // Intelihentsiia i vlada. – 2014. – Vyp. 30. – S. 97–106.
34. Ob otpuske 6 mln. 900 tys. rub. na nachalnoe obrazovanye. 3 maia 1908 h. // PSZRY. – Sobr. 3-e. – SPb., 1911. – T. 28. – Otd. pervoe. – № 30328. – S. 228–229.
35. Obzor deiatelnosti Kyevskei horodskoi dumy za chetyrehletye 1906–1910 hh. Yzdanye hruppyi hlasnykh. – K.: Typ. L.K. Lubkovskoho, 1910. – 118 s.
36. Osypov A. Ocherk ystoriy drevesnykh nasazhdenyi horoda Kyeva y deiatelnosti horodskoi sadovoi komysyy 1887-1897 hh. / A. Osypov. – K., 1897. – 43 s.
37. Otchet Kyevskei horodskoi besplatnoi chytalny za 1892–1893 hh. – K., 1902. – 14 s.
38. Otchet kyevskei horodskoi yspolnytelnoi Sanytarnoi komysyy za 1887 h. // Yzvestiia Kyevskei horodskoi dumy. – 1887. – № 10. – 95 s.
39. Otchet o deiatelnosti horodskyykh uchastkovyykh popechytelstv o bednykh h. Kyeva za 1910 hod. – K.: Typ. K. Sh. Kruhlianskoho, 1911. – 127 s.
40. Otchet o deiatelnosti Kyevskego Obshchestvennogo Upravleniia za 1886 hod // Yzvestiia Kyevskei horodskoi dumy. – 1888. – № 7. – 22 s.
41. Otchet o deiatelnosti Obshchestva nochnyykh vrachebnykh dezhurstv v h. Kyeve za 1910 hod // Yzvestiia Kyevskei horodskoi dumy. – 1911. – № 3–4. – 4 s.
42. Otchet o sostoiannyi y deiatelnosti Kyevskei horodskoi besplatnoi narodnoi chytalny ymeny A.S. Pushkyna za 1901 hod // Yzvestiia Kyevskei horodskoi dumy. – 1902. – № 9. – 21 s.

43. Otchet po ustroistvu y sodержaniyu Kyevsokho horodskoho besplatnoho nochlezhnoho priiuta na Batiyevoi ulytse v dome № 3. S 1 fevralia 1909 h. po 1 fevralia 1912 h. – K.: Typ. nasled. K. Kruhlianskoho, 1912. – 6 s.
44. Pervaia vseobshchaia perepys naseleniia Rossyiskoi ymperyy 1897 h. Kyevskaia huberniia. T. XVI. – SPb.: Yzd-vo Tsentralnogo statystycheskoho komyteta MVD, 1904. – 310 s.
45. Pysarkova L.F. Horodskye reformy v Rossyy y Moskovskaia дума / L.F. Pysarkova. – M.: Novyi khronohraf, 2010. – 752 s.
46. Pysarkova L.F. Moskovskaia horodskaia дума: 1863–1917 / L.F. Pysarkova. – M., 1998. – 567 s.
47. Plaksii T.M. Miske samovriaduvannia Serednoi Naddnyprianshchyny v druhii polovyni XIX – na pochatku XX st.: avtoref. dys.... kand. ist. nauk: 07.00.01 / Plaksii Tamara Mykolaivna. – Zaporizhzhia, 2001. – 20 s.
48. Pryshchepa O.P. Mista Volyni u druhii polovyni XIX – na pochatku XX st. / O.P. Pryshchepa. – Rivne: PP DM, 2010. – 267 s.
49. Proekt ustava Kyevsokoi besplatnoi bolnytsy Tsesarevycha Nykolaia dlia chernorabochykh // Yzvestyia Kyevsokoi horodskoi dumy. – 1892. – № 2. – 14 s.
50. Protokol zasedaniia Kyevsokoi horodskoi dumy № 16 // Yzvestyia Kyevsokoi horodskoi dumy. – 1887. – № 9. – S. 9–11.
51. Protokol zasedaniia Kyevsokoi horodskoi dumy № 23 // Yzvestyia Kyevsokoi horodskoi dumy. – 1880. – № 11. – S. 358–361.
52. Protokol zasedaniia Kyevsokoi horodskoi dumy № 24 // Yzvestyia Kyevsokoi horodskoi dumy. – 1880. – № 11. – S. 377–378.
53. Protokol zasedaniia Kyevsokoi horodskoi dumy № 24 // Yzvestyia Kyevsokoi horodskoi dumy. – 1881. – № 9. – S. 484–485.
54. Protokol zasedaniia Kyevsokoi horodskoi dumy № 3 // Yzvestyia Kyevsokoi horodskoi dumy –1880. – № 2. – 53 s.
55. Protokol zasedaniia Kyevsokoi horodskoi dumy № 41 // Yzvestyia Kyevsokoi horodskoi dumy. – 1888. – № 11. – S. 420–421.
56. Protokol zasedaniia Kyevsokoi horodskoi dumy № 8 / Yzvestyia Kyevsokoi horodskoi dumy.–1880 – № 5. – S. 215–219.
57. Protokoly Kyevsokoi horodskoi dumy. – K.: Unyv. typ., 1873. – № 21. – S. 369–370.
58. Protokoly Kyevsokoi horodskoi dumy. – K.: Unyv. typ., 1875. – № 12. – S. 171–174.
59. Protokoly Kyevsokoi horodskoi dumy. – K.: Unyv. typ., 1875. – № 14. – 270 s.
60. Rabchevskiy V. K voprosu o musoroszhynany v h. Kyeve / V. Rabchevskiy // Yzvestyia Kyevsokoi horodskoi dumy. – 1916. – № 3. – S. 49–54.
61. Redlykh Yosyf. Anhlyiskoe mestnoe upravleniye. Yzlozheniye vnutrenneho upravleniia Anhlyy v eho ystorycheskom razvytyy y sovremennom sostoianyy / Y. Redlykh; [perevod s nemetskoho F. Yliashevycha]. – T.1. – SPb.: Typ. Altshulera, 1907. – 443 c.
62. Rech, proyznesennaia horodskym holovoiu v zasedaniy dumy 21 fevralia 1883 h., o deiatelnosti horodskoho obshchestvennogo upravleniia v peryod vremeny s 1879 po 1883 hodov. – K.: Typ. Y. N. Kushnereva, 1883. – 32 c.
63. Ryss Alfons. Osnovy munitsypalnogo khoziaistva / A. Ryss; [perevod s nemetskoho A.F. Dedusenko]. – Ryha: Yzd. «Nauka y zhyzn», 1914. – 132 c.
64. Romyshevskiy S.V. Obshchestvennye sady h. Kyeve za peryod s 1897 po 1902 hod: Rezultat otcheta o deiatelnosti sadov komyssey Kyevsokoi horodskoi upravyy / S.V. Romyshevskiy. – K., 1902. – 58 c.
65. Sbornyk stroytelnykh postanovleniy dlia horoda Kyeve na osnovanye Stroytelnogo ustava, obiazatelnykh postanovleniy Horodskoi dumy, tsyrkuliarov y resheniy pravytelstvuiushcheho Senata. – K., 1913. – 9 c.
66. Svod obiazatelnykh dlia zhytelei h. Kyeve postanovleniy po horodskomu obshchestvennomu upravleniyu, yzdannykh s 1871 h. po 1913 h. vkluchytelno. – K.: Hor. obshchestv. upr., 1914. – 311 s.

67. Sobranie Kyevskoi horodskoi dumy 19 – 22 marta // Yzvestyia Kyevskoi horodskoi dumy. – 1913. – № 4. – 6 s.
68. Stehnei M.M. Orhanizatsiia veterynarnoi sluzhby kyivskykh miskykh skotoboien (1888–1914 rr.) / M.M. Stehnei // Naukovyi visnyk Lvivskoho Natsionalnoho universytetu veterynarnoi medytsyny ta biotekhnolohii imeni S. Z. Gzhynskoho. – Lviv, 2010. – T.12, № 2 (44). – Ch. 5. – S. 245–248.
69. Stupak F.Ya. Yz opyta deiatelnosti horodskykh obshchestvennykh upravleni v oblasti narodnoho obrazovaniia [Elektronnyi resurs] / F.Ya. Stupak. – Rezhym dostupu: http://www.iai.donetsk.ua/_u/iai/dtp/CONF/13/articles/sec2/stat28.html.
70. Taksa na vypechennyi khleb y bulky na yiul mesiats 1900 h. // Yzvestyia Kyevskoi horodskoi dumy. – 1900. – № 7. – S. 22.
71. Totomyants V.O. Samoupravlenye y horodskoe khoziaistvo / V.O. Totomyants. – SPb.: Yzdatelstvo «Vestnyk znaniia», 1910. – 79 s.
72. Ustav Kyevskoi horodskoi publychnoi byblyoteky. – K.: Typ. K. N. Mylevskoho, 1896. – 6 s.
73. Tsentralnyi derzhavnyi istorychnyi arkhiv Ukrainy, m. Kyiv. – F. 442. – Op. 521. – Spr. 215.
74. Tsybulenko L.O. Orhany samovriaduvannia Odesy, Mykolaieva, Khersonu u rozbudovi munitsypalnoi zemelnoi ta vyrobnychoi vlasnosti v kintsi XIX – na pochatku XX st. / L.O. Tsybulenko. – Kherson: Ailant, 2003. – 160 s.
75. Shara L.M. Chernihivska miska дума (70–90-i roky XIX st.) / L. M. Shara. – Chernihiv: Vydavets Lozovyi V.M., 2010. – 224 s.
76. Shou Albert. Horodskoe upravlenye v Zapadnoi Evrope / A. Shou; [perevod s anhlyiskoho]. – M.: Typ. V. Rykhtera, 1899. – 657 s.
77. Shcherba T.O. Miske samoupravlinnia na Pravoberezhnii Ukraini u druhii polovyni XIX st.: avtoref. dys....kand. ist. nauk: 07.00.01 / Shcherba Tetiana Oleksandrivna. – Donetsk: Donetskyi natsionalnyi universytet, 2001. – 19 s.
78. Yaron S.H. Kyeв v vosmydesiatykh hodakh. Vospomynaniia starozhyla / S.H. Yaron. – K.: Typ. «Aktsyonernoho obshchestva Petr Barskyi v Kyeve», 1910. – 211 s.

УДК [94(477-25) : 655.41(091) : 929 Грушевський] "1910"

Демченко Т.П.

*кандидат історичних наук,
доцент кафедри історії України та археології,
Чернігівський національний педагогічний університет
імені Т.Г. Шевченка (Україна, Чернігів), kafistukr@ukr.net*

УЧАСТЬ ЧЕРНІГІВСЬКОЇ ГРОМАДИ У ВІДЗНАЧЕННІ 25-РІЧЧЯ ПЕРШОЇ ПУБЛІКАЦІЇ МИХАЙЛА ГРУШЕВСЬКОГО (1910 р.)

У контексті відзначення 150-річного ювілею М. Грушевського у статті аналізуються зміст та значення привітання чернігівців ученому й громадському діячеві з нагоди одного з його п'яти прижиттєвих ювілеїв, а також прослідковуються зв'язки ювіляра з Чернігово-Сіверщиною, представниками її української еліти, серед яких – Ілля Шраг, Михайло Коцюбинський, Аркадій Верзилов та ін. Зокрема, йдеться про сприяння М. Грушевського у вивченні та популяризації минулого Чернігово-Сіверщини на шпальтах тогочасної української періодики та виданні творів чернігівських письменників. Також підкреслюється той факт, що у вітальній адресі М. Грушевському чернігівські діячі висловлювали ідеї та прагнення, підтримувані та поширювані тодішньою національно свідомою інтелігенцією. Особливе значення серед них мало переконання про окрему від росіян історію українців, єдність східної і західної гілок українства, нагальну потребу у збереженні та розвитку національної культури, мови, науки та творенні духовного світу.

Ключові слова: *М. Грушевський, ювілей, чернігівські діячі, історичний доробок, громадсько-політична та наукова діяльність, соборницькі ідеї, громадський рух.*

Demchenko T.P.

*Candidate of Historical Sciences,
Associate Professor of Department of history of Ukraine and archaeology,
Chernihiv National Pedagogical University named after T.G. Shevchenko,
(Ukraine, Chernihiv), kafistukr@ukr.net*

***The Chernihiv “Hromada”(community)'s participaton in the celebration of 25th anniversary
of a literature activity of M. Hrushevs'kyi (1910)***

The article analyzes the content and the meaning of Chernihiv figures' greetings to the scientist and public figure M. Hrushevs'kyi on the occasion of one of his five lifetime anniversaries within the 150-year anniversary celebrations. The article also examines the contacts between Hrushevs'kyi and Chernihiv-Sivershchyna and representatives of its Ukrainian elite, among them – Illya Shrah, Mykhailo Kotsiubynsky, Arkadiy Verzilov and others. In particular, it is about the assistance of M. Hrushevsky in studying and popularizing the past of Chernihiv-Sivershchyna on the pages of contemporary Ukrainian periodicals and the publication of works by chernihiv writers. It is also emphasized that in the address to M. Hrushevsky, Cherniiv leaders expressed ideas and aspirations, supported and disseminated by the then nationally conscious intelligentsia. Of particular importance among them was the belief in the history of Ukrainians separate from the Russians, the unity of the eastern and western branches of Ukrainian society, the urgent need for the preservation and development of national culture, language, science and the creation of the spiritual world.

Key words: *M. Hrushevs'kyi, anniversary, Chernigiv figures, historic legacy, public-political and scientific activity, the ideas of sobornist' (union) of Ukraine, the hromadivs'kyi (community) movement.*

Демченко Т.П.

*кандидат исторических наук,
доцент кафедры истории Украины и археологии,
Черниговский национальный педагогический университет
имени Т.Г. Шевченко, (Украина, Чернигов), kafistukr@ukr.net*

***Участие Черниговской Громады в праздновании 25-летия первой публикации
Михаила Грушевского (1910 г.)***

В рамках празднования 150-летия юбилея М. Грушевского в работе анализируются содержание и значения приветствия черниговцев ученому и общественному деятелю по случаю одного из пяти его прижизненных юбилеев. В статье также рассматриваются связи М. Грушевского с Чернигово-Сиверщиной и представителями ее украинской элиты, среди которых – Илья Шраг, Михаил Коцюбинский, Аркадий Верзиллов и др. В частности, речь идет о содействии М. Грушевского в изучении и популяризации прошлого Чернигово-Сиверщины на страницах украинской периодики и издании произведений черниговских писателей. Также подчеркивается тот факт, что в поздравительном адресе М. Грушевскому черниговские деятели высказывали идеи и стремления, поддерживаемые и распространяемые тогдашней национально сознательной интеллигенцией. Особое значение среди них имело убеждение об отдельной от русских истории украинцев, единство восточной и западной ветвей украинства, настоятельную потребность в сохранении и развитии национальной культуры, языка, науки и создании духовного мира.

Ключевые слова: *М. Грушевский, юбилей, черниговские деятели, историческое наследие, общественно-политическая и научная деятельность, идеи соборности Украины, громадское движение.*

У ювілейний рік – 150-річчя – великого історика, громадського діяча, людини, котра залишила помітний слід у практично всіх галузях української гуманітаристики, увага дослідників звернулася і до такої специфічної теми грушевськознавства як прижиттєві ювілеї

М. Грушевського. Так, В. Тельвак, позитивно оцінюючи роль подібних урочистостей, вказав на історичне значення супровідних матеріалів: «Ювілейні тексти в історії науки мають особливе значення, фокусуючи ставлення суспільства до свого видатного сучасника в певний, зазвичай піковий момент його творчої біографії. Незважаючи на притаманну їм здебільшого глорифікаційну специфіку, вони спонукають до посиленої рефлексії не лише прихильників, але й опонентів ювіляра, котрі загалом висловлюють власне ставлення у приватний спосіб (епістолярій, щоденники, мемуари). Тож, на відміну від занурених у тогочасні події діячів, сучасні дослідники отримують можливість реконструювати більш збалансований образ ювіляра в контексті його доби» [34, с. 4].

Інший історик підкреслив, що й сам академік чимало зробив для корифеїв української науки й літератури шляхом святкування їхніх роковин: «Зміцнити ідею самостійного шляху України до визволення допомагала низка ювілеїв чільних українських істориків і політичних діячів, святкування яких організував Грушевський у 1920-х рр., серед них Тараса Шевченка, Миколи Костомарова, Пантелеймона Куліша, Михайла Драгоманова, Івана Франка, Володимира Антоновича, Олександра Лазаревського» [32, с. 376].

В. Тельвак проаналізував хід 5 прижиттєвих урочистостей, що ними були вшановані особа ювіляра та його наукові здобутки, зокрема й ті, що проходили у 1910 р. [34, с. 14–22].

Метою нашої роботи є з'ясування обставин появи та аналіз змісту адреси чернігівських громадян з нагоди 25-ої річниці літературної діяльності М. Грушевського. Текст адреси був вміщений на шпальтах щоденної київської газети «Рада». Оприлюднення цього маловідомого історичного документу розширить наші знання про зв'язки членів Чернігівської Громади, їхню заангажованість у загальноукраїнський громадський рух, продемонструє ставлення до М. Грушевського, зрештою, як і будь-який текст більше повідомить про його авторів, ніж про особистість ювіляра.

Молодий М. Грушевський стрімко увірвався у духовно-культурний простір України, ставши професором Львівського університету в 28 років. Не випадково ж уже в 1904 р. відзначали перший ювілей – десятиліття його праці в Галичині [34, с. 5–14].

Згодом Я. Дашкевич наголосив, що наприкінці ХІХ ст. М. Грушевський був автором трьох капітальних томів «Історії України-Руси», що побачили світ у 1898, 1899 та 1900 рр.; упродовж 1897–1900 рр. він написав понад 70 статей, понад 110 рецензій та оглядів літератури [17, с. 408].

Ювілей 1910 р. – це відзначення 25-річчя від часу появи друком першого твору М. Грушевського – оповідання «Бех-аль Джугур» (перша публікація у щоденнику «Діло», 1885, ч. 66–68). Згідно з примітками до 12-го тому зібрання творів М. Грушевського у 50 томах, цей «перший відомий дослідникам надрукований літературний твір» перевидавався принаймні ще 5 раз, востаннє у п'ятидесятомнику [10, с. 487–489].

Г. Бурлака у передмові до тому ґрунтовно з'ясувала обставини створення, проаналізувала зміст цього невеликого оповідання на «екзотичну» тему (про збройну боротьбу населення Судану проти англійських колонізаторів у 80-х рр. ХІХ ст.), якому судилося розпочати потужну низку праць і творів великого історика. Дослідниця підкреслила «психологізм» у створенні портретів головних персонажів твору: мешканців арабського села, однойменного з назвою твору, й загону англійських військових та історизм: «...знаменито, – писала вона, що саме твір на історичну тему вдався початківцеві найкраще» [2, с. ХІ]. Для М. Грушевського цей епізод був не історією, а сучасністю, бо відоме повстання під проводом Магді проходило у 1881–1898 рр.

Варто зазначити, що симпатії дев'ятнадцятилітнього автора повністю на боці повсталих селян, привертає увагу й свідоме чи ні, але зближення побуту та ментальності арабів з життєвим укладом та уявленнями українців. Навіть природа Судану перегукується з довкіллям України. «Джугур стояв над невеличкою річкою, серед безкрайого степу. Зелені купи дерев, жовті поля, лани, гаї, виразно ясувалися серед рудого степу... Берегом, межі зеленими садками, під широким листям пальм та бананів немов між зеленими наметами виглядали солом'яні покрівлі маленьких хаток; межі хатками городи, а далі – широкі лани й паші, то ясно-зелені, то темні, то жовто-золоті [10, с. 237]. Крім пальм, бананів і трохи далі по тексту згадки про верблюдів, у цьому розлогіму описі мало що нагадує Африку – і практично все степову Україну.

Л. Винар відзначив: «Белетристика становить окрему і найменшу частину творчої спадщини Михайла Грушевського. Як відомо, Михайло Сергійович спочатку бажав стати українським письменником і на цьому полі вести роботу “в інтересах українського життя”. Від белетристики він перейшов до історичних досліджень [...] Його літературні твори є важним джерелом до вивчення його раннього світогляду і творчості (оповідання “Бех аль Джугур” і інші). В 1900-х рр. його літературні твори віддзеркалювали, як згадував він сам в автобіографічному нарисі, гадки, настрої і образи, з якими не міг поділитися з читачами в своїх наукових і публіцистичних працях» [3, с. 13].

Важко сказати, чи читали чернігівські громадівці перший літературний твір М. Грушевського, але зв'язки між професором Львівського університету та чернігівською інтелігенцією на 1910 р., безумовно, існували. Відомо, що на молодого М. Грушевського ще в часи його навчання в Київському університеті колосальне враження справив чернігівець за походженням О. Кониський. Саме його та професора В. Антоновича С. Плохій назвав «навчителями» М. Грушевського [32, с. 58]. З одним з активних членів Чернігівської громади істориком і громадським діячем А. Верзиловим він майже одночасно навчався у Київському університеті (1886–1890 рр.). У щоденнику студентської доби історика зафіксовано декілька фактів, що засвідчують приятні стосунки між ними. Так, А. Верзилов прийшов привітати М. Грушевського з дипломом: «і міні приємно було почути од его: не вмю я звичайно поздоровляти, – записав автор щоденника 6 вересня 1890 р., – але ви мабуть самі знаєте як щиро я до вас обертаюсь» [15, с. 65].

Досить тісні стосунки, що виникли на ґрунті спільної праці в українському русі пов'язували М. Грушевського з Іллею Шрагом (1847–1919). Очевидно, вони зав'язалися ще у 90-х рр. XIX ст., коли коли І. Шраг став дописувати до «Записок Наукового Товариства ім. Шевченка» [19, с. 58], поглибилися на початку XX ст. особливо під час роботи Першої Державної думи Росії, послом (депутатом) до якої від Чернігівської губернії було обрано І. Шрага, згодом він же очолив й українську парламентську фракцію у цій Думі [22, с. 220]. Д. Дорошенко у статті, написаній ще у 1944 р., наголосив, що М. Грушевський приїхав до Петербурга «як усіма визнаний провідник українського руху; прибув, щоб неофіційно очолити працю парламентської громади й узяти в свої руки стерно нашого руху...» [18, с. 120]. Сучасні біографи М. Грушевського відзначили його виняткову зацікавленість можливостями, котрі відкривалися перед національно-визвольним рухом у зв'язку з роботою Думи: «Грушевський поїхав до Петербурга, щойно депутати почали збиратися на відкриття першого російського парламенту, і там його відразу визнали неформальним, але беззаперечним лідером українського руху. Саме Грушевський найчастіше визначав політичний курс “Українського вестника”, до якого написав чимало статей» [32, с. 68]. Про виняткову роль М. Грушевського у створенні та активізації діяльності українських парламентських громад у двох перших Думах революційної доби йдеться в працях багатьох істориків [20, с. 133; 22, с. 308]. Спілкування І. Шрага та М. Грушевського у Києві й Петербурзі продовжилось й після поразки революції: обоє були членами Товариства українських поступовців, входили до тісного кола Товариства підмоги науці, літературі і штуці. Уже оприлюднене листування М. Грушевського та І. Шрага засвідчує тісне співробітництво й постійні ділові контакти між ними [26; 29; 30].

Ще одним активним чернігівським громадівцем, з яким М. Грушевський підтримував листування, був великий український письменник Михайло Коцюбинський (1864–1913). Листи М. Грушевського до нього вперше з'явилися друком у 1996 р. [25], удруге добірка побачила світ у ювілейному виданні «Українського історика» за 2002 р. Публікатор, львівський вчений В. Горинь, підготував до друку 40 листів [6]. Упорядник відзначив у передмові, що з листів випливає – «М. Грушевський цікавиться суспільним і культурним життям Чернігова» [6, с. 438]. Викликає інтерес також «широка палітра» імен діячів української культури, які згадуються у листах. З мешканців Чернігова це І. Шраг, А. Верзилов, П. Тичина [6, с. 439]. Того ж, 2002 р., листи М. Грушевського вийшли у чотиритомнику «Листи до Михайла Коцюбинського» [24]. У довіднику «Меморіальна

бібліотека Михайла Коцюбинського» зазначено 10 книг М. Грушевського, що зберігаються у фондах вищезазначеного книгосховища [28, с. 96–98]. Окрім того, наведені дані про наявні в бібліотеці числа «Літературно-наукового вістника», коли журнал редагував М. Грушевський. Варто згадати, що саме на сторінках цього видання побачили світ знакові твори письменника: «Невідомий», «Intermezzo», «Дебют», «Fata morgana», «Сон», «Що записано в книгу життя», «Тіні забутих предків» [28, с. 131–149].

Якщо залишатися в межах першого десятиліття ХХ ст., то варто відзначити, що інтерес М. Грушевського до Чернігова та його мешканців, а також, не в останню чергу, історичного минулого старовинного міста, знайшов переконливе утілення на шпальтах тижневої ілюстрованої газети «Село», яка виходила у Києві приблизно півтора роки (1909–1911). Видавцем тижневика була Г. Ямпольська, а справжнім організатором і керівником – М. Грушевський. Історично належало також чимало статей, що побачили світ на сторінках даного видання. Дослідники наголошують, що газета орієнтувалася на селян, а тому: «матеріали часопису вирізнялися легкістю стилю, доступністю форми». Іншою її особливістю стала популярність: «“Село” доходило до найдальших закутків України. Це змусило поліцію пильніше придивитися до газети» [23, с. 51–52].

За дивним збігом стаття М. Грушевського «Чернігів» побачила світ на шпальтах вищезгаданої газети якраз у дні 25-ти літнього ювілею появи першої друкованої праці історика. Він виклав своє бачення історії старовинного міста на Десні та сучасного його становища. У візії вченого: «Чернігів – стара столиця українського Задніпров'я. У найдавніших згадках літописця виступає він найважливішим містом на Задніпров'ї ще в початках Х віку». Потому йде виклад дотичних подій Київської Русі, розповідь про «чорну годину» – монголо-татарську навалу, стисла історія козацької доби, коли «Чернігів знову став поважним славним городом, столицею Чернігівського полку». У контексті нашого сюжету важливо підкреслити, як оцінював автор досягнення сучасних йому представників національно-визвольного руху: «Тепер живе в Чернігові славний український письменник Мих[айло] Коцюбинський, автор чудових повістей, славний український діяч Ілля Шраг, що був головою українських послів в першій Державній Думі, і багато ще інших письменників наших. Гарно почала розвиватися там “Просвіта”, та через незалежні обставини із неї виступили найбільш діяльні члени її, і потім вона захиріла» [12, с. 5–6; 13, с. 351–352].

Таким чином, ми бачимо, що М. Грушевський добре орієнтувався в реаліях чернігівського життя, знав про те, що за наказом чернігівського губернатора М. Родіонова з місцевої «Просвіти» виключили найактивніших її діячів, включно з М. Коцюбинським й І. Шрагом, а тому вона й «захиріла» [27, с. 771].

У подальшому, вже після повернення в радянську Україну, М. Грушевський відвідав Чернігів [21]. В. Дубровський, котрий залишив спогади про цей візит, зазначив, що у 1924 р. «Найбільше часу провів М. С. Грушевський з істориком А. Верзиловим, колишнім міським головою Чернігова і членом старої української Громади в ньому, – бо обидва вони були учнями проф. В. Б. Антоновича й зналися замолоду» [Цит. за: 21, с. 152].

Зрештою, доречно згадати й один з кращих українських історико-культурологічних наукових збірників, присвячених регіональній історії, що побачив світ наприкінці 1920-х рр. – «Чернігів і Північне Лівобережжя: огляди, розвідки, матеріали» (Київ, 1928 р.), редактором і одним з авторів якого був М. Грушевський. У статті, що стала окрасою збірника, академік дав настанову усім майбутнім українським історикам і водночас вказав на роль Чернігово-Сіверщини в історичному процесі України: «... дослідник історії українського життя в якій-небудь сфері, все з збільшеною енергією мусить звертатися до пережитків і останків сього життя, облишених в затишках лівобережного і правобережного Полісся. Тут поховані секрети Старої України – і зародки Нової» [11, 117]. Готуючи републікацію статті в історико-краєзнавчому альманасі «Чернігівщина incognita», О. Коваленко зазначив, що ця «студія містить більше запитань, аніж відповідей. Це, скоріше, звернена до майбутніх дослідників розгорнута програма вивчення історії краю» [14, с. 6]. Дослідження теми «М. Грушевський і Чернігівщина» продовжуються. З останніх публікацій варто назвати статтю Д. Никоненка [31].

На жаль, ми не виявили інформації про те, що саме члени Чернігівської «Громади» долучилися до складання вітального адреса М. Грушевському у 1910 р. У спогадах М. Грінченко та А. Верзилова, що увійшли до вищеназваного збірника, даний факт не згадується, але й не заперечується. Зокрема, А. Верзилов писав: «Взагалі Чернігівська Громада не проминала відповідної нагоди, щоб демонструвати й підтримати українську справу: чи то на похороні – вінком з українським написом, чи то адресою, написаною українською мовою, чи то протестом, чи петицією за українську мову на земських зібраннях, у міській думі, на з'їздах лікарських і т. п. Громада, як організація потайна й конспіративна, скрізь виступала в особі своїх окремих членів через інші, легальні організації, але ініціатива, часом план, виходили з Громади. Тому тяжко виділити, що стосується до виступу певного члена як громадянина і що як громадського чи політичного діяча» [8, с. 484–485].

Однак, якщо мемуари А. Верзилова прямо й не підтверджують факта надсилання привітання М. Грушевському, то й не заперечують його. Очевидно, сам ювіляр знав, що до тексту, оприлюдненого на шпальтах «Ради» доклали рук М. Коцюбинський й І. Шраг, а тому листовно дякував їм. Однак у цих подяках міститься й згадка про привіт «іменем чернігівців», – як вказано у листі до М. Коцюбинського, датованого 5 січня 1911 р. [24, с. 109]. Аналогічно виглядає подяка і в листі І. Шрагові: «сердечно дякую за привіт Вам і Михайлу Михайловичу, і всім високоповажним землякам» [29, с. 256]. Іншими словами, для ювіляра не було секретом, що за адресою в єдиній тогочасній українській газеті Російської імперії стоїть чернігівська «Громада».

Текст адреси невеликий за обсягом, був вміщений у газеті «Рада», звідки й передруковуємо його без змін і скорочень:

«Привітання проф[есору] М. С. Грушевському від чернігівців

«Високоповажний Михайле Сергієвичу. З доручення чернігівських українців вінуємо Вас з новим 1911 роком і висловлюємо сердечні бажання довгого віку, щастя та здоров'я.

Щирим серцем приєднуємося до тих вітань, до тієї пошани Вашої особи, які висловлено було з нагоди Вашого славного ювілею; вклоняємося Вашій великій праці на користь та славу України; в Вашій особі вітаємо славетного історика рідного краю та народу, що осяяв цю історію новим світлом і направив її на нову путь, що не тільки власними силами витворює українську науку, а ще своїм прикладом, своєю невсипучою працею, своїм навчанням витворив нових працівників на її ниві, публіциста, який з надзвичайним талантом і силою освітлює сучасне українське життя і показує все нові та нові шляхи, з'єднуючи це життя з минулим і вливаючи в серце надію на кращу будучність; вітаємо письменника, громадського діяча, ініціатора і поводиря наукових українських інституцій, видавця і редактора, славного голову славного "Товариства імени Шевченка" – цієї української наукової академії.

Ви, високоповажний Михайле Сергієвичу, не тільки великий історик України: пояснюючи її минуле, її колишню історію, Ви своєю діяльністю творите нову історію і єднаючи обидві наші країни в єдину Соборну Україну, віддаєте їй свій великий талант, свою надзвичайну енергію, свою невсипучу працю; Ви найвидатніший діяч останнього періоду історії України, її відродження, з ними з'єднано Ваше славне ім'я.

Дозвольте ж висловити Вам, наш дорогий, наш любий Михайле Сергієвичу, нашу глибоку, нашу сердечну пошану до Вашої великої праці і сердечне побажання, щоб Україна ще довгі часи мала на чолі своїх найкращих діячів свого великого сина» [33].

Доречно проаналізувати зміст цього, на перший погляд, типового привітання. Зазначимо, що воно призначалося для підцензурного видання, крім того, автори повинні були зважати на поновлення утисків на українське друковане слово, що їх пов'язують з сумнозвісним циркуляром П. Столипіна від 20 січня 1910 р. про заборону інородчеських спілок, товариств, організацій. Новим для українських діячів стало те, що до «інородців» прем'єр-міністр зарахував й українців. На появу документу М. Грушевський відреагував сповненням сарказму памфлетом «Гімн вдячності»: «се безсумнівна перша ластівка, яка віщує українську весну і пишній розцвіт українства під покровом начальственої сугубої опіки»,

бо якщо українців порівняли до євреїв, то мусять же і «черту оседлости» запровадити і спеціальний податок запровадити на національні цілі й українські громади дозволити й школи з українською мовою викладання відкрити. Й автор іронічно завершує свій «гімн» порівнянням з французами, котрі «святкують день зруйнування Бастилії; законопослушному українському характерові вповні б підходило святкувати день начальственного перечислення нас в іногородді. Може, воно так і буде» [9, с. 134–135].

Згодом Я. Грицак так прокоментував цей факт: «Столипін зробив історичну послугу українському руху, визнавши те, чого так довго добивалися українські діячі, – що українці є чужорідні росіянам і становлять не один, а два різні народи. Не ясно, однак, чи визнання “чужородності” українців було просто мовним ляпсусом, а чи навмисно вжитим формулюванням». Утім, на практиці це призвело до нових репресій проти організаторів публічних заходів, товариств, посилення цензурних утисків [7, с. 90]. Сам М. Грушевський у щоденниковому записі від 7 лютого 1910 р. зазначив: «Збентежив сильно циркуляр Столипіна в справі іногородчеських товариств, се може “погром” для українства», а 8 квітня того ж року зафіксував: «Закрито Просвіту» у Києві, бо «чорносотенці петербурські наперли на Столипіна» [5, с. 105, 111]. У 1911 р. змушена була припинити своє існування й Чернігівська «Просвіта». Ці обставини певною мірою пояснюють певну неконкретність змісту адреси, відсутність імен: до щоденного вжитку знову поверталася езопова мова.

Однак варто наголосити і на позитивних моментах невеликого за обсягом тексту привітання. Автори адреси добре знали всі складові непересічного внеску М. Грушевського (письменник, історик, ініціатор заснування й творець наукових інституцій, видавець, вихователь наукових кадрів) до скарбниці української науки, культури, громадського життя, чітко уявляли масштаби його постаті й повною мірою усвідомлювали її роль у націєтворчих процесах того періоду історії України, який вони переживали. Прикметно, що саме в такому контексті, як домінуючий чинник з'являється слово «відродження». Для кола тогочасних українських діячів воно значило дуже багато, як, до речі, й для самого М. Грушевського. С. Плохій, аналізуючи ставлення до постаті та наукового доробку з боку істориків – представників різних політичних поглядів й методологічних засад, звернув увагу на оцінку Д. Багалія: «Багалій, очевидно, перший дослідник праць Грушевського, який указав на чільний елемент його історіографії – гегелівську тріяду теза–антитеза–синтеза. Застосована до історії України, вона оберталася трискладовою схемою розвитку української нації: формування, занепад і відродження. Багалій писав, що Грушевський вивчав перші два як історик і брав участь у третьому як політик» [32, с. 373].

Досить актуально звучить також згадка про «єдину Соборну Україну» й розуміння ролі, яку відіграли наукові праці та практична діяльність ювіляра в поширенні цієї ідеї. Тут доречно буде навести міркування Р. Шпорлюка з приводу й зусиль М. Грушевського, й труднощів, з якими стикалася (та й донині стикається) концепція соборності. «Михайло Грушевський на початку ХХ ст. писав, що український народ може розбитися на два народи (еквівалент – серби і хорвати). Ми знаємо, хто такий був Грушевський. І якщо він думав, що існувала можливість того, що Західна Україна під Австрією і Східна Україна під Росією можуть розділитися на два окремих народи так, як серби і хорвати, – то це було серйозне питання». І далі американський історик і політолог українського походження писав: «Нинішнє покоління цього розділу не розуміє, але старші люди знають, яка велика, глибока різниця була між Галичиною і Східною Україною. До революції, до 1914 року, західні й східні українці практично не знали одні одних. Контакти були лише у дуже нечисельної частини інтелігенції (Драгоманов, Франко, Грушевський, Київська Громада)» [35, с. 43]. Отже, чернігівці, вказавши на заслуги професора у цьому доленосному питанні, продемонстрували й свою обізнаність з темою, й усвідомлення її важливості.

Нарешті, увагу сучасного історика не можуть не привернути й слова: «пояснюючи її минуле, її колишню історію, Ви своєю діяльністю творите нову історію». Знову ж таки, ми не знаємо, чи хтось із чернігівських громадівців читав статтю «Звичайна схема “руської” історії і справа раціонального укладу історії східного слов'янства» (1904 р.), яка

«започаткувала у світовому вимірі право українців на свій, відмінний від росіян історичний процес, обґрунтувала претензії на тисячолітню тяглість своєї історії» [4, с. 296], але цілком в дусі сучасних націологів розуміли значення національно орієнтованого історичного нарративу для народу, який бореться за своє звільнення від колоніальної залежності. Свідомо чи ні, але вони зачепили один з наріжних каменів, на яких тримається сучасна наука: «Ангел історії», як схарактеризував цей необхідний компонент творення націй Б. Андерсен, наголосивши на тому, що він «безсмертний» [1, с. 201]. Іспанська дослідниця Монтсеррат Гібернау про це ж явище написала значно доступніше: «Давність використовують як джерело легітимності для нації та її культури. Вона пов'язує індивідів із минулим, що охоплює і їхнє власне життя і життя їхніх предків. Давність увиразнює один з головних елементів ідентичності, а саме: неперервність у часі, й завдяки цьому сприяє збереженню колективного Я. Визнання і документальне підтвердження давності культури – сучасна діяльність яка, крім того, забезпечує нації та їхні культури видатним родоводом, тож інівиди, озираючись у часі, бачать не позбавлену сенсу пустоту, де немає жодної згадки про їхнє колективне походження, а звитяги предків, які надихають і надають упевненості» [16, с. 25–26]. Які б аспекти цієї вічно актуальної проблеми – походження й формування сучасних націй – не розглядали вчені, але історична складова у їхніх концепціях завжди присутня.

У контексті нашої теми важливо підкреслити, що чернігівці, висловлюючи повагу своєму великому історикові, пошановували й осмислювали його внесок у майбутнє України, яке вони мислили насамперед у збереженні мови, культури, традицій, духовності рідного народу. Питання щодо політичного устрою можна дискутувати, але проблема національної ідентичності хвилювала їх так само, як і теперішніх адептів українства.

Святування 25-річчя літературної діяльності М. Грушевського, до якого долучилися представники чернігівської «Громади», продемонстрували, що ідеї, щедрим генератором яких був молодий ювіляр, поширювалися по всій Україні, їх поділяла тодішня поступова національно свідомо інтелігенція. Серед цих концептів особливе значення (і це підтверджують сучасні дослідники) мали переконання про окремішню від росіян історію українців, єдність східної і західної гілок українства, нагальну потребу берегти й розвивати національну культуру, рідну мову, науку, творити духовний світ. В міру своїх сил і можливостей чернігівські громадяни теж долучилися до цієї широко закроєної, добре вмотивованої й перспективної діяльності.

Список використаних джерел

1. Андерсен Б. Уявлені спільноти: Міркування щодо походження й поширення націоналізму / Б. Андерсен; пер. з англ. В. Морозова. – Друге, переробл. вид. – К.: Критика, 2001. – 272 с.
2. Бурлака Г. Письменницька спадщина Михайла Грушевського / Г. Бурлака // Грушевський М. С. Твори: У 50 т. / М. С. Грушевський; Редкол.: П. Сохань, Я. Дашкевич, І. Гирич та ін.; Голов. ред. П. Сохань. – Львів: Світ, 2011. – Т. 12: Серія «Літературно-критичні та художні твори: Поезія (1882–1903); Проза, драматичні твори, переклади (1883–1886)» / Упоряд. Г. Бурлака. – С. V–XXI.
3. Винар Л. Думки з приводу п'ятдесятих роковин смерті М. Грушевського / Л. Винар // Український історик. – 1984. – № 1–4 (81–84). – С. 7–20.
4. Гирич І. Українські інтелектуали і політична окремішність (середина XIX – початок XX ст.) / І. Гирич. – К.: Укр. письменник, 2014. – 496 с.
5. Гирич І. Щоденник Михайла Грушевського за 1910 рік / І. Гирич, О. Тодійчук // Український історик. – 2002. – № 1–4 (152–155). – С. 96–127.
6. Горинь В. Листи М. Грушевського до М. Коцюбинського / В. Горинь // Український історик. – 2002. – № 1–4 (152–155). – С. 436–464.
7. Грицак Я. Й. Нарис історії України: формування модерної української нації XIX–XX ст. / Я. Й. Грицак. – К.: Генеза, 1996. – 360 с.

8. Грінченко М., Верзилів А. Чернігівська Українська Громада: спогади / М. Грінченко, А. Верзилів // Чернігів і Північне Лівобережжя: огляди, розвідки, матеріали / під ред. М. Грушевського. – [К.]: ДВУ, 1928. – С. 463–487.
9. Грушевський М. С. Гімн вдячності // М. С. Грушевський // Твори: У 50 т. / М. С. Грушевський; Редкол.: П. Сохань, Я. Дашкевич, І. Гирич та ін.; Голов. ред. П. Сохань. – Львів: Світ, 2005. – Т. 2: Серія «Суспільно-політичні твори (1907–1914)» / Упоряд. І. Гирич, Є. Панькова. – С. 131–135.
10. Грушевський М. С. Твори: У 50 т. / М. С. Грушевський; Редкол.: П. Сохань, Я. Дашкевич, І. Гирич та ін.; Голов. ред. П. Сохань. – Львів: Світ, 2011. – Т. 12: Серія «Літературно-критичні та художні твори: Поезія (1882–1903); Проза, драматичні твори, переклади (1883–1886)» / Упоряд. Г. Бурлака. – 544 с.
11. Грушевський М. Чернігів і Сіверщина в українській історії: кілька спостережень, здогадів і побажань / М. Грушевський // Чернігів і Північне Лівобережжя: огляди, розвідки, матеріали / під ред. М. Грушевського. – [К.]: ДВУ, 1928. – С. 101–117.
12. Грушевський М. Чернігів / М. Грушевський // Село. – 1910. – 24 червня. – № 25. – С. 5–6.
13. Грушевський М. С. Чернігів / М. С. Грушевський // Твори: У 50 т. / М. С. Грушевський; Редкол.: П. Сохань, Я. Дашкевич, І. Гирич та ін.; Голов. ред. П. Сохань. – Львів: Світ, 2005. – Т. 3: Серія «Суспільно-політичні твори (1907 – березень 1917)» / Упоряд. Є. Панькова. – С. 351–352.
14. Грушевський М. Чернігівщина і Сіверщина в українській історії: кілька спостережень, здогадів і побажань / М. Грушевський; підгот. до друку і передм. О. Коваленка // Чернігівщина incognita. – Вид. 2-ге, випр. і доп. – Чернігів: РВК «Деснянська правда», 2008. – С. 5–18.
15. Грушевський М. С. Щоденник (1888–1894 рр.) / М. С. Грушевський; упоряд., комент., післямова Л. Зашкільняка; Інститут укр. археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського НАН України; ЦДІА України, м. Львів. – К., 1997. – 264 с.
16. Гібернау М. Ідентичність націй / М. Гібернау; пер. з англ. П. Таращук. – К.: Темпора, 2012. – 304 с.
17. Дашкевич Я. Постаті: Нариси про діячів історії, політики, культури / Я. Дашкевич. – 2-ге вид., виправл. і доп. – Львів: Львівське відділення ІУАД ім. М. С. Грушевського НАНУ; Літ. агенція «Піраміда», 2007. – 808 с.
18. Дорошенко Д. З моїх зустрічей з Михайлом Грушевським / Д. Дорошенко // Український історик. – 1998. – № 1–4 (136–139). – С. 119–121.
19. І. Л. Шраг. Документи і матеріали / Упоряд. В. М. Шевченко та ін. – Чернігів, 1997. – 167 с.
20. Іваницька С. Українська ліберально-демократична партійна еліта: «колективний портрет» (кінець XIX – початок XX ст.) / С. Іваницька. – Запоріжжя: Просвіта, 2011. – 452 с.
21. Коваленко О. Михайло Грушевський: тиждень в Чернігові / О. Коваленко, Г. Курас // Сіверянський літопис. – 1999. – № 1. – С. 144–156.
22. Коник О.О. Депутати Державної Думи Російської імперії від губерній Наддніпрянської України (1906–1917 рр.) // О.О. Коник; наук. ред. С. І. Світленко. – Дніпропетровськ: Герда, 2013. – 454 [2] с.: табл.
23. Крупський І. В. Національно-патріотична журналістика України (Друга половина XIX – перша чверть XX ст.) / І. В. Крупський. – Львів: Світ, 1995. – 184 с.
24. Листи до Михайла Коцюбинського: В 4 т. – Ніжин: ТОВ ВКП «Аспект», 2002. – Т. 2: Горошовський – Іткін / Упоряд. та ком. В. Мазного. – 344 с.
25. Листи Михайла Грушевського до Михайла Коцюбинського / Упоряд. Л. Зеленська // Наукові записки [Чернігівський літературно-меморіальний музей-заповідник М. М. Коцюбинського]. – Чернігів: РВК «Деснянська правда», 1996. – С. 111–146.

26. Листи Михайла Грушевського до Іллі Шрага / Авт. передм. та упор. Т. Демченко та В. Онищенко // Літературний Чернігів. – 1997. – № 10. – С. 82–86.
27. Малюта О. «Просвіти» і Українська Державність (друга половина XIX – перша половина XX ст.) / О. Малюта. – К.: Вид. центр «Просвіта», 2008. – 840 с.
28. Меморіальна бібліотека Михайла Коцюбинського. Короткий опис / упоряд. Коцюбинська Н. М. та ін. – Чернігів: Десна Поліграф, 2015. – 336 с.
29. Нагорнєва Н. Листи Михайла Грушевського до Іллі Шрага / Н. Нагорнєва // Український історик. – 1998. – № 1–4 (136–139). – С. 253–259.
30. Наулко В.І. Листи І.Л. Шрага до М. С. Грушевського / В.І. Наулко, Д.М. Семко // Вісник Київ. славістичного університету. Серія: історія. – 2005. – Вип. 23. – С. 236–266.
31. Никоненко Д. Академик Михаил Грушевский и Чернигово-Сиверщина: обрученные историей / Д. Никоненко // Науково-історичні читання, присвячені 140-річчю з дня народження М. С. Грушевського (Мінськ, 22 грудня 2006 р.) / Білоруський держ. університет; За заг. ред. О. А. Яновського, В. М. Бойка. – Ніжин: ТОВ «Видавництво “Аспект-Поліграф”», 2007. – С. 20–27.
32. Плохій С. Великий переділ: Незвичайна історія Михайла Грушевського / С. Плохій; автор. перекл. з англ. М. Климчука. – К.: Критика, 2011. – 600 с.
33. Привітання проф. М. С. Грушевському від чернігівців // Рада (Київ). – 1910. – № 296. – 30 грудня (12 січня 1911 р.). – С. 2.
34. Тельвак В. В. П'ять ювілеїв Михайла Грушевського / В. В. Тельвак // Укр. іст. журнал. – 2016. – № 2. – С. 4–50.
35. Шпорлюк Р. У пошуках майбутнього часу: статті та есеї / Р. Шпорлюк. – К.: Грані-Т, 2010. – 256 с. – (Серія «De profundis»).

References

1. Andersen B. Uyavleni spil'noty: Mirkuvannya shchodo pokhodzhtnnya i poshyrennya natsionalizmu / B. Andersen; per. z angl. V. Morozova. – K.: Krytyka, 2001. – 272 s.
2. Burlaka H. Pys'mennyts'ka spadshchyna Mykhaila Hrushevs'kogo / H. Burlaka // Hrushevs'kyi M.S. Tvory u 50 tomakh / M.S. Hrushevskiyi; Redkol.: P. Sokhan', Ya. Dashkevych, I. Hyrych; Holov. red. P. Sokhan'. – Lvyy: Svit, 2011. – T. 12: Seriya "Literaturno-krytychni ta khudozhni tvory: poeziya (1882–1903); proza, dramatychni tvory, pereklady (1883–1886)" / uporyad. H. Burlaka. – S. V–XXI.
3. Vynar L. Dumku z pryvodu p'yatdesyatykh rokovyn smerty M. Hrushevs'kogo / L. Vynar // Ukrayins'kyi istoryk. – 1984. – № 1-4 (81-84). – S. 7–20.
4. Hyrych I. Ukrayins'ki intelektualy i politychna okremishnist' (seredyna XIX – pochatok XX st.) / I.B. Hyrych. – K.: Ukr. pys'mennyk, 2014. – 496 s.
5. Hyrych I. Shchodennyk Mykhaila Hrushevs'kogo za 1910 rik / I. Hyrych, O. Todiychuk // Ukrayins'kyi istoryk. – 2002. – № 1-4 (152-155). – S. 96–127.
6. Horyn' V. Lysty M. Hrushevs'kogo do M. Kotsyubyns'kogo / V. Horyn' // Ukrayins'kyi istoryk. – 12002. – № 1-4 (152-155). – S. 436–464.
7. Hrytsak Ya. J. Narys istorii Ukrainy: formuvannya modernoyi ukrayins'koyi natsiyi / Ya. J. Hrytsak. – K.: Heneza, 1996. – 360 s.
8. Hrinchenko M., Verzyliv A. Chernihivs'ka ukrayins'ka hromada: spohady / M. Hrinchenko, A. Verzyliv // Chernihiv i Pivnichne Livoberezhzhya: ohlyady, rozvidky, materialy /pid red. M. Hrushevs'kogo. – [K.]: DVU, 1928. – S. 463–487.
9. Hrushevskiyi M.S. Himn vdyachnosti // Hrushevskiyi M.S. Tvory u 50 tomakh / M.S. Hrushevskiyi; Redkol.: P. Sokhan', Ya. Dashkevych, I. Hyrych; Holov. red. P. Sokhan'. – Lvyy: Svit, 2005. – T. 2: Seriya «Suspil'no-politychni tvory» (1907–1914) / uporyad. I. Hyrych, Ye. Pan'kova. – S. 131–135.
10. Hrushevs'kyi M.S. Tvory u 50 tomakh / M.S. Hrushevskiyi; Redkol.: P. Sokhan', Ya. Dashkevych, I. Hyrych; Holov. red. P. Sokhan'. – Lvyy: Svit, 2011. – T. 12: Seriya "Literaturno-krytychni ta khudozhni tvory: poeziya (1882–1903); proza, dramatychni tvory, pereklady (1883–1886)" / uporyad. H. Burlaka. – 544 s.

11. Hrushevs'kyi M.S. Chernihiv i Sivershchyna v ukrayins'kiy istoriyi: kil'ka sposterezhen', zdohadiv i pobazhan' / M.S. Hrushevskiy // Chernihiv i Pivnichne Livoberezhzhya: ohlyady, rozvidky, materialy /pid red. M. Hrushevs'kogo. – [K.]: DVU, 1928. – S. 101–117.
12. Hrushevs'kyi M.S. Chernihiv / M.S. Hrushevskiy // Selo. – 1910. – 24 chervnya. – № 25. – S. 5–6.
13. Hrushevs'kyi M.S. Chernihiv // Hrushevskiy M.S. Tvory u 50 tomakh tomakh / M.S. Hrushevskiy; Redkol.: P. Sokhan', Ya. Dashkevych, I. Hyrych; Holov. red. P. Sokhan'. – Lvyy: Svit, 2005. – T. 3: Seriya «Suspil'no-politychni tvory» (1907 – berezen' 1917) / uporyad. Ye. Pan'kova. – S. 351–352.
14. Hrushevs'kyi M. Chernihivshchyna i Sivershchyna v ukrayins'kiy istoriyi: kil'ka sposterezhen', zdohadiv i pobazhan' / M. Hrushevs'kyi; pidgot. do druku i peredm. O. Kovalenka // Chernihivshchyna incognita. – Vyd. 2-ge, vypr. i dop. – Chernihiv: RVK "Desnyans'ka pravda", 2008. – S. 5–18.
15. Hrushevs'kyi M.S. Shchodennyk (1888–1894 rr.) / M.S. Hrushevskiy; uporyad., koment., pislyamova L. Zashkil'nyaka. – K., 1997. – 264 s.
16. Gibernau M. Identychnist' natsiy / M. Gibernau; per. z angl. P. Tarashchuk. – K.: Tempora, 2012. – 304 s.
17. Dashkevych Ya. Postati: Narysy pro diyachiv istoriyi, polityky, kul'tury / Ya. Dashkevych. – 2-ge vyd., vypr. i dop. – Lvyy: Lit. agentsiya "Piramida", 2007. – 808 s.
18. Doroshenko D. Z moikh zustrichey z Mykhailom Hrushevs'kym / D. Doroshenko // Ukrayins'kiy istoryk. – 1998. – # 1-4 (136-139). – S. 119–121.
19. I.L. Shrag. Dokumenty i materialy / uporyad. V. M. Shevchenko ta in. – Chernihiv, 1997. – 167 s.
20. Ivanyts'ka S. Ukrayins'ka liberal'no-demokratychna partiyna elita (kinets' XIX – pochatok XX st.) / S. Ivanyts'ka. – Zaporizhzhya: Prosvita, 2011. – 452 s.
21. Kovalenko O. Mykhailo Hrushevs'kyi: tyzhden' v Chernihovi / O. Kovalenko, H. Kuras // Siveryans'kyi litopys. – 1999. – № 1. – S. 52–54.
22. Konyk O.O. Deputaty Derzhavnoyi Dumy Rosiys'koyi imperiyi vid Naddnipryans'royi Ukrayiny (1905–1917 rr.) / O.O. Konyk; nauk. red. S.I. Svitlenko. – Dnipropetrovs'k: Herda, 2013. – 454 [2] s.: tabl.
23. Kryps'kyi I.V. Natsional'no-patriotychna zhurnalistyka Ukrayiny / I.V. Kryps'kyi. – Lvyy: Svit, 1995. – 184 s.
24. Lysty do Mykhaila Kotsyubyns'kogo: U 4 t. – Nizhyn.: TOV VKP "Aspekt", 2002. – T. 2 / uporyad. ta kom. V. Maznogo. – 344 s.
25. Lysty Mykhaila Hrushevs'kogo do Mykhaila Kotsyubyns'kogo / uporyad. L. Zelens'ka // Naukovi zapysky. – Chernihiv: RVK "Desnyans'ka pravda", 1996. – S. 111–146.
26. Lysty Mykhaila Hrushevs'kogo do Illi Shraga / avt. peredm. ta uporyad. T. Demchenko i V. Onyshchenko // Literaturnyi Chernihiv. – 1997. – № 10. – S. 82–86.
27. Malyuta O. "Prosvity" i Ukrayins'ka Derzhavnist' (druha polovyna XIX – persha polovyna XX st.) / O. Malyuta. – K.: Prosvita, 2008. – 840 s.
28. Memorial'na biblioteka Mykhaila Kotsyubyns'kogo. Korotkyi opys / uporyad. N.M. Kotsyubyns'ka ta in. – Chernihiv: Desna Poligraf, 2015. – 336 s.
29. Nagornyeva N. Lysty Mykhaila Hrushevs'kogo do Illi Shraga / N. Nagornyeva // Ukrayins'kiy istoryk. – 1998. – № 1-4 (136-139). – S. 253–259.
30. Naulko V.I. Lysty Illi Shraga do Mykhaila Hrushevs'kogo / V.I. Naulko, D.M. Semko // Visnyk Kyiv. slavistychnogo universytetu. Seriya: Istorya. – 2005. – V. 23. – S. 236–266.
31. Nikonenko D. Akademik Mykhail Grushevskiy i Chernigovo-Sivershchyna: obruchennyie ictoriyey / D. Nikonenko // Naukovo-ictorychni chytannya, prysvyacheni 140-richnytsi z dnya narodzhennya M.S. Hrushevs'kogo (Mins'k, 22 hrudnya 2006 r.); Bilorus'ryi derzh. universytet; za zag. red. O.Ya. Yanovs'kogo, V.M. Boika. – Nizhyn.: TOV "Vydavnytsvo "Aspekt-Poligraf", 2007. – S. 20–27.

32. Plokhii S. Velykyi peredil: Nezvychayna istoriya Mykhaila Hrushevs'kogo / S. Plokhii; avtor. per. z angl. T. Klymchuka. – K.: Krytyka, 2011. – 600 s.
33. Pryvitannya prof. M.S. Hrushevskomu vyd chernihivtsiv // Rada (Kyiv). – 1910. – № 296. – 30 dekabrya (12 sichnya 1911). – S. 2.
34. Tel'vak V.V. P'yat' uvileyiv Mykhaila Hrushevs'kogo / V.V. Tel'vak // Ukrayins'kyi istorychnyi zhurnal. – 2016. – № 2. – S. 4–50.
35. Shorlyuk R. U poshukah maibutnyogo chasu: staty ta eseyi / R. Shorlyuk. – K.: Grany-T, 2010. – 256 s. – (Seriya “De profundis”).

УДК 94(477)+372(48)

Дояр Л.В.,

кандидат історичних наук, доцент,
Національна академія керівних кадрів
культури і мистецтв (Україна, Київ),
kev@nakkkim.edu.ua

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА 1922–1923 РР. В УСРР: НАСЛІДКИ СТАТУСНОГО ЗРОСТАННЯ КРИВОГО РОГУ

У даній статті розглядається реформований адміністративно-територіальний устрій Радянської України 1920-х рр., що став вагомим чинником зростання та подальшого розвитку Кривого Рогу. На думку автора, статусне підвищення міста забезпечило відбудову його господарства, поновлення роботи дореволюційних та появу нових господарських об'єктів, започаткувало міську металургійну галузь та унікальну сировинно-переробну базу держави; зумовило докорінне перепланування та перетворення колишнього міщанського містечка з хаотичною забудовою околиць на єдиний населений пункт. В подальшому це сприяло зростанню чисельності його населення, формуванню транспортної, соціально-економічної та культурної інфраструктури. Також особливий акцент зроблено на тому, що підвищення статусного рівня Кривого Рогу започаткувало становлення системи вищої освіти, науково-дослідних установ для потреб гірничо-рудної промисловості та зародження наукової історії міста.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, триступенева система управління, округ, Криворізька округа, Криворіжсталь, Соцмісто, Криворізький вечірній робітничий технікум.

Doyar L.V.,

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor,
National Academy of culture and arts management
(Ukraine, Kyiv), kev@nakkkim.edu.ua

Administrative territorial reform 1922–1923 years in the USSR: Consequences of the status growth of the Kryvyi Rih

This article discusses the reformed administrative divisions of Soviet Ukraine 1920 years, which became an important factor in the growth and further development of Kryvyi Rih. According to the author, the status increase of the city provided for the restoration of its economy, the resumption of pre-revolutionary and the emergence of new economic projects, the city launched a unique metallurgy and processing of raw materials, base state, has led to a radical redevelopment and transformation of the former bourgeois town with chaotic conurbation to the only settlement. In the future it contributed to the growth of its population, the formation of transport, socio-economic and cultural infrastructure. Also, a special emphasis is placed on the fact that raising the status level of

Kryvyi Rih initiated the formation of a higher education system, research institutions for the needs of the mining industry and the birth of the scientific history of the city.

Key words: *administrative divisions, three-level management, district, county Krivorozhskaya, Kryvorizhstal, Sotsgorod, Krivorizky evening working college.*

Дояр Л.В.,

*кандидат исторических наук, доцент,
Национальная академия руководящих кадров
культуры и искусств (Украина, Киев),
kev@nakkkim.edu.ua*

Административно-территориальная реформа 1922–1923 гг. в УССР: последствия статусного роста Кривого Рога

В данной статье рассматривается реформированное административно-территориальное устройство Советской Украины 1920-х гг., что стало весомым фактором роста и дальнейшего развития Кривого Рога. По мнению автора, статусное повышение города обеспечило восстановление его хозяйства, возобновление работы дореволюционных и появление новых объектов, положило начало городской металлургической отрасли и уникальной сырьевой перерабатывающей базы государства; обусловило коренную перепланировку и преобразование бывшего мещанского городка с хаотичной застройкой окраин в единый населенный пункт. В дальнейшем это способствовало росту численности его населения, формированию транспортной, социально-экономической и культурной инфраструктуры. Также особый акцент сделан на том, что повышение статусного уровня Кривого Рога обусловило становление системы высшего образования, научно-исследовательских учреждений для нужд горно-рудной промышленности и зарождение научной истории города.

Ключевые слова: *административно-территориальное устройство, трехступенчатая система управления, округ, Криворожский округ, Криворожсталь, Соцгород, Криворожский вечерний рабочий техникум.*

У Кривому Розі, що здобув заслуженої слави промислової перлини держави, завжди гостро стояло питання про невідповідність адміністративно-територіального статусу міста тій вагомій ролі, яку він відіграє у житті країні. За радянських часів обговорювалася ідея утворення самостійної Криворізької області, але робилося це підкилимно, адже послаблення економічного потенціалу Дніпропетровської області не входило у плани дніпропетровського клану, що правив як у Москві (Л.І. Брежнев), так і в Києві (В.В. Щербицький). Для патріотів Криворіжжя це питання стало підґрунтям прихованих «антигубернських» настроїв у місті. Тож, як тільки став відчутним подих перебудови, у Кривому Розі заговорили про здобуття більш високого адміністративно-територіального статусу. На ганку міського драматичного театру почався збір підписів криворіжців, і, варто зазначити, небайдужих до цього питання виявилось чимало. Однак, свобода мислення та дій часів горбачовської перебудови виявилася черговою примарою, і надії було поховано. Наступним «обіцяльником» у справі статусного підвищення Кривого Рогу став четвертий президент України – зрозуміло, що останній використав популярну ідею лише для підвищення свого рейтингу у передвиборчій кампанії. Тож, проблема і наразі залишається актуальною: місто, яке за кількістю населення утричі перевищує деякі обласні центри України, не може мати статус «районного містечка».

Слід зазначити, що у новітній історії України вже був період, коли поставлене питання вирішувалося позитивно. І, хоча той період був нетривалим у часі, але в історичному розвитку Кривого Рогу він відіграв дуже важливу роль. Мова йде про адміністративно-територіальну реформу 1922 – 1923 рр., коли було введено триступеневу систему управління Українською Соціалістичною Радянською Республікою і Кривий Ріг став центром Криворізької округи. Саме тоді, місто набуло статусу, однакового з Києвом, Катеринославом, Одесою тощо.

Історіографія поставленої проблеми переважно носить загальний характер. Фундаментальні дослідження адміністративно-територіальних реформ 1920–1930-х рр. в УСРР–УРСР здійснила професор Я.В. Верменич [2, с. 327; 3, с. 82-92]. Формування Криворізької міської ради з 1920 р. по 1941 р. дослідив місцевий краєзнавець О.О. Мельник [13]. Зокрема, в роботі останнього розглянуто тогочасний виборчий процес, функціонування міського депутатського корпусу та діяльність робочих секцій міськради Кривого Рогу у міжвоєнний період.

Однак, мусимо підкреслити, що питання окружного статусу Кривого Рогу, в контексті його епохального впливу на увесь подальший розвиток міста, у попередніх розвідках не ставився. Окрім того, залишилася недослідженою і специфіка функціонування Кривого Рогу як окружного міста. Таким чином, представлена стаття, у загальному сенсі, присвячена проблемі взаємозв'язку адміністративно-територіального устрою держави і розвитку його чинних одиниць, та безпосередньо досліджує історичні наслідки статусного зростання Кривого Рогу.

Як відомо, 25 жовтня 1922 р. ВУЦВК прийняв Постанову «Про адміністративно-територіальний поділ УСРР і про спрощення радянського апарату», згідно з якою було запропоновано триступеневу систему управління, а саме: округ–район–село. 12 квітня 1923 р. вийшла наступна постанова ВУЦВК «Про новий адміністративно-територіальний поділ України», якою скасовувалися волості і повіти. Того дня було утворено 53 округи, що ділилися на 706 районів. Згодом, після остаточної ліквідації губерній 3 червня 1925 р. було встановлено 41 округ, 680 районів, 10314 сільрад, 70 міських і 155 селищних рад. Як наслідок, на кінець 1925 р. кількість адміністративно-територіальних одиниць в УСРР істотно скоротилася – з 17896 до 11260 – що помітно віддзеркалилося на кількості тогочасного апарату управлінців. Таким чином, округ став найвищою ланкою радянського територіального устрою, а відповідні зміни увійшли до другої Конституції УСРР (1929 р.) [10, с. 1-2]. Зокрема, 49-а стаття основного закону республіки визначала, що органами радянської влади на місцях є ради депутатів та окружні (районні) ради та обрані ними виконкоми. Стаття 51-ша демонструвала зростання ролі міської ради окружного міста, адже, саме її представники становили кістяк окружних з'їздів рад [10, с. 2].

Під час вищезазначеної реформи виникла Криворізька округа з центром у колишньому позаштатному містечку Кривий Ріг. Відтоді місто почало зростати і мужніти. І хоча нововведення не проіснувало й десяти років (2 вересня 1930 р. ВУЦВК і РНК УСРР своєю спільною постановою запровадили двоступеневу систему управління (центр–район), а в 1932 р., по суті, повернулися до колишніх губернських традицій, увівши триступеневість на базі утворених областей (центр–область–район), окружний статус Кривого Рогу відіграв вагомий роль у його подальшому становленні та розвитку.

Ясна річ, що за умов тотальної розрухи часів Першої світової та громадянської воєн, окупації, інтервенції, революційних подій, визначальним напрямком розвитку Кривого Рогу стала відбудова народного господарства, а його ключовим сегментом – реанімація гірничорудної галузі Криворіжжя [5, с. 37-46]. Кардинального відновлення потребувало все рудникове обладнання, адже, радянська влада ставила амбітні завдання на майбутнє. Керівник створеного у 1922 р. Південно-рудного тресту (далі – ПРТ) І.І. Матрозов, говорячи про підсумки і перспективи розвитку Південно-рудної промисловості, вже у березні 1925 р. міркував глобально, називаючи гірничорудну галузь Криворіжжя тим «колесом», зупинка якого «може сильно позначитися на русі промислового життя усїєї держави» [8, с. 3]. І якщо у 1925 р. ПРТ складав лише програму-мінімум, то станом на 1929 – 1930 рр. гірничорудна галузь Криворіжжя мусила перевищити довоєнний рівень видобутку руди – і це при тому, що у 1923 р. було виконано лише 7% довоєнного видобутку [5, с. 42]. Місцева газета «Червоний гірник», розповідаючи про відбудову рудників Криворіжжя, у 1925 р. писала, що тільки на двох із них (рудник «Пролетарій» та ім. Троцького) нараховується близько 121 млн. пудів рудних покладів найвищого гатунку (65–67% вмісту заліза), з яких розроблено лише 15 млн пудів [4, с. 2]. Такі значні промислові перспективи підкріплювалися й іншими

оптимістичними планами щодо розвитку Кривого Рогу як окружного міста: на вищеназваних копальнях було підготовлено 3 підйомники, поставлено до ладу електростанцію, збудовано літні майстерні, театр, робітничі казарми, квартири для сімейних робітників тощо.

Взагалі, надання Кривому Рогу більш високого адміністративного статусу змінило сам вектор повоєнної (1920-х рр.) відбудови Криворізького залізничного басейну. Остання почала здійснюватися за новими принципами [5, с. 42-43]. Якщо у 1921 р. ставилося завдання відновити роботу рудників, то у 1923 р. мова вже йшла про переобладнання, про відповідність вітчизняних технічних вимог європейським стандартам [5, с. 43]. З метою отримання коштів на реконструкцію гірничорудної галузі Кривого Рогу ПРТ намагався забезпечити безперебійне постачання сировини за кордон. На початку 1925 р. ПРТ підписав угоду на вивіз 1 млн тон залізної руди [5, с. 43].

На наше переконання, окружний статус Кривого Рогу став рятівною обставиною під час дискусії про «вичерпане Криворіжжя», що розгорнулася на початку 1930 р. Спровоковане тогочасними працівниками Південно-рудного тресту та геологічного комітету та підтримане газетою «За індустріалізацію» гасло, за умов селищного статусу Кривого Рогу, цілком ймовірно, могло спрацювати у руйнівному напрямку. Адже, спростування хибної теорії спиралося не тільки на доведення значних запасів руди у Кривбасі, але й на наявність відповідної промислової бази, людських ресурсів, транспортної мережі та іншої супутньої інфраструктури. А той факт, що керівна ланка ПРТ не хотіла переїздити зі столичного Харкова у Кривий Ріг, а влаштувала собі «переводи» у Москву, де діяло об'єднання «Сталь», свідчить лише про те, що влада суттєво запізнилася у справі статусного підвищення Кривого Рогу. «Ми за велике індустріальне Криворіжжя», – писали шахтарі у листі до редакції газети «Комуніст» [17, с. 1]. «Дамо відсіч тим, хто передчасно хоронить криворізьку руду: Криворіжжя дає 69% всесоюзного видобутку, запаси на розвіданих ділянках становлять понад 800 млн тон руди і 40 млрд тон кварциту», – підкреслював колектив редакції газети «Червоний гірник» [18, с. 1].

З наданням Кривому Рогу статусу окружного міста у владних кабінетах заговорили про наявність у криворізьких надрах рідкісних і дорогоцінних елементів. Так, про існування у Кривбасі міді видатний геолог С.О. Конткевич писав ще у 1880 р. У кварцитових жилах і сланцях з колчеданом було знайдено золото і срібло. У зоні обвалення шахти ім. Будьонного було знайдено запаси миш'яку, на рудоуправлінні ім. Шварца поклади вольфраму, молібдену та олова. За наказом наркому важкої промисловості С. Орджонікідзе у січні 1936 р. у Кривбас було відряджено другу комісію з розвідування нових металів. Останню очолив професор В. Лучицький [7, с. 3].

Окружний статус Кривого Рогу позитивно позначився на освітянській галузі: саме в роки існування Криворізької округи (1923–1930 рр.) відбулося реформування вищої гірничої освіти у Кривому Розі. Остання пройшла шлях від технікуму I ступеню (фактично, підготовчих курсів) до повноцінного інституту [6, с. 13-16]. Завдяки окружному статусу влітку 1925 р. органи місцевої Окрпрофосвіти отримали підвищені квоти на навчання, а саме: на округ було виділено 57 місць у робітфаках, 120 – у технікумах, 179 – в інститутах [15, с. 4]. Приймалися особи з 18-річного віку, що мали 3 роки виробничого стажу. Вступні іспити проводилися тепер у Кривому Розі, де, після запровадження нової адміністративної системи, почала діяти власна екзаменаційна комісія. Вимоги до контингенту вступників (члени КП(б)У, ЛКСМУ, профспілок, комітетів незаможних селян, учні професійних шкіл, демобілізовані червоноармійці, селяни) сприяли поступовій зміні соціального обличчя міста – розвивалися відповідні політичні та громадські організації, у місто на постійне місце проживання звідусіль їхали солдати, матроси, селяни тощо. Раднарком УСРР ухвалив асигнування в обсязі 9 млн 790 тис. крб. на будівництво об'єктів вищої освіти у 1929–1930 рр. Серед останніх було названо навчальний корпус і гуртожиток для студентів Криворізького вечірнього робітничого технікуму [1, с. 7]. За архівними даними, станом на 1 жовтня 1933 р. Криворізький гірничорудний інститут, що став правонаступником КВРТ, був найбільшим з 9-ти інститутів Наркомату важкої промисловості в УСРР: між тим,

у підпорядкуванні останнього, окрім КГРІ, тоді знаходилися Дніпропетровський інженерно-будівельний, Миколаївський корабельний, Харківський геодезичний, Луганський машинобудівний, Запорізький інститут сільськогосподарського машинобудування, Лисичанський гірничий, Шосткинський хіміко-технологічний, Краматорський машинобудівний [19, арк. 1]. Зараз навіть дивно чути, але на початку 1930-х рр. ці поважні навчальні заклади відставали від Криворізького гірничорудного інституту в усіх базових показниках: контингенту студентів, загальній площі, кількості аудиторій і лабораторій, наявності майстерень і гуртожитків. Найближчий до КГРІ Миколаївський корабельний мав удвічі меншу площу, у п'ять разів менше лабораторій, на 30% менше навчальних аудиторій і, взагалі, не мав майстерень. Окрім КГРІ, майстерні були лише у Луганського машинобудівного інституту. Тож, коли у 1936 р. КГРІ був закритий, а його студенти і майно переведені до Дніпропетровська – громадськість міста сприйняла це як шкідницьку дію. Тогочасний ректор КГРІ М.К. Правицький (1936–1951 рр.), не знайшовши правди на місці, поїхав у Москву до наркома Л. Кагановича. Останній назвав закриття КГРІ «справою вовчих рук» і наказав відновити роботу закладу. Отже, у боротьбі зі шкідництвом сталінські посіпаки помилялися не завжди.

Швидкий розвиток вищої освіти у Кривому Розі супроводжувався затвердженням місцевої академічної науки. У 1933 р. почав діяти науково-дослідний гірничорудний інститут, дослідження і відкриття якого набували всесоюзного значення і широко запроваджувалися у виробництві. Головний інженер НДГРІ Г.М. Малахов, що впродовж 1951–1973 рр. був ректором КГРІ, винайшов пристрій, який назвав ім'ям гірничого техника Міняйла. Взагалі, мати ректорів-раціоналізаторів стало хорошою традицією Кривого Рогу: так, ректор КГРІ Г.Б. Римша (1931–1932 рр.) винайшов з'ємні коронки для бурів, застосування яких підвищувало продуктивність бурильників на 25% [9, с. 17-18]; ректор КГРІ О.О. Костюков (1932–1933 рр.) започаткував у Кривбасі метод багатозабійного буріння [6, с. 68-71]. Інакше кажучи, вже у довоєнні часи Кривий Ріг мав знаменитих вчених і потужну базу для їх досліджень. Не відставали від своїх наставників і учні. Так, випускник Криворізького вечірнього робітничого технікуму 1928 р. Є.С. Мошиченко став не просто керівником гірничої галузі, а здійснив вагомий внесок у раціоналізацію тогочасних виробничих процесів: він вперше застосував систему розробок руди під поверховими штреками та дослідив проблему застосування масових вибухів для гасіння порожнеч. По суті, Є.С. Мошиченко розробив визнаний в СРСР метод обрушення поточин і целіків шляхом вибуху (метод виїмки міжкамерних целіків) [14]. На жаль, під час чергового експериментального вибуху на території шахти «Профінтерн» шахтоуправління ім. Кагановича у наслідок несвоєчасного обрушення ґрунту Єфрем Семенович разом з іншими 5-ма гірничими інженерами загинув. Власне, трагедії можна було б уникнути, якби спостерігачі пролонгували етап очікування просідання поверхні, що, за їх розрахунками, мало відбутися відразу після вибуху. Коли ж просідання не відбулося, вони вирішили, що їх експеримент невдалий і пішли у небезпечну зону оцінити ситуацію – і в цей час сталося те, чого вони очікували – обрушений ґрунт миттєво поглинув кілька талановитих людей. Та, незважаючи на трагічний фінал, запропонований метод був визнаний ефективним і знайшов своє широке застосування на виробництві. Особливе значення мав той факт, що Є.С. Мошиченко винайшов метод обвалення особливо твердих порід, що суттєво вплинуло на продуктивність праці гірників.

В якості окружного центру та у зв'язку зі збільшенням населення Кривий Ріг почав розбудовуватися. Враховуючи специфіку промислового призначення міста та його розташування вздовж рудних покладів, у Кривому Розі було започатковано нові традиції містобудування. До справи долучився професор архітектури П. Хаустов, який з другої половини 1920-х рр. очолював комісію зі складання генерального плану поширення та перебудови Кривого Рогу. Його помічником і соратником став економіст з питань планування міст Рогов. Відповідальність за складання плану було покладено на Наркомат внутрішніх справ УСРР. У тогочасній столиці України місті Харкові було утворено

спеціальну раду на чолі з наркомом НКВС В. Балицьким, яка впродовж півроку вивчала техніко-економічний та санітарний стан Кривого Рогу, після чого мусила підготувати «Генеральний план перебудови Кривого Рогу» і подати його на затвердження Раднаркомом УСРР [20, с. 8]. Названа комісія повинна була враховувати думку геологів, адже Кривий Ріг знаходиться «на руді», тож, під час його розбудови треба було вирішити стратегічне питання: сполучати новий Кривий Ріг з дореволюційним містечком чи проводити будівництво у напрямку рудничних селищ, зокрема, «бухарінського».

В уяві тогочасних реформаторів «місто майбутнього» виглядало так: планувалося ліквідувати наявну на той момент заплутаність транспортної мережі та осель міських мешканців, адже, з дореволюційних часів гірничі селища були збудовані хаотично, без плану, транспортного сполучення тощо; територія для майбутньої забудови була поділена за своїм призначенням на гірничі і промислові зони, площі для торговельного будівництва, садово-городнього господарства, одночасно, створювалися схеми транспортних вузлів [20, с. 8]. До вирішення цих важливих питань професор Хаустов пропонував залучити «пролетарську громадськість», яка мусила об'єднатися у комітети сприяння.

Чинні під час розбудови нового Кривого Рогу новації у містобудівництві були безпосередньо пов'язані зі зведенням металургійного заводу «Криворіжсталь». Вперше в історії міста промисловий об'єкт розглядався як його органічна частина – майбутні працівники КМЗ оселялися неподалік, а їхні помешкання, навіть, мали спільні із заводом мережі водогону і каналізації. Відповідно до плану, у місті було збудовано окружну лікарню, приміщення для гірничого технікуму, поліклініку, будинок санітарної освіти, будинок рад, базу споживчої спілки, лазню, універсальну крамницю, житло.

Слід зазначити, що житлове будівництво у новому Кривому Розі (Соцмісті) від початку передбачало квартальний принцип забудови. Цієї вимоги у будівництві дотримувався і наступник Хаустова, інженер-архітектор І. Лехнер. Останній у захваті писав, що нове соціалістичне місто відрізняється від капіталістичного, адже, у ньому немає аристократичних центрів, усі райони побудовані однаково і оснащені стандартними культурно-побутовими зручностями [12, с. 3]. Він засудив позицію «правих опортуністів», які пропонували відмежовувати привілейовану частину працівників у окремі центри. Тож, у кожному кварталі новозбудованого Кривого Рогу мешкало 3 тис. осіб, був дитячий садок, ясла та культурно-обслуговуючий сектор. Територія, де мешкало 30 тис. осіб, обов'язково мала лікарняно-профілактичну мережу з диспансером і санаторієм, власні клуб, кінотеатр, школи, їдальню, універмаг, пральню. У кожному житловому кварталі розташовувалися 4-поверхові будинки з квартирами, оснащеними невеликими кухнями. Згідно з планом, на кожного мешканця місця відводилося 60 кв. м. зелених насаджень, що для гірничорудного селища було вкрай важливо. Задля зручності тих, хто приїздив у різних справах у Криворізьку округу, адміністративний центр міста був розташований неподалік від вокзалу [12, с. 3].

Відповідно до окружного статусу міста було прийнято рішення про створення у Кривому Розі історико-археологічного музею [11, с. 4]. Місцева Політпросвіта відвела для музею кілька кімнат при окрсільбуді. Саме туди були перенесені експонати з приватної колекції Максименка. Згодом, було популяризовано ідею написання розвідок з історичного краєзнавства міста. У Кривому Розі почала працювати редакційна колегія, що готувала праці, присвячені історії криворізьких рудень. Остання підтримувала зв'язок з редакцією «Історії фабрик і заводів», яку культивував видатний пролетарський письменник М. Горький. У 1934 р. газета «Червоний гірник» повідомляла про те, що редколегія «Історії рудень Кривого Рогу» розпочала роботу над дослідженням історії рудоуправлінь ім. Лібкнехта та ім. Леніна [21, с. 2].

Одночасно, технічна інтелігенція міста ставила питання про створення клубу для гірничих інженерів і техніків. З цього приводу газета «Червоний гірник» у 1928 р. писала: «Зараз у місті і найближчих копальнях нараховується 150 інженерів і техніків [у 1921 р. їх було усього 4 – Л.Д.], а буде ще більше, адже передбачено будівництво металургійного заводу, тож, місту потрібен клуб інженерів та техніків» [16, с. 4]. Поставлена проблема не

була відкладена «у довгу шухляду». На початку 1930-х рр. Кривий Ріг вже мав заклади для дозвілля (Палац Праці, клуби, кінотеатри, спортивні площадки, літні майданчики для відпочинку тощо), а дістатися до них можна було громадським транспортом: у 1934 р. на Соцмісті почав ходити трамвай – ним користувалися як працівники новозбудованої «Криворіжсталі», так і звичайні мешканці міста.

Таким чином, адміністративно-територіальна реформа 1923 р. в УСРР відіграла надзвичайно важливу роль у долі колись заштатного дореволюційного містечка:

- 1) у достатньо стислі строки було відбудовано усі наявні у Кривбасі копальні, що займалися відкритою розробкою залізорудних покладів;
- 2) запроваджено підземний видобуток руди;
- 3) започатковано власну металургійну галузь, яка у поєднанні з існуючою гірничорудною галуззю створила унікальний промисловий комплекс всесоюзного значення;
- 4) Кривий Ріг перетворився на стратегічно важливий економічний центр держави, який згодом визнали і гітлерівські окупанти: заснувавши свій рейхскомісаріат «Україна», Кривому Рогу вони відвели самостійне адміністративне значення, поставивши його в один ряд з Києвом, Дніпропетровськом та Запоріжжям;
- 5) суттєво збільшилися територіальні межі Кривого Рогу, було збудовано нове місто, що враховувало революційні перетворення і новітні ідеологічні парадигми життя: поняття «соцмісто» в своєму контексті мало такі риси, як громадянська рівність, колективізм, атеїстичний світогляд, віра у прогресивність соціалізму та його переваги на усіх щаблях, навіть, побутовому;
- 6) відчутно зросла кількість міського населення (від 19 тис. у 1923 р. до 212 тис. у 1941 р.) та кардинально змінилася його соціальна і національна складові (найбільшою стратою став робітничий клас (77 %), а домінуючою національністю у колишньому польсько-єврейському містечку стали українці (81 %));
- 7) відбулася історична трансформація міста: з міщанського містечка, оточеного брудними робітничими селищами, Кривий Ріг перетворився на єдиний населений пункт з розвинутою промисловою, транспортною та соціально-культурною інфраструктурою;
- 8) під час існування Криворізької округи було започатковано наукову історію міста, яка, через кілька десятиліть, сягнула академічного статусу (у 1991 р. у Кривому Розі було утворено Академію гірничих наук України);
- 9) поєднання промислових та людських ресурсів, їх територіальна близькість до рудних покладів створили умови для функціонування унікальної освітянської бази з підготовки гірничорудних кадрів, синтез вищої гірничої освіти і наукової галузі стало родзинкою виробничого та культурного життя міста.

Отже, адміністративно-територіальна реформа, проведена у Радянській Україні в 1922 – 1923 рр., стала своєрідним трампліном для всебічного розвитку Кривого Рогу у ХХ ст. На наш погляд, враховуючи даний історичний досвід, варто уважніше ставитися до проблем територіального устрою України, ув'язуючи останні з усім комплексом нагальних питань функціонування та розвитку адміністративних одиниць держави.

Список використаних джерел

1. Будівництво нових учбових корпусів КВРТ // Червоний гірник. – 1930. – № 54 (1273). – 6 березня. – С. 7.
2. Верменич Я.В. Криворізька округа / Я.В. Верменич // Енциклопедія історії України у 10-ти т. – К.: Наука, 2009. – Т. 5. – С. 327.
3. Верменич Я.В. Реформування адміністративно-територіального устрою УСРР у 20-30-х рр.: прорахунки і уроки / Я.В. Верменич // Проблеми історії України: факти, судження, пошуки. – Київ: Інститут історії України НАН України, 2003. – № 10. – С. 82-92.

4. Восстановление рудников Криворожья // Красный горняк. – 1925. – № 45 (51). – 23 травня. – С. 2.
5. Дояр Л.В. Криворіжжя – рідний край: сторінки історії / Л.В. Дояр. – Кривий Ріг: Видавничий дім, 2009. – 147 с.
6. Дояр Л.В. Уславлені ровесники – місто і університет / Л.В. Дояр. – Кривий Ріг: Видавничий дім, 2012. – 120 с.
7. Загянський А.Л. До проблеми нових металів Криворіжжя / А.Л. Загянський // Червоний гірник. – 1937. – № 209 (3440). – 12 вересня. – С. 3.
8. Итоги и перспективы развития Южно-Рудной промышленности // Красный горняк. – 1925. – № 24 (30). – 31 березня. – С. 3.
9. Кафедра подземной разработки месторождений полезных ископаемых: исторические вехи, судьбы, технологи / [Ю.П. Капленко, Е.И. Логачев, Н.И. Ступник и др.]. – Кривой Рог: КТУ, 2003. – 208 с.
10. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки, прийнята 15 травня 1929 р. // Вісті. – 1929. – № 143. – 23 червня. – С. 1-2.
11. Красный горняк. – 1927. – № 169 (481). – 27 липня. – С. 4.
12. Лехнер І. Новий Кривий Ріг / І. Лехнер // Червоний гірник. – 1932. – № 177 (1974). – 11 серпня. – С. 3.
13. Мельник О.О. Криворізька міська рада 1920 – 1941 рр./ О.О. Мельник. – Кривий Ріг: Видавничий дім, 2005. – 368 с.
14. Мошиченко Е.С. Новый метод выемки междукамерных целиков / Е.С. Мошиченко // Горный журнал. – 1934. – № 7.
15. Набор в вузы и робфаки // Красный горняк. – 1925. – № 67 (73). – 16 июля. – С. 4.
16. Нужен клуб инженеров и техников // Красный горняк. – 1928. – № 24 (635). – 27 января. – С. 4.
17. Одвертий лист до редакції «Комуніста» // Червоний гірник. – 1930. – № 68 (1284). – 23 березня. – С. 1.
18. Редакційна стаття // Червоний гірник. – 1930. – № 65 (1281). – 20 березня. – С. 1.
19. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВОВ України). – Ф. 1252 «Інспекція Головного управління навчальними закладами Наркомважпрому СРСР на Україні (м. Харків)». – Оп. 1. – Спр. 22 «Відомості про склад викладачів і студентів в навчальних закладах НКВП СРСР по УСРР 1933 р.». – 70 арк.
20. Яким повинен бути Кривий Ріг в майбутньому // Червоний гірник. – 1930. – № 23 (1239). – 28 січня. – С. 8.
21. Ян М. Напишемо історію рудень Криворіжжя / М. Ян // Червоний гірник. – 1934. – № 193 (2543). – 3 вересня. – С. 2.

References

1. Budivnytstvo novykh uchbovykh korpusiv KVRT // Chervonyi hirnyk. – 1930. – № 54 (1273). – 6 bereznia. – S. 7.
2. Vermenych Ya.V. Kryvorizka okruha/ Ya.V. Vermenych // Entsyklopediia istorii Ukrainy u 10-ty t. – K.: Nauka, 2009. – T. 5. – S. 327.
3. Vermenych Ya.V. Reformuvannia administratyvno-terytorialnoho ustroiu URSR u 20-30-kh rr.: prorakhunky i uroky / Ya.V. Vermenych// Problemy istorii Ukrainy: fakty, sudzhennia, poshuky. – Kyiv: Instytut istorii Ukrainy NAN Ukrainy, 2003. – № 10. – S. 82-92.
4. Vosstanovlenye rudnykov Kryvorozhia // Krasnyi horniak. – 1925. – № 45 (51). – 23 travnia. – S. 2.
5. Doyar L.V. Kryvorizhzhia – ridnyi kraj: storinky istorii / L.V. Doyar. – Kryvyi Rih: Vydavnychiy dim, 2009. – 147 s.
6. Doyar L.V. Uslavleni rovesnyky – misto i universytet / L.V. Doyar. – Kryvyi Rih: Vydavnychiy dim, 2012. – 120 s.
7. Zahianskyi A.L. Do problemy novykh metaliv Kryvorizhzhia/ A.L. Zahianskyi // Chervonyi hirnyk. – 1937. – № 209 (3440). – 12 veresnia. – S. 3.

8. Ytohy y perspektyvy razvytyia Yuzhno-Rudnoi promyshlennosty // Krasnyi horniak. – 1925. – № 24 (30). – 31 bereznia. – S. 3.
9. Kafedra podzemnoi razrobotky mestorozhdeni poleznykh uskopaemykh: ystorycheskye vekhy, sudby, tekhnolohy / [Yu.P. Kaplenko, E.Y. Lohachev, N.Y. Stupnyk y dr.]. – Kryvoi Roh: KTU, 2003. – 208 s.
10. Konstytutsiia Ukrainskoi Sotsialistychnoi Radianskoi Respubliky, pryiniata 15 travnia 1929 r.// Visti. – 1929. – № 143. – 23 chervnia. – S. 1-2.
11. Krasnyi horniak. – 1927. – № 169 (481). – 27 lypnia. – S. 4.
12. Lekhner I. Novyi Kryvyi Rih / I. Lekhner // Chervonyi hirnyk. – 1932. – № 177 (1974). – 11 serpnia. – S. 3.
13. Melnyk O.O. Kryvorizka miska rada 1920 – 1941 rr./ O.O. Melnyk. – Kryvyi Rih: Vydavnychy dim, 2005. – 368 s.
14. Moshychenko E.S. Novyi metod vyemky mezhdukamernykh tselykov/ E.S. Moshychenko // Hornyi zhurnal. – 1934. – № 7.
15. Nabor v vuzy y robfaky // Krasnyi horniak. – 1925. – № 67 (73). – 16 yiulia. – S. 4.
16. Nuzhen klub ynzhenеров y tekhnikov // Krasnyi horniak. – 1928. – № 24 (635). – 27 yanvaria. – S. 4.
17. Odvertiy lyst do redaktsii «Komunista» // Chervonyi hirnyk. – 1930. – № 68 (1284). – 23 bereznia. – S. 1.
18. Redaktsiina stattia // Chervonyi hirnyk. – 1930. – № 65 (1281). – 20 bereznia. – S. 1.
19. Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv vyshchych orhaniv vlady ta upravlinnia Ukrainy (dali – TsDAVOV Ukrainy). – F. 1252 «Inspektsiia Holovnoho upravlinnia navchalnymy zakladamy Narkomvazhpromu SRSR na Ukraini (m. Kharkiv)». – Op. 1. – Spr. 22 «Vidomosti pro sklad vykladachiv i studentiv v navchalnykh zakladakh NKVP SRSR po USRR 1933 r.». – 70 ark.
20. Yakym povynen buty Kryvyi Rih v maibutnomu // Chervonyi hirnyk. – 1930. – № 23 (1239). – 28 sichnia. – S. 8.
21. Yan M. Napyshemo istoriiu ruden Kryvorizhzhia / M. Yan // Chervonyi hirnyk. – 1934. – № 193 (2543). – 3 veresnia. – S. 2.

УДК 94:352(470+571)“1917“

Іваницька С.Г.

кандидат історичних наук, доцент,
завідувач кафедри соціально-гуманітарних дисциплін,
Запорізький інститут економіки та інформаційних технологій
(Україна, Запоріжжя), isvetlana@hotmail.com

НА ПЕРЕХРЕСТЯХ РЕВОЛЮЦІЙНИХ ПОДІЙ: НАЦІОНАЛЬНЕ ПИТАННЯ В РОСІЙСЬКІЙ ДЕРЖАВІ В 1917 РОЦІ

Метою статті є з'ясування сутності національного питання в Російській імперії напередодні та в революційну добу 1917 р. Автор звертає увагу на те, що на початку ХХ ст. Російська імперія являла собою поліетнічну державу з унікальною структурною неоднорідністю і етнічним різноманіттям, функціонуванням понад сотнею мов і різноманітністю світових релігій, де одночасно з економічною модернізацією посилювалася напруженість між метрополією та її внутрішніми колоніями. Однак політика російських властей щодо вирішення національного питання не мала чітко визначеного курсу та змінювалася залежно від ступеня розвитку антиурядових і сепаратистських настроїв в середовищі окремих етносів. Спираючись на факти і концептуальні напрацювання сучасної історіографії, автор приходить до висновку, що саме національна проблема призвела до розпаду Російської держави в 1917–1920 рр. і появи нових суверенних утворень.

Ключові слова: національне питання, революція 1917 року, Російська імперія, Тимчасовий уряд, Центральна Рада.

Ivanitskaya S.G.

*Candidate of Historical Sciences, Associate Professor,
Head of the Department of Social and Humanitarian Disciplines,
Zaporizhya Institute of Economics and Information Technology
(Ukraine, Zaporizhzhia), isvetlana@hotmail.com*

***At the crossroads of revolution events:
the national question in the Russian State in 1917***

The purpose of the article is to find out the essence of the national question in the Russian Empire on the eve and in the revolutionary era of 1917. The author draws attention to the fact that at the beginning of the twentieth century. The Russian empire was a polyethnic state with unique structural heterogeneity and ethnic diversity, the functioning of more than a hundred languages and the diversity of world religions, where simultaneously with economic modernization intensified the tension between the metropolis and its internal colonies. However, the policy of the Russian authorities to resolve the national question did not have a clearly defined course and changed depending on the degree of development of anti-government and separatist sentiments in the environment of certain ethnic groups.

Based on the facts and conceptual developments of contemporary historiography, the author concludes that the national problem in 1917–1920 led to the collapse of the Russian state and the emergence of new Sovereign formations.

Key words: *national question, revolution 1917, Russian Empire, Provisional Government, Central Rada.*

Иваницкая С.Г.,

*кандидат исторических наук, доцент, заведующий
кафедрой социально-гуманитарных дисциплин,
Запорожский институт экономики и информационных технологий
(Украина, Запорожье), isvetlana@hotmail.com*

***На перекрестках революционных событий:
национальный вопрос в Российском государстве в 1917 году***

Целью статьи является выяснение сущности национального вопроса в Российской империи накануне и в революционные дни 1917 г. Автор обращает внимание на то, что в начале XX в. Российская империя представляла собой полиэтничное государство с уникальной структурной неоднородностью и этническим многообразием, функционированием более ста языков и разнообразием мировых религий, где одновременно с экономической модернизацией усиливалась напряженность между метрополией и ее внутренними колониями. Однако политика российских властей по решению национального вопроса не имела четко определенного курса и менялась в зависимости от степени развития антиправительственных и сепаратистских настроений в среде отдельных этносов. Опираясь на факты и концептуальные наработки современной историографии, автор приходит к выводу, что именно национальная проблема в 1917–1920 гг. привела к распаду Российского государства и появлению новых суверенных образований.

Ключевые слова: *национальный вопрос, революция 1917 года, Российская империя, Временное правительство, Центральная Рада.*

Обозначенная в заглавии статьи тема имеет, с одной стороны, длительную и устойчивую историографическую традицию [1-32, 34-39, 41-42], с другой – выделяется отсутствием однозначного, удовлетворяющего как исследователей, так и любознательных, равнодушных к событиям вековой давности читателей, ответа. В чем состояла сущность, сложность и своеобразие национальной проблемы в империи Романовых, возможны ли были

оптимальные, взаимовыгодные для центра и регионов, метрополии и окраин, доминирующей нации и «негосударственных» народов, общероссийских и национальных партий, бюрократической элиты и неформальных политических лидеров пути ее решения? Попытаемся ответить на эти вопросы, учитывая актуализацию данного опыта в год столетнего юбилея «Великой революции».

Как представляется, национальный вопрос в Российской империи – это комплекс взаимоотношений и реальных, а также потенциальных конфликтов между центром и этническими и историко-географическими регионами, которые в ходе революционных процессов 1917–1920 гг. привели к дезинтеграции единого геополитического и экономического пространства, распаду государства и появлению ряда суверенных образований на территориально-этнической и областной основе.

В первой половине XIX в. в империи отсутствовали такие важные инструменты ассимиляции, как всеобщее обязательное школьное образование, культурная русификация, а также высокие темпы урбанизации, индустриализации, социальной мобильности общества; одновременно сохранялись традиционные династические и сословные принципы управления. В периодической печати преимущественно консервативного направления начиная с 60-х гг. XIX в. обсуждались еврейский, польский, мусульманский, финляндский, остзейский и другие «вопросы». Как синоним понятия «национальный вопрос» с нач. XX ст. использовались термины «инородческий» и «окраинный», означая политику властей в отношении нерусских подданных Российской империи; данная политика не представляла собой целостного курса и варьировалась в зависимости от степени развития антиправительственных и сепаратистских настроений в среде отдельных этносов. В среде властвующей элиты наметилось два основных направления в решении национального вопроса: официально-охранительное и «имперско-либеральное».

Первая в Российской империи всеобщая перепись 1897 г., прояснившая демографические, сословные, языковые, религиозные аспекты жизни государства, показала, что ее население (за исключением Великого княжества Финляндского) составляло 126 млн. человек. Категорией «русский» объединялись три группы восточных славян, которые в XX ст. были признаны отдельными народами: «великороссы» (56 млн.), украинцы, или «малороссы» (22 млн., или 17,8%), белорусы (6 млн., или 4,3%). [33]. В целом русскоязычное население составляло 41,2%; одновременно поляков насчитывалось 6,3%, евреев 4%, финнов, эстонцев и латышей, вместе взятых 5%, мусульман Средней Азии, Кавказа и Поволжско-Уральского региона – около 11,1% населения. По мнению правительства и консервативной части интеллектуальной и политической имперской элиты, украинцы и белорусы относились к «единой русской нации», которая в таком случае составляла значительное большинство (2/3) населения. Белорусы и большинство украинцев под влиянием языковой, конфессиональной, культурной близости, смешанных браков с великороссами, системы среднего и высшего образования действительно постепенно ассимилировались.

В начале XX в. Россия являла собой полиэтническую империю с уникальной структурной неоднородностью и этническим многообразием, функционированием свыше ста языков и разнообразием мировых религий, где одновременно с экономической модернизацией усиливалась напряженность между метрополией и ее внутренними колониями. Как полагает австрийский историк А. Каппелер, «Российская многонациональная империя во второй половине XIX века представляла собой смешение «восточноевропейских» (замедленное социально-экономическое развитие, недостаток модернизации) и «западноевропейских» элементов (централизованное бюрократическое государство, форсированная интеграция национальностей); сюда же следует добавить специфические условия доконституционной самодержавной формы правления и высокую неоднородность культур, религий, экономических укладов и форм жизни. В структурно гетерогенной Российской империи мы наблюдаем не только одновременность антифеодального движения крестьян, демократических перемен буржуазной революции и борьбы интеллигенции и рабочих за социалистическую революцию,

но и одновременность и взаимное смешение этнических конфликтов, антиколониального сопротивления и национальных движений (соответственно находившихся на различных стадиях развития)» [12].

Ричард Пайпс в своем известном многотомном труде «Русская революция» (кн. 3: Россия под большевиками. 1918–1924) утверждает, что, «если не считать поляков, претендовавших на полный суверенитет и расширение своего государства за счет российских территорий, и, может быть, финнов, прочее нерусское население империи не доставляло царским властям особенных хлопот. То, что получило впоследствии название «национального вопроса», представляло в те годы скорее потенциальную, нежели реальную угрозу целостности империи в том смысле, что распространение массового просвещения и грамотности и секуляризация жизни вели в результате к повышению национального самосознания. Как правило, отношение властей к национальным меньшинствам находилось в обратно пропорциональной зависимости от уровня культурного развития последних: чем выше поднимался их уровень жизни и образования, тем опаснее они представлялись и тем более внимательного присмотра требовали... Принимая во внимание, какую исключительно важную роль предстояло сыграть национальному вопросу в революции и гражданской войне, кажется удивительным, насколько ничтожным вниманием он пользовался в России: даже активно принимавшие участие в политике интеллектуалы считали национализм и национальный вопрос проблемами маргинальными». Р. Пайпс обосновано полагает, что подобная установка явилась результатом сочетания определенных исторических и географических факторов, ибо, «в отличие от европейских империй, образовавшихся только после формирования национальных государств, Российская империя складывалась одновременно с государством: исторически два эти процесса были в ней почти неразличимы. Кроме того, Россия – не морская держава, ее колонии явились территориальным продолжением ее собственных земель и не отделялись от нее океаном, как владения европейских государств. Это географическое обстоятельство делало затруднительным четкое разделение на метрополию и империю. В той мере, в какой большинство образованных русских вообще задумывалось над данной проблемой, они ожидали, что национальные меньшинства в России со временем ассимилируются, а страна их, подобно США, превратится в единую нацию. Для такой аналогии было мало оснований» [32].

Национальные движения нерусских народов, обладавшие высоким демократически-освободительным и сепаратистским потенциалом, с 1863 г. начинали все же представляться достаточно опасными для авторитарного режима; в отношении ряда из них (прежде всего украинцев) принимались дискриминационные меры (Валуевский циркуляр 1863 г.; Эмский указ 1876 г.) [22]. Под влиянием революции 1905–1907 гг. произошла политическая либерализация (свобода слова, печати, собраний, введение элементов представительного правления, относительная свобода национально-культурного развития); в ряде регионов ускорилось «конструирование» национальных идентичностей; так, украинский («малорусский», по терминологии официальных структур) этнос переживал на рубеже XIX – XX вв. процесс трансформации «из крестьян – в нацию» [34]. Важными функциями интеллектуальной элиты «малых», или «негосударственных» народов империи являлось «производство» и распространение национальных символов, ценностей и идей, что приводило к трансформации сферы культуры в сферу идеологии, а далее – в сферу политики. В программах и тактике национальных партий формулировались пути решения «польского» [5], «финского», «украинского» [24; 39] и других национальных вопросов [9; 18; 28]. «Еврейский вопрос» рассматривался, прежде всего, как вопрос уравнивания в гражданских правах и возможного введения экстерриториальной (этнокультурной) автономии [7]. Национальные движения, первоначально выступавшие под лозунгами автономизма или федерализма, постепенно превращались в дестабилизирующий фактор, в значительной мере способствовавший углублению системного кризиса царизма и провоцировавший деконструкцию империи. В.П. Булдаков отмечает, что изучение «этнических конфликтов по горизонтали» имеет существенное значение для определения природы революционного кризиса Российской империи в 1917 году: «Характер этнических конфликтов позволяет

утверждать, что кризис империи носил системно-традиционалистский, а не чисто политический или идеологический характер» [2, р. 750] Как полагают зарубежные исследователи, в 1917 г. «национальный фактор действовал в сложном переплетении со многими другими определяющими факторами и мог выйти на поверхность в зависимости от ситуации. Характер смешения социальных и национальных факторов, их масштаб и взаимодействие были от случая к случаю различны, так же как и размах и формы национальных движений от поляков до белорусов, от латышей до мусульман Поволжско-Уральского региона, от русских до якутов» [12]

Российские политические партии (за исключением эсеров и отчасти кадетов) до 1917 г. недооценивали значение национального вопроса и потенциал национальных движений, а потому оказалась не готовы предвидеть возможный распад империи [9]. Большевики, и прежде всего В. Ленин, после 1913 г. из тактических соображений признали право наций на самоопределение вплоть до полного отделения [20, с. 29-55], хотя с точки зрения социалистических партий любое проявление национализма являлось наследием капитализма, орудием, к которому прибегали «правящие классы», чтобы посеять рознь среди масс. Либералы считали, что демократизация, а также региональная или культурно-национальная автономия удовлетворят все законные требования национальных меньшинств. Консервативные партии хотели видеть Россию «единой и неделимой».

Начало Февральской революции послужило катализатором процессов системной дезинтеграции Российской империи. Первоначально только Польша и Финляндия требовали полной национальной независимости. В каждом из этих регионов имелся развитый и многочисленный национальный господствующий класс (в Польше – аристократически-землевладельческий, в Финляндии – торгово-буржуазный), который возглавил национальное движение и обладал управленческим потенциалом. До 1917 г. оба региона требовали, прежде всего, национально-территориальной автономии, рассматривая постулат национальной независимости как программу будущего.

В марте-июне 1917 г. национальный вопрос встал чрезвычайно остро. Падение царизма дало разнообразным этническим группам возможность заявить свои претензии и настаивать на их немедленном удовлетворении. В национальных регионах экономические, социальные и политические требования соединились с лозунгами национализма. Первыми выступили украинцы, сформировавшие 3–4 марта 1917 г. в Киеве на межпартийной, этнической, территориальной и корпоративной основе региональный совет – Центральную Раду во главе с М.С. Грушевским [4; 19]; 10 (23) июня ею был принят политико-правовой акт – I Универсал, выдвигавший требование национально-территориальной автономии; 15 (28) июня создан исполнительный орган – Генеральный Секретариат, достаточно быстро эволюционировавший от исполнения функций краевой власти до полноценного национального правительства [41].

16 (29) марта 1917 г. Временное правительство России признало право Польши на независимость при условии «свободного военного союза» с Россией; в августе лидерами ряда польских партий был основан Польский национальный комитет (ПНК), целью которого было создание независимого польского государства; ПНК получил дипломатическую поддержку Франции, Великобритании, Италии и США.

Отречение Николая II 2 марта 1917 г. расторгло личную унию с Великим княжеством Финляндским. 7 (20) марта Временное правительство издало Акт об утверждении Конституции Великого Княжества Финляндского, возвращающий Финляндии все права времён автономии и отменяющий ограничения периода русификации. В дни июльского кризиса парламент Финляндии провозгласил независимость Великого княжества Финляндского от России во внутренних делах и ограничил компетенцию Временного правительства вопросами военной и внешней политики; 5 (18) июля парламент Финляндии одобрил социал-демократический проект о наделении себя верховной властью (этот закон был отклонен Временным правительством, а парламент распущен). 4 (17) сентября центр назначил генерал-губернатором Финляндии Н.В. Некрасова.

В Белоруссии с июля 1917 г. активизировались национальные силы, которые провели по инициативе Белорусской социалистической громады II съезд белорусских национальных организаций, приняли решение добиваться автономии Белоруссии в составе демократической республиканской России и сформировали Центральную Раду.

К февралю 1917 г. вся Литва и часть Латвии были оккупированы немецкими войсками, а под контролем российской власти оставалась Эстония и часть Латвии. 9 (22) марта в Ревеле был организован Таллиннский эстонский союз, требовавший от Временного правительства присоединения к Эстляндской губернии северных уездов Лифляндии и введения этно-территориальной автономии. 26 марта (8 апреля) в Петрограде состоялась 40-тысячная демонстрация в поддержку автономии. 30 марта (12 апреля) Временное правительство издало постановление «О временном устройстве административного управления и местного самоуправления Эстляндской губернии». На I-м Эстонском Национальном конгрессе, состоявшемся 3-4 (16-17) июля в Ревеле, было выдвинуто требование о преобразовании Эстляндии в автономный округ Российской демократической федеративной республики.

Для управления Кавказским наместничеством в Тифлисе 9 (22) марта Временным правительством был сформирован Особый Закавказский Комитет (ОЗАКОМ) из депутатов 4-й Государственной думы

20-27 июля в Оренбурге прошел I-й Всебашкирский съезд – курултай, избравший Башкирское правительство (Башкирское областное Шуро), поручивший ему переговоры с центром и осуществление автономии Башкурдистана в составе России.

На I-м Всеказахском съезде в Оренбурге 21–28 июля оформилась партия «Алаш», отстаивавшая требования Российской демократической федеративной республики с президентом и законодательной Думой, с равенством республик, которые войдут в состав обновленного государства.

В Крыму 25 марта в Симферополе был созван Всекрымский мусульманский съезд, избран Временный крымско-мусульманский исполнительный комитет (Мусисполком), признанный Временным правительством как единственный полномочный и законный административный орган крымских татар. Мусисполком приступил к реформам образования и печати, к организации крымскотатарских воинских частей.

Резолюцию об этно-территориальной автономии Татарстана в составе Российской республики принял I-й Всероссийский мусульманский съезд в Москве в мае 1917 г. II-й Всероссийский мусульманский съезд в июле в Казани поддержал требование национально-культурной автономии. На совместном заседании съезда с I-м Всероссийским мусульманским военным съездом и Всероссийским съездом мусульманского духовенства 22 июля была провозглашена национально-культурная автономия мусульман тюрко-татар Внутренней России и Сибири; 27 июля учреждён координирующий орган – Национальный Совет (Милли Меджлис) с местопребыванием в Уфе [10].

В апреле 1917 г. Кубанским Казачьим Войском учреждена Кубанская рада, принявшая 24 сентября решение о создании регионального представительного органа – Законодательной Рады.

Во Владикавказе по инициативе Временного Центрального Комитета объединённых горцев 1 мая прошёл I-й Горский съезд, был образован Союз объединённых горцев Северного Кавказа и Дагестана, которому подчинялись Дагестанская область, горские округа Терской области, Ногайский участок Терской области, Кубанский Горский областной комитет и Кубанский Горский областной совет, исполнительные комитеты ногайцев и караногайцев Ставропольской губернии.

На Дону приобрели самостоятельную роль Донской войсковой Круг (Съезд) и его исполнительные органы: Войсковое правительство и Донской областной атаман.

Сибирские областники 8 октября объявили Сибирь самоуправляющимся краем, создав первое сибирское правительство во главе с известным общественным деятелем и этнографом Г.Н. Потаниным.

8-15 (21-28) сентября в Киеве собрался Съезд народов и областей России. «Свобода неотделима от федерации; спасение России в ее федерализации» [4, с. 118-125], – заявил в приветственной речи М.С. Грушевский. В резолюциях съезда выдвигались требования переустройства Российской демократической республики на федеративных началах, созыва местных (национальных) Учредительных собраний, преобразование армии по национальному признаку, предлагалось оптимальное соотношение «общефедерального и краевых языков» в общественно-политической жизни. В ответ министр-председатель А.Ф. Керенский заявил, что свободная Россия будет децентрализованной, добавив, что Временное правительство не вправе провозглашать федеративный строй до созыва Всероссийского Учредительного собрания. В целом действия официальной власти в условиях начавшей фактической деконструкции империи (признание независимости Польши, восстановление конституции Финляндии, принципиальное согласие на автономию Украины и Латвии, введение краевого управления для Закавказья, провозглашение автономии Эстонии) постоянно отставали от все возрастающих требований лидеров национальных движений.

После Октябрьского переворота в Петрограде децентралистские настроения на окраинах усилились; отдельные регионы стремились к полному суверенитету, ограждая тем самым себя от большевистской диктатуры и пагубной для экономики политики «военного коммунизма». Подготовленная Лениным «Декларация прав народов России» 2(15) ноября 1917 г. даровала народам «свободу самоопределения вплоть до полного отделения и создания независимого государства»; в этом политико-пропагандистском документе констатировалось, что «Советская Российская Республика» учреждается «на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик». Федерация определялась как желаемая форма территориально-политического устройства («действительно свободный и добровольный, а, следовательно, тем более полный и прочный союз трудящихся классов всех наций России»), «рабочим и крестьянам каждой нации» предоставлялось право «принять самостоятельно решение на своем собственном полномочном советском съезде: желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеральном Правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях» [40, с. 234-235].

В конце ноября 1917 г. по итогам выборов в Учредительное собрание стало очевидно, что в регионах большинство нерусских избирателей проголосовало за «своих» кандидатов, представителей национальных политических партий и блоков. То, что последовало далее, было вполне ожидаемо и логично. Первой объявила о своей независимости Финляндия (6 декабря 1917 г.), за ней последовали Литва (11 декабря 1917 г.), Латвия (12 января 1918 г.), Украина (22 января 1918 г.), Эстония (24 февраля 1918 г.), Закавказье (22 апреля 1918 г.), Польша (3 ноября 1918 г.), Молдавия (15 декабря 1918 г.). Ранее, 29 августа 1918 г. СНК РСФСР аннулировал договоры Российской империи о разделе Польши.

В центрально-азиатском регионе бывшей империи, в Ташкенте 27 октября (10 ноября 1917 г.) началось восстание, а 22 ноября был сформирован большевистско-левоэсеровский «Совнарком Туркестанского края»; одновременно IV-й Чрезвычайный краевой общемуусульманский съезд в Коканде объявил 27 ноября о создании Туркестанской автономии.

Центробежные силы проявились также внутри самой России, от которой начали стремительно отпадать отдельные области (Башкортостан, Кубань и Северный Кавказ, Область Войска Донского, Крым, Алашская орда в Казахстане и др.), требуя независимости от центрального правительства и самочинно наделяя властью вновь образованные региональные (краевые) советы. Курултай крымских татар 26 ноября 1917 г. провозгласил создание Крымской Народной Республики, принял Конституцию и государственную символику, объявил себя парламентом Крымской Народной Республики; это государственное образование просуществовало до установления Советской власти в Крыму в январе 1918 г.

Попытки большевистского правительства восстановить контроль над фактически отпавшими западными национальными окраинами (Финляндия, Украина, Эстония и т. д.) потерпели неудачу – это случилось после начавшегося германского наступления в марте 1918 г., вынудившего Советскую Россию 3 марта 1918 г. пойти на заключение Брестского мира, по условиям которого были утрачены 780 тыс. кв. км с населением 56 миллионов человек (1/3 населения бывшей Российской империи), значительная доля сырьевого и промышленного потенциала. В ходе гражданской войны 1918–1922 гг. большевики «железом и кровью» восстановили контроль над большей частью территории распавшегося государства, создав в конечном итоге уже новую, «красную империю» в форме формально федеративного образования – Советского Союза.

Список использованных источников

1. Андреева Н.С. «Остзейский вопрос» в политике Российской империи: 1900 – февраль 1917 г.: дис.... д-ра ист. наук / Н.С. Андреева. – СПб., 2010. – 504 с.
2. Булдаков В.П. Кризис империи и динамика межэтнических конфликтов в России (1917–1918 гг.) / В.П. Булдаков // VI World Congress for Central and East European studies. 29 July-3 August. 2000. Tampere. Finland.
3. Булдаков В.П. Хаос и этнос. Этнические конфликты в России, 1917–1918 гг. Условия возникновения, хроника, комментарий, анализ / В.П. Булдаков. – М.: Новый хронограф, 2010. – 1096 с.
4. Гирич І. Михайло Грушевський: публіцистика української революції (1917–1918) / І. Гирич // Грушевський М. Повороту не буде!: Соціально-політичні праці 1917–1918 рр. – Харків, 2015. – С. 27–34.
5. Горизонтов Л.Е. Парадоксы имперской политики: поляки в России и русские в Польше (XIX – начало XX в.) / Л.Е. Горизонтов. – М., 1999. – 272 с.
6. Драбкина Е.Я. Национальный и колониальный вопрос в царской России / Е.Я. Драбкина. Изд. 2-е. – М., 2015. – 184 с.
7. Евреи в России. Историографические очерки. 2-я пол. XIX века – XX век. – М., 1994. – 256 с.
8. Имперский строй России в региональном измерении (XIX – начало XX в.). – М., 1997. – 237 с.
9. История национальных политических партий России. – М., 1997. – 408 с.
10. Исхаков С.М. Российские мусульмане и революция (весна 1917 г. – лето 1918 г.). 2-е изд. – М., 2004. – 598 с.
11. Казань, Москва, Петербург: Российская империя под взглядом из разных углов: сб. ст. – М.: Объед. гуманитар. изд-во, 1997. – 414 с.
12. Каппелер А. Образование наций и национальные движения в Российской империи / А. Каппелер // Российская империя в зарубежной историографии. Работы последних лет. – М.: Новое издательство, 2005. – С. 395-435.
13. Каппелер А. Россия – многонациональная империя: Возникновение. История. Распад / А. Каппелер; [пер. с нем]. – М.: Прогресс-Традиция, 2000. – 344 с.
14. Каппелер А. «Россия – многонациональная империя»: некоторые размышления восемь лет спустя после публикации книги / А. Каппелер // Мифы и заблуждения в изучении империи и национализма (сборник). – М.: Новое издательство, 2010. – С. 265-281.
15. Карр Э. История Советской России. Кн. 1. Т. 1-2: Большевистская революция. 1917–1923 / Э. Карр. – М., 1990. – 766 с.
16. Каспэ С.И. Империя и модернизация: Общая модель и российская специфика / С.И. Каспэ. – М.: РОССПЭН, 2001. – 256 с.
17. Касьянов Г.В. Теорії нації та націоналізму / Г.В. Касьянов. – К.: Либідь, 1999. – 351 с.
18. Кисляков А.С. Национальный вопрос в деятельности национальных политических партий и организаций Российской империи: 80-е гг. XIX в. – февраль 1917 г.: дис.... канд. ист. наук / А.С. Кисляков. – М., 2011. – 239 с.

19. Корольов Г. Федералізм Михайла Грушевського: міфи, уявлення, проекти / Г. Корольов. – К., Інститут історії України, 2012. – 250 с.
20. Костюк Г.О. Сталінізм в Україні: генеза і наслідки: дослідження і спостереження сучасника / Г.О. Костюк; [авт. передм.: Ю. Бадзьо]. – К: Смолоскип, 1995. – 508 с.
21. Культурно-национальная автономия в истории России: Докум. антол. / [под ред. Э.И. Черняка]. – Томск: Изд-во ТГУ, 1998. – 307 с.
22. Миллер А.И. Империя Романовых и национализм: Эссе по методологии исторического исследования / А.И. Миллер. – М., 2006. – 248 с.
23. Мифы и заблуждения в изучении империи и национализма: (сборник). – М.: Новое издательство, 2010. – 426 с.
24. Михутина И.В. Украинский вопрос в России (конец XIX – начало XX века) / И.В. Михутина. – М., 2003. – 287 с.
25. Национальная политика России: история и современность. – М., 1997. – 680 с.
26. Национальные истории в советском и постсоветских государствах / [под ред. Г. Бордюгова и К. Аймермахера]. – М., 1999. – 432 с.
27. Национальные окраины Российской империи: становление и развитие системы управления. – М., 1997. – 415 с.
28. Национальный вопрос в программных документах политических партий, организаций и движений России, нач. XX в.: док. и материалы. – Томск, 1998. – 205 с.
29. Национальный вопрос в России (1900 – 1917 гг.): Аннот. указ. кн., ст. и публ. в журн. – М., 1995. – 100 с.
30. Націоналізм: Антологія. Вид. 2-ге. – К., 2006. – 684 с.
31. Пайпс Р. Русская революция: В 3 кн. Кн. 2. Большевики в борьбе за власть. 1917–1918 / Р. Пайпс. – М., Захаров, 2005. – 720 с.
32. Пайпс Р. Русская революция: В 3 кн. Кн. 3. Россия под большевиками. 1918–1924. – М., Захаров, 2005. – 704 с.
33. Первая Всеобщая перепись населения Российской Империи 1897 года / [под ред. Н.А. Тройницкого]. В 2 т. – СПб., 1897–1905.
34. Плохий С. Козацький міф. Історія та націєтворення в епоху імперій [авториз. пер. з англ. М. Климчука]. – К., 2013. – 440 с. – (Серія «Золоті ворота», вип. 5).
35. Революция и национальный вопрос: документы и материалы по истории национального вопроса в России и СССР в XX веке / [под ред. С.М. Диманштейна]. Т. 3: 1917. Февраль-октябрь. – М., 1930. – 464 с.
36. Российская империя в зарубежной историографии. Работы последних лет. Антология / [сост. П. Верт, П.С. Кабытов, А.И. Миллер]. – М., 2005. – 696 с.
37. Российская империя в сравнительной перспективе / [под ред. А. Миллера]. – М., 2004. – 384 с.
38. Россия в XX веке: Проблемы национальных отношений. – М. 1999. – 451 с.
39. Россия – Украина: история взаимоотношений: сб. ст. / [Отв. ред. А. И. Миллер]. – М., 1997. – 248 с.
40. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. – М., 1942. – 1483 с.
41. Україна між самовизначенням та окупацією: 1917–1922 роки / В. Дорнік та ін.; [пер. з нім.]. – К., 2015. – 512 с.
42. Хоскинг Дж. Россия: народ и империя / Дж. Хоскинг. – Смоленск, 2000. – 512 с.

References

1. Andreeva N.S. «Ostzeiskyi vopros» v polytyke Rossyiskoi ymperyuy: 1900 – fevral 1917 h.: dys.... d-ra yst. nauk / N.S. Andreeva. – SPb., 2010. – 504 s.
2. Buldakov V.P. Kryzys ymperyuy u dynamyka mezhetnycheskykh konflyktov v Rossyy (1917–1918 hh.) / V.P. Buldakov // VI World Congress for Central and East European studies. 29 July-3 August. 2000. Tampere. Finland.

3. Buldakov V.P. Khaos y etnos. Etnycheskye konflikty v Rossyy, 1917–1918 hh. Uslovyia voznyknovenyia, khronyka, kommentaryi, analiz / V.P. Buldakov. – M.: Novyi khronohraf, 2010. – 1096 s.
4. Hyrych I. Mykhailo Hrushevskyy: publitsystyka ukrainskoi revoliutsii (1917–1918) / I. Hyrych // Hrushevskyy M. Povorotu ne bude!: Sotsialno-politychni pratsi 1917–1918 rr. – Kharkiv, 2015. – S. 27–34.
5. Horyzontov L.E. Paradoksy ymperskoi polytyky: poliaky v Rossyy y russkye v Polshe (XIX – nachalo XX v.) / L.E. Horyzontov. – M., 1999. – 272 s.
6. Drabkyna E.Ya. Natsyonalnyi y kolonyalniy vopros v tsarskoi Rossyy / E.Ya. Drabkyna. Yzd. 2-e. – M., 2015. – 184 s.
7. Evrey v Rossyy. Ystoryohrafycheskye ocherky. 2-ya pol. XIX veka – XX vek. – M., 1994. – 256 s.
8. Ymperskyi stroi Rossyy v rehyonalnom yzmerenyy (XIX – nachalo XX v.). – M., 1997. – 237 s.
9. Ystoria natsyonalnykh polytycheskykh partyi Rossyy. – M., 1997. – 408 s.
10. Yskhakov S.M. Rossyiskye musulmane y revoliutsyia (vesna 1917 h. – leto 1918 h.). 2-e yzd. – M., 2004. – 598 s.
11. Kazan, Moskva, Peterburh: Rossyiskaia ymperyia pod vzgliadom yz raznykh uhlov: sb. st. – M.: Ob'ed. humanytar. yzd-vo, 1997. – 414 s.
12. Kappeler A. Obrazovanye natsyi y natsyonalnye dvyzhenyia v Rossyiskoi ymperyi / A. Kappeler // Rossyiskaia ymperyia v zarubezhnoi ystoryohrafyy. Raboty poslednykh let. – M.: Novoe yzdatelstvo, 2005. – S. 395-435.
13. Kappeler A. Rossyia – mnohonatsyonalnaia ymperyia: Voznyknovenye. Ystoria. Raspad / A. Kappeler; [per. s nem]. – M.: Prohress-Tradytsyia, 2000. – 344 c.
14. Kappeler A. «Rossyia – mnohonatsyonalnaia ymperyia»: nekotorye razmyshlenyia vosem let spustia posle publikatsyy knyhy / A. Kappeler // Myfy y zabluzhdenyia v yzuchenyy ymperyi y natsyonalizma (sbornyk). – M.: Novoe yzdatelstvo, 2010. – S. 265-281.
15. Karr E. Ystoria Sovetskoi Rossyy. Kn. 1. T. 1-2: Bolshevystskaia revoliutsyia. 1917–1923 / E. Karr. – M., 1990. – 766 s.
16. Kaspe S.Y. Ymperyia y modernyzatsyia: Obshchaia model y rossyiskaia spetsyfyka / S.Y. Kaspe. – M.: ROSSPEN, 2001. – 256 s.
17. Kasianov H.V. Teorii natsii ta natsionalizmu / H.V. Kasianov. – K.: Lybid, 1999. – 351 s.
18. Kysliakov A.S. Natsyonalnyi vopros v deiatelnosti natsyonalnykh polytycheskykh partyi y orhanyzatsyi Rossyiskoi ymperyi: 80-e hh. XIX v. – fevral 1917 h.: dys.... kand. yst. nauk / A.S. Kysliakov. – M., 2011. – 239 s.
19. Korolov H. Federalizm Mykhaila Hrushevskoho: mify, uiavlennia, proekty / H. Korolov. – K., Instytut istorii Ukrainy, 2012. – 250 s.
20. Kostiuk H.O. Stalinizm v Ukraini: heneza i naslidky: doslidzhennia i sposterezhennia suchasnyka / H.O. Kostiuk; [avt. predm.: Yu. Badzo]. – K.: Smolokyp, 1995. – 508 c.
21. Kulturno-natsyonalnaia avtonomyia v ystoriy Rossyy: Dokum. antol. / [pod red. E.Y. Cherniaka]. – Tomsk: Yzd-vo THU, 1998. – 307 s.
22. Myller A.Y. Ymperyia Romanovykh y natsyonalizm: Esse po metodolohyy ystorycheskoho yssledovanyia / A.Y. Myller. – M., 2006. – 248 s.
23. Myfy y zabluzhdenyia v yzuchenyy ymperyi y natsyonalizma: (sbornyk). – M.: Novoe yzdatelstvo, 2010. – 426 s.
24. Mykhutyna Y.V. Ukraynskyi vopros v Rossyy (konets XIX – nachalo XX veka) / Y.V. Mykhutyna. – M., 2003. – 287 c.
25. Natsyonalnaia polytyka Rossyy: ystoria y sovremennost. – M., 1997. – 680 c.
26. Natsyonalnye ystoryy v sovetskom y postsovetskykh hosudarstvakh / [pod red. H. Bordiuhova y K. Aimermakhera]. – M., 1999. – 432 s.
27. Natsyonalnye okrayny Rossyiskoi ymperyi: stanovlenye y razvytye systemy upravlenyia. – M., 1997. – 415 s.

28. Natsyonalnyi vopros v proqramnykh dokumentakh polytycheskykh partyi, orhanyzatsyi y dvyzhenyi Rossyy, nach. XX v.: dok. y materyaly. – Tomsk, 1998. – 205 s.
29. Natsyonalnyi vopros v Rossyy (1900 – 1917 hh.): Annot. ukaz. kn., st. y publ. v zhurn. – M., 1995. – 100 s.
30. Natsionalizm: Antolohiia. Vyd. 2-he. – K., 2006. – 684 s.
31. Paips R. Russkaia revoliutsyia: V 3 kn. Kn. 2. Bolshevyky v borbe za vlast. 1917–1918 / R. Paips. – M., Zakharov, 2005. – 720 s.
32. Paips R. Russkaia revoliutsyia: V 3 kn. Kn. 3. Rossyia pod bolshevykamy. 1918–1924. – M., Zakharov, 2005. – 704 s.
33. Pervaia Vseobshchaia perepys naseleniia Rossyiskoi Ymperyy 1897 hoda / [pod red. N.A. Troinytskoho]. V 2 t. – SPb., 1897–1905.
34. Plokhii S. Kozatskyi mif. Istoriia ta natsiievorennia v epokhu imperii [avtoryz. per. z anhl. M. Klymchuka]. – K., 2013. – 440 c. – (Seriiia «Zoloti vorota», vyp. 5).
35. Revoliutsyia y natsyonalnyi vopros: dokumenty y materyaly po ystoriy natsyonalnoho voprosa v Rossyy y SSSR v XX veke / [pod red. S.M. Dymanshteina]. T. 3: 1917. Fevral-oktiabr. – M., 1930. – 464 c.
36. Rossyiskaia ymperyia v zarubezhnoi ystoriyohrafiy. Raboty poslednykh let. Antolohiia / [sost. P. Vert, P.S. Kabytov, A.Y. Myller]. – M., 2005. – 696 c.
37. Rossyiskaia ymperyia v sravnytelnoi perspektyve / [pod red. A. Myllera]. – M., 2004. – 384 c.
38. Rossyia v XX veke: Problemy natsyonalnykh otnosheni. – M. 1999. – 451 c.
39. Rossyia – Ukrayna: ystoriia vzaymootnosheni: sb. st. / [Otv. red. A. Y. Myller]. – M., 1997. – 248 s.
40. Sobrane uzakonenyi y rasporyazhenyi pravytelstva za 1917–1918 hh. Upravlenye delamy Sovnarkoma SSSR. – M., 1942. – 1483 c.
41. Ukraina mizh samovyznachenniam ta okupatsiieiu: 1917–1922 roky / V. Dornik ta in.; [per. Z nim.]. – K., 2015. – 512 c.
42. Khoskynh Dzh. Rossyia: narod y ymperyia / Dzh. Khoskynh. – Smolensk, 2000. – 512 c.

УДК 94(477):342.532.121:304.9«1906/1912»

Кони́к О.О.

*доктор історичних наук,
професор кафедри всесвітньої історії та історіографії,
Херсонський державний університет
(Україна, Херсон), oleksandr_konyk@ukr.net*

ІДЕАЛЬНА ДЕРЖАВА В УЯВЛЕННЯХ УЧАСНИКІВ ДУМСЬКОГО ПРОЦЕСУ «ВІД НАРОДУ» В НАДДНІПРЯНСЬКІЙ УКРАЇНІ: 1906–1912 РР.

Завданням статті є реконструкція уявлень українського населення пізньоімперської Росії про державу на основі використання методу мікроісторичного аналізу. Матеріали виборчого виробництва, стенограми виступів депутатів тощо проливають світло на повсякденні уявлення про державу окремих не дуже освічених учасників думського (парламентського) процесу, переважно селян. Аналіз цих уявлень та реалій їх побутування в соціумі є основним змістом повідомлення. У висновках підкреслюється явище широкої політизації суспільства в 1905–1907 рр. Розглянуті уявлення про ідеальну державу чернігівських селян, зокрема Тимофія Шевченка, містять прозорі паралелі з західноєвропейськими політичними теоріями XIX ст. та східними принципами «кола справедливості». Ідеалом Шевченка була конституційна монархія, заснована на засадах економічної та соціальної справедливості. Витоки таких уявлень українського селянина є перспективою подальших досліджень.

Ключові слова: *українські селяни, уявлення про ідеальну державу, думський процес, конституційна монархія, справедливість.*

Konyk O.O.
Doctor of Historical Sciences,
Professor of the Department of World History
and Historiography, Kherson State University
(Ukraine, Kherson), oleksandr_konyk@ukr.net

***Perfect state in the idea of the participants of the дума “from the people” in the Dnipro
Ukraine: 1906–1912***

The aim of the article is the reconstruction of the idea of the Ukrainian population of late imperial Russia about the state on the basis of the microhistorical analysis method. Electoral materials, transcripts of speeches of deputies, etc. shed light on the ordinary view about the state by some not too educated members of the Duma (parliament) process, mainly peasants. The analysis of these perceptions and realities of their existence in society is the main content of the message. The findings point to the phenomenon of the general politicization of society in terms of the revolution of 1905–1907. The considered ideas about the ideal state of the peasants of Chernigiv, in particular Timothy Shevchenko contain clear parallels with Western Europe political theories of the XIX century and eastern principles of "the circle of justice." Shevchenko's ideal was a constitutional monarchy based on the principles of economic and social justice. The source of such representations of the Ukrainian peasant is the prospect of further research.

Key words: *Ukrainian peasants idea about perfect state, Duma process, a constitutional monarchy, justice.*

Конык А.А.
доктор исторических наук,
профессор кафедры всемирной истории и историографии,
Херсонский государственный университет
(Украина, Херсон), oleksandr_konyk@ukr.net

***Идеальное государство в представлениях участников
думского процесса «от народа» в Надднепрянской Украине: 1906–1912 гг.***

Задачей статьи является реконструкция представлений украинского населения позднеимперской России о государстве на основе использования метода микроисторического анализа. Материалы избирательного производства, стенограммы выступлений депутатов и т.д. проливают свет на обыденные представления о государстве отдельных не очень образованных участников думского (парламентского) процесса, преимущественно крестьян. Анализ этих представлений и реалий их бытования в социуме является основным содержанием сообщения. В выводах подчеркивается явление широкой политизации общества в условиях революции 1905–1907 гг. Рассмотренные представления об идеальном государстве черниговских крестьян, в частности Тимофея Шевченко, содержат прозрачные параллели с западноевропейскими политическими теориями XIX в. и восточными принципами «круга справедливости». Идеалом Шевченко была конституционная монархия, основанная на принципах экономической и социальной справедливости. Поиск истоков таких представлений украинского крестьянина является перспективой дальнейших исследований.

Ключевые слова: *украинские крестьяне, представление об идеальном государстве, думский процесс, конституционная монархия, справедливость.*

Сучасна людина з першого й до останнього дня свого земного шляху тісно пов'язана з різноманітними державними структурами. Це все сприймається як належне й не є предметом повсякденних рефлексій. Однак і держава, і політична боротьба так чи інакше присутні в буденному житті суспільства.

Процеси державотворення, політична культура населення і т. ін. є сферою інтересів насамперед фахівців у галузі політичних наук [12]. Постійно присутні вони також і в полі зору істориків. В українській історіографії існують ґрунтовні дослідження в царині українського державо- і націєтворення, масштабність яких визначена складністю дослідницьких завдань. Серед таких можна відзначити вивчення побутування ідеї державності в історичній думці та суспільно-політичному житті України [9], взаємозалежності розвитку національної історіографії та зрілості етнонаціональної української спільноти [10], ментальності українського селянства [13] та ін. Конкретно-історичні викладки в такого роду роботах, які б реконструювали світосприйняття українців, якщо й присутні, то більше стосуються пореформеного періоду ХІХ ст. [13, с. 105-152]. Сюжети ж початку ХХ ст., у тому числі періоду думської діяльності українців, окреслено переважно тільки в загальних рисах.

Метод мікроісторичного аналізу дає можливість «олюднювати» історію та верифікувати існуючі трактування згаданих вище явищ і процесів у їхній прив'язці до конкретних осіб, часу й місця. Предметом нашого повідомлення є уявлення окремих представників українського населення імперії про державу взагалі та ідеальну державу зокрема, як вони були зафіксовані в архівних матеріалах початку ХХ ст. Джерельну базу складають документи правоохоронних органів, структур державного управління та станового самоврядування, які в силу специфіки своєї діяльності та компетентності задокументували дещо з того, що називають «уявленнями про державу» в середовищі народних низів. На такому підґрунті можна конкретизувати уявлення про історичний розвиток українського суспільства, зокрема, на його шляху до опанування складного завдання демократичного управління [8]. Перевага, з огляду на місце проведення Розумовських читань, віддавалася документам із Чернігівської губернії.

Основний виклад можна розпочати з констатації інтегрованості українського соціуму в загальноімперські процеси модернізації «згори» в кінці ХІХ – на початку ХХ ст. з усіма згаданими вище явищами, супутніми формуванню масового суспільства. Ці процеси в російських умовах були значною мірою вимушеними. Серйозні соціальні конфлікти в українських губерніях уже з 1902 р., невдала для імперії російсько-японська війна, а потім і загальноімперська розруха 1905–1907 рр. стимулювали царську монархію до пошуку важелів впливу на суспільство інших, ніж суто силові. Звідси дозвіл на подання петицій та започаткування думського (парламентського) процесу в державі, який передбачав, окрім іншого, й існування легальних політичних партій.

Внаслідок усього цього суспільство швидко політизувалося. Освічені верстви були знайомі з ідеологічними течіями, популярними в західному світі на початку минулого століття, і могли оперувати такими поняттями як консерватизм, лібералізм, соціалізм, націоналізм і т. п. Однак це стосувалося «верхів» суспільства; «низи» ж (користуємося усталеними тогочасними дефініціями, які вживаються й сьогодні для опису суспільної диференціації в Російській імперії на початку ХХ ст.) залишалися переважно відірваними від книжної вченості й користувалися дещо іншою лексикою й понятійним апаратом. Ліберальним політикам, прихильникам парламентаризму, треба було пристосовуватися до ситуації. Тодішні інтелектуали, для прикладу, воліли б називати свою партію «конституційно-демократичною» – але, зіткнувшись із необхідністю проводити свої політичні погляди «в маси», були змушені все ж іменувати себе «партією народної свободи». У цьому був певний практичний сенс, бо «народ» або нижчі, неосвічені й немаєтні верстви населення імперії, переважно з церковно-приходською школою за плечима, а то й без такої школи, у вказаний час іще не дуже розумілися не те що в політичних термінах, а й у елементарних мовних запозиченнях.

Ситуація, утім, досить швидко змінювалася. В українській публіцистиці початку ХХ ст. можна знайти згадки про такі зміни: *«Спитайте діда, поки парубкував, чи чув змалку слово «телеграф», «паровоз», «вагон», «каса», «кондуктор», «монополія»? Їздили кіньми або волами, а до того білета не треба купувати. І як уперше почув дід ті мудрі слова, то мабуть дуже їх не вповодбав, а може ще й прокляв «бісових німців», ка-зна що видумують, таке що й не вимовиш; хрещений народ до гріха призводять [...] мабуть кінець світу настає. [...] Тепер нове – дітям*

звичне буде – життя людське йде новими шляхами: страйки, бойкот, маніфестація, демократія, конституція, партія, програма, реакція, бюрократія, адміністрація, хулігани та ін.»* [4, арк. 1-2].

Бачимо в цьому фрагменті своєрідну, в цілому дещо іронічну, фіксацію спочатку «лінгвістичної модернізації» услід за модернізацією економічною («вагон-каса-кондуктор»), а далі й модернізації політичної («демократія-конституція-реакція») – наслідку «демократичного транзиту» на початку ХХ ст. Як випливає з тексту, політична складова «крутих слів» (а саме так називалася згадана нами чернетка якогось публіцистичного твору) мала би стати справою майбутнього: «дітям звичне буде». Однак у тогочасних публіцистів знаходимо й інші характеристики розвитку цього процесу, що підтверджують швидкі зміни у володінні «політграмотою» людьми старшого віку, а то й «дідами». Правда, йшлося не просто про селян, а про селян-депутатів. Але й вони в абсолютній більшості не мали ні відповідної освіти, ні політичної практики, то ж до премудростей політичного управління державою доходили самотужки.

Редактор газети «Рада» Федір Матушевський писав про депутатів першої Думи як про «простих хліборобів-селян, без більш-менш широкого світогляду і теоретичної і практичної підготовки до справ такої великої ваги, якою являються справи державні». Натомість у Другій думі ситуація змінилася на краще: «Замість торішніх Штефанюків перед нами справжня сіль землі народної. Вона ще не зовсім чиста, вилита, не аптечна, але далеко краща ніж торішня. Замість гостроумного, але мало свідомого в програмових питаннях Грабовецького, перед нами вже гарно освічений, теж дуже розумний і гостроумний, киянин Маляренко. Він сипле природним українським гумором, але в справах серйозних двигне й «тяжку артилерію» – статтю з закону процітує, нагадає вам сенатську постанову [...]. Дивився на його мозолисті руки, загоріле, потріскане від зимньої студні і літньої спеки обличчя і не надивуєшся, коли сей хлібороб встиг так добре оговтати ся в сенатських постановах або в пуцах та нетрях російського законодавства. [...] Замість торішнього старого народовця Зубченка, що висловлюючись проти приватної власності на землю посилав ся на людську совість, – перед нами теж старий, присадкуватий дідок Сахно. Зачепить його за аграрну справу, – так він в «найголоволітніших» муніципалітаціях, націоналізаціях та соціалізаціях любого інтелігента за пояс заткне» [11, с. 93]. Даючи такі характеристики, Матушевський користується оцінками Віктора Піснячевського – студента-медика, активіста «українського клубу» в Петербурзі, добре знайомого з українськими селянськими депутатами.

Зрозуміло, що ці оцінки, зроблені українськими діячами демократичного спрямування, були прихильними до «політиків із народу». Влада на місцях оцінювала їх інакше. Чернігівський губернатор у своїй реляції стосовно обраних депутатів першої Державної думи не дуже жалував і дворянство, а вже щодо селян взагалі використовував негативні визначення, як-от: «недалекий, озлоблений і зухвалий, виступає з крайніми думками, але не користується популярністю», «малограмотний», «недалекий», «моральних якостей незадовільних», «був у в'язниці» і т. п. [6, с. 67-68; 14, л. 2].

Задля справедливості варто зазначити, що не тільки консервативний істеблішмент імперії був не в захваті від державотворчого потенціалу селянського загалу. Сергій Єфремов, якого важко було б запідозрити у відсутності поваги до українського народу, теж дивувався, до яких «геркулесових стовпів» доходила іноді темнота претендентів на думський мандат, особливо на перших стадіях виборів у селах і волостях, коли «...один приносив на збори завірене старостою прохання, щоб уважили його бідність і послали в Думу депутатом, другий просився в Думу послом, сподіваючись виграти таким чином позов за землю, а третій, з Димера на Київщині, обіцяв зборам, що, як його оберуть, то “[...] мовчатиму там, як пень, бо там треба мовчати та слухати, що скажуть і яку милість прочитають”» [3, с. 160-161; 5, с. 106].

За селянські голоси боролися, – хто успішніше, хто ні, – представники всього тодішнього політичного спектру: і праві, і ліві, і чорносотенці. Усі вони, особливо ліві й чорносотенці, які не мали «офіційних» важелів впливу на село через земських начальників, старалися як мінімум

* Тут і далі в цитованих фрагментах орфографія й пунктуація документів збережена. – О.К.

поширити серед селян свою літературу, щоб хоч якось таки впливати на них. При цьому не гребували ніякими способами, аж до розсилання несанкціонованих пакетів з відповідною літературою у волосні правління або розкидання листівок по ходу поїзда. Проте яким чином трансформувалося в селянстві все те, що писалось в листівках і брошурах і говорилося агітаторами, сторонніми і доморощеними, – точно сказати важко. З тих поодиноких оригінальних «селянських» документів, які вдалося знайти по Чернігівській губернії, видно велику плутанину в головах їх творців.

Як приклад можна навести саморобну листівку, знайдену у Великодню ніч у квітні 1906 р. біля церкви села Орлівка Глухівського повіту. Вона написана ламаною російською мовою, карлочками на клаптику паперу, і починається дослівно так: *«Всеросійський комітет Прочитати й іншому в руки дати Христос воскресє громадянин єднайтеся вместе товариші»*. Далі в такому стилі йдеться про те, що, мовляв, пора скоро сіяти, значить, треба самим брати землю, кому скільки, а не чекати Думу, тому що *«дума з нас тільки сміється»* (засідання Думи ще не відкривалися, – О.К.). У листівці містилися також заклики рубати ліс, не вірити поміщикам, які не допустять виборних селян в Думу, і взагалі – пора вже й з них, із поміщиків, *«кров смоктати»* [6, с. 104-105; 15, арк. 619-619 зв.].

У селі Березному була знайдена ще одна подібна листівка, правда, більш загрозливого характеру. Починалася вона з якихось малозрозумілих тепер місцевих конотацій – можливо, хтось із Березного загравав з поліцією чи користувався її допомогою: *«... думаєте, що піддобритеся поліції які вони вам приятелі що так їм радієте, дивіться якщо будете доносити у поліцію то вам буде всім страйк будете платитися своїм життям і худобою»*. Далі йшла «конструктивна частина» – в неділю буде сходка, так щоб стояли дружно за себе, щоб виборні були *«з нас [...] а не іспанів»*, щоб звучав голос бідняка, а не багатія. Листівка написана олівцем, зі вкрапленнями російської матірної лайки [15, арк. 174 зв.].

Це, звичайно, поодинокі, але характерні документи, що стосуються рівня розвитку селянської самосвідомості, принаймні, активної його частини. Можна припустити тут і хуліганські мотиви, і мотиви самоствердження будь-якого «місцевого приїжджого» (мова йде про листівки, знайдені після цілонічних богослужінь, тобто під час великодніх канікул з масовим заїздом у села селян-міських робітників, іноді – студентів, гімназистів, семінаристів і т. п.). Однак у цих листівках не йшлося ні власне про державу, ні про «соціалізацію» або «націоналізацію» землі, якщо не брати до уваги побутуючого в листівках анархістів одвічного селянського ідеалу *«беріть, скільки кому»* [15, арк. 886-886 зв.].

Відзначимо в цілому безперечну зацікавленість у селянських голосах як уряду, так і політичних партій. І ті, й інші усіма силами й засобами намагалися перетягнути селянство на свій бік. Селянство ж, обманюване століттями, потроху починало усвідомлювати свою значимість, висувати власні вимоги й навіть писати розгорнуті програми.

В одній зі справ Чернігівського губернського жандармського управління знаходимо з десяток аркушів з історією про те, як селянин Тимофій Шевченко хотів стати членом Державної думи. Окрім вельми цікавої для історика фактичної інформації, «справа Шевченка» цінна ще й тим, що містить матеріал зі, сказати б, історії уявлень. Такого роду джерельний матеріал не так часто зустрічається, а коли йдеться про селянське, «низове», середовище, то й поготів. У даному ж випадку завдяки «добрим людям», які повідомили жандармську службу про новоявленого пропагандиста, та ретельності цієї служби, що задокументувала історію невдалої спроби селянина стати «мужем стану», маємо можливість простежити уявлення окремо взятого українського селянина про ідеальний державний устрій [15, арк. 854-864].

Вся історія почалася з донесення земського начальника 4-ї дільниці Стародубського повіту Чернігівської губернії. 11 квітня 1906 р. він повідомив, що напередодні житель села Баликіного Гарцевської волості дворянин Мойсей Андрєєвський словесно заявив, буцімто селянин того ж села Тимофій Шевченко

1) умовляє людей, щоб розорати чужу землю й усю поділити по 20 десятин на двір;

2) оскільки він, Шевченко, справжній захисник селян, установленим порядком не обраний в члени Державної думи, то просить громаду обрати його від села Баликіного в Думу й дати йому на поїздку до Петербурга необхідну суму;

3) що Шевченко має в себе дві книги, читає народу й збуджує його (землю забирати, службовців призначати);

4) що у нього є револьвер і рушниця [15, арк. 856-856 зв.].

Ця усна заява започаткувала певні дії офіційних осіб. Стародубський повітовий справник того ж 11 квітня опитав свідків, оформивши результати протоколом. Виходило так, що Тимофій Пантелеймонович Шевченко, 34 років, селянин села Баликіного, жодної протиурядової агітації не вів, а коли був виборщиком волосного сходу для обрання уповноваженого в губернські виборчі збори, то провадив свою програму. Тепер (тобто, вже після виборів) радив громаді надати Государеві Імператору адресу і пропонував себе в уповноважені, причому погоджувався їхати власним коштом. Робив це тому, що багато селянських громад надсилають депутатів і вітальні адреси [15, арк. 858].

Своєю чергою, пристав 2-го стану 12-15 квітня 1906 р. здійснив певні слідчі дії, зокрема, обшук у помешканні Шевченка та офіційне попереднє дізнання з приводу заяви Андреевського. Результати теж зафіксовані в протоколах. Виявилось, що *«...при обшуку у Шевченка знайдено рукопис, який він іменував «моя програма», а більш нічого негожого («предосудительного») не виявлено»*. За зібраними приставом свідченнями, Шевченко за кожної нагоди читав той рукопис народові [15, арк. 859-859 зв.].

Андреевський 12 квітня показав, що Шевченко близько 7 років був на заробітках, а повернувшись на батьківщину, особливо з осені минулого року (тобто 1905, – О.К.) став про щось агітувати серед селян, – то шляхом бесід, то читаючи книжки й газети. Він здобув популярність, і баликінці почали дивитися на нього як на заступника й поборника селянських інтересів. Тож, коли настав час виборів уповноважених для виборів у Думу, сільський сход 7 квітня присудив обрати його членом Державної думи від Баликіного (саме так, за свідченням Андреевського, – одразу до Думи), бо, мовляв, *«якщо він [землі] не дасть, то ніхто не дасть»*, а *«після сходу селяни стали толкувати про розділ земель приватних власників»*. Шевченку вдалося пройти й другий ступінь виборів, у Гарцевській волості, а от у повіті, в Стародубі, він був забалотований, що *«озлобило його і його прихильників»*. Шевченко доводив, що обійшли його як бідняка й через його великий авторитет. За словами Андреевського, Шевченко почав переконувати, щоб баликінці обрали його самостійно, що доб'ється для них усіх благ, що землю багатих треба відібрати й роздати неімущим, віраджував від купівлі земель, доводив несправедливість винагород для адміністрації (земських начальників і т. п.), і обіцяв усе це переробити. *«Своєю агітацією Шевченко збуджував одну частину населення проти іншої»* [15, арк. 859-862].

Підкреслимо, що це була точка зору на події дворянина Андреевського, і доказів протиправної агітації з боку Тимофія Шевченка у справі немає. Немає чогось подібного й у наведеній у протоколі «програмі» Шевченка, що називалася «Спасіння Росії від міжусобиці і звади». Цей документ складено у вигляді тез, які умовно можна структурувати на чотири частини: 1) преамбула, де в алегоричній формі викладене авторське бачення ситуації в державі; 2) коментарі до алегорій преамбули; 3) конструктивні пропозиції автора по виправленню ситуації на основі збереження самодержавної влади монарха; 4) висновки про накреслений автором «істинний путь правди» та їх легітимізація шляхом посилення на авторитет «усього народу», представником якого він себе і вважав.

Отже, Шевченко постулював, коментував і пропонував наступне:

- Держава розорена, деякі її частини відпадають;

- Наша Вітчизна («Отечество») – сад, котрий насадив господар і огородив; але огорожа місцями слабка, сусіди – де проломили огорожу – нищать результати роботи господаря;

- Господар, доки живий, – не допустить розорення; якщо немає коштів на закупівлю матеріалу на огорожу, то рубає в саду дерева, хоч і добрі, але не віддасть ворогам-сусідам насміятися;

- Господар – государ і народ християнський;
- Сад – життя й доходність царства;
- Огорожа – це начальство й сторожа в державі;
- Деревя – це ті головні матеріали держави, котрими можна укріпити цю стіну, через яку *«можже загинути вся держава, і не буде видно»*;
- Казенні лавки *«прикрити»* – буде дохід державі;
- Монастирські землі народу передати;
- Побудувати заводи, де землі погані – їх відкупити під казну;
- Відкрити безплатні училища для всіх, хто має здібності;
- Відкрити переселення на найбільш пільгових умовах, і на найкращу землю;
- Землю наділяти ділянками на всю рівно сім'ю, *«скільки б вона не складалася по числу душ і за місцем де який дохід дає земля»*;
- Йменувати громадянами лишень тільки вірогідданих. Влада государя має бути самодержавна й необмежена;

«От істинний путь правди в руській землі і припинення усіх хвилювань і кровопролиття. Це голос усього народу 140 млн., тобто 90 млн. селян бажать так. Я пройшов пів-Росії і всі так бажать, що можу доказати все окремо, чому підписуюсь уповноважений від народу Тимофій Пантелійович Шевченко. 1906 рік квітня 7-го» – резюмував автор програми [15, арк. 862-862 зв.].

Програму конфіскували. З автора взяли підписку про невиїзд. А вже за десять днів, 21 квітня 1906 р., прокурор Стародубського окружного суду припинив справу про звинувачення селянина Тимофія Шевченка в злочинній агітації серед селян – як таку, що не має достатніх підстав для проведення формального дізнання, пославшись при цьому на відповідні статті й параграфи карного законодавства [15, арк. 854]. Папери було впорядковано, підшито й передано до архіву Чернігівського губернського жандармського управління; відтак історія доморощеного сільського політика з Чернігівщини та його передвиборча програма *«Спасіння Росії»* дожила до наших днів.

Наведені вище документи з виборчого казусу Шевченка створені офіційними особами (земський начальник, повітовий справник, становий пристав, окружний прокурор) та селянином села Баликіного Гарцевської волості Стародубського повіту Чернігівської губернії Тимофієм Пантелійовичем Шевченком. Ініціював справу ще один житель Баликіного, дворянин Мойсей Андрєєвський, зробивши усну заяву про протиправну діяльність Шевченка. Його запроTOCOLьовані свідчення конкретизують шевченкову *«програму спасіння Росії»* та зміст *«селянських толків»* про землю після сходу (зокрема, про розподіл землі – по 20 десятин на родину, тощо). У протоколах є посилання на свідчення безіменних селян, вказано на дії сільського старости.

Виходило так, що для офіційних осіб найважливішим у всій цій історії був Шевченко – названий по імені й по-батькові (можливо, через його статус звинувачуваного). Однак дворянин Андрєєвський в цих паперах – тільки *«Мойсей»*, староста взагалі безіменний, як і інші опитані жителі села.

Помітно, що Андрєєвський дещо кривив душею, або просто був упереджений. Викладену ним ситуацію можна трактувати так, що Шевченко, не будучи обраним в Думу на стадії волосного сходу, звертався до селян, щоб ті його обрали в Думу власне від села. Але, як з'ясував повітовий справник, мова йшла тільки про обрання його уповноваженим для передачі адреси імператорові, що як на 1906 рік було справою хоч і малоімовірною для реалізації (допущення *«неорганізованого»* селянина в царську резиденцію, не кажучи вже про самого царя), проте не підсудною; небажаною, проте й не карною справою. Те, що селяни схильні були підтримати його кандидатуру для такої справи, можна зрозуміти: Андрєєвський говорить про семирічні мандри Шевченка на заробітках, і сам Шевченко твердить, що *«пройшов пів-Росії»* – у кожному разі, він позиціонувався людиною, що називається, бувалою. Небезцітно, що становий пристав у цьому разі фактично дезавував твердження Андрєєвського про те, що селяни, якщо вже їхнього кандидата не обрали в Думу у волості, хотіли обрати його в думські депутати безпосередньо від

села. Це могло виглядати як тупість селян (до «геркулесових стовпів», за ефремовським визначенням), однак крім дворянина Мойсея ніхто більше цього не стверджував.

Вельми цікаво було б якось прослідкувати й витоки шевченківської програми. У ній явно простежується ліберальна ідея держави-нічного сторожа, або держави-сторожа. Виникає питання, звідки у заробітчанина Шевченка, власника «двох книжок, рушниці й револьвера», знання ліберальних ідей, які присутні в його програмі, зокрема економічній. Чи читав він Адама Сміта або ближчого за часом автора, Фрідріха Ліста? Чи говорило йому щось слово «лезеферизм» або інші поняття англосаксонської політичної й економічної науки кінця XVIII – XIX століть? Зрештою, звідки у викладках Шевченка репліки ідей східного мусульманського світу, зокрема «кола справедливості», яке виступало моральним підґрунтям Османської держави? Адже Шевченко в своїй програмі мало не дослівно цитує формулювання шостої позиції цього «кола» («Світ – це сад, стінами якого є держава») (цит. за: [2, с. 61]).

Паралелі прозорі, з'ясувати б тільки їхнє походження в селянській програмі. Програма гарна в інтелектуальному плані, її внутрішня структура передбачає інтригу, і можна собі уявити, з яким інтересом слухали її українські селяни й якого авторитету в них мав би зажити такий розумний чоловік. Вона також логічна і в плані організації виборчої кампанії, й того, що зараз би назвали піаром, *public relations*. Мабуть, якщо Шевченко й Андреевський мали якийсь суперництво, то – принаймні, в інтелектуальному плані – селянин Тимофій міг дати фору дворянину Мойсеєві.

Однак наразі нам більше нічого не відомо про селянина Шевченка. До «селянськості» в таких випадках варто ставитися обережно. Знаємо, що в Думі був селянський депутат з юридичним факультетом університету Св. Володимира в Києві за плечима (подільський депутат Іван Заболотний, детальніше про нього див. [7]). Можливо, й Шевченко був одним з таких? Чи його «університети», як у багатьох на переломі XIX-XX ст., склалися якраз із подорожнього спілкування, – тоді з ким він спілкувався? Звідки запозичив викладені в своїй програмі ліберальні принципи та ідеали справедливості? Стосовно державницького бачення Шевченка, то тут теж не все аж так прозоро. «Спасіння Росії» – така назва, зонайменше, могла слугувати авторові щитом, гарантувала його від звинувачення в руйнівних намірах. А переважно такі настрої домінували тоді в революційному середовищі. Приведені вище оригінальні самодіяльні листівки були саме такого характеру; такими були й друковані типографським способом партійні листівки, загальний сенс яких – бий, пали, зживай зі світу, забирай усе собі, тепер можна [15, арк. 886-886 зв.].

На такому фоні програма Шевченка виглядала цілком лояльною до влади, хоча й містила в собі одвічний селянський ідеал про справедливий розподіл землі. Російська монархія початку XX ст., принаймні в часи роботи III Державної думи (1907-1912 рр.), в очах селян виглядала ще цілком солідною, легітимною й такою, що заслуговує на підтримку. Йшлося про переконаність у її можливості забезпечити реалізацію ідеалу держави як міцної будівлі з добрим господарем, яка добре охороняється й у якій добре та затишно її жителям. Як приклад побутування подібних уявлень, можна привести виступ селянського депутата з Київщини Коваленка 2-го (Степана Ігнатовича) 10 травня 1910 р. (105 засідання 3-ї сесії). Обговорюючи питання запровадження земства в західних губерніях, він стверджував, що «...нам потрібні російський фундамент, російський дах [...] Нам потрібно, щоб навчили наших синів поставити під цей російський фундамент залізні стовпи, бойову колону армії, і тоді Росія не впаде, а залишиться не лише для росіян, а і для всіх. Російський Государ нікого не ображає. Під його прапором всі благоденствуют...» [1, стлб. 1000-1002; 8, с. 319-320].

Тут виникає ще одна проблема – не тільки витоки, а й тягlosti, стійкості подібних ідеалів і уявлень. Не мине й десяти років, як імператора, під чиїм прапором «всі благоденствуют», спочатку позбавлять трону, а далі й фізично знищать разом із родиною. Народу переважно було байдуже. Чим займалися в той час Тимофій Шевченко чи Степан Коваленко, наразі невідомо. Але саме вони представляли народні низи, а народ, звісно, завжди правий.

Висновки. Українські селяни в умовах революційних подій у Російській імперії на початку XX ст. швидко політизувалися та перетворювалися з об'єктів політичного впливу власне на

суб'єктів політичного процесу. Особливо помітним це явище стало у зв'язку з започаткуванням думського (парламентського) процесу в державі.

Певні політичні дії селян, задокументовані офіційними структурами, особливо правоохоронними органами, проливають світло й на політичні уявлення та державотворчі ідеали селян. «Справа» чернігівського селянина Тимофія Шевченка є однією з нечисленних, у якій викладено не звичну негативну позицію селян стосовно влади, а позитивну, конструктивну – може, наївну й непослідовну, але все ж варту уваги. Ідеальним державним устроєм претенденту на думське крісло бачилася монархія, ґрунтована на економічній і соціальній справедливості. Програма, з якою він ішов на вибори, містила певні паралелі з популярними на початку ХХ ст. політичними вченнями як англосаксонської, так і східної, мусульманської традицій.

Залишаються питання щодо витоків таких уявлень у селянському середовищі, а також стосовно їх тяглості чи змінюваності в ході масштабних соціально-політичних змін на початку ХХ ст. Небезінтересним видається й не зовсім звичний, як для тогочасного українського селянина, рівень політичної вправності автора програми. Досить продумана стратегія й тактика його роботи з виборцями та стосунків із властями хоч і не принесли йому бажаного статусу депутата Державної думи, але забезпечили персональну безпеку в непрості часи: на відміну від інших учасників виборчого процесу, які виступали за розподіл земель, він уникнув кримінального переслідування.

Детальна розробка позначених проблем, особливо на місцевому матеріалі, може стати перспективним напрямком подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Государственная дума: Стенографические отчеты. Созыв третий. Сессия III. – СПб. : Гос. тип., 1910. – Ч. IV. – 3780 стлб.
2. Єлавіч Б. Історія Балкан. XVIII і XIX ст. Пер.з англ. Р. А. Семків / Б. Єлавіч. – К.: Свенас, 2003. – 512 с.
3. Єфремов С. (Ситковецький О.) З Російського життя / С. Єфремов // Нова громада. – 1906. - № 4. – С. 155-173.
4. Інститут рукопису Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського (Далі – ІР НБУВ), ф. 114, спр. 22.
5. Коник А. А. Украинские крестьяне на выборах в I Государственную думу / А. А.Коник // Отечественная история. – 2006. – № 3. – С.103–114.
6. Коник О. О. Еліта із Тураски: два погляди на чернігівських першодумців у 1906 р. / О. О. Коник // Література та культура Полісся. – Вип. 73. Серія «Історичні науки». – № 1 / Відп. ред. і упоряд. Г. В. Самойленко. – Ніжин: НДУ ім. М. Гоголя, 2013. – С. 58–70.
7. Коник О. О. Депутат Державної думи від Подільської губернії Іван Заболотний / О. О. Коник // IX Подільська істор.-краєзн. конф.: Матеріали. – Кам'янець-Подільський, 1995. – С. 221–223.
8. Коник О. О. Депутати Державної думи Російської імперії від губерній Наддніпрянської України (1906-1917 рр.): монографія / О. О. Коник; наук. ред. С. І. Світленко. – Дніпропетровськ: Герда, 2013. – 454, [2] с. : табл.
9. Коцур А. П. Ідея державності в історичній думці та суспільно-політичному житті України кінця XVIII – початку ХХ ст.: дис. ... докт. іст. наук: 07.00.06 / Анатолій Петрович Коцур; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2000. – 434 с.
10. Масненко В. В. Історична думка у процесі розвитку національної свідомості українців (кінець XIX – перша третина ХХ ст.): дис.... д-ра іст. наук: 07.00.06 / Віталій Васильович Масненко; Ін-т політ. і етнонац. досліджень НАНУ. – К.: 2002. 487 с.
11. Матушевський Ф. Українська громада в другій Державній думі / Ф. Матушевський // Літературно-науковий вісник. – Т. XXXIX. – кн. VII. – Київ-Львів, 1907. – С. 78–99.
12. Нагорна Л.П. Політична культура українського народу: історична ретроспектива і сучасні реалії / Л.П. Нагорна. – К.: Стило, 1998. – 278 с.

13. Присяжнюк Ю.П. Українське селянство Наддніпрянщини другої половини XIX – початку XX ст. як соціоментальна історична спільнота: дис.... д-ра іст. наук: 07.00.01 / Юрій Петрович Присяжнюк; Черкас. нац. ун-т ім. Б. Хмельницького. – Черкаси, 2008. – 499 с.
14. Российский государственный исторический архив, ф. 1276, оп. 2, 1906 год, д. 9-а.
15. Центральний державний історичний архів у Києві, ф. 1439, оп. 1, спр. 559.

Referenses

1. Gosudarstvennaya дума: Stenograficheskie otchety. Sozyv tretij. Sessiya III. – SPb.: Gos. tip., 1910. – СН. IV. – 3780 stlb.
2. Yelavych B. Istoriia Balkan. XVIII i XIX st. Per.z anhl. R. A. Semkiv / B. Yelavych. – K.: Svenas, 2003. – 512 s.
3. Yefremov S. (Sytkovetskyi O.) Z Rosiiskoho zhyttia / S. Yefremov // Nova hromada. – 1906. – № 4. – S. 155-173.
4. Instytut rukopysu Natsionalnoi biblioteky Ukrainy imeni V.I. Vernadskoho, f. 114, spr. 22.
5. Konik A.A. Ukrainskie krest'yane na vyborah v I Gosudarstvennuyu dumu / A.A. Konik // Otechestvennaya istoriya. – 2006. – № 3. – S.103–114.
6. Konyk O.O. Elita iz Turasky: dva pohliady na chernihivskykh pershodumtsiv u 1906 r. / O.O. Konyk // Literatura ta kultura Polissia. – Vyp. 73. Seriiа «Istorychni nauky». – № 1 / Vidp. red. i uporiad. H.V. Samoilenko. – Nizhyn: NDU im. M. Hoholia, 2013. – S. 58–70.
7. Konyk O.O. Deputat Derzhavnoi dumy vid Podilskoi hubernii Ivan Zabolotnyi / O.O. Konyk // IKh Podilska istor.-kraiezn. konf.: Materialy. – Kam'ianets-Podilskyi, 1995. – S. 221–223.
8. Konyk O.O. Deputaty Derzhavnoi dumy Rosiiskoi imperii vid hubernii Naddniprianskoi Ukrainy (1906–1917 rr.): monohrafiia / O.O. Konyk; nauk. red. S.I. Svitlenko. – Dnipropetrovsk: Herda, 2013. – 454, [2] с.: tabl.
9. Kotsur A.P. Ideia derzhavnosti v istorychnii dumtsi ta suspilno-politychnomu zhytti Ukrainy kintsia XVIII – pochatku XX st.: dys.... dokt. ist. nauk: 07.00.06 / Anatolii Petrovych Kotsur; Kyivskyi natsionalnyi un-t im. Tarasa Shevchenka. – K., 2000. – 434 s.
10. Istorychna dumka u protsesi rozvytku natsionalnoi svidomosti ukraintsiv (kinets XIX – persha tretyna XX st.) : dys.... d-ra ist. nauk: 07.00.06 / Vitalii Vasylovych Masnenko; In-t polit. I etnonats. doslidzhen NANU. K.: 2002. – 487 s.
11. Matushevskyi F. Ukrainska hromada v druhii Derzhavnii dumi / F. Matushevskyi // Literaturno-naukovyi visnyk. – Т. XXXIX. – Kn. VII. – Kyiv-Lviv, 1907. – S. 78-99.
12. Nahorna L.P. Politychna kultura ukrainskoho narodu: istorychna retrospektyva i suchasni realii / L.P. Nahorna. – K.: Stylos, 1998. – 278 s.
13. Prysiazhniuk Yu. P. Ukrainske selianstvo Naddniprianshchyny druhoi polovyny XIX – pochatku XX st. yak sotsiomentalna istorychna spilnota: dys. ... d-ra ist. nauk: 07.00.01 / Yurii Petrovych Prysiazhniuk; Cherkas. nats. un-t im. B. Khmelnytskoho. – Cherkasy, 2008. – 499 s.
14. Rossijskij gosudarstvennyj istoricheskij arhiv, f. 1276, op.2, 1906 god, d.9-a.
15. Tsentralnyi derzhavnyi istorychnyi arkhiv u Kyievi, f. 1439, op. 1, spr. 559.

Личковах В.А.,
доктор філософських наук, професор,
Національна академія керівних
кадрів культури і мистецтва,
(Україна, Київ), volodymyr.lychkovakh@ukr.net

ІДЕЯ «ЄВРОПИ» І «ЄВРОПЕЙСЬКОСТІ» У ПОЛІТИЧНОМУ І КУЛЬТУРНОМУ ДИСКУРСІ УНІВЕРСАЛІЗМУ

Дискурс універсалізму («універсального діалогу») як європейська духовна традиція і миротворча цінність був підтриманий у 90-х роках ХХ століття відомими релігійними і політичними діячами – «садівниками світу». Універсалістичні ідеї «єдності в різноманітті» та «діалогу культур» спрямовані на трансформацію «старого світу» у «нове Творіння» на засадах транснаціональної культурної співтворчості та спільного розвитку територій. Дух універсалізму зароджується в Європі, спираючись на діалог культур і народів, що склали Середземноморський ареал цивілізації. Ідея «Європи» та «європейськості» породжує духовні традиції відкритості, обміну культурними, політичними ідеалами та цінностями, що є надзвичайно важливим для подолання міжцивілізаційних, міжконфесійних, міжнаціональних конфліктів, ксенофобії та агресії. Саме про це йшлося на ХІ Світовому конгресі з універсального діалогу (м. Варшава, липень 2016 р.).

Ключові слова: ідея «Європи» і «європейськості», універсалізм, діалог культур, цінності та ідеали, політичний і культурний дискурс.

Lychkovakh V.A.
Doctor Of Philosophy, Professor,
National academy of leadership culture and arts
(Ukraine, Kyiv), volodymyr.lychkovakh@ukr.net

The idea of Europe and Europeanism in the political and cultural discourse of the universalism

The idea of universalism as the European spiritual tradition and peaceful value was accepted by Pope John Paul II, Vaclav Havel, W. Jaruzelski, Leshek Kolakowski, Jacek Kuroń and other well-known religious and political “gardeners of the world” and adherents of transformation of “the old world” into “a new Creation” on the fundamentals of national cultures co-creation.

Spirit of universalism takes its origin in Europe, fecundating by the dialogue of cultures and peoples that inhabit the Mediterranean areal. Antiquity, the Middle Ages and Modernity, Christianity, Judaism and Islam in their trans-historical and trans-borderline co-existence commonly create a spiritual tradition of “Europe” and “Europeanism” as the tradition of openness, exchange of ideas, values and ideals. Not occasionally, as A. Losyev believed, the name “Europe” was derived from “with wide eyes” and its mythological image united the whole cosmos under the sign of the Moon. All this is vital for overcoming the inter-civilizational, inter-confessional, inter-national conflicts, xenophobia and aggression.

Key words: *The Idea of Europe and Europeanism, universalism, dialogue of cultures, values and ideals, the political and cultural discourse.*

Личковах В.А.

доктор философских наук, профессор,
Национальная академия руководящих
кадров культуры и искусств
(Украина, Киев), volodymyr.lychkovakh@ukr.net

Идея «Европы» и «европейскости» в политическом и культурном дискурсе универсализма

Дискурс универсализма («универсального диалога») как европейская духовная традиция и миротворческая ценность был поддержан в 90-х годах XX века известными религиозными и политическими деятелями – «садовниками мира». Универсалистические идеи «единства разнообразного» и «диалога культур» направлены на трансформацию «старого мира» в «новое Творение» на основе транснационального культурного сотворчества и совместного развития территорий. Дух универсализма зарождается в Европе, опираясь на диалог культур и народов, составлявших Средиземноморский ареал цивилизации. Идея «Европы» и «европейскости» порождает духовные традиции открытости, обмена культурными и политическими идеалами и ценностями, что является чрезвычайно важным для преодоления межцивилизационных, межконфессиональных, межнациональных конфликтов, ксенофобии и агрессии. Именно об этом говорилось на XI Всемирном конгрессе универсального диалога (М. Варшава, июль 2016).

Ключевые слова: идея «Европы» и «европейскости», универсализм, диалог культур, ценности и идеалы, политический и культурный дискурс.

The set of the problem. Thirty years ago, in the journal “*Dialectics and Humanism*”, no.1/1986, prof. Janusz Kuczyński wrote his project of universalism as metaphilosophy and metatheory aimed to overcome civilizational threats and to deliver a new humanism and a new mankind. Consisted of ten programme points [1], the project was developed later in his conceptual monographs “*Dialogue and Universalism as a New Way of Thinking*” (Warsaw, 1989), “*Ogrodnicy świata: Wstęp do Uniwersalizmu*” (Warsaw, 1998) and in many other publications where theoretical base of activity of the *Centre of Universalism* at the University of Warsaw was laid. And what was of great importance, the *International Society for Universalism* was founded with the acceptance of the world scientific publicity. Outstanding scientists from many countries, public men and activists of a new intellectual and moral movement, practically from all the countries, joined the Society as its members. The idea of universalism as the European spiritual tradition and peaceful value was accepted by Pope John Paul II, Vaclav Havel, W. Jaruzelski, Leshek Kolakowski, Jacek Kuroń and other well-known religious and political “gardeners of the world” and adherents of transformation of “the old world” into “a new Creation” on the fundamentals of national cultures co-creation.

Investigations Review. Civilizational dialogues “Athens – Jerusalem” (L. Shestov), “Acropolis – Capitolium – Golgotha” (R. Klouček) and “Spirit of Europeanism”, in general, play a very important role in the formation of cultural universalism (L. Kołakowski, Cz. Miłosz, V. Havel, J. Kuczyński, R. Spaeman). In conditions of the contemporary rhizomatic state of the World – the state of inside-itself-conflicting “chaosmos” – Europe, having ancient synergetic experience, plays the role of the “Greece” of universal civilization while the dialogue of cultures represents here the “republican role” for universalism (A. Malraux).

Combination of universalistic world outlook and Christian peacefulness with national and state ideas one can see in the works of Volodymyr Zhabotynskyy: “We unanimously dream of those times when all people will be brothers to each other...”, but the following is needed for realization of the dream: “the right and possibility to stay our own selves and be named our national name aloud: only on such condition a genuine brotherhood is realized” [2].

The main content. Spirit of universalism takes its origin in Europe, fecundating by the dialogue of cultures and peoples that inhabit the Mediterranean areal. Antiquity, the Middle Ages and Modernity, Christianity, Judaism and Islam in their trans-historical and trans-borderline co-existence commonly create a spiritual tradition of “Europe” and “Europeanism” as the tradition of *openness*,

exchange of ideas, values and ideals. Not occasionally, as A. Losyev believed, the name “Europe” was derived from “with wide eyes” and its mythological image united the whole cosmos under the sign of the Moon [3].

It should be noted that Vaclav Havel was the first who worked out philosophy of the name “Europe” in 1996. In his brilliant article “*Europe as Task*” published in the journal *Dialogue and Universalism* (No 5-6/1996), a Czech president, writer and thinker runs the discourse of Europe as *thesaurus idearum* (the treasury of ideas) of planetary civilization, as the spiritual paradigm of global co-existence [4]. Taking into consideration a Phoenician origin of the word “Europe”, V. Havel interprets it as “twilight” or “sunset” (*cf.* with O. Spengler’s opinion!), i.e. “the time of contemplation”, necessary for reflection, evaluation, introspection and self reflection, as well as for choice of future civilizational road. At the foundation of history, common destiny and future of Europe, according to V. Havel’s thoughts, is laid the dialogue of classical Antiquity, Jewish religiousness, Christianity, Barbarian tribes, that synthesizes (comprises in synthesis) European world of values and spiritual identity of “European Soul” from which a spiritual tradition of universalism generates and comes into the world [Havel V. 1996. *Ibid.*, pp. 11, 13, 16]. Professor Janusz Kuczyński highly appraised the article “*Europe as Task*”, defining “ethos of Europe” in co-existence through the idea of freedom of nations and individuals, where values and ideals are common, and vistas for Europe – co-created by all [5].

On the scales of “globalization” and “tribalization” of modern mankind, as well as of the processes of European integration of peoples of the “Old World” (the Anglo-Saxons, the Romans, the Slavs), seeking for identity at cuts of universalism, ethno-policy, tribalism, nationalism, personalism have been increased. Accordingly, in sphere of scientific reflection it evokes the development of globalistics, eurology, ethnology, regional studies and also philosophical, social and cultural anthropology.

But we must notice that under common slogans of “westernization”, “joining European civilization”, “European integration”, etc. the real content of these notions and their sense connotations are often omitted. And what is more important, the correlation of “Europeanism” with “Ethno-culture” is often absent, too. The latter one can cause the same discursive drama of correlation of the notions “the general” and “the particular”, “the universal” and “the individual”, what one can see in the Mediaeval scholastics. Besides, correlations between Western and Eastern Europe, between the Romano-Catholic and Byzantine Orthodox traditions of world outlook, mentality (world view), philosophizing, art, morals and even policy, as well as legal consciousness, are of significant importance for Europe in general and for the Slavdom in particular. Significance of the matter is evaluated by the fact that the paradigms are revealed symbolically through SIGNATURES – sign and sense complexes which determine cultural space and philosophy of ethno-culture.

Contemporary ideology of “Pan-Europe” represented by R. Klouček (Austria) moves forward the conception of three common basic values (signatures) which build up symbolic foundations of ontology of Europeanism: “Golgotha”, “Acropolis” and “Capitolium”. These cultural and historical signatures of European unity appear to be specific models, conceptual images of common “Soul” of Europe, basic archetypes of its spirituality, the foundation of ethno-cultures. Golgotha is the symbol of common “*Via Dolorosa*” of European nations, manifestation of their Christian unity. Acropolis represents symbolically the influence of the Ancient Greek culture on the whole European area. As for Capitolium, it is, first of all, the symbol of common political and legal discourse of European nations, as well as of theoretical foundations of state system, jurisprudence, social order, military science and soldiering.

Thereby, “Golgotha”, “Acropolis” and “Capitolium” taken as signatures mean sources and nature of European cultural soul, civilizational and world outlook unity of historical being of European nations. But as far as we are concerned, “ontology of the Slavdom” and, perhaps, also destiny of all Pan-Europe are determined by *one more factor* – a cultural and historical one, the signature of a spiritual life – necessary for wholeness of European universalism. We mean the cultural value of Byzantium for the nations of Southern, Eastern, Central and Western Europe – “*Konstantinopolis*”.

So, “Konstantinopolis” – is the symbol of heredity in cultural motion from Antiquity to the Middle Ages, from Ancient Greece and Rome to Christian European countries. Constantinople as “the

second Rome” obtained the role of a spiritual centre of Christian World; have become Motherland for the Church Fathers, monasteries, basilicas, unforgettable architectural styles, icon painting, music, as well as first universities. And one should remember that through very Constantinople the heritage of Ancient Greece in the fields of philosophy, literature and science reached Europe.

It is impossible to exaggerate the value of Constantinople as the capital of Eastern Christianity, the Greco-Byzantine Orthodoxy for peoples of the Balkans, the Kyivan Rus, Central and Eastern Europe; and one can't but estimate it. And what's about the Western European Renaissance, Italian humanism in particular, the Venetian style in architecture and fine arts, philosophical, language and literary sympathies of the Renaissance figures? All this is directly connected with a Byzantine impact, especially after the fall of Constantinople in the 15th century when many Byzantine scholars and artists dispersed throughout Europe including the Mediterranean countries, the Kyivan Rus and then the Moscovian Rus. Metropolitans, archbishops, architects, icon painters, musicians, teachers, monks have brought the spirit of the Greek and Byzantine scholarship and culture, the religious soul of Orthodoxy (hesychasm), fecundating ethno-cultural traditions of many peoples with the highest at the time achievements of European culture. That's why O. Pakhlyovska believes that “road to Europe” for contemporary Ukraine runs “through Constantinople” [6]. In this regard we should remind that the book “Return to Tsargorod” has been published recently [7].

Therefore, ontological foundations of Europeanism, its cultural and historical sources and components of the philosophy of its ethnic culture can be denoted symbolically by the signatures “Golgotha”, “Acropolis”, “Capitolium” and “Konstantinopolis”. These sign and sense complexes reveal the geopolitical, geo-cultural and spiritual dimensions of Europeanism, determine the total system of its value coordinates. In the end, they are disclosed in “phenomenology” and “axiology” of Europeanism as socio- and ethno-cultural phenomenon. But the Slavdom, which cultural “soul” is also defined by these four signatures, with particular force expresses the “spirit of Konstantinopolis” – the Sacrum of religious and moral values, the ethos of spirituality and ideals of humanism that deny violence and xenophobia.

Conclusion. From the point of view of ethno-cultural philosophy, ontology of Europeanism is based on the synergy of individual European national cultures in their complementarities, cooperation, mutual influence and mutual enrichment. Historically and spiritually, Europe is the “symphony of cultures”, “polylogue” of nations and peoples which together create “Pan-Europe”.

But in this cultural and historical polyphony every voice is important and every party that takes its melody in the European choir “Be embraced, millions” (F. Schiller). In particular, for the full-sonorous sound of the ontology of “partes- singing” of Europeanism is also essential a melodic “line of Constantinople”, that is, the presence of the Slavic peoples and cultures, including the Ukrainians, which also belong spiritually to the Mediterranean, Greco-Byzantine area. Then another Testament of Taras Shevchenko will be realized in Ukraine and in Europe: “Embrace, my brothers!”

References

1. “Universalism: Definitions and Exemplifications”, Dialogue and Universalism, Vol. VII. – No. 5-6/1997, 176-177.
2. Ukraina. – No. 8/1993, p.9.
3. Losyev A. F. “Yevropa.” In: Mify narodov mira: V 2-h tt. – Tom pervyi. Moskva, 1980, 419-420.
4. Havel V. 1996. “Europe as Task”, Dialogue and Universalism. – No. 5-6, 10-17.
5. Kuczyński J. 1996. “Interpreting president Havel: dialogue and universalism as the meaning of Europe and the World”, Dialogue and Universalism. – No. 5-6, 185-207.
6. Pakhlyovska O. 1994. “Ukraina: shlyah do Yevropy... cherez Konstantinopol”, Suchasnist. – No. 1-2.
7. Povernennia v Tsarhorod / Za zahalnoi redaktsiieiu L. Ivshynoi. – Vydannia pershe. – K.: TOV «Ukrainska pres-hrupa», 2015. – 496 s.

Малеончук Г.О.

кандидат історичних наук,
старший лаборант кафедри всесвітньої історії,
Східноєвропейський національний університет
імені Лесі Українки (Україна, Луцьк), maleonchuk@i.ua

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА САМОВРЯДУВАННЯ В ЛУЦЬКУ (1919–1939 РР.)

Метою статті є аналіз структури та функцій органів державної влади та самоврядування, визначених у нормативно-правових актах, форм їх взаємодії в Луцьку в 1919–1939 рр. Для забезпечення всебічного вивчення головних аспектів досліджуваної теми було використано комплекс методів. Серед них, методи аналізу та синтезу, дедукції, порівняння. За результатами дослідження встановлено, що протягом 1919–1939 рр. простежується звуження компетенції міського самоврядування на фоні посилення контролюючих та управлінських функцій органів державної влади. Взаємодія польської адміністрації та міського управління відбувалася в усіх сферах життя міста, та виявлялася у підзвітно-контролюючих відносинах. Контролюючим органом державної влади для міського самоврядування Луцька 1920–1930-х рр. було Волинське воєводське управління, що ухвалював усі важливі в житті міста рішення: затверджував кандидатури на посади в магістраті, бюджет, систему податків та зборів, тарифи на міський транспорт та ціни на товари першої необхідності, питання використання комунальної власності та забудови міста.

Ключові слова: Луцьк, органи державної влади, воєвода, міська рада, магістрат.

Maleonchuk H.O.

Candidate of Historical Sciences,
Senior Laboratory of the Department of World History
Lesya Ukrainka Eastern European National University
(Ukraine, Lutsk), maleonchuk@i.ua

Interaction of bodies of state power and self-government in Lutsk (1919–1939)

The purpose of the article is to analyze the structure and functions of public authorities and self-government bodies, defined in normative legal acts, forms of their interaction in Lutsk in 1919–1939. To ensure comprehensive study of the main aspects of the topic, a set of methods has been used, among which the methods of analysis and synthesis, deduction, comparison should be mentioned. According to the results of the study, it has been found that during 1919–1939 the reduction of the competence of the city government was observed whereas the controlling and management functions of state authorities were strengthened. The interaction between the Polish administration and the city administration took place in all spheres of city life, and it was shown in the reporting and controlling relations. The controlling state authority in Lutsk in 1920–1930s was Volyn Province Administration, which made all decisions important for the city's life: approved the candidates for posts in the magistracy, the budget, the system of taxes and fees, fares for the city transport and prices for essential goods, use of communal property and city development.

Key words: Lutsk, state authorities, voyevoda (governor of a province), city council, magistrate.

Малеончук Г.А.
кандидат исторических наук,
старший лаборант кафедры всемирной истории,
Восточноевропейский национальный университет
имени Леси Украинский (Украина, Луцк), maleonchuk@i.ua

Взаимодействие органов государственной власти и самоуправления в Луцке (1919–1939 гг.)

Целью статьи является анализ структуры и функций органов государственной власти и самоуправления, определенных в нормативно-правовых актах, форм их взаимодействия в Луцке в 1919–1939 гг. Для обеспечения всестороннего изучения главных аспектов исследуемой темы был использован комплекс методов. Среди них, методы анализа и синтеза, дедукции, сравнения. По результатам исследования установлено, что в течение 1919–1939 гг. прослеживается сужение компетенции городского самоуправления на фоне усиления контролирующих и управленческих функций органов государственной власти. Взаимодействие польской администрации и городского управления происходило во всех сферах жизни города, и проявлялось в подотчетно-контролирующих отношениях. Контролирующим органом государственной власти для городского самоуправления Луцка 1920–1930-х гг. был воевода, который принимал все важные в жизни города решения: утверждал кандидатуры на должности в магистрате, бюджет, систему налогов и сборов, тарифы на городской транспорт и цены на товары первой необходимости, вопросы использования коммунальной собственности и застройки города.

Ключевые слова: Луцк, органы государственной власти, воевода, городской совет, магистрат.

У 1919 р. Луцьк увійшов до складу Другої Речі Посполитої. З цього часу в місті формується система польської влади та самоврядування. Уже в листопаді 1919 р. місто стає центром Волинського округу [27, s. 317], а в 1921 р. – Волинського воєводства [23]. З цього часу в Луцьку функціонували владні інституції Польської Республіки воєводського та повітового рівнів, а також органи міського самоврядування. Маючи свої завдання та повноваження, тісно пов'язані між собою, вони регулювали суспільно-політичний, соціально-економічний та культурний простір міста.

Метою статті є аналіз структури та функцій органів державної влади і самоврядування, визначених у нормативно-правових актах, форм їх взаємодії в Луцьку в 1919–1939 рр.

Певні аспекти зазначеної теми були висвітлені польськими та українськими дослідниками. Організацію, структуру та принципи функціонування воєводської та повітової адміністрацій у міжвоєнний період охарактеризовано в роботах Ю. Крамара [6] і М. Галедка [17]. Нормативно-правову базу та діяльність органів міського самоврядування на Волині представлено у дослідженнях Я. Мартинюк [8–12], О. Юхимюк [13], О. Липитчук [7], Я. Баб'яка [14], та І. Ліпович [18]. Функціонування органів влади та самоврядування в Луцьку в 1919–1939 рр. не стало самостійним об'єктом вивчення в науковій літературі.

Державна адміністрація в Луцьку на рівні воєводства мала двоступеневу структуру. Органами першої інстанції були повітові староства, другої – воєводські управління [6]. Воевода був найвищою адміністративною посадовою особою у воєводстві, йому підпорядковувались усі владні структури, в тому числі й самоврядування [20]. Воеводу призначав Президент Речі Посполитої за поданням Ради Міністрів.

Під час державних урочистостей воевода представляв уряд, координував діяльність всіх ланок адміністрації на терені воєводства з метою реалізації урядової політики; здійснював контроль за роботою державних чиновників; узгоджував діяльність цивільної адміністрації та господарської політики місцевої влади відповідно до потреб оборони держави. Як вищому представнику виконавчої влади у воєводстві, до його компетенції належало затвердження всіх розпоряджень інших органів влади; проведення регулярних нарад з усіма керівниками

департаментів та державних установ воєводства для постійної координації діяльності органів державної адміністрації у воєводстві; затвердження кандидатів на посади в органах державної служби; прийняття рішень про відзначення державними нагородами; в надзвичайних умовах він перебирав на себе всю повноту державної влади. До обов'язків воєводи входила підготовка звітів на підставі інформації підпорядкованих йому органів влади та подання їх уряду. Також він мав широкі контролюючі повноваження у фінансово-бюджетній сфері, оскільки затверджував бюджети та контролював видатки, підпорядкованих йому державних інституцій. Органи державної поліції також перебували під контролем воєводи. Він мав право видавати розпорядження повітовим, гмінним та міським органам влади. Повноваження воєводи як керівника загальної адміністрації включали фактично всі питання господарського, культурно-освітнього, релігійного і суспільно-політичного життя на підпорядкованій йому території. «Wołyński Dziennik Wojewódzki» був офіційним друкованим органом воєводської адміністрації [6, с. 97–99].

Функції голови державної адміністрації воєвода виконував за посередництвом підпорядкованого йому адміністративного апарату – воєводського управління, поділеного на галузеві департаменти, відділи, підвідділи. На чолі департаменту стояв голова, що призначався відповідним міністром. Волинське воєводське управління складалося з 13 департаментів: президіального; самоврядування; землеробства і ветеринарії; комунікаційно-будівельного; промислового; адміністративного; громадської безпеки; громадського здоров'я; праці і соціальної опіки; праці, опіки і здоров'я; військового; господарсько-бюджетного; департаменту постачання [6, с. 97–99].

Важливу роль у структурі органів виконавчої влади відігравали підпорядковані воєводі повітові староства. Вони належали до складу органів державної влади першої інстанції. Через адміністрацію повітових староств воєвода реалізовував засади державної політики на підлеглий йому території. Діяльність повітових органів державної адміністрації регулювалась виконавчими розпорядженнями Ради Міністрів «Про тимчасову організацію повітової адміністративної влади першої інстанції» від 28 серпня 1919 р. [21] та «Про засади об'єднання управлінь і органів повітової державної адміністрації» від 13 листопада 1919 р. [25]. До його компетенції належали питання громадської безпеки (нагляд над громадсько-політичними організаціями, пресою, проведенням масових акцій, облік населення, реєстрація громадян, паспортний контроль, співпраця з повітовими органами державної поліції), конфесійних стосунків, громадської опіки, охорони праці, промисловості і торгівлі, сільського господарства, транспорту (будівництво доріг), мистецтва і культури. Усі розпорядження та директиви, що видавав староста були обов'язковими для виконання нижчими щаблями влади – магістратами міст та гмінними управами.

Свої обов'язки повітовий староста, якого призначав міністр внутрішніх справ, і який підпорядковувався воєводі, виконував через підлеглий йому адміністративний апарат. Повітова адміністрація включала в себе такі відділи: адміністративний, самоврядування, статистичний, технічний, промисловості і торгівлі, забезпечення товарами першої необхідності, земельний, громадської опіки, санітарний, ветеринарний, організаційний, охорони лісів, інвалідний, військовий та відділ безпеки.

Становлення адміністрації на Волині супроводжувалося внесенням змін у систему міської влади та самоврядування. Спочатку вона організовувалась відповідно до розпорядження Генерального комісара східних земель від 27 червня 1919 р. «Про тимчасове міське положення». Цей документ повторював основні положення «Декрету про міське самоврядування», прийнятий Начальником держави Ю. Пілсудським 4 лютого 1919 р. [15]. У ньому йшлося, що міськими справами управляє магістрат, який складається з бурмістра, його заступника та лавників; кількість останніх залежала від чисельності населення міста. Усіх цих посадовців у повітових містах, до яких тоді належав Луцьк, призначав комісар округу. Заробітна плата для бурмістра та його заступника визначалась комісаром округу, а для лавників – магістратом; вона виплачувалась з міського бюджету [22].

До компетенції магістрату належало управління майном міста, його доходами та видатками, проведення детальної інвентаризації міського майна, ухвалення бюджету міста і внесення до нього необхідних змін, встановлення на користь міського бюджету податків та зборів, управління фінансами міста, будівництво та утримання міських доріг, мостів, вулиць, площ, садів і парків; створення та утримання міських комунікацій, системи водопостачання та каналізації, а також забезпечення міста електроенергією; опіка над матеріально незабезпеченим населенням, створення та утримання благодійних закладів; лікарень та санітарних установ, охорона громадського здоров'я; створення та утримання міської бійні, торгових зал та ярмарків; підтримання місцевої торгівлі, промислу та ремесел, створення кредитних інституцій; піклування справами громадської освіти, створення та утримання шкіл, бібліотек, музеїв, театрів та ін.; презентація міста, ведення переговорів від його імені з владою та приватними особами; встановлення службових посад і їх оплата; ухвалення штату міських працівників; позивання до суду та відповідальність перед ним у справах міста; призначення та звільнення міських працівників і нагляд за їх діяльністю; складення звітів для контролюючої влади з усіх функцій магістрату; виконання обов'язкових устав та розпоряджень польської влади. Ці питання вирішувались на засіданні магістрату, яке було правомірним, якщо на ньому присутня більша половина його представників. Постанови магістрату приймалися більшістю голосів [22].

Керівником магістрату та його представником був бурмістр. Саме він вів засідання магістрату, готував та відповідав за виконання його рішення. Бурмістр міг відтермінувати рішення магістрату на два тижні, якщо воно могло завдати шкоди місту. Рішення магістрату, підписане бурмістром, вважалося правочинним, якщо протягом двох тижнів з дня його прийняття не було заперечень наглядової (контролюючої) влади. За відсутності бурмістра його права і обов'язки передавались заступнику [22].

Наглядову владу над містами в першій інстанції здійснював повітовий комісар, а в другій інстанції – комісар округу, після 1921 р. – повітовий староста та воєвода. До компетенції наглядової влади належало затвердження рішень щодо міського бюджету та податків, а також затвердження посадових осіб та штату магістрату і розміру їхньої заробітної плати. Наглядова влада могла доповнювати структуру доходів та видатків міста. Якщо міська влада не виконувала або неналежно виконувала свої господарські обов'язки та фінансові зобов'язання, то наглядова влада могла втрутитися у врегулювання економічної ситуації в місті, а також розформувати повністю склад магістрату [22]. Так, у 1931 р. для стабілізації продовольчої ситуації в місті Луцький повітовий староста надіслав до магістрату розпорядження щодо встановлення визначених ним максимальних цін на продукти першої необхідності. На його основі видавались відповідні розпорядження магістрату [4, арк. 32]. Часто діяльність органів самоврядування перевірялася воєводськими комісіями. Проводилися фінансові та господарські ревізії [1], в результаті яких виявлялися зловживання службовим становищем чиновників. Зокрема, у 1936 р., був звільнений та засуджений до п'яти років позбавлення волі заступник президента Луцька Стефан Василевський за неналежне виконання посадових обов'язків; і голова фінансового відділу Леон Лисонь за фінансові зловживання [1, арк. 3].

Луцька міська рада відповідно до чисельності населення міста мала складатись із 24 радних (депутатів). Чинне виборче право до тимчасових міських рад мали всі мешканці міста, яким виповнилося 21 рік та які проживали в ньому не менше 10 місяців. Не мали виборчого права представники органів наглядової влади, тобто місцеві комісари округу, повіту чи міста, урядовці нижчих рангів, та військові, що знаходились на службі. Бути обраними до міської ради могли особи, не залежно від статі, які мали чинне виборче право і могли ним користуватись, досягнули 25 річного віку та уміли читати й писати будь-якою мовою. Голосування здійснювалося на засадах рівності, таємності та пропорційності до виборчих норм. Тимчасові міські ради, обрані таким чином, мали діяти до 1 липня 1922 р. Регулювання виборів до тимчасових міських рад здійснювалося розпорядженнями Генерального комісара [16].

14 серпня 1919 р. було видано розпорядження Генерального комісара східних земель «Про міську постанову» [24]. Відповідно до його положень до складу міської ради входили радні та члени магістрату. Кількість радних визначалася пропорційно до чисельності міських

жителів. Оскільки Луцьк 1919 р. входив до категорії міст з кількістю жителів від 5 до 25 000 осіб, то до міської ради входило 24 радних. Зі збільшення чисельності населення до 24 радних додавали ще по одному від кожних 2 000 осіб більше від 25 000 мешканців міста [24, s. 125–132]. Так, у Луцьку в 1929 р. склад міської ради налічував 31 особу [3, арк. 10].

Радні обирались на три роки. Якщо радний вступав у правові комерційні відносини із міською гміною (міська гміна – територіальна одиниця самоврядування, що виступала як публічно-правова особа) як підприємець чи постачальник, на час виконання взятих на себе комерційних зобов'язань свої функції в міській раді він виконувати не міг. Радний, який протягом 5-ти місяців був відсутнім на засіданнях без поважних причин, втрачав свій мандат. Він також не міг займати оплачуваної міської посади. Якщо міський посадовець обирався до ради, то на час каденції він мав відмовитись від своєї посади.

Міська рада була представницьким органом міської гміни. До компетенції міської ради входили такі питання: встановлення засад управління і способу існування гмінного майна і всіх закладів чи інституцій, які знаходяться в її управлінні; надбання та розбудова нерухомості, збільшення майна гміни, прийняття на користь громади дарувань, отримання позик; ухвалення міського бюджету; встановлення на користь гміни податків, інших надходжень та натуральних повинностей; представлення урядові висновків щодо впровадження на користь міста промислових монополій і ввізних оплат; встановлення міських посад та ухвалення штату магістрату; встановлення тарифу для міських перевізників; ухвалення цін на предмети першої необхідності; надання почесного міського громадянства; питання в справі зміни кордонів міської гміни, затвердження плану її забудови; ухвалення статутів для власного функціонування та діяльності комісій магістрату; визначення складу магістрату [24].

На засіданнях міської ради головував бурмістр чи його заступник, однак у випадку розгляду скарг на магістрат чи його працівників головував спеціально обраний радний. Засідання відбувалось не менш як раз на місяць, за винятком періоду літнього відпочинку. Засідання міської ради були відкритими. Окрім випадків, коли розглядалися питання бюджету, більшістю голосів рада могла ухвалити рішення про закриті засідання.

Для правомірності рішень, ухвалених міською радою, необхідна була присутність що найменше половини радних. Кожне засідання фіксувалося у протоколі. Міська рада зобов'язувалася протягом трьох днів оприлюднювати свої рішення (окрім таємних засідань) та 10 днів передавати до його наглядових владних структур. Обов'язкового затвердження наглядовою владою потребували питання, які стосувалися матеріальних цінностей гміни, міського бюджету, податків та повинностей, встановлення тарифів на міський транспорт та цін на товари першої необхідності. Наглядова влада затверджувала рішення міської ради протягом двох тижнів, або ж відхиляла їх. Самостійно міська рада вирішувала питання організації діяльності комунальних підприємств, призначення на посади міських службовців та визначення кола їх обов'язків, надання статусу почесного громадянина міста [24]. Копії протоколів засідань міської ради відсилались до Об'єднання польських міст [3, арк. 208]. та Волинського воєводського управління [3, арк. 209].

Відповідно до розпорядження «Про міську постанову» Генерального комісара східних земель від 14 серпня 1919 р. бурмістр та його заступник утворювали президію магістрату. Кількість лавників встановлювала міська рада, але не більше 10 % кількості радних. Члени магістрату отримували встановлену міською радою напередодні обрання складу магістрату на три роки платню [24]. У 1923 р. бурмістр Луцька Кароль Валігурський розробив посадову інструкцію для працівників магістрату. Відповідно до неї, він як бурмістр мав здійснювати загальний контроль за всіма справами міста. Його заступник, яким в той час був Володимир Мартинський, мав керувати канцелярією, систематизувати кореспонденцію, завідувати військовим відділом та бути відповідальним за всі фінансові операції магістрату. Лавник Францішек Злоцький вів справи орендарів комунальної власності та здійснював нагляд за міськими ринками. До обов'язків лавника Францішека Родзевича входило керівництво податковим відділом. Лавник Михайло Стефанович був відповідальний за економічні та житлово-комунальні питання [2].

Магістрат був виконавчим органом міської гміни. Його компетенція звужувалася до виконання постанов міської ради; управління міським майном і проведення його інвентаризації; підтримки міських підприємств, які знаходилися в управлінні магістрату та нагляду за підприємствами; складання проектів міського бюджету та його представлення міській раді; управління доходами та видатками гміни; представлення прав гміни в суді; звітування перед міською радою та наглядовою владою.

Вибори складу магістрату проводилися на першому організаційному засіданні міської ради. Засідання скликалося бурмістром, що до того часу обіймав цю посаду у визначені наглядовою владою терміни. До виборчої комісії входили бурмістр, наймолодший та найстарший з радних. Вибори президії затверджувалися на голосуванні міської ради більшістю голосів. Якщо при першому голосуванні ніхто не отримував більшості голосів, проводилося повторне голосування, якщо ж і воно не визначало президії магістрату, тоді голосували за двох кандидатів, що отримали під час попередніх голосувань найбільше голосів.

Результати виборів президії магістрату затверджувалися наглядовою владою. У разі їх відхилення організовувалися нові вибори. Якщо радні не подавали на затвердження наглядової влади відповідних кандидатур, призначалася тимчасова президія, яка виконувала свої обов'язки, до того часу, поки радні не оберуть нових кандидатів. У випадку, коли міська рада не могла сформувати президію у продовж визначеного терміну, склад президії магістрату призначався наглядовою владою терміном на один рік [24]. Так, у жовтні 1931 р., в зв'язку з тим, що міська рада не змогла обрати заступника бурмістра, його на один рік призначив воєвода. Ним став Кароль Буховський [26, s. 3]. З кінця листопада 1936 р. після відставки бурмістра Луцька Мечислава Венжика указом воєводи на його посаду призначено Францішека Лаугерта [5, арк. 195]. Обраний або призначений кандидат у члени магістрату перед початком виконання своїх обов'язків складав присягу владі першої інстанції [24].

При голосуванні за лавників використовувалася пропорційна система на основі списку кандидатів, підписаному не менш як 1/8 загальної кількості радних [28, s. 132–134].

Від 1 липня 1924 р. у зв'язку із виведенням Луцька з повітового підпорядкування контролюючою інстанцією міської влади став воєвода [29, s. 10]. Бурмістра було замінено на президента міста.

Важливим нормативним актом у розвитку місцевого управління стала постанова Ради Міністрів Другої Речі Посполитої «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування» від 23 березня 1933 р. [19]. Відповідно до неї самоврядування стало допоміжною інституцією у здійсненні політики державної влади [14, s. 31]. У містах розпорядчим органом визнавалася міська рада, а виконавчим міське управління, яке до того часу носило назву магістрат. Здійснювався поділ на професійних та непрофесійних учасників самоврядування. Зміни, зокрема, стосувалися збільшення чисельності радних. У Луцьку кількість обранців до міської ради збільшувалася до 32 осіб. Число радних було сталим. Окрім того, продовжилася каденція депутатів міської ради до 5 років. Вони обирались по виборчих округах поіменно за пропорційною системою. Виборець мав таку кількість голосів, скільки було передбачено мандатів для його округу [10, с. 208].

До сфери діяльності міської ради входив вибори членів міського управління та спеціальних комісій, ухвалення правил проведення засідань ради, встановлення кількості міських службовців та їх заробітної плати, ухвалення статуту для їх роботи; ухвалення рішень щодо міської нерухомості; розгляд питань про позики для міста; встановлення тарифу на комунальні послуги; зміна назв вулиць та площ міста, подання пропозицій щодо зміни його кордонів [19].

До справ, які вирішувались міським управлінням, належала підготовка всіх питань, які розглядалися в міській раді; встановлення плану виконання бюджету; ухвалення правил для регулювання власної діяльності; встановлення тарифів за користування міськими підприємствами та закладами, транспортом; встановлення шляхів виконання рішень міської ради щодо міської нерухомості, створення чи реорганізації закладів та підприємств; розгляд та

затвердження всіх угод, укладених та публічних аукціонах; вирішення питань щодо необхідності незапланованих видатків з бюджету міста [19].

Постанова розширювала коло повноважень контролюючої влади над органами самоврядування, яка затверджувала вибори президента міста, завіряла рішення міської ради та магістрату, мала право розформувати як міську раду так і міське управління. В Луцьку такі функції виконував воєвода. Він вирішував питання, які не входили до компетенції міської ради та магістрату [19].

Таким чином, протягом 1919–1939 рр. простежується звуження компетенції міського самоврядування на фоні посилення контролюючих та управлінських функцій органів державної влади. Повноваження воєводи як керівника адміністрації включали фактично всі питання господарського, культурно-освітнього, релігійного і суспільно-політичного життя на підпорядкованій йому території. Зокрема, затвердження рішень щодо міського бюджету та податків, цін на товари першої необхідності та тарифів міського транспорту. Він мав право видавати розпорядження повітовим, гмінним та міським органам влади. Взаємодія польської адміністрації та міського управління відбувалася в усіх сферах життя міста, та виявлялася у підзвітно-контролюючих відносинах.

Список використаних джерел

1. Державний архів Волинської області (далі – Держархів Волинської обл.). Ф. 46. Оп. 6. Спр. 1110, 117 арк.
2. Держархів Волинської обл. Ф. 158. О. 1. Спр. 102, 752 арк.
3. Держархів Волинської обл. Ф. 158. Оп. 1. Спр. 385, 418 арк.
4. Держархів Волинської обл. Ф. 158. Оп. 1. Спр. 510, 127 арк.
5. Держархів Волинської обл. Ф. 158. Оп.1. Спр. 687, 362 арк.
6. Крамар Ю. Організація, структура та принципи функціонування польського адміністративного апарату на Волині у міжвоєнний період / Ю. Крамар // Науковий вісник ВНУ імені Лесі Українки. Історичні науки. – 2010. – № 22. – С. 95–100.
7. Липитчук О. Система та компетенція органів територіального самоврядування в Польській Республіці (1918–1939 рр.)// Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2013. – Випуск 58. – С. 74–80.
8. Мартинюк Я. Добродійна діяльність органів територіального самоврядування на Волині в міжвоєнний період / Я. Мартинюк // Літопис Волині. – 2010. – Ч. 8. – С. 66–69.
9. Мартинюк Я. Міське і територіальне самоврядування та органи державної влади Волинського воєводства у міжвоєнний період (1921–1939 рр.) / Я. Мартинюк // Науковий вісник ВДУ імені Лесі Українки. Історичні науки. – 1998. – № 1. – С. 50–53.
10. Мартинюк Я. Органи міського і територіального самоврядування на Волині (1919–1939 рр.) / Ярослава Мартинюк // Науковий вісник ВДУ імені Лесі Українки. Серія: Історичні науки. – 2007. – № 1. – С. 204–211.
11. Мартинюк Я. Освітня діяльність і соціальна опіка як форми роботи самоуправ на Волині у міжвоєнний період (1921–1939 рр.) / Я. Мартинюк // Науковий вісник ВДУ імені Лесі Українки. Історичні науки. – 2000. – № 3. – С. 83–86.
12. Мартинюк Я. Структура та особливості інституту самоврядування на Волині у міжвоєнний період (1919–1939 рр.) / Я. Мартинюк // Науковий вісник ВДУ імені Лесі Українки. Історичні науки. – 1999. – № 5. – С. 79–83.
13. Юхимюк О. Правовий статус органів місцевого самоврядування на території Волині (1919–1939 рр.) / О. Юхимюк // Актуальні проблеми розвитку суспільства: історична спадщина, реалії та виклики ХХІ ст.: Шості читання пам'яті В. Липинського: матеріали доп. учасників I Міжнар. наук.-практ. конф. (17 квіт. 2003 р.) / ред. кол. : О. Самойленко [та ін.]. – Луцьк : Волин. обл. друк., 2003. – С. 115–118.
14. Babiak J. Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej / J. Babiak, A. Ptak // Władza lokalna w procesie transformacji systemowej. – Kalisz ; Poznan : WNPID UAM, 2010. – S. 23–36.

15. Dekret o samorządzie miejskim. 4 lutego 1919 r. // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej – DzU RP). – 1919. – № 13. – Poz. 140. – S. 161-171.
16. Do tymczasowych rad miejskich. Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich od 25 czerwca 1919 r. // Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich (dalej – DzU ZCZW). – 1919. – № 7. – Poz. 44. – S. 42-43.
17. Gałędek M. Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej – przełom w budowie ustroju administracyjnego państwa polskiego doby międzywojennej // Zeszyty Prawnicze UKSW. – 2011. – № 11.3. – S. 95–123.
18. Lipowicz I. Tradycje i przyszłość samorządu terytorialnego w świetle nauki prawa administracyjnego / I. Lipowicz // Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CDEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.wuwr.com.pl%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D209%26Itemid%3D39%26lang%3Dpl&ei=tGakUaj5C8m4hAfb6YGgBQ&usq=AFQjCNFEBKsluzssvHBIr-ub-WYMrzDAnw&bvm=bv.47008514,d.ZG4 / pod red. Jerzego Supermata. – Wrocław, 2008. – S. 427–438.
19. O częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego. Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. // DzU RP. – 1933. – № 35. – Poz. 294. – S. 693–723.
20. O organizacji władz administracyjnych drugiej instancji na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze 12 października 1920 r. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 marca 1921 r. // DzU RP. – 1921. – № 39. – Poz. 235. – S. 523–532.
21. O tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych pierwszej instancji na obszarze zaboru rosyjskiego. Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do rozporządzenia z dn. 28 sierpnia 1919 r. // DzU RP. – 1919. – № 90. – Poz. 489. – S. 904–907.
22. O tymczasowej ustawie miejskiej. Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich od 27 czerwca 1919 r. // DzU ZCZW. – 1919. – № 7. – Poz. 46. – S. 47–49.
23. O unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r. Ustawa z dnia 4 lutego 1921 r. // DzU RP. – 1921. – № 93. – Poz. 16. – S. 216–217.
24. O ustawie miejskiej. Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich od 14 sierpnia 1919 r. // DzU ZCZW. – 1919. – № 12. – Poz. 99. – S. 125–132.
25. Określające zasady zespolenia urzędów i organów powiatowej administracji państwowej. Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do rozporządzenia z dn. 28 sierpnia 1919 r. // DzU RP. – 1919. – № 90. – Poz. 488. – S. 901–904.
26. Przegląd Wołyński. – 1931. – № 40. – S. 3.
27. Przeniesienie siedziby Urzędu Okręgowego Wołyńskiego. 24 listopada 1919 r. // DzU ZCZW. – 1919. – № 35. – Poz. 407. – S. 317.
28. Zarządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich, zawierające regulamin wyborczy, wydany na podstawie art. 41 rozporządzenia o ustawie miejskiej z dnia 14 sierpnia 1919 r. // DzU ZCZW. – 1919. – № 12. – Poz. 100. – S. 132-134.
29. Życie Wołynia. – 1924. – № 22. – S. 10.

References

1. Derzhavnyi arkhiv Volynskoi oblasti (dali – Derzharkhiv Volynskoi obl.). F. 46. Op. 6. Spr. 1110, 117 ark.
2. Derzharkhiv Volynskoi obl. F. 158. O. 1. Spr. 102, 752 ark.
3. Derzharkhiv Volynskoi obl. F. 158. Op. 1. Spr. 385, 418 ark.
4. Derzharkhiv Volynskoi obl. F. 158. Op. 1. Spr. 510, 127 ark.
5. Derzharkhiv Volynskoi obl. F. 158. Op.1. Spr. 687, 362 ark.

6. Kramar Iu. Orhanizatsiia, struktura ta pryntsyipy funktsionuvannia polskoho administratyvnoho aparatu na Volyni u mizhvoiennyi period / Iu. Kramar // Naukovyi visnyk VNU imeni Lesi Ukrainky. Istorychni nauky. – 2010. – № 22. – S. 95–100.
7. Lypytchuk O. Systema ta kompetentsiia orhaniv terytorialnoho samovriaduvannia v Polskii Respublitsi (1918–1939 rr.)// Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriiia yurydychna. – 2013. – Vypusk 58. – S. 74–80.
8. Martyniuk Ia. Dobrochynna diialnist orhaniv terytorialnoho samovriaduvannia na Volyni v mizhvoiennyi period / Ia. Martyniuk // Litopys Volyni. – 2010. – Ch. 8. – S. 66–69.
9. Martyniuk Ia. Miske i terytorialne samovriaduvannia ta orhany derzhavnoi vlady Volynskoho voievodstva u mizhvoiennyi period (1921–1939 rr.) / Ia. Martyniuk // Naukovyi visnyk VDU imeni Lesi Ukrainky. Istorychni nauky. – 1998. – № 1. – S. 50–53.
10. Martyniuk Ia. Orhany miskoho i terytorialnoho samovriaduvannia na Volyni (1919–1939 rr.) / Yaroslava Martyniuk // Naukovyi visnyk VDU imeni Lesi Ukrainky. Seriiia: Istorychni nauky. – 2007. – № 1. – S. 204–211. S. 2008.
11. Martyniuk Ia. Osvitnia diialnist i sotsialna opika yak formy roboty samouprav na Volyni u mizhvoiennyi period (1921–1939 rr.) / Ia. Martyniuk // Naukovyi visnyk VDU imeni Lesi Ukrainky. Istorychni nauky. – 2000. – № 3. – S. 83–86.
12. Martyniuk Ia. Struktura ta osoblyvosti instytutu samovriaduvannia na Volyni u mizhvoiennyi period (1919–1939 rr.) / Ia. Martyniuk // Naukovyi visnyk VDU imeni Lesi Ukrainky. Istorychni nauky. – 1999. – № 5. – S. 79–83.
13. Iukhymiuk O. Pravovyi status orhaniv mistsevoho samovriaduvannia na terytorii Volyni (1919–1939 rr.) / O. Yukhymiuk // Aktualni problemy rozvytku suspilstva: istorychna spadshchyna, realii ta vyklyky KhKhI st. : Shosti chytannia pam'iaty V. Lypynskoho : materialy dop. uchasnykiv I Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (17 kvit. 2003 r.) / red. kol. : O. Samoilenko [ta in.]. – Lutsk : Volyn. obl. druk., 2003. – S. 115–118.
14. Babiak J. Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej / J. Babiak, A. Ptak // Władza lokalna w procesie transformacji systemowej. – Kalisz ; Poznan : WNPiD UAM, 2010. – S. 23–36.
15. Dekret o samorządzie miejskim. 4 lutego 1919 r. // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej – DzU RP). – 1919. – № 13. – Poz. 140. – S. 161–171.
16. Do tymczasowych rad miejskich. Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich od 25 czerwca 1919 r. // Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich (dalej – DzU ZCZW). – 1919. – № 7. – Poz. 44. – S. 42–43.
17. Gałędek M. Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej – przełom w bu dowie ustroju administracyjnego państwa polskiego doby międzywojennej // Zeszyty Prawnicze UKSW. – 2011. – № 11.3. – S. 95–123.
18. Lipowicz I. Tradycje i przyszłość samorządu terytorialnego w świetle nauki prawa administracyjnego / I. Lipowicz // Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CDEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.wuwr.com.pl%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D209%26Itemid%3D39%26lang%3Dpl&ei=tGakUaj5C8m4hAfb6YGgBQ&usq=AFQjCNFEBKsluzssvHBIr-ub-WYMrzDAnw&bvm=bv.47008514,d.ZG4 / pod red. Jerzego Supermata. – Wrocław, 2008. – S. 427–438.
19. O częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego. Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. // DzU RP. – 1933. – № 35. – Poz. 294. – S. 693–723.
20. O organizacji władz administracyjnych drugiej instancji na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze 12 października 1920 r. Rozporządzenie Rady Ministrow z dnia 21 marca 1921 r. // DzU RP. – 1921. – № 39. – Poz. 235. – S. 523–532.
21. O tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych pierwszej instancji na obszarze zaboru rosyjskiego. Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrow do rozporządzenia z dn. 28 sierpnia 1919 r. // DzU RP. – 1919. – № 90. – Poz. 489. – S. 904–907.

22. O tymczasowej ustawie miejskiej. Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich od 27 czerwca 1919 r. // DzU ZCZW. – 1919. – № 7. – Poz. 46. – S. 47–49.
23. O unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r. Ustawa z dnia 4 lutego 1921 r. // DzU RP. – 1921. – № 93. – Poz. 16. – S. 216–217.
24. O ustawie miejskiej. Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich od 14 sierpnia 1919 r. // DzU ZCZW. – 1919. – № 12. – Poz. 99. – S. 125–132.
25. Określające zasady zespolenia urzędów i organów powiatowej administracji państwowej. Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do rozporządzenia z dn. 28 sierpnia 1919 r. // DzU RP. – 1919. – № 90. – Poz. 488. – S. 901–904.
26. Przegląd Wołyński. – 1931. – № 40. – S. 3.
27. Przeniesienie siedziby Urzędu Okręgowego Wołyńskiego. 24 listopada 1919 r. // DzU ZCZW. – 1919. – № 35. – Poz. 407. – S. 317.
28. Zarządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich, zawierające regulamin wyborczy, wydany na podstawie art. 41 rozporządzenia o ustawie miejskiej z dnia 14 sierpnia 1919 r. 14 sierpnia 1919 r. // DzU ZCZW. – 1919. – № 12. – Poz. 100. – S. 132-134.
29. Życie Wołynia. – 1924. – № 22. – S. 10.

УДК 352/354

Сорока С.В.

*доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту державного управління Чорноморського національного
університету імені Петра Могили (Україна, Миколаїв), svet230879@gmail.com*

РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ЗАКОНУ «ПРО ЗМІНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО БІДНИХ» 1834 РОКУ ДЛЯ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ

Стаття присвячена визначенню ролі та значення Закону «Про зміни до законодавства про бідних» 1834 року для формування системи місцевого управління Великої Британії. Проаналізовані причини та передумови прийняття Закону 1834 року, зокрема визначено, що початком реформ в місцевому управлінні слід вважати реформу виборчої системи у 1832 році. Визначені основні нововведення Закону «Про зміни до законодавства про бідних» та особливості їх впровадження на практиці. Розглянуто процес проведення реформи опіки над бідними 1834 року і стверджується, що це не були заходи з метою скасування існуючої системи, навпаки, вони її розвинули та вдосконалили. Зміни які привнесла реформа визрівали давно. Свідченням цього було прийняття наприкінці XVIII – на початку XIX ст. законодавчих актів рекомендаційного характеру, які містили у собі окремі заходи пізніше удосконалені й консолідовані у єдиному акті «Про зміни до законодавства про бідних» 1834 року. Автор стверджує, що саме цей закон заклав фундамент сучасної системи місцевого самоврядування у Великій Британії, а засновані згідно нього установи трансформувалися в інші установи або з розширенням сфери їх впливу та функцій, або з переданням деяких функцій іншим інституціям.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, реформи місцевого самоврядування, Закони про бідних у Великій Британії.*

Soroka S.V.

*Doctor of Sciences in Public Administration,
Associate Professor, Professor of the Department
of Public Administration and Management
of Institute of State Administration,
Petro Mohyla Black Sea National University
(Ukraine, Mykolayiv), svet230879@gmail.com*

The role and importance of Poor Law Amendment Act 1834 for the system of local government in the United Kingdom

The article is devoted to definition of the role and importance of Poor Law Amendment Act 1834 to form the system of local government in the UK. Analyzed the reasons for the adoption the Law, particularly determined that the beginning of the reforms in local governance should be the electoral reform in 1832. Identified the main innovations of Poor Law Amendment Act 1834 and especially their implementation in practice. The process of reform the guardianship over the poor in 1834 have considered and claimed that these were not the measures with the aim of abolishing the existing system, on the contrary, they have developed and perfected it. The changes brought about by reform has ripened for a long time. Evidence of this was the adoption in the late XVIII and early XIX century the legislative acts of recommendatory nature, which contained a separate event later improved and consolidated in a single act Poor Law Amendment Act 1834. The author claims that this law laid the foundation of the modern system of local government in the UK. It founded authorities transformed into other authorities expand the scope of their influence and functions, or with the transfer of certain functions to other institutions.

Key words: *local government, local government reform, the poor law in the UK.*

Сорока С.В.

*доктор наук по государственному управлению,
доцент, профессор кафедры публичного управления и администрирования
Института государственного управления Черноморского национального
университета имени Петра Могилы (Украина, Николаев), svet230879@gmail.com*

Роль и значение Закона «Об изменениях к законодательству о бедных» 1834 года для формирования системы местного управления Великобритании

Статья посвящена определению роли и значения Закона «Об изменениях к законодательству о бедных» 1834 года для формирования системы местного управления Великобритании. Проанализированы причины и предпосылки принятия Закона 1834 года, в частности определено, что началом реформ в местном управлении следует считать реформу избирательной системы в 1832 году. Определены основные нововведения Закона «Об изменениях к законодательству о бедных» и особенности их внедрения на практике. Рассмотрен процесс проведения реформы опеки над бедными 1834 года и утверждается, что это не были меры с целью отмены существующей системы, наоборот, они ее развили и усовершенствовали. Изменения, которые привнесла реформа вызревали давно. Свидетельством этого было принятие в конце XVIII – начале XIX века. законодательных актов рекомендательного характера, которые содержали в себе отдельные мероприятия позже усовершенствованные и консолидированные в едином акте «Об изменениях к законодательству о бедных» 1834 года. Автор утверждает, что именно этот закон заложил фундамент современной системы местного самоуправления в Великобритании, а основанные согласно нему учреждения трансформировались в другие учреждения или с расширением сферы их влияния и функций, или с передачей некоторых функций другим институтам.

Ключевые слова: *местное самоуправление, реформы местного самоуправления, Законы о бедных в Великобритании.*

Слід констатувати, що реформи системи місцевого самоврядування в Україні за період незалежності не можна вважати ефективними. Відсутня єдина стратегія реформування, а тому зміни у владі завжди призводять до зміни концепції реформ місцевого самоврядування. А тим часом загострюються існуючі проблеми в цій сфері: дублювання функцій та втручання одних органів у роботу інших; відсутність у місцевого самоврядування реальної організаційної та кадрової автономії на відміну від органів державної влади; відсутність фінансів для ефективного функціонування; неіснуючі механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями та населенням; слабка соціальна підтримка місцевого самоврядування; відсутність постійного зворотного зв'язку з населенням, громадського контролю дій місцевих органів. Влада на місцях керується не стільки інтересами громади, скільки інтересами центральної влади та/або власними. В цих умовах показовим для українців є досвід інших країн, які пройшли довгий шлях еволюції місцевого управління й стали прикладом для наслідування. Особливістю становлення місцевого самоврядування у Великій Британії була послідовність реформ, врахування місцевих традицій, поступові та повільні зміни, що виключали злам існуючих механізмів та систем. Важливим в цьому контексті є факт, що частина законів стосовно місцевого управління, прийнятих у XVII–XIX століттях були дозвоільними, тобто необов'язковими до виконання. Таким чином можна було визначити наскільки популярними та необхідними були приписи законодавства, виявити їх позитивні та негативні наслідки, виробити подальші дієві шляхи реформування.

У Великій Британії виокремлюють три етапи «муніципальної революції» XIX ст., які пов'язують із парламентськими реформами 1832 р., 1867 р. та 1884–1885 рр. [4, с. 24]. Значний імпульс змінам у сфері державного управління Великої Британії, в тому числі й на місцевому рівні, надала реформа виборчої системи 1832 р., що отримала назву Акту про велику реформу (Great Reform Act) й стала значною подією, ознаменувавши перехід від феодальної традиції рівного представництва корпоративних одиниць до нового демократичного принципу представництва від кількості населення.

Сутність парламентської реформи 1832 р. полягала у наступному: 1) обмежено представництво в парламенті від «гнилих»¹ і «кишенькових»² містечок (56 містечок з населенням менше 2 тис. жителів втратили право посилати депутатів до парламенту, 32 містам з населенням менше 4 тис. жителів дозволено надсилати одного депутата замість двох); 2) великі промислові міста, що не мали представництва в парламенті, отримали таке право; 3) виборче право надавалося чоловікам, які досягли 21 року, що володіли землею чи нерухомою власністю, яка приносила не менше £10 річного доходу; 4) вперше виборчим правом наділялися орендарі (копігольдери) – на умовах довгострокової оренди з доходом не менше £10 і короткострокової – не менше £50 на рік; 5) встановлювався ценз осілості – 6 місяців.

Водночас слід відзначити, що виборча реформа 1832 р. не призвела до суттєвих змін як в процедурі обрання, так і в складі обраних. У результаті реформи кількість виборців зросла у півтора рази, але в загальному масштабі коло виборців залишалося достатньо обмеженим: лише 1/6 чоловічого населення брала участь у виборах. Згідно сучасних розрахунків до 1832 року у парламентських виборах були заангажовані 509 331 осіб з 10 207 000 чоловічого населення (біля 5 %), після 1832 р. кількість виборців збільшилася до 720 184 осіб (7,1%) [5, с. 77]. Значна частина підприємців, службовців, інтелігенції, а також робочого класу були позбавлені парламентського представництва й впливу на політику. Проте, як стверджують дослідники, незважаючи на обмеженість, реформа 1832 року справила величезний вплив на внутрішньополітичний та конституційний розвиток Великої Британії, створила прецедент, завдяки якому британське суспільство переконалося, що політичні інститути та відносини, що здавалися непорушними, можуть бути успішно реформовані у відповідності з мінливими соціально-економічними реаліями [1, с. 68].

¹ «Гнилі містечка» посилали до парламенту 140 представників з 658, хоча у 50 з них мешкало менше 50 виборців. Практично легально існувала практика продажу цими «містечками» місць у парламенті.

² «Кишенькові» містечка контролювалися місцевими лендлордами. Їхні мешканці за традицією голосували так, як «підказував» землевласник. Контроль над виборцями полегшувався тим, що голосування було відкритим.

Наступною сферою, яка потребувала негайного реформування була сфера опіки над бідними. Як зазначав Й. Редліх, проблеми в організації управління найбільше відчувалися саме в цій сфері адміністрації, у якій на початку 30-х років катастрофа фактично вже вибухнула [6, с. 151]. Проаналізуємо детальніше основні причини необхідності змін у опіці над бідними.

1. Адміністративна неефективність системи. Почесні служителі опіки над бідними, які формально здійснювали свою діяльність на безоплатній основі, вже не справлялися із покладеними на них обов'язками, що було обумовлене ускладненням управління, великою кількістю справ і зростанням їх складності, мобільністю населення.

2. Відсутність контролю з боку населення. Система опіки над бідними, що раніше ґрунтувалася на дійсному народному самоврядуванні, наприкінці XVIII ст. перейшла у повне розпорядження мирових суддів та стану землевласників, з якого ці судді обиралися. Так князь О.І. Васильчиков визначав ситуацію напередодні реформи 1834 року наступним чином: «Останні відбитки самоуправління зникли, затерті пануванням землевласницького стану. Громади та приходи втратили всі свої права, збори приходів були скасовані, посадові особи та місцеві податки безпосередньо були залишені на розправу мирових суддів; аристократичні гуртки повністю заволоділи внутрішнім управлінням країни, народ остаточно відійшов від цього номінального самоуправління, яке цілком перейшло до рук великих та середніх власників, nobility та gentry» [2, с. 77]. Якщо раніше громадська опіка керувалася зборами всіх прихожан (Vestry) та здійснювалася обраними ними церковними старостами (churchwarden), то пізніше замість парафіяльних зборів і виборних старост на чолі відомства знаходяться мирові судді, призначувані короною з власників із доходом £100, і наглядачі за бідними (overseers), що визначаються мировими суддями з заможних землевласників [3, с. 6]. Зростання влади мирових суддів відбувалося поступово. Так згідно закону «Про соціальну допомогу бідним» 1691 р. мировий суддя у виключних випадках отримував право пропонувати надання допомоги окремим особам що не мали майна, тоді як до цього таке право належало виключно органам приходу. На підставі даного закону розвилася практика, що перетворила виключення на правило та визнавала за кожним мировим суддею право розпоряджатися опікою над бідними на власний розсуд.

3. Неефективність контролю з боку державної влади. Урядова влада не мала дієвих механізмів впливу на місцеве управління. Деякі функції з державного контролю місцевого управління мала Королівська таємна рада (Privy Council), яка особливими наказами призначала та звільняла мирових суддів, констеблів та інших посадових осіб, затверджувала постанови (bye-law) місцевих зборів та влад. Однак виконання цих функцій було лише формальністю, про що свідчить, зокрема, те що жодного разу не було використане право Таємної ради на зміщення з посади місцевого службовця або незатвердження місцевих постанов. Право контролю місцевого управління мав Королівський суд (Court of King's Bench) і здійснював його за допомогою особливих процедур: certiorari – вилучення справи верховним судом з виробництва суду нижчої інстанції та mandamus – судовий припис посадовій чи іншій особі вчинити дії, які вона зобов'язана вчинити за законом. Проте практика показувала, що самостійність місцевих влад настільки вкорінилася, що навіть Королівський суд діяв проти них вкрай обачно, кількість справ що виносилися на його розгляд зменшувалася щороку.

4. Зростання витрат на забезпечення соціальної допомоги бідним. Введення податку на бідних (poor rate) було передбачене Законом «Про соціальну допомогу бідним» 1601 р. У ньому зазначалося, що якщо прихід не має засобів для піклування про бідних, то повинен бути встановлений особливий збір на користь незаможних, що стягується зі всіх жителів пропорційно до їх прибутків. Податок на бідних став своєрідною формою місцевого податку на прибуток, проте у випадку оренди сплачувався він орендарями майна, а не його власниками. Практика надання соціальної допомоги бідним в грошовій формі, не проводячи різниці між працездатними та непрацездатними особами, призводила до збільшення кількості бідних та відповідно й податку на опіку над ними. Поступово цей податок почав вичерпувати увесь земельний прибуток. З 1750 по 1817 р. податок на бідних зріс з £1 млн. до £9, 5 млн. що становило в середньому близько 20% прибутковості майна у Великій Британії [3, с. 8]. У багатьох приходах земля не оброблялася через занадто високий податок. Водночас жебрацтво та бродяжництво множилося в страшній прогресії.

Якщо ми розглянемо процес проведення реформи опіки над бідними, що ґрунтувалася на Законі 1834 р., то побачимо що це не були заходи з метою скасування існуючої системи, навпаки, вони її розвинули та вдосконалили. Зміни які привнесла реформа визрівали давно. Свідченням цього було прийняття наприкінці XVIII – на початку XIX ст. законодавчих актів рекомендаційного характеру, які містили у собі окремі заходи пізніше удосконалені й консолідовані у єдиному акті «Про зміни до законодавства про бідних». Ми охарактеризуємо лише деякі з них. У 1782 р. з метою більш ефективної допомоги та зайнятості бідних верств населення був прийнятий Закон «Про соціальну допомогу бідним», так званий Gilbert's Act. Згідно нього, за виявленою згодою 2/3 частини Зборів приходу (Vestry), окремі приходи можуть створювати округи (Union of Parishes) та обирати кандидатів, з яких мирові судді затверджують опікунів бідних (guardian) та наглядачів робітничого будинку (visitor). У створених спілках приходів мав діяти загальний робітничий будинок, у якому проживали лише старі та немічні бідняки. Для працездатних встановлювалася система допомоги поза робітничими будинками, яка забезпечувала їх соціальною допомогою та зайнятістю за місцем проживання [12].

У 1818–1819 рр. були прийняті закони, що отримали загальну назву Select Vestries Acts або Sturges-Bourne Acts. Перший закон «Про регулювання Зборів жителів приходу» дозволяв приходам призначати спеціальний Комітет – Обрану раду приходу (Select Vestries) з виборних членів для ретельної перевірки надання соціальної допомоги. Встановлена була система голосування на Зборах приходу в залежності від майнового цензу. Землевласники, що мали нерухомість вартістю £50, мали право на один голос; за кожні наступні £25 особа отримувала додаткові голоси, але загальним максимумом до шести голосів. Ця шкала була використана пізніше у Законі 1834 р. для виборів Ради опікунів над бідними (Board of Guardians). Другий закон «Про внесення поправок до Закону про соціальну допомогу бідним» був прийнятий 1819 р. Згідно акту, у зв'язку із збільшенням адміністративного навантаження по призначенню соціальної допомоги на приходських наглядачів (неоплачувана посада) запроваджувалася посада асистентів наглядача за бідними (assistant overseers) та збирачів податків (collector of rents) з грошовим окладом. Стала більш жорсткою процедура вимоги надати соціальну допомогу по бідності, тепер замість одного голосу мирового судді потрібно було два. Це мало обмежити «великодушність» суддів по призначенню допомоги будь-кому хто її просить.

Більшість законодавчих актів, зокрема й описані нами, мали дозвільний характер й не були обов'язковими до виконання. Вони пропонувалися до прийняття приходам й округам на демократичній основі – при згоді Зборів приходу або З'їзду мирових суддів. Наприклад, так званий Gilbert's Act був введений напередодні 1834 р. лише в 200 громадах з населенням 158 864 особи [3, с. 10]. За цей час було створено близько 100 Спілок (Gilbert's Union), хоча дійсна кількість їх була меншою, бо заявлені спілки часто не розпочинали свою діяльність [12].

З метою вивчення ситуації в сфері опіки над бідними та вироблення заходів для її реформування протягом 1832–1834 рр. працювала Королівська комісія з прав бідних (Royal Commission into the Operation of the Poor Laws). Вона проаналізувала велику кількість інформації, зокрема з наданих командою асистентів звітів безпосередньо з приходів по всій країні та спеціальних опитувань, що були проведені у 1500 приходях (10% від загальної кількості). Саме на основі звіту Королівської комісії був розроблений прийнятий Парламентом Закон з повною назвою «Про поліпшення та краще застосування Законів про бідних у Англії та Уельсі» 1834 р. Він передбачав наступне:

(а) працездатна людина могла отримати соціальну допомогу лише в робітничому будинку (workhouse), умови в якому були дуже суворі, зокрема, вони мали бути гірші, ніж міг собі дозволити найменш оплачуваний робітник в країні, щоб зробити цю установу менш привабливою для бідняків; соціальна допомога поза робітничими будинками надавалася лише старим і немічним [9, с. 6];

(б) створення Спілок з законодавства про бідних (Poor Law Unions), які об'єднували приходи, та побудова робітничих будинків у кожному з таких округів для надання допомоги бідним;

(в) платники податків у кожному Союзі приходів обирали Раду опіки над бідними (Board of Guardians) для збору місцевого податку на бідних і надання соціальної допомоги;

(г) урядом призначалася Центральна комісія з прав бідних (Poor Law Commission) у складі трьох осіб для здійснення нагляду за дотриманням закону по всій країні;

(д) введення посад з грошовим окладом – наглядачів, діловодів, касирів та встановлення правил діловодства та звітності загальних й обов'язкових для всіх управ.

Визначимо основні результати реалізації Закону 1834 р. та його значення для еволюції системи місцевого управління у Великій Британії. Створення Спілок з законодавства про бідних (Poor Law Unions) на місцях було довірене чотирьом Асистентам членів Центральної Комісії з прав бідних. Для цього вони використали вже існуючу систему місцевих представництв – збирали ради місцевих землевласників, мирових суддів, есквайрів та інших важливих осіб на місцях. Асистенти пропонували кордони майбутніх Спілок та узгоджували їх з існуючими нормативними документами. Передбачалося що Спілки будуть приблизно однакові за площею, однак цьому противилися великі землевласники, які мали значний вплив на місцях. Отже Спілки були сформовані враховуючи їх інтереси, а не інтереси ефективного функціонування територій.

Дані щодо кількості створених Спілок дещо відрізняються, проте дають можливість уявити загальну картину впровадження реформи. Згідно звітів Центральної комісії з прав бідних у 1836 р. 7 915 парафій були об'єднані у 365 спілок, за загальною участю населення у 6,2 млн. осіб. Це складало 43% населення Англії та Уельсу та враховувало 65% загальної суми місцевих податків на бідність. До 1839 р., близько 350 робітничих будинків були побудовані, переважно в сільських районах Південної Англії [8]. За підрахунками князя О.І. Васильчикова у 1861 р. нараховувалося 647 спілок, які об'єднували 14 600 приходів. В середньому на один округ припадало 30 000 жителів і 25 приходів [3, с. 12]. Проте у 1854 р., після 20 років впровадження реформи, 619 приходів з населенням 2,2 млн. осіб залишалися на колишньому положенні й не були об'єднані в округи. Центральна комісія з прав бідних, хоча й мала право примусово об'єднувати приходи у округи, не поспішала використовувати його, а «терпляче очікувала доки стародавні забобони помруть природньою смертю» [3, с. 28]. Отже, процес об'єднання приходів у Спілки з законодавства про бідних відбувався недостатньо успішно, однак з врахуванням існуючих на той час проблем у соціально-економічній сфері та з врахуванням місцевих особливостей.

Подібною була й ситуація з наданням соціальної допомоги бідним. Згідно Закону 1834 р. працездатна людина могла отримати її лише в робітничому будинку. Проте з політичних та адміністративних причин виявилось неможливим неухильне дотримання принципів закладених у Законі, особливо у північних та центральних промислових районах. Ще в 1837 р. Комісари змінили свої інструкції, щоб дозволити соціальні виплати у м. Ноттінгемі, де створення нової Спілки з законодавства про бідних співпало з періодом гострого безробіття. Застосування нового закону на півночі Англії (у районах, які не були досліджені при підготовці закону), призвело до катастрофічних наслідків. Криза, викликана падінням біржових індексів, призвела до циклічного безробіття багатьох людей, які не бажали вступати у робітничі будинки, незважаючи навіть на відсутність інших способів отримання допомоги. Це змусило Центральну комісію суттєво зкоригувати власну політику. У 1842 р. було видане розпорядження «Про перевірку працівників що отримують соціальну допомогу» (Outdoor Labour Test Order) для окремих Спілок, що приписував правила для призначення соціальних виплат працездатним особам в обмін на виконання різних видів ручної роботи під наглядом на робочому подвір'ї робітничих будинків. У такому випадку половина виплат здійснювалася в натуральній формі (їжою, одягом тощо) [10].

Взагалі на практиці місцеві Ради опіки над бідними користувалися більшою свободою при призначенні соціальних виплат, ніж передбачалося законом. Поширена думка, що соціальна допомога може бути отримана тільки у робітничому будинку було повністю помилковою. Про це яскраво свідчать статистичні дані. У 1841 р. з 1,3 млн. осіб, що отримували соціальну допомогу, лише 192 000 знаходилися в робітничих будинках, решта 1,1 млн. отримували її вдома. Із загальної суми £3 884 000, використаних для виплат по бідності, лише £892 000 було витрачено в робітничих будинках, в той час як £2 992 000 пішли на допомогу бідним поза ними.

Дані за 1839–1840 рр. демонструють подібні пропорції [7]. Ситуація не змінилася й через 30 років після прийняття Закону, у 1863–1867 рр. 14% бідних знаходилося у робітничих будинках, решта отримували соціальні виплати [3, с. 22].

Центральна комісія періодично намагалася вживати заходів для боротьби з наданням соціальних виплат працездатним біднякам. У 1944 р. було прийняте спеціальне розпорядження «Про заборону надання соціальної допомоги» (Outdoor Relief Prohibitory Order), що мало на меті нарешті припинити надання грошової допомоги працездатним біднякам, крім окремих добре вмотивованих випадків. Якщо ж така допомога була призначена, Центральна комісія мала схвалити таке рішення місцевої влади. Однак, як засвідчила практика, цілі цього розпорядження не були досягнуті, бо значна кількість Спілок зі справ бідних продовжувала надавати соціальну допомогу працездатним особам поза робітничими будинками [11]. Не був ефективним і нагляд Центральної комісії за Радами опіки над бідними (Board of Guardians), бо обмежувався візитами іспекторів два рази на рік та регулярним формальним наданням необхідних статистичних даних [8].

Саме труднощі з реалізацією положень Закону 1834 р., пов'язаних із створенням округів з опіки над бідними та зменшенням соціальних виплат, трактуються дослідниками як неуспіх реформи. Слід з цим не погодитися, тому що це скоріше свідчить про еволюційний органічний характер впровадження закону, поступову реалізацію його положень, враховуючи місцеві особливості, без тиску з боку центральної влади. Власне успішність реформи безпосередньо була підтверджена фінансовими показниками, а саме зменшенням загальної суми податку на бідних вже протягом першого року її реалізації з £8 000 000 до £5 750 000 [6, с. 162]. І хоча протягом 1840-х – 1860-х років сума податку коливалася в межах £5-6 млн., проте загальні витрати на опіку над бідними формувалися вже не виключно з податку на бідних, а також з інших надходжень. Так у 1963 р. фонд витрат формувався з податків з приходів – £4,1 млн., податків округів (Спілок) – £1,8 млн., субсидій уряду – £171,5 тис. [3, с. 12].

Найважливішими досягненнями Закону 1834 р., на нашу думку, стали адміністративні нововведення, що заклали фундамент системи місцевого управління у Великій Британії. Як зазначалося в Законі, на чолі кожного округу з законодавства про бідних (Poor Law Union) призначалася Рада з виборних членів - Board of Guardians. Кожен прихід округу обирав по одному члену Ради. Майновий ценз члена управи (Guardian) становив £40 доходу. Мирові судді округу теж входили до Ради опіки над бідними за посадою. Головними обов'язками Ради було визначення посадових осіб для поточного управління, надання дозволу на будівництво закладів для бідних, розгляд заяв про надання соціальної допомоги. Під відповідальність Ради підпадали практично усі турботи та права щодо ефективного управління сферою опіки, вони навіть могли заключати договори про позики для будівництва робітничих будинків. Її широка самостійність у обранні засобів управління могла бути обмежена лише зборами громади, яким вона звітувала, і звісно судами. Щодо кількості членів Рад, то по всій країні було приблизно 17 000 опікунів над бідними (guardian) і 10 000 мирових суддів, отже в середньому 42 особи входили до однієї управи [3, с. 12-13]. Засідання мали відбуватися не менше ніж раз на тиждень. Слід мати на увазі, що Board of Guardians не вимагала постійної присутності всіх членів, вони збиралися лише у визначені дні, для законності прийняття рішення вимагалася присутність лише 3 членів. Тому такі Ради скоріше можна назвати з'їздами або дорадчими зборами. Справжнє діловодство та управління забезпечували посадові особи на штатному грошовому окладі: асистенти попечителів – assistant overseers, збирачі податків – collectors, секретарі – clerks, касири – treasurers. Безпосередньо опікуни (guardian) не отримували платні, але ніякої дійсної служби їм не несли, бо фактично на кожного з них доводилося 3-4 дні присутності на рік. Якщо ж говорити про службовців, то їх кількість і грошове забезпечення у наступні роки стрімко зростало. У 1844 р. службовців по відомству опіки над бідними було 8 290 осіб, у 1855 – 12 835, у 1861 – 15000. Загальна сума оплати їх праці збільшилася за ці роки з £549 690 до £660 370 [3, с. 15]. З огляду на вищезазначене реформа 1834 р. нанесла ніщивний удар по принципу безоплатної служби і пануванню вищих верств у місцевих установах.

Для здійснення загального управління та контролю за системою опіки над бідними урядом призначалася Центральна комісія з прав бідних (Poor Law Commission), що мала наступні повноваження:

1. Видання розпоряджень та інструкцій (general rule) обов'язкових до виконання усіма службовцями. У випадку порушень на службовців накладалися адміністративні стягнення, які могли бути оскаржені в судах та зборами громади.

2. Заснування дієвих місцевих адміністративних одиниць – Рад опіки над бідними (Board of Guardians).

3. Нагляд і контроль над місцевими управами за допомогою інспекторів (асистентів), які надавали звіти двічі на рік.

4. Призначення та звільнення з посад службовців Рад опіки над бідними (Board of Guardians).

5. Встановлення правил соціального забезпечення бідних верств населення.

Обов'язками Асистентів членів Центральної комісії були: інспекція районів і надання звітів про подолання бідності в різних приходах, розрахунок місцевих податків на користь бідних та встановлення внеску кожного приходу до Спілки з законодавства про бідних, організація виборів Ради опіки над бідними (Board of Guardians) та управителів робітничих будинків.

Таким чином, вперше у Великій Британії отримало законодавче закріплення втручання уряду у справи місцевого самоврядування, проте це втручання було суттєво обмежене відповідальністю перед парламентом та підсудністю загальним судовим приписам. Якщо перше реалізовується шляхом підзвітності Президента Центральної комісії перед Палатою Громад, членом якої він був. То відносно підсудності були встановлені чіткі та детальні правила: справи про помилки в розрахунку або незаконному стягненні податків на бідних розглядалися мировими суддями; скарги громад про недоцільне використання коштів - мировими з'їздами, вони ж оскаржували вибори членів управ та суперечки між округами; право оскарження розпоряджень та інструкцій Центральної комісії надавалося будь-якій зацікавленій особі у Королівському суді.

Про важливість прийнятих у Законі «Про зміни до законодавства про бідних» адміністративних нововведень свідчить той факт, що усі вони пізніше були поширені на інші сфери місцевого управління в галузі освіти, здоров'я тощо. У зв'язку із цим доцільно процитувати князя О.І. Васильчикова: «Відомство опіки над бідними, розбудовуючись поступово, приймає такі всеосяжні розміри, що стає основою місцевого самоврядування, поглинаючи всю діяльність громад і всі їх матеріальні сили і засоби: з податку на користь бідних утворюється вся система земських кошторисів, з порядку оподаткування цього збору (poor tax) – увесь порядок сплати всіх інших податків і повинностей, з правил управління та установ громадського піклування – весь багатоскладний механізм внутрішнього самоврядування, тому у всіх відомствах й установах, у всіх найрізноманітніших законодавчих актах ми зустрічаємо постійнее посилення на цей прототип англійського selfgovernment, на закони про бідних – poor laws» [3, с. 3].

Іншим свідченням важливості запроваджених Законом 1834 р. установ для опіки над бідними є те, що на їх основі був закладений фундамент місцевого управління Великої Британії. Це можна прослідкувати звернувшись до Таблиці 1, з якої випливає, що створені інституції були трансформовані в інші установи або з розширенням сфери їх впливу та функцій, або з переданням деяких функцій іншим інституціям.

Таблиця 1. Установи запроваджені Законом «Про зміни до законодавства про бідних» 1834 року та їх трансформація

Роки створення	Центральний орган нагляду за місцевим самоврядуванням	Роки створення	Інституції місцевого самоврядування
1834	Центральна комісія з прав бідних (Poor Law Commission)	1834	Ради опіки над бідними (Boards of Guardians)
1847	Департамент з прав бідних (Poor Law Board)	1875	Сільські санітарні адміністрації (Rural Sanitary Authorities)
1871	Департамент місцевого управління (Local Government Board)	1894	Сільські районні ради (Rural District Councils)
1919	Міністерство здоров'я (Ministry of Health)	1929	Ради графств (County Councils)

Висновки. Формування системи місцевого управління у Великій Британії має довгу історію. Цей процес відбувався поступово методом проб і помилок. Нововведення запроваджувалися обережно й в окремих сферах та територіях. Більшість ранніх законів у сфері місцевого управління передбачали демократичні механізми впровадження й вводилися у дію за згодою більшості членів громади. Проте цей процес був безсистемний та некерований, він виключав можливість створення єдиної системи місцевого самоврядування. На початку XIX ст. визріли основні передумови для самоуправлінських реформ й велике значення для їх впровадження мав Закон «Про зміни до законодавства про бідних» 1834 р.

Аналіз впровадження Закону 1834 р. дає підстави стверджувати, що не всі його цілі були реалізовані. Так і не вдалося зменшити соціальні виплати працездатним бідним та перенести центр соціальної допомоги до робітничих будинків, також повільно відбувався процес об'єднання приходів в округи. Але це радше свідчить про успіх реформи, про її органічне впровадження з врахуванням соціально-економічних умов у країні, місцевих особливостей, без тиску з боку центральної влади. Найважливішими нововведеннями в сфері місцевого управління стали укрупнення історично сформованих приходів в цілях підвищення їх адміністративної ефективності, залучення до місцевого управління громадськості та її виборних представників, створення на місцях спеціалізованих органів, покликаних здійснювати функції місцевого управління, утворення спеціальної урядової установи для контролю за місцевою адміністрацією – Центральної Комісії з прав бідних. В цей же час отримала своє оформлення така відмінна риса англійського самоуправління як значна свобода дій місцевих інституцій для досягнення ефективного управління та забезпечення інтересів громади, з одного боку, та судовий і центральний контроль, з іншого.

Список використаних джерел

1. Бунькова Ю.В. Парламентская реформа 1832 года в Великобритании: начало полномасштабной модернизации государственного строя / Ю.В. Бунькова, М.С. Тамазов, Л.З. Атгоева // Культура. Духовность. Общество. – 2014. – № 14. – С. 64–69.
2. Васильчиков А. И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений / А. И. Васильчиков. В 3-х тт. Т. 1. –СПб.: Тип. В.В. Прагц, 1872. – 460 с.
3. Васильчиков А. И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений / А. И. Васильчиков. В 3-х тт. Т. 2. – СПб.: Тип. В.В. Прагц, 1872. – 543 с.
4. Дребушевская Г. А. Муниципальная реформа викторианской Великобритании: закон о местном управлении 1888 года / Галина Алексеевна Дребушевская // Социальные институты в истории: ретроспекция и реальность: межвузовский сборник статей. – Омск: Изд-во Омского государственного университета (ОмГУ), 2008. – С. 24–36.
5. Минеева Т.Г. Английский парламент в XIII–XX веках / Т.Г. Минеева, В.Б. Романовская // Актуальные проблемы правоведения. – 2003. – № 3. – С. 74–79.

6. Редлих И. Английское местное управление. Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии. / Иосиф Редлих. В 2-х тт. Т. 1. – Санкт-Петербург: Типография Альтшулера, 1907. – 443 с.
7. Bloy M. The Poor Law Amendment Act: 14 August 1834 / Marjie Bloy [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.victorianweb.org/history/poorlaw/plaatext.html>
8. Bloy M. The Poor Law Commission / Marjie Bloy [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.victorianweb.org/history/poorlaw/plcommiss.html>
9. Carter P. How Cruel was the Victorian Workhouse / Poor Law Union? «Living the Poorlife» / Paul Carter. – November 2009. – 22 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/cat-day-10-victorian-workhouse.pdf>
10. Higginbotham P. The 1842 Outdoor Labour Test Order / Peter Higginbotham [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.workhouses.org.uk/gco/outdoorlabourtestintro.shtml>
11. Higginbotham P. The 1844 Outdoor Relief Prohibitory Order / Peter Higginbotham [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.workhouses.org.uk/gco/outdoorreliefprohibitoryintro.shtml>
12. Higginbotham P. The History of Poor Law Unions / Peter Higginbotham [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.workhouses.org.uk/unions/>

References

1. Bunkova Yu.V. Parlamentskaia reforma 1832 hoda v Velykobrytanyy: nachalo polnomasshtabnoi modernyzatsyyi gosudarstvennogo stroia / Yu.V. Bunkova, M.S. Tamazov, L.Z. Attoeva // Kultura. Dukhovnost. Obshchestvo. – 2014. – № 14. – S. 64-69.
2. Vasylychikov A. Y. O samoupravlenyyi. Sravnytelnyi obzor russkykh y ynostrannykh zemskykh y obshchestvennykh uchrezhdeniy / A. Y. Vasylychikov. V 3-kh tt. Т. 1. – SPb.: Тип. V.V. Pratts, 1872. – 460 s.
3. Vasylychikov A. Y. O samoupravlenyyi. Sravnytelnyi obzor russkykh y ynostrannykh zemskykh y obshchestvennykh uchrezhdeniy / A. Y. Vasylychikov. V 3-kh tt. Т. 2. – SPb.: Тип. V.V. Pratts, 1872. – 543 s.
4. Drebushevskaia H. A. Mynytsypalnaia reforma vyktoryanskoi Velykobrytanyy: zakon o mestnom upravlenyyi 1888 hoda / Halyna Alekseevna Drebushevskaia // Sotsyalnye ynstytuty v ystoriy: retrospektsiya y realnost: mezhvuzovskyi sbornyk statei. – Omsk: Yzd-vo Omskogo gosudarstvennogo unyversyteta (OmHU), 2008. – S. 24-36.
5. Myneeva T.H. Anhlyiskiy parlament v XIII–XX vekakh / T.H. Myneeva, V.B. Romanovskaia // Aktualnye problemy pravovedeniya. – 2003. – № 3. – S. 74-79.
6. Redlykh Y. Anhlyiskoe mestnoe upravlenye. Yzlozhenye vnutrennego upravleniya Anhlyy v eho ystorycheskom razvytyy y sovremennom sostoianyyi. / Yosyf Redlykh. V 2-kh tt. Т. 1. – Sankt-Peterburh : Typohrafiya Altshulera, 1907. – 443 s.
7. Bloy M. The Poor Law Amendment Act: 14 August 1834 / Marjie Bloy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.victorianweb.org/history/poorlaw/plaatext.html>
8. Bloy M. The Poor Law Commission / Marjie Bloy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.victorianweb.org/history/poorlaw/plcommiss.html>
9. Carter P. How Cruel was the Victorian Workhouse / Poor Law Union? «Living the Poorlife» / Paul Carter. – November 2009. – 22 p. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/cat-day-10-victorian-workhouse.pdf>
10. Higginbotham P. The 1842 Outdoor Labour Test Order / Peter Higginbotham [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.workhouses.org.uk/gco/outdoorlabourtestintro.shtml>
11. Higginbotham P. The 1844 Outdoor Relief Prohibitory Order / Peter Higginbotham [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://www.workhouses.org.uk/gco/outdoorrelief_prohibitory_intro.shtml
12. Higginbotham P. The History of Poor Law Unions / Peter Higginbotham [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.workhouses.org.uk/unions/>

Тарасенко О.Ф.
кандидат історичних наук,
доцент кафедри всесвітньої історії,
Чернігівський національний педагогічний університет
ім. Т.Г. Шевченка (Україна, Чернігів), simon67@ukr.net

ЧЕРНІГІВСЬКА ДУХОВНА СЕМІНАРІЯ ЯК ОСЕРЕДОК ПІДГОТОВКИ ПРОФЕСІЙНИХ КАДРІВ

Стаття присвячена історії Чернігівської духовної семінарії як головного осередку підготовки професійних духовних кадрів на теренах Чернігово-Сіверщини. Семінарія – середній духовний навчальний заклад, що надавав базову духовну освіту. Вона вважалася середньою та прирівнювалася до гімназії. Вихованці семінарії мали право обіймати майже всі посади в єпархії, за винятком архієрейських та інколи викладацьких. Також після завершення навчання вони могли йти на будь-яку іншу службу, не пов'язану з церквою. Але головним кар'єрним призначенням семінаристів були посади парафіяльних священиків. Чернігівська духовна семінарія мала достатні професійні навчальні потужності, аби забезпечити відповідними кадрами Чернігівську єпархію. Однак кадрові проблеми ніколи не полишали Чернігово-Сіверський регіон. Інколи в єпархії був значний надлишок професійних кадрів, інколи їх геть бракувало. У причинах цього явища покликане розібратися дане дослідження.

Ключові слова: Церква, Чернігівська єпархія, Чернігівська духовна семінарія, духовна освіта, духовенство, професійні кадри, парафія, церковні посади, священик.

Tarasenko A.F.
Candidate of historical sciences,
Associate professor of department of world history,
Chernihiv national pedagogical university named
after T.G. Shevchenko (Ukraine, Chernihiv)
simon67@ukr.net

Chernihiv theological seminary as center of training of professional personnel's

The article is sanctified to history of the Chernihiv theological seminary as a main center of training of professional spiritual personnel's in a region. A seminary is AV spiritual educational establishment that gave base spiritual education. It was considered secondary and equated to the gymnasium. The pupils of seminary had a right to hold almost all positions in a diocese, except for a bishop and sometimes teaching. Also, after graduation, they could go to any other service that is not related to the church. But, main quarry destiny of seminarians were positions of parish priests. The Chernihiv theological seminary had sufficient professional educational powers, to provide corresponding shots the Chernihiv diocese. However, skilled problems always existed on Chernihivo-Severchina. Sometimes there was overabundance of professional shots in a diocese; sometimes they did not very reach. With what it is constrained the author of this publication tries to find out.

Key words: Church, Chernihiv diocese, Chernihiv theological seminary, spiritual education, clergy, professional shots, arrival, church positions, priest.

Тарасенко А.Ф.
кандидат исторических наук,
доцент кафедры всеобщей истории,
Черниговского национального педагогического университета
им. Т.Г. Шевченко (Украина, Чернигов) simon67@ukr.net

Черниговская духовная семинария как центр подготовки профессиональных кадров

Статья посвящена истории Черниговской духовной семинарии как главного центра подготовки профессиональных духовных кадров в регионе. Семинария – среднее духовное учебное заведение, которое предоставляло базовое духовное образование. Она считалась средней и приравнивалась к гимназии. Воспитанники семинарии имели право занимать почти все должности в епархии, за исключением архиерейских и иногда преподавательских. Также после завершения обучения они могли идти на любую другую службу, не связанную с церковью. Но, главным карьерным предназначением семинаристов были должности приходских священников. Черниговская духовная семинария имела достаточные профессиональные учебные мощности, чтобы обеспечить соответствующими кадрами Черниговскую епархию. Однако кадровые проблемы всегда существовали на Чернигово-Северщине. Иногда в епархии был переизбыток профессиональных кадров, иногда их очень не доставало. С чем это связано пытается выяснить автор данной публикации.

Ключевые слова: Церковь, Черниговская епархия, Черниговская духовная семинария, духовное образование, духовенство, профессиональные кадры, приход, церковные должности, священник.

Мережа духовних семінарій як професійних навчальних закладів для підготовки служителів Церкви почала формуватися наприкінці XVIII ст. Раніше спеціалізованої підготовки не існувало, а Києво-Могилянська академія чи Чернігівська, Переяславська або Харківська колегії були загальностановими, загальноосвітніми навчальними закладами. Унаслідок освітніх реформ на початку XIX ст., зокрема реформи духовної освіти, духовні семінарії посіли центральне місце у системі підготовки служителів Церкви. Якщо духовні училища та духовні академії репрезентували початкову й вищу, то духовні семінарії – середню, а отже, базову духовну освіту.

Метою даного дослідження є відповідь на питання щодо забезпечення навчальним закладом професійними кадрами священнослужителів і церковнослужителів для різноманітних структур у Чернігівській епархії.

Література щодо історії духовних семінарій регулярно поповнюється новими публікаціями, здебільшого популярного характеру. Науковим вивченням історії Чернігівської духовної семінарії можна вважати кандидатську дисертацію Н.О. Ципляк [16]. Основну увагу дослідниця приділила навчально-виховному процесу в семінарії та участі семінаристів у громадському і культурно-освітньому житті Північного Лівобережжя. Кілька статей присвячено різним аспектам семінарського життя, що були опубліковані в ювілейному збірнику «Три століття гуманітарної та педагогічної освіти в Чернігові: від колегіуму до університету» [4; 6; 14].

Базовим джерелом для аналізу функціонування духовних семінарій є Статути 1814 р. [2], 1867 р. [3] і 1884 р. [1]. Усі три редакції документу знаменували певні періоди і спрямування державної політики в галузі духовної освіти, що збігалися з етапами розвитку світської освіти у XIX ст. А відтак, Статути відображали урядові настрої і пріоритети.

Документи діловодства і масового походження, які стосуються історії Чернігівської духовної семінарії, в більшості нині зберігаються у Російському державному історичному архіві в м. Санкт-Петербурзі, у Державному архіві Чернігівської області та у Центральному державному історичному архіві в м. Києві. Певна їх частина використана в літературі.

Наративний джерельний матеріал щодо історії семінарії здебільшого мало вивчений і в обмеженому обсязі запроваджений до наукового обігу. Наприклад, нині опубліковано лише кілька мемуарів колишніх чернігівських семінаристів, Ф. Кістяківського, І. Кульжинського, І. Самчевського, М. Полонського [10].

На зламі XVIII – XIX ст. Чернігівська духовна семінарія продовжувала працювати за організаційними «стандартами» Чернігівського колегіуму, але вже переходила на рейки духовно-станового навчального закладу. У 1802 р. творилася Чернігівська губернія, сформувалися канонічна територія Чернігівської єпархії, в межах якої діяли усі єпархіальні структури. На цей час у Чернігівській духовній семінарії навчалося 805 учнів (богословський клас – 33 учня, філософський – 95, клас риторики – 279, клас піітики – 68, вищий клас граматики – 221, нижчий клас граматики – 109), з котрих 681 семінарист походив з духовного стану, а 124 – «разночинцы» [11]. То була найбільша чисельності семінаристів, зумовлена ліквідацією у 1797 р. Новгород-Сіверської єпархії і тамтешньої семінарії, та переведення її студентів до Чернігова. У подальшому буде змінена структура духовної семінарії: нижчі класи відокремлять у духовні повітові училища – Чернігівське і Новгород-Сіверське. Наповненість семінарії сягатиме 400–500 учнів.

Більшість вихованців семінарії (чимало з яких не закінчували повного курсу навчання) йшли у церковну службу, на різноманітні посади. Але Св. Синод дозволяв відряджати семінаристів у світську службу, навіть наказав цілеспрямовано відправити до Санкт-Петербурзької медико-хірургічної академії по 50 найкращих випускників, ще й відпустити туди усіх охочих. На нашу думку, це було пов'язано з потребою держави в медичних працівниках в умовах підготовки до чергового раунду війни з Наполеоном.

Духовні семінарії мали готувати своїх вихованців передусім до служби на парафії. Але, брак місць для служби по духовному відомству штовхала молодь шукати собі кращої долі деінде. Наприклад, у 1806 р. Чернігівська духовна дикастерія повідомила Чернігівську духовну семінарію, що в єпархії знаходиться лише 9 вакантних священницьких місць, 4 – дияконські, 1 місце дячка. Кожного року з семінарії виходило близько 30-50 випускників. Чотири з них 1806 р. перейшли на цивільну службу [12]. Значна кількість випускників чи недоуків семінарії влаштовувалася на посади вчителів початкових шкіл і училищ або займалася приватною педагогічною діяльністю.

У 1808 р. стартувала реформа духовної освіти. Її апробація пройшла у визначений час і у 1814 р. був прийнятий семінарський Статут [2]. Він визначав дві функції духовних семінарій: «образование духовного юношества к священнослужительским и учительским должностям» та «управление уездных училищ». Правління семінарії складалося з ректора, інспектора та економа (§ 1). Ректора призначали за поданням єпархіального архієрея і погодженням Академічного правління, «а в случае несогласия Комиссиею духовных училищ» (§ 18). Ректор мав бути доктором богослов'я, архімандритом, ігуменом або протоієреєм першокласної церкви в єпархії. Він автоматично обирався до складу духовної консисторії. Звільнявся з посади ректора тільки рішенням Академічного правління. Інспектор призначався Академічним правлінням із складу професорів семінарії за поданням єпархіального архієрея (§ 19-21). Економ призначався архієреєм лишень із професорів семінарії, ченців або священників за поданням ректора (§ 22). Правління семінарії мало канцелярію, що складалося з секретаря і письмоводителя.

У семінарському Статуті 1814 р. докладно був визначений порядок денний семінарського життя, від підйому семінаристів о шостій годині ранку до десяти вечора, коли вони укладалися спати (§ 62). Досить значний обсяг параграфів Статуту стосувався організації навчального процесу в семінарії. Повний курс навчання складався з шести років і поділялося на три дворіччя (класи). Перші два роки складав клас словесних наук, де також вивчалася загальна історія. Другі два роки складав клас філософських наук з вивченням також математики і фізики. Нарешті, треті два роки називалися класом богословських наук з вивченням також церковної історії. Протягом всього терміну навчання семінаристи вивчали грецьку, німецьку і французьку мови, а єврейську мову – в останні чотири роки

навчання (§ 115-116). Передбачалося, що латину опановували ще в духовному училищі, тому в семінарії практикувалося лише читання «труднейших авторов». У Статуті були визначені конкретні праці в якості навчальних посібників для кожного предмету. То були переважно іноземні автори. В семінарії обов'язково створювалася бібліотека. Статут чітко визначав порядок її функціонування (§ 175-188). Внутрішні іспити семінаристів відбувалися у грудні за участі семінарського правління (§ 157), так звані публічні іспити проводилися в липні к присутності єпархіального архієрея (§ 166).

Також Статут докладно визначав економічне управління семінарії, господарську сферу навчального закладу, фінансове забезпечення, матеріальне утримання приміщень, викладачів і семінаристів, функціонування семінарської лікарні тощо. У Статуті духовних семінарій були визначені, як годиться, положення щодо нагляду та управління духовними училищами, серед яких найсуттєвішими, на нашу думку, слід вважати призначення викладачів, контроль за навчальним процесом, всебічна ревізія училищ тощо (§ 251-302). На такому законодавчому полі відбувалося становлення системи духовної освіти у Чернігівській єпархії.

У 1832 р. Св. Синод дозволив єпархіальним архієреям без представлення звільняти у світське звання вихованців семінарії, виключених керівництвом або за власним бажанням з філософського класу [9].

У 1842 р. було дозволено приймати випускників семінарії на державну службу, а 1850 р. Св. Синод скасував положення про обов'язкове навчання дітей духовництва у духовних навчальних закладах і, тим самим, відкрив їм доступ до світських. Платня за навчання учнів, які вчилися за свій кошт, визначалася Правлінням семінарії по домовленості з місцевим духовенством і відповідно до місцевих умов. Вихованці, які отримували синодальні стипендії, повинні були прослужити в духовному відомстві по одному року за два роки отримання стипендії, або ж повернути кошти, що були витрачені на їхнє навчання [13].

Чернігівську духовну семінарія повністю забезпечувала кадрами священнослужителів і церковнослужителів Чернігівську єпархію. Але, у 1840-х рр. відбулася парафіяльна реформа, багато парафій об'єднали, деякі ліквідували. В результаті в єпархії спостерігався надлишок кадрів. Чимало священників, аби залишитися при службі та годувати власні родини, влаштувалися на причетницькі посади. Згодом ситуація з кадрами в Чернігівській єпархії вирівнялася. Нові Статути духовних семінарій і духовних училищ були затверджені 14 травня 1867 р. відкрили вихованцям семінарії можливість будувати свою кар'єру на різних нивах – церковній, викладацькій, цивільно-державній [3]. Згідно з новими положеннями семінарії виводилися з під управління академій, вони управлялися Св. Синодом і знаходилися у віданні єпархіальних архієреїв. Принципово новим і важливим положенням Статуту було положення про обрання ректора колективом викладачів. Правління семінарії з усіх кандидатів обирало двох, про яких архієрей повідомляв Св. Синод. Якщо владика не погоджувався з вибором правління, він пропонував третю кандидатуру. Св. Синод обирав і затверджував ректором одного з двох чи трьох кандидатів. Право на балотування мали як ченці (архімандрити), так і представники білого духовенства (протоієреї). (§ 24). Кандидати в ректори повинні були мати ступень доктора чи магістра богослов'я (§ 23). Згідно з новим Статутом, ректору заборонялося обіймати одночасно будь-яку іншу посаду (§ 26). Ректор щомісяця надавав єпархіальному владіці коротенькі звіти, а у випадку екстраординарної події в семінарії мав доповідати негайно. Детальний звіт ректор надавав архієрею за результатами навчального року (§ 33-34).

До семінарії приймалися молоді люди православного сповідання з будь-якого соціального стану (§ 6, 116), і які мали вже освіту, і ті, котрі отримали домашню освіту. До першого класу приймалися люди віком від 14 до 16 років. До класів, де викладалися богословські предмети, приймалися люди від 18 до 28 років. За мету семінарського навчання Статут проголошував «образовать просвещенных священнослужителей» (§ 126). Програма навчання була детально прописана. Перелік навчальних дисциплін значно розширився, передовсім за рахунок богословсько-пастирських і загальноосвітніх предметів, як-от всесвітня і російська історії (крім загальної і російської церковної історії), практичне пастирство, гомілетика, історія російської літератури, алгебра, геометрія, тригонометрія, пасхалія, фізика,

космографія, логіка, психологія, історія філософії, педагогіка. Вочевидь слабшало викладання мов. Новим мовам – французькій або німецькій – навчалися семінаристи за вибором, а єврейська мова, як і іконопис, вивчалися за бажанням (§ 127-128). Досить актуальним для функціонування Чернігівської духовної семінарії був пункт Статуту, де визначалося, що «по местным потребностям епархии в семинарии может быть вводимо преподавание особых предметов или усиливается преподавание некоторых отделов наук, например о расколе или каком либо вероисповедании, преобладающем в данной местности» (§ 129).

Термін навчання в семінарії так само тривав шість років, але складався з шести класів (клас – один рік навчання). Це дозволяло варіювати наповненість класів. У перших трьох кількість семінаристів сягала до 50 осіб, у наступних трьох – до 55. Але при потребі з дозволу Св. Синоду кількість учнів збільшувалося і тоді на курсі відкривали паралельний клас (§ 130).

Учні, які закінчили повний курс наук семінарії по першому розряду, отримували звання студента і мали пріоритет при прийомі на єпархіальну чи духовно-освітню службу. Якщо вони поступали на цивільну службу, то приймалися з чином 14 класу. Учні, які закінчили семінарію і не отримали звання студента, могли поступати на будь-яку службу по першокласному чину (§ 189-191). Атестати, які отримували випускники семінарії, давали їм право вступати до духовної академії або до будь-якого світського вищого навчального закладу (192). Отже, Статут 1867 р. був за своїм духом і буквою ліберальним, значно розширював автономні права духовних семінарій і права семінаристів, які після закінчення навчального закладу мали майже не обмежене поле для вибору кар'єрного шляху.

Вже в 1872 – 1873 рр. гостро постало питання про відкриття в Чернігівській духовній семінарії паралельних класів. Всього згідно Статуту і приписів Св. Синод до 1 класу по штату Чернігівської духовної семінарії можна було набирати 34 чол. А у 1873 р. згідно з вступними екзаменами навчатися в семінарії варті були 68 чол. Як виняток, семінарія могла набирати до 50 чол., але і це не рятувало ситуацію. Наступного року випускниками трьох духовних училищ Чернігівської єпархії мали стати 75 чоловік, абсолютна більшість з яких прийде на вступні екзамени до семінарії. Законодавство передбачало відкриття паралельних класів, але за рахунок внутрішніх єпархіальних фінансів. Дане питання слід було обговорити на загальному з'їзді депутатів духовенства єпархії.

14 січня 1874 р. Св. Синод видав наказ, яким звільняв випускників семінарії, які вступили на посади вчителів сільських шкіл, від сплати грошей за навчання в семінарії. Мотивацією була низька заробітна платня шкільних вчителів. Але одночасно Св. Синод наказав проходити училищну службу щонайменше 3 роки і лише потім бажаних можна було висвячувати в священний чин [17].

20 березня 1879 р. імператор Олександр II наказав заборонити семінаристам вступати в університети та інші вищі навчальні заклади починаючи з 1879 – 1880 н. р. Тимчасово було залишено право вступати до історико-філологічних інститутів, але з наданням права міністру народного просвіщення встановлювати при цьому обмеження, а згодом повністю заборонити і вступ семінаристів до цих навчальних закладів [18].

22 серпня 1884 р. були затверджені нові Статути духовних семінарій і училищ [1]. Вони ліквідували самоврядування і виборний принцип формування адміністрації (Правління) і викладацького складу духовно-навчальних закладів, що діяли згідно зі Статутами 1867 р. Значно розширювалися права архієрея, який «как главный начальник духовных училищ своей епархии, имеет высшее наблюдение за направлением преподавания, воспитанием учащихся и вообще за исполнением в семинарии сего Устава» (§ 14). Виключно архієрей представляв Св. Синоду для призначення одного чи двох кандидатів на ректорство (§ 23), так само і інспектора (§ 38), який мав викладати Св. Письмо у V класі та наглядати «за нравственным и физическим воспитанием обучающихся в семинарии» (§ 39). Викладачів також призначалися Св. Синодом за поданням Академічної ради, при чому на початку кожного навчального року, а протягом навчального року викладачі призначалися обер-прокурором Св. Синодом (§ 56). Викладачі семінарій повинні були мати ступень магістра або кандидата духовної академії, «а учителя физико-математических наук – установленное свидетельства на право преподавания в гимназии по сим предметам» (§ 57).

Правила прийому до семінарії лишилися без змін, мета навчання полягала в «образованні просвіщенних священнослужителів» (§ 119). Дещо змінилася програма навчання, зокрема вивчення нових мов – французького і німецького, а також єврейського та іконопису велося тільки для охочих (§ 121).

Варто відзначити, що реформи «духовної школи» у XIX ст. відбувалися в контексті загальноосвітніх реформ і Статутам духовних навчальних закладів передувала підготовка і прийняття Статутів світських навчальних закладів. І ті, і інші відповідали епохальним змінам, і корелювалися між собою. Усі карколомні зміни в законодавчому полі духовної освіти впродовж XIX ст. безпосередньо позначилися на становищі духовенства Чернігівської єпархії, а відтак і на самому її розвитку.

Статути академій та семінарій, хоч прямо не містили відповідних норма, але вочевидь передбачали, що священник зрештою повинен мати вищу духовну освіту, тобто закінчити академію. Однак, на практиці відразу стало зрозуміло, що такої максими досягти важко. Зрештою, протягом XIX – початку XX ст. в Чернігівській єпархії не часто можна було зустріти парафіяльного священника з академічною освітою, здебільшого то були викладачі семінарії, кафедральні протоіереї, настоятелі монастирів, крім, звичайно, правлячих і вікарних архієреїв.

Правління Київської духовної академії встановила квотний принцип набору вихованців, «из окружающих семинарий, соразмерно многочисленности в них учащихся, следующие число учеников: из Киевской – 3, Черниговской – 4, Полтавской – 4, Орловской – 5, Курской – 5, Воронежской – 4, Екатеринославской – 2, Минской – 2, Волынской – 6, Подольской – 4, Кишиневской – 1, Харьковского коллегіума – 3» [7, арк. 2 – 2 зв.].

У 1825 р. із Чернігова надіслали кандидатів Івана Рклицького, Петра Червинського, Павла Танського, Івана Кушнеревського. За результатами вступних екзаменів комісія доповідала академічному правлінню, розподіливши абітурієнтів на три групи. До першої потрапляли «благонадежные», тобто з ліпшими знаннями. Саме тут опинилися чернігівські семінаристи Іван Рклицький та Петро Червинський. До другої групи потрапили абітурієнти «по недостаточным познаниям недовольно благонадежные к совершению академического курса», а у третій опинилися «вовся неспособные по скудным познаниям к поступлению в академию», у якій знаходимо прізвища чернігівців Павла Танського і Івана Кушнеревського [7, арк. 4 зв. – 8.]. Правління Київської духовної академії ухвалила кільком семінаріям, в тому числі й Чернігівській «предписаниями дать знать, дабы они впредь присылали в академию належащих воспитанников» [7, арк. 8 зв.].

У подальшому Правління семінарії відправляла до духовних академій свої кращих вихованців, хоча бажаних продовжувати навчання було не вельми багато. Академічний вишкіл був досить важким і витратним. У 1884 р. лише один абітурієнт з Чернігівської семінарії вступив до Київської духовної академії – Павло Терлецький [8, арк. 34]. Наприкінці XIX – на початку XX ст. Св. Синод дозволив вступати в академії семінаристам-волонтерам, тобто за власним бажанням і за власний рахунок. У 1906 р. з Чернігова на вступний екзамен до Київської духовної академії з'явилися два волонтери – Олексій Вишневський і Степан Іванов. Перший отримав на екзамені незадовільно, другий – відмінно [8, арк. 55].

У 1912 р. вступити до Київської духовної академії виявили бажання чотири чернігівських семінарста: один – Митрофан Клименко – за рекомендації семінарського правління, троє – Леонід Катеринич, Валентин Радченко і Дмитро Кучеровський – як волонтери [8, арк. 71 – 73]. У 1913 р. – жодного бажаного з Чернігівської семінарії вступити до академії.

Незважаючи на урядові та синодальні перешкоди семінаристам продовжувати навчання в університетах, а також обирати кар'єру на свій розсуд, вони обходили ці перешкоди. Наприкінці XIX – на початку XX ст. у Чернігівській єпархії спостерігався брак професійних кадрів і значна кількість вакансій. У 1911 р. була ініційована навіть синодальні ревізія для аналізу причин великої кількості вакансій в Чернігівській єпархії. Тільки під час правління Чернігівського архієпископа Василя (Богоявленського) ситуація з заповненням єпархіальних вакансій була здебільшого вирішена [5].

Таким чином, Чернігівська духовна семінарія, покликана забезпечувати потребу в професійних кадрах священнослужителів і церковнослужителів у Чернігівській єпархії, в цілому виконувала свою місію. У першій половині XIX ст. вихованці семінарії посідали різноманітні посади в єпархії. Деяку частину з них держава залучала до інших сфер діяльності, зокрема до медичної служби. У другій половині XIX ст. ситуація з вихованцями семінарії дещо змінилася. Після затвердження Статуту семінарії 1867 р. семінаристи отримали безперешкодну можливість йти в будь-яку службу і охоче цим користувалися. Певною перешкодою була семінарська освіта, що вважалася середньою і дорівнювала гімназії. Вступ до університетів семінаристам був відкритий, але їх не охоче туди приймали. Зрештою, Статут 1884 р. обмежив випускникам семінарії вибір професії, спрямовуючи їх передовсім на церковну ниву. Однак, вони всіляко ухилялися від цієї долі. Відтак, у Чернігівській єпархії наприкінці XIX – на початку XX ст. завжди існували незаповнені вакансії священнослужителів. У 1919 р. Чернігівська духовна семінарія припинила своє існування, а відтак і свою функцію – підготовку професійних кадрів для служіння Церкві.

Список використаних джерел

1. Высочайше утвержденные: I. Устав православных духовных семинарий и II. Устав духовных училищ. 22 августа 1884 г. // ПСЗРИ. Собр. 3. – Т. IV (1884). – С. 437 – 455. (№ 2401).
2. Высочайше утвержденный проект Устава духовных семинарий. 30 августа 1814 г. // ПСЗРИ. Собр. 1. – Т. XXXII. (1812–1815). – СПб., 1830. – С. 955 – 980 (№ 25.674).
3. Высочайше утвержденный Устав православных духовных семинарий. 14 мая 1867 г. // ПСЗРИ. Собр. 2. – Т. XLII (1867). – СПб., 1871. – С. 498 – 511. (№ 44571).
4. Дзюба О. Бібліотека Чернігівської духовної семінарії / О. Дзюба // Три століття гуманітарної та педагогічної освіти в Чернігові: від колегіуму до університету. – Чернігів: Сіверянська думка, 2001. – С. 42–45.
5. Логунова Е.А., Тарасенко А.Ф. Священномученик Василий (Богоявленский): восхождение на Голгофу / Е.А. Логунова, А.Ф. Тарасенко // Священномученик Василий (Богоявленский), архиепископ Черниговский и Нежинский: Материалы к жизнеописанию. – М., 2014. – С. 6 – 60.
6. Масол Л. Музичне виховання у Чернігівському колегіумі та Чернігівській духовній семінарії / Л. Масол // Три століття гуманітарної та педагогічної освіти в Чернігові: від колегіуму до університету. – Чернігів: Сіверянська думка, 2001. – С. 51–55.
7. Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського. Інститут рукопису, ф. 160, спр. 1243, арк. 2 – 2 зв.
8. Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського. Інститут рукопису, ф. 160, спр. 904, арк. 34.
9. Полное собрание постановлений и распоряжений по ведомству православного исповедания Российской империи. – Петроград: Тип. 1 Труд. Артели, 1915. – Т. 1. – С. 633–634.
10. Полонський Матвій. Спогади священика / [упорядники Є. Марховська, О. Тарасенко]. – К., 2012. – 368 с.; іл.
11. Российский государственный исторический архив (далі – РГИА), ф. 796, оп. 83, д. 985, л. 9 – 44 об.
12. РГИА, ф. 796, оп. 88, д. 226, л. 34 об.
13. РГИА, ф. 802, оп. 16, д. 207, л. 17 об.
14. Тарасенко О. До питання про організацію навчального процесу в Чернігівській духовній семінарії наприкінці XVIII – у першій половині XIX ст. / О. Тарасенко // Три століття гуманітарної та педагогічної освіти в Чернігові: від колегіуму до університету. – Чернігів: Сіверянська думка, 2001. – С. 39–42.
15. Тарасенко О.Ф. Чернігівська духовна семінарія в спогадах о. Матвія Полонського (1860 – 1946) / О.Ф. Тарасенко // Сіверянський літопис. – 2008. – № 4. – С. 47–61.

16. Ципляк Н.О. Чернігівська духовна семінарія у соціокультурному та громадському житті Північного Лівобережжя (кінець XVIII – початок XX ст.): дис.... канд. іст. наук: 07.00.01 / Н.О. Ципляк – Чернігів, 2012. – 227 с.
17. Черниговские епархиальные известия. – 1874. – № 11. – С. 236–237.
18. Черниговские епархиальные известия. – 1879. – № 14-15. – С. 205–206.

References

1. Vysochaishe utverzhdennye: I. Ustav pravoslavnykh dukhovnykh semynaryi y II. Ustav dukhovnykh uchylshch. 22 avhusta 1884 h. // PSZRY. Sobr. 3. – T. IV (1884). – S. 437 – 455. (№ 2401).
2. Vysochaishe utverzhdennyi proekt Ustava dukhovnykh semynaryi. 30 avhusta 1814 h. // PSZRY. Sobr. 1. – T. XXXII. (1812–1815). – SPb., 1830. – S. 955 – 980 (№ 25.674).
3. Vysochaishe utverzhdennyi Ustav pravoslavnykh dukhovnykh semynaryi. 14 maia 1867 h. // PSZRY. Sobr. 2. – T. XLII (1867). – SPb., 1871. – S. 498 – 511. (№ 44571).
4. Dziuba O. Biblioteka Chernihivskoi dukhovnoi seminarii / O. Dziuba // Try stolittia humanitarnoi ta pedahohichnoi osvity v Chernihovi: vid kolehiumu do universytetu. – Chernihiv: Siverianska dumka, 2001. – S. 42–45.
5. Lohunova E.A., Tarasenko A.F. Sviashchennomuchenyk Vasylyi (Bohoiavlenskyi): voskhozhdenye na Holhofu / E.A. Lohunova, A.F. Tarasenko // Sviashchennomuchenyk Vasylyi (Bohoiavlenskyi), arkhyepyskop Chernyhovskyy y Nezhynskyy: Materyaly k zhyzneopysanyiu. – M., 2014. – S. 6 – 60.
6. Masol L. Muzychne vykhovannia u Chernihivskomu kolehiumi ta Chernihivskii dukhovnoi seminarii / L. Masol // Try stolittia humanitarnoi ta pedahohichnoi osvity v Chernihovi: vid kolehiumu do universytetu. – Chernihiv: Siverianska dumka, 2001. – S. 51–55.
7. Natsionalna biblioteka Ukrainy imeni V. I. Vernadskoho. Instytut rukopysu, f. 160, spr. 1243, ark. 2 – 2 zv.
8. Natsionalna biblioteka Ukrainy imeni V. I. Vernadskoho. Instytut rukopysu, f. 160, spr. 904, ark. 34.
9. Polnoe sobranie postanovlenyi y rasporyazhenyi po vedomstvu pravoslavnoho yspovedaniia Rossyiskoi ympery. – Petrohrad: Typ. 1 Trud. Artely, 1915. – T. 1. – S. 633 – 634.
10. Polonskyi Matvii. Spohady sviashchenyka / [uporiadnyky Ye. Markhovska, O. Tarasenko]. – K., 2012. – 368 s.; il.
11. Rossyiskyi hosudarstvennyi ystorycheskyi arkhyv (dali – RHYA), f. 796, op. 83, d. 985, l. 9 – 44 ob.
12. RHYA, f. 796, op. 88, d. 226, l. 34 ob.
13. RHYA, f. 802, op. 16, d. 207, l. 17 ob.
14. Tarasenko O. Do pytannia pro orhanizatsiiu navchalnoho protsesu v Chernihivskii dukhovnii seminarii naprykintsi XVIII – u pershii polovyni XX st. / O. Tarasenko // Try stolittia humanitarnoi ta pedahohichnoi osvity v Chernihovi: vid kolehiumu do universytetu. – Chernihiv: Siverianska dumka, 2001. – S. 39–42.
15. Tarasenko O.F. Chernihivska dukhovna seminariia v spohadakh o. Matviia Polonskoho (1860 – 1946) / O.F. Tarasenko // Siverianskyi litopys. – 2008. – № 4. – S. 47–61.
16. Tsypliak N.O. Chernihivska dukhovna seminariia u sotsiokulturnomu ta hromadskomu zhytti Pivnichnoho Livoberezhzhia (kinets XIX – pochatok XX st.): dys.... kand. ist. nauk: 07.00.01 / N.O. Tsypliak – Chernihiv, 2012. – 227 s.
17. Chernyhovskye eparkhialnye yzvestiya. – 1874. – № 11. – S. 236–237.
18. Chernyhovskye eparkhialnye yzvestiya. – 1879. – № 14-15. – S. 205–206.

Шандра В.С.

доктор історичних наук, професор,
старший науковий співробітник відділу
історії України XIX – початку XX ст.,
Інститут історії України Національної академії
наук України (Україна, Київ), valshandra@gmail.com

ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ ТА СОЦІАЛЬНІ ІНІЦІАТИВИ МІСЬКИХ ГОЛІВ УКРАЇНСЬКИХ МІСТ (1870–1914 рр.)

У статті з'ясовується роль міських голів у піднесенні міст. Їхні повноваження аналізуються за законами та практичним повсякденням. Зауважено, що до влади прийшли соціально активні діячі, схвалюючи яких на посаді адміністрація враховувала їх соціальний статус, етнічне походженням, досвід, освіту, ділові та моральні якості. Визначено механізми, за допомогою яких держава активізувала їх діяльність та названо її нові форми. З'ясовано, що, діяльність міських голів, як і передбачалося, зосереджувалася на господарстві міста. Синхронно вирішувалися питання освіти, яка ставала потребою часу. Крім парафіяльних засновувались двокласні, трьохкласні і чотирьохкласні школи. Деякі голови прагматично відкривали ремісничі і технічні училища. З благоустрою на перше місце вийшло брукування та освітлення вулиць. Засновувалась міська медицина, громадський транспорт, заклади культурного дозвілля. Міста ставали власниками закладів, транспорту, водогонів, водовідведення. Наголошено, що мотивацією одних голів був особистий підприємницький інтерес, інші вважали свою службу патріотичним обов'язком розвивати місто, де було б зручно жити, працювати, здобувати освіту і відпочивати.

Ключові слова: міська реформа, міський голова, міське господарство, муніципалізація.

Shandra V.S.

Doctor of Historical sciences, Professor, senior research employee
of Department of History of Ukraine XIX – early XX century,
Institute of History of Ukraine, National academy of Sciences of Ukraine
(Kyiv, Ukraine), valshandra@gmail.com

The legal status and social initiatives city mayors of Ukrainian cities (1870–1914)

The article examines the role of mayors in the development of cities. Were studied their powers under the law. Underlined that to power came the socially active people. Administration was approving city mayors paying attention to their social status, ethnic background, experience, education, professional and moral qualities. Examined mechanisms which the government stepped up for activities of city mayors. It was found that the activity of city mayors focused on the menage. At the same time weresolved the issues of education, which had became the need of the time. Except parish schools were also opened two-year, three-year and four-year schools. Some city mayors regularly were opening craftsman and technical schools. Among improvement city in the first place were tiling and lighting of the streets. There were founded network of city medicine, public transport, leisure facilities. City municipalized the networks of transport, water supply, sewerage. Emphasized that the motivation of some city mayors were in personal entrepreneurial interest but others felt their service were the patriotic duty to develop the city, where it would be comfortably to live, work, get education and relax

Key words: municipal reform, city mayors, municipal economy, municipalization.

Шандра В.С.

доктор исторических наук, профессор,
старший научный сотрудник отдела
истории Украины XIX – начала XX в.,
Институт истории Украины Национальной академии
наук Украины (Киев, Украина), valshandra@gmail.com

Правовое положение и социальные инициативы городских голов украинских городов (1870–1914 гг.)

В статье выясняется роль городских голов в подъеме городов. Их полномочия анализируются по законам и практической повседневностью. Замечено, что к власти пришли социально активные деятели, одобряя которых в должности администрация учитывала их социальный статус, этническое происхождение, опыт, образование, деловые и моральные качества. Определены механизмы, с помощью которых государство активизировало их деятельность и названы ее новые формы. Выяснено, что деятельность городских голов, как и предполагалось, было сосредоточено на хозяйстве города. Синхронно решались вопросы образования, которое становилась потребностью времени. Кроме приходских основывались двухклассные, трёхклассные и четырехклассные школы. Некоторые головы прагматично открывали ремесленные и технические училища. С благоустройства на первое место вышло мощения и освещения улиц. Основывалась городская медицина, общественный транспорт, учреждения досуга. Города становились владельцами заведений, транспорта, водопроводов, водоотводов. Отмечено, что мотивацией одних голов был личный предпринимательский интерес, другие считали свою службу патриотическим долгом развивать город, где было бы удобно жить, работать, получать образование и отдыхать.

Ключевые слова: городская реформа, городской голова, городское хозяйство, муниципализация.

Реформи 1870 і 1892 років покликані були забезпечити розвиток як господарської так і соціальної інфраструктури міст в Російській імперії й для цього верховна влада переглядала існуюче керівництво містами шляхом залучення до нього місцевих діячів. До того ж держава переорієнтувала міську владу на з'ясування муніципальних питань, хоча залишала за нею й відбування загальнодержавних повинностей. Тодішній міністр внутрішніх справ Петро Валуєв, готуючи положення 1870 р., використав як прусський досвід так і російські традиційні практики її функціонування. Міська влада наділялася самоврядуванням і найважливіше, що вона формувала міський бюджет і витратила його в інтересах міста.

Будь-які реформи здійснюються людьми і держава, сподіваючись на прорив у міському господарстві, намагалася мобілізувати той кадровий потенціал, який стимулює розвиток міст. Якщо наукові питання міської реформи та її локальних проявів більш-менш з'ясовані сучасною історіографією, то людський фактор все ще залишається поза увагою істориків, незважаючи на те, що саме він гарантував успіх реформ. Поки що справа обмежується поодинокими прикладами, які не з'ясовують проблему в цілому.

Аналізуючи законодавчі тексти, котрі супроводжували реформу, приходиш до висновку, що верховна влада запроваджувала таку структуру міських органів, при якій повноваження голови урівноважувалися колегіальною гласною думою. Скоріше за все такий підхід мотивувався зменшенням ролі першої особи. Цю тенденцію добре помітно у текстах звернень до вищої адміністрації, коли міський голова зазначав, що він клопочеться про з'ясування того чи іншого питання згідно постанови міської думи. Ось якої це набуло словесної форми: «Уманский городской голова согласно постановлению городской думы...»[26, арк. 1]. Якщо ж конкретизувати компетенції голів, то положення 1870 р. зобов'язувало їх забезпечувати вибори до майбутньої думи. Потім йшлося про головування під час засідань гласних, визначення порядку денного та часу зібрання. Аби уникнути безладу слід було узгоджувати з головою подачу пропозицій за три дні до засідання думи.

І все ж куди суттєвішим було право голови запрошувати до обговорення важливих для міста питань фахівців як практиків, так і науковців із різних галузей знань, на думку яких можна було б зіпертися при налагодженні міського господарства. Вказувалося також, що голова забезпечував зв'язок думи з губернською і надгубернською адміністрацією. Крім думи він керував діяльністю управи, що робило його відповідальним за втілення конкретних господарських справ. І все ж, служба голови тоді не отримувала прав державної, хоча багатьма рисами уподібнювалася чиновницькій. Цю посаду не могли обіймати юдеї, як і служити одночасно з родичами та свояками. Голові не дозволялося залишати місто більше як на два місяці. Заборонялося вступати в підряди, проте він не позбавлявся права участі у торгах. Як і чиновники, міський голова за посадові злочини підлягав судовій відповідальності. Його порушення з'ясовувала дума, і в цьому разі він позбавлявся права вести її засідання. Служба голови, як і у попередні часи, вважалася почесною, без виплати жалування, й тому держава компенсувала її почестями та вшануванням. Для презентації влади запроваджувався нагрудний знак із зображенням герба міста на крупному срібному ланцюжку з присвоєнням головам губернських міста та міст, що до них прирівнювалися, право на мундир Міністерства внутрішніх справ V категорії. Для голів повітових і не повітових міст – VII категорії [17]. За бездоганну та тривалу службу міський голова міг розраховувати на державні нагороди, класний чин і навіть на пожалування дворянським званням. Якщо дума оцінювала діяльність голови результативною для міста, і якщо він обіймав цю посаду кілька каденцій поспіль, то вона присвоювала йому звання почесного громадянина. Його отримали Василь Хижняков, голова Чернігівської міської думи у 1875–1887 рр. [23, с. СІ–СІІ]. За багаторічну громадську службу був обраний почесним громадянином Полтави й Віктор Трегубов. На відзначення його 35-річної громадської служби, ухвалою міської думи портрет голови був вивішений у залі її засідань. І цей ряд міських діячів, яких гласні вшановували таким чином, можна продовжувати і продовжувати. Крім звання почесного громадянина деякі думи присвоювали звання спадкового почесного громадянина, як от голові Прилук Івану Дедіну, який був незмінним на цій посаді впродовж шести каденцій [2, с. 216, 221].

Невизначеність щодо поєднання повноважень голови і думи на практиках досить швидко дало про себе знати. Сенатор Александр Половцов, ревізуючи міські думи Київської і Чернігівської губерній зауважив цю ситуацію як типову. Бездіяльність, байдужість, небажання гласних працювати у комісіях управи урівноважувалася діяльністю міського голови, який при такому становищі часто ставав господарем міста. Пояснив сенатор це тим, що верховна влада не скористалася досвідом Франції, яка відмовилася від поєднання колегіального і розпорядчого керівництва в одному владному органі [11, с. 254].

Міським положенням 1892 р. влада суттєво підсилювала владні повноваження голови, зокрема щодо покарання гласних за невідвідування засідань думи. Важливіше інше, мотивування до її обіймання: посада зараховувалася до державної служби, що вважалася одним із шляхів підвищення її ефективності і суспільного престижу. І як наслідок, голова почав отримувати жалування, розмір якого визначала дума. У київського міського голови Іполита Дьякова і харківського Олександра Погорелка вона в 1906 р. становила 8 тис. руб. [9, арк. 33; 6, с. 19]. Практично такого ж розміру було жалування у губернатора. На привітання службовців Дьяков відповів, що тепер мусить збільшитися й відповідальність перед громадою й прагнення бути корисним міським справам [35, арк. 37].

Бачимо, що скупі дані двох законодавчих актів практично нічого не говорять про ініціативу міських голів й скоріше свідчать про патримоніальний характер міської влади, якого їй надавав імперський центр. Виборність цієї посади підпіралася схваленням кандидата губернатором, а той генерал-губернатором, а якщо йшлося про губернські міста – то й міністром внутрішніх справ. Тут слід вказати про особливий підхід верховної влади до міст західних губерній, для яких було підготовлено висновок Державної ради від 29 квітня 1875 р. У ньому йшлося про право міністра схвалювати міських голів усіх західних міст, а не лише губернських. Більше того, вразі виняткових обставин, до яких було віднесено

неблагонадійність кандидата, міністр міг призначити голову від уряду, узгоджуючи своє рішення з імператором через Комітет міністрів [18; 25, арк. 192, 410]. Як зазначав В.П. Горбачев, цим правом адміністрація неодноразово користувалася [7, с 28].

При схваленні на посаду голови адміністрація зважала як на соціальний статус так і на етнічне походження претендентів, службовий досвід, на особисті риси, такі як вміння з'ясовувати спірні питання шляхом компромісів, наявність ділових та моральних якостей. Для цього конфіденційно з'ясовувалася думка про кандидата у представників міських ділових кіл, суддів та власних знайомих, які особисто знали претендентів на міського голову. Є. О. Янковський, волинський губернатор, за характеристикою обраних міських голів звертався до голови Луцького окружного суду М. М. Меркулова. 1890 р. той так пояснював, чому гласні обрали луцьким головою Беляєва. Той був російським землевласником, 17 років поспіль обіймав посаду почесного мирового судді. Людина активна, ділова, достатньо освічена. Він ініціював прокладання до ст. Ківерці кінної залізниці, сприяв заснуванню у Луцьку навчальних закладів на кошти лернетовського фондуша та реального училища [29, арк. 2]. І все ж адміністративне схвалення відбувалося після виборів, з результатами яких мав рахуватися губернатор. Аналізуючи біографії голів за «Альбомом городских голов Российской империи» (Санкт-Петербург, 1903) кидається у вічі, що немало з них обиралися міськими головами впродовж кількох каденцій. Їм вдавалося здійснити досить багато справ, які вони впроваджували в життя і це цінилося гласними. Підрахунки про кількість каденцій вказують, що виборці віддавали перевагу багаторічній практиці в діяльності міських голів, з яких 34 особи прослужили два терміни, 8 осіб – три терміни, 5 – чотири, 5 – п'ять термінів, по 2 особи по шість і сім термінів [2].

На перших виборах у містах і містечках Подільської губернії 1880 р. більшість кандидатів були вихідцями з міщанського середовища. Одного з них, а саме літинського голову Степана Чумака, який і раніше обіймав цю посаду, подільський губернатор Л.О. Милорадович характеризував як людину, яка не відповідає новим вимогам держави до цих посадовців. Йшлося про людей енергійних та розвинутих, а також благонадійних, чого не можна було сказати про Чумака, людину недалеко, грамотність якої обмежувалася вмінням розписуватися. Його недоліки проте на цьому не закінчувалися, він пиячив, внаслідок неосвіченості перебував у повній залежності від секретаря думи і членів, які були більш розвинутими. Губернатор не схвалив його на посаді, а тому відбулися повторні вибори [28, арк. 7]. З виборами на посаду голови в Проскурові також вийшла заминка. Обраного міським головою надвірного радника Пенського губернатор не схвалив бо, як виявилось, той був людиною обмеженою та ще й заглядав до чарки. До обрання обіймав посади у поліції Подільської і Чернігівської губерній, і там, і там зловживав владою, у Чернігові навіть притягався до суду, а у Проскурові на нього не раз скаржилися міщани, що під час опису майна, пропадали цінні речі. На переконання губернатора, головою міської думи мала бути благонадійна людина, в сенсі вимогливості щодо виконання державних вимог, енергійною аби втілювати нові завдання уряду, однак Пенський не відповідав жодним цим приписам, а тому його губернатор не схвалив на посаді й просив міністерство призначити нові вибори, на що було дано дозвіл [27, арк. 3, 4, 8].

Якими ж голови були насправді, активними чи пасивними, чим керувалися у своїй діяльності? Міськими головами все частіше ставали особи, які втілювали нові форми спілкування, чого раніше не практикувалося. Вони ставали публічними людьми, які покликані були представляти інтереси міської громади. На зміну пафосним післявиборним виступам, приходила звітність про діяльність дум. Тексти промов з успіхом та прорахунками, з планами на майбутнє публікувалися високим друком і ставали відомими міським виборцям. У промові 1883 р. київський голова Густав Ейсман, говорячи про здобутки міського управління, виділив використання міських земель під садибну забудову. Для цього йому довелося докласти немало зусиль аби повернути землі, що належали місту, які перебувала у незаконній власності окремих осіб. Для цього було проведено генеральне межування і що тільки воно припинило самовільне захоплення міських ділянок. Щоправда,

цілеспрямовану кампанію виявлення міської земельної власності, розпочав ще М.К. Ренненкампф у 1870-х рр. Йому, як члену управи та професійному юристові, довелося провести кілька судових справ проти тих, хто незаконно захопив міську землю. Серед них селянин Московської губернії, який почав завозити ліс для спорудження будинку на Солом'янці, проти спадкоємців купця Скворцова, котрі відстоювали своє право на ділянку, що їх батько отримав замість садиби на Печерську, проте не виконав умов забудови тощо [30, арк. 1, 40; 31, арк. 3]. Заслугою міської влади щодо благоустрою Ейсман вважав заощення вулиць та їх освітлення газовими та гасовими ліхтарями. До завдань, які йому не вдалося з'ясувати, було віднесено неналежну пожежну безпеку, а тому містяни продовжувало відбувати нічні караули. Ще з більшою турботою йшлося про неможливість вирішити питання постоевої повинності як і уникання київськими євреями військової повинності. Наприкінці промовець, дякуючи всім гласним за довір'я і сприяння в роботі, вибачався за помилки і запевнив, що перед Богом і людьми він не грішив проти совісті [20, с. 8, 21, 28, 32]. Іван Фесенко, харківський голова, у першій своїй промові визначив як основні такі завдання: облаштування скотобойні, переобладнання ринків, спорудження каналізації [4, с. 299]. На відкритті першої Борисоглібської тваринницької ярмарки, миколаївський голова запевнив присутніх, що торги конче потрібні місту, бо вони сприяють розвиткові не лише сільського господарства, а й підштовхують промислове виробництво землеробських знарядь [1, с. 203]. Досить вмотивованими були пропозиції міського голови Одеси Павла Зеленого, присвячені потребам одеситів в освіті. На його переконання, дума виділяє достатню кількість коштів (10%) з міського бюджету аби досягти якнайбільшої серед них освіченості. Незважаючи на багатоетнічність міських жителів Одеси, там все ж переважають українці, («малорось»), яких налічується біля 50 тис., не говорячи вже про міські околиці, де мешкають лише українці і для яких українська є материнською мовою. Проте шкільні підручники не враховують цей факт і вміщують малодоступні та незрозумілі тексти для учнів, які зорієнтовані на «великоросіян» і навів кілька прикладів. Ось один із них: «Наша родная матушка Волга» звучить дивно для школярів, котрі виростили на Дністрі, Дніпрі та на Чорному морі. Тому слід, на його думку, складати підручники із зрозумілими для дітей поняттями, як от: «не изба а хата, не глаз, а око, не потолок, а стеля» і т. д. [16, с. 15-18].

Деякі з міських голів, переймаючись загальними проблемами міського врядування, написали цікаві праці про результативність громадської діяльності, серед них харківські голови Іван Фесенко та Олександр Погорелко. Перший підготував до видання книжку «К вопросу о реформе городских общественных управлений» (1890 р.). Олександр Погорелко власні фахові знання жертвовно віддав місту, забезпечуючи його електроенергією та трамвайним рухом. Йому довелося свій інтелект з області фізики перевести в сферу міського благоустрою, для чого він вивчав західноєвропейські муніципальні практики. Його перу належить праця «Городское благоустройство», видана у Харкові 1906 р., у якій було проаналізовано становище міст Німеччини та звернута увага на боротьбу за здоровий спосіб проживання у її містах [21, с. 4].

Голови губернських міст переходили від намірів до формування власних програм розвитку міст. О.К. Погорелко прийшов до висновку про необхідність муніципалізації міського господарства, на що держава з охотою давала кредити, а своє завдання вбачав у їх продуктивному використанні [6, с. 24]. Практику програмних промов при обранні на посаду продемонстрував й Д.І. Багалій 1915 р., зупинившись на здобутках харківського громадського управління та поставив перед гласними нові завдання. Серед останніх – завершення будівництва каналізації, розширення водогону, спорудження електростанції, більш зручне облаштування трамвайного руху у місті. Окреслюючи ці та інші завдання він говорив про них як про майбутні «предметы его всемерных забот» [3, с. 8, 12].

Які ж питання міського благоустрою та соціальної сфери найбільше турбували очільників міських дум? Не помилюся, що практично кожен з них долучився до освіти, бо для подальшого зростання міст потрібні були грамотні, кваліфіковані ремісники і майстри. Освіта ставала і вимогою, і потребою часу. Парафіяльними школами міста вже не

обмежувалися, а почали активно запроваджувати міські двокласні, трьохкласні і чотирьохкласні школи, для яких деякі думи до того ж закуповували підручники. Міська влада відгукувалася на зростаючі потреби жіночої освіти. Багато міст заходилися споруджувати будівлі не лише під хлопчачі, а й під дівчачі гімназії, ті середні загальноосвітні заклади, які ще недавно діяли лише у губернських центрах. Деякі голови керувалися прагматичним розрахунком й віддавали перевагу поширенню професійно-технічної освіти, а тому споруджували технічні училища, як от миколаївський голова Олег Соковнін, який вважав, що для портового міста підготовка технічних кадрів є досить важливою [2, с. 179]. Такої ж думки дотримувався й кам'янець-подільський голова Віктор Калишевич, адже ініціював спорудження 8-ми класного технічного училища у місті. Поруч з народними міські голови взялися засновувати ремісничі школи. А от у Борзні Захарій Кордюков розпорядився відкрити ще й дитячі ясла [2, с. 36, 112]. Розпочався хоча й повільний перехід до загальної обов'язкової початкової освіти, для якої уряд 1908 р. виділив 6 млн. 900 тис. руб. аби там навчання стало безкоштовним [19].

На перше місце з благоустрою вийшло облаштування вулиць та тротуарів, йшлося першочергово про їх брукування та шосування, а також освітлення. Більше 30 міських голів приступило до них вперше, інші ж, впорядкувавши центр, переходили до тих вулиць, які з'єднували його з околицями. Освітлення практикувалося гасове, проте вже кілька міст вдалися до електричного, зокрема Катеринослав, Новгород-Сіверський, Мелітополь, Бердичів, Єлисаветград, Житомир, Миколаїв, Полтава, Чернігів та ін. Бердичівський голова Гліб Линовський приступив до електричного освітлення вулиць після того як було споруджено міську електростанцію [8, с. 396; 2, с. 26].

Внаслідок запровадження щеплень епідемії хоча й спали, однак час від часу знову з'являлися у місцях компактного проживання людей. До них додалися так звані «хвороби століття» – туберкульоз і сифіліс, а тому міські голови все частіше переконувалися в потребі запровадження міської служби охорони здоров'я. Більше того, Іван Фесенко був впевнений, що заходи з охорони здоров'я і життя містян, як от: оздоровлення місцевості, облаштування лікарень, богаділень, притулків для малолітніх, мусять вийти на перше місце [24, с. 28]. У 13 містах почали функціонувати міські лікарні, споруджені на кошти місцевого бюджету. Деякі з них відразу ставали безкоштовними, як от ізмаїлівська міська на 50 ліжок, споруджена наприкінці XIX ст. за головування Федора Тульчіанова [2, с. 104]. Де забракло коштів, відкривалися амбулаторії, які у різних містах називалися по-своєму й часто вони надавали медичну допомогу безкоштовно. Амбулаторії для бідних діяли в Літині, Новій Ушиці, Новозибкові. «Амбулаторний покой» збудував міський голова Мустафа-мурза Давидович у Бахчисараї. У Єлисаветграді Олександр Пашутін крім двох відділень у міській лікарні та амбулаторії відкрив ще й міську дезінфекційну камеру [2, с. 91]. Популярності набирали й міські бані, до спорудження яких активно приступив з 1900 р. остерський міський голова Павло Цилюрик [2, с. 203]. Облаштування лікарень не обходилося без непорозумінь з місцевою адміністрацією й викликало конфліктні ситуації, зокрема в Одесі, де генерал-губернатор Х. Х. Рооп намагався передати одну з них поліцейському управлінню [15, с. 235]. Спорудження скотобоєнь практично стало нормою для санітарної політики кожного міста. Відштовхувалися не лише від доходу, які ті приносили у міську економіку [10, с. 58-59], а й керувалися оздоровленням, адже розташування їх в одному місці полегшувало дотримання санітарії при масовому забитті тварин. Васильківський міський голова Григорій Палієнко при скотобойні спорудив ще й ветеринарний «лазарет» [2, с. 50]. Сприяло оздоровленню міст й асенізаційні обози, котрі запроваджувалися у тих містах, що не мали власних каналізаційних мереж. На санітарний стан впливали й численні міські базари, де не завжди дотримувалися встановлених норм продажу продуктів, а тому думи почали ретельніше дбати про їх благоустрій, будуючи у них муровані торговельні м'ясні ряди, а також окремі столи для продажу риби і молочних продуктів, впорядковувалися продуктові лавки, зокрема хлібні.

На рубежі ХХ століття актуалізувалося забезпечення міст водою й думи 12 міст приступили одні до спорудження водогонів, інші, як от Одеса, Чернігів, а інші – до вдосконалення вже існуючої мережі. Міський голова Хоролу вдався до поліпшення водопостачання іншим шляхом. Він вимостив дорогу до криниць, джерельною водою яких користувалося все місто [2, с. 298]. Популярними ставали й артезіанські колодязі, до спорудження яких вдалися більше десятка міст.

Пожежі і на початку ХХ ст. все ще залишалися загрозливими для людей і житла й думи споруджували каланчі, обози, подвір'я та сараї. Крім цього, голови йшли на створення добровільних пожежних товариств, які ставали ефективними при мобілізації містян для дотриманні правил пожежної безпеки. Такі товариства були створені у Лохвиці, Ромнах та інших повітових містах. У Києві було засновано за ініціативою міського голови Г.І. Ейсмана ще й товариство взаємного страхування майна від вогню [14, с. 116].

Сфера соціальної інфраструктури поповнювалися за рахунок спорудження богаділень та прихистків для бідних і скалічених, їдалень для жебраків. Місто намагалося забезпечити у них елементарні умови проживання знедоленим та годувати їх безкоштовно. Досить часто у їх спорудженні міські голови спиралися нематеріальну підтримку міських співтовариств. До досить своєрідного виду допомоги містянам варто віднести й спорудження у містах військових приміщень таких як казарми, конюшні, бараки для ратників, солдатські манежі. У такий спосіб муніципальна влада убезпечувала міське населення від тяжкої постоевої повинності. Петро Стаховський, міський голова Сквири, крім бараків для ратників спорудив ще й діловий двір для полку [2, с. 250].

Немало міських голів, були переконані про потребу закладати міські сади, сквери, бульвари, які ставали загальними місцями відпочинку і спільного проведення вільного часу містян. На початок ХХ ст. таких міст нараховувалося понад десяток. Григорій Волков, голова Новомильська розпорядився та виділив кошти на очищення ще й місцевого озера [2, с. 104, 184].

Міська економіка потребувала власних банків й кілька голів почали їх запроваджувати, споруджуючи для них власні будови. Хоча ті почали відкриватися до 1870 р. й відразу після набуття чинності міського положення, як от у Харкові 1866 р., Чернігові 1874 р., проте з часом йшлося про надання їм іншого характеру. Банки повинні були стати тими установами, які б сприяли через вексельні операції, через позички розвитку промисловості і торгівлі. Одним з перших повітових міст, яке спорудило банк стала Лохвиця, потім Бердянськ, а вслід за ними громадські міські банки почали будувати все більше провінційних дум. У Києві з ініціативи міського голови Г.І. Ейсмана Київське міське товариство взаємного кредиту розгорнуло широку діяльність на забезпечення містян кредитами для житлового будівництва. А один з його наступників Іполит Дьяков пішов значно далі й залучив до облігацій міських позик не тільки місцеві, а й московські, петербурзькі й бельгійські банки [14, с. 14, 15, 146]. Недаремно міський голова Сосниці вважав, що підрахунки від прибутків банків на користь міст зростають з кожним роком і сягають до десятків тисяч рублів [33, с. 115]. Деякі голови навіть брали позику під заставу міської землі. Зокрема, такий шлях обрав Олексій Соковнін, миколаївський голова, скориставшись, певно, досвідом попередньої служби гласним у Херсонському губернському земстві, відомому своїм новаторським господарюванням [5, с. 59; 2, с.178]

До важливих факторів варто віднести й вміння голів використати економічний потенціал міст, географічне розташування, наявність вигідних сполучень. Розуміючи значення залізниць голови активно включилися у боротьбу за проходження їх поблизу міст. Міський голова Херсону В.Г. Терещенко ініціював спорудження залізниці до Миколаєва, а згодом і до Кривого Рогу [32, с. 53], будучи переконаним, залізниця активізує торгівлю збіжжям і принесе місту суттєві кошти. Голова міської думи Березни виступив на її засіданні з промовою, під якою підписалися б усі міські голови: «Якби у нас були добрі шляхи сполучень життя б одразу закипіло, постали, можливо б фабрики і заводи, і місто знову наче б народилося» [33, с. 109]. Голова Кременчука Андрій Ізюмов спорудив у місті приміщення для машин та вагонів міських «електричних доріг», а у містах, котрі стояли на берегах річок та морів розпочалася активна розбудова пристаней, з яких вивозилися міські товари. Бердянський голова Владислав

Гаєвський ініціював спорудження міського порту [2, с. 27, 138, 189] Розвиток торгівлі спонукав будівництво мостів, дамб, гребель, хоча воно було досить затратним для міського бюджету.

Муніципалізації почала сприяти й держава, зокрема циркуляром міністра внутрішніх справ від 26 жовтня 1896 р. дозволялося перебирати у власні руки промислові підприємства, адже концесії не приносили бажаного [22, с. 168] , а тому держава фінансово підтримувала успішні проекти міських дум, зокрема такі як трамвайні мережі, водогони. Майже у кожному місті розпочали діяльність міські переробні підприємства, такі як салотопні, м'ясні, а також цегельні заводи.

Початок ХХ століття став для багатьох міст часом формування культурної міської ідентичності і міські голови зважали на цю потребу, бо почали підтримувати заснування бібліотек, а часом і самі ініціювали їх появу. Голова Проскурова Георгій Лисенко всяк сприяв відкриттю міської бібліотеки, якій було присвоєно ім'я Александра Пушкіна. У Стародубі Андрій Якубенко відкрив публічну бібліотеку. Повсюдно відкривалися народні чайні з бібліотеками, народні аудиторії. І все ж найуспішнішою була Полтавська міська дума, яка завдяки діяльності Віктора Трегубова відкрила у себе не лише бібліотеку, а й музей, доступний усім полтавчанам [2, с. 217, 222, 265].

Тож, підсумуємо. Внаслідок реформування міського управління суттєво змінилися характеристики міських голів, серед яких з'явилися соціально активні діячі, зацікавлені у позитивних наслідках своєї діяльності. Серед них переважали освічені особи з середньою та професійною, часом правовою освітою, за плечима яких був досвід громадської міської служби і які прийшли на зміну головам з купецького і міщанського середовища, більшість із яких хоча й володіли господарськими здібностями, але яким не вистачало освіти та широти знань.

Не в останню чергу, у багатьох починаннях голови мали особистий інтерес, адже самі були підприємцями. Катеринославський міський голова І.Я. Езау, інженер німецького походження, заснував власне підприємство з переробки сільськогосподарської продукції. Він вважав Катеринослав рідним містом, а тому плідно займався спорудженням нової мережі водопостачання, трамвайної лінії. Більше того, не прийняв запрошення стати міським головою у Баку і не спокусився на врази більше жалювання та можливості збагатитися у місті, яке тоді переживало економічне піднесення [13, с. 292, 255]. У шкалі цінностей як цього міського голови так і багатьох інших важливу роль відігравав місцевий патріотизм. Для уславлення свого роду міський голова Ніжина, купець першої гільдії Павло Кушакевич уклав власні кошти у заснування міської гімназії і ремісничого училища. Останньому присвоїв ім'я свого дядька Андрія Кушакевича [12, с. 47].

Часто діяльність міських голів проходила у боротьбі з державною адміністрацією, особливо у перші десятиріччя, коли кожна бюджетна перемога додавала міській владі сил і енергії. І все ж адміністрація і міська влада навчалися працювати разом, спільно відстоюючи місцеві інтереси. Ця об'єднаність виявилась у створенні муніципальних підприємств, які найбільш сприяли економічному розвитку міст. Більшість із них зрозуміла соціальну роль освіти і прагнула до збільшення шкільної і позашкільної мережі набуття знань.

Багато із міських голів розцінювали власну діяльність як шляхетну «службу своєму городу». Переконана, що це запевнення не було риторичним, а свідчило про активну участь міської влади в урбанізації міст на шляху переходу від аграрного до індустріального суспільства.

Список використаних джерел

1. Адрес-календарь и справочная книга г. Николаева Херсонской губернии на 1900 год. – Николаев, 1899. – 253 с.
2. Альбом городских голов Российской империи. – Санкт-Петербург, 1903. – 326 с.
3. Багалея Д. И. Речи в Харьковской городской думе при избрании и вступлении в должность харьковского городского головы / Д. И. Багалея. – Харьков 1915. – 15 с.
4. Багалея Д.И., Миллер Д.П. История Харькова за 250 лет его существования / Д.И. Багалея, Д.П. Миллер. – Харьков, 2004. – Т. 2. – 568 с.

5. Бадалова О.С. Миколаївська міська дума і управа та їх роль в соціально-економічному житті міста в другій половині XIX століття / О.С. Бадалова // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». – 2010. – Т. 125. – Вип. 112. – С. 58–62.
6. Головка А.Н., Ярмыш А.Н. Сделал, что мог: харьковский городской голова Александр Константинович Погорелко / А.Н. Головка, А.Н. Ярмыш. – Харьков, 1998. – С. 24.
7. Горбачев В.П. Городская реформа 1870 года в Украине / В.П. Горбачев. – Донецк, 2008. – 318 с.
8. Города России в 1904 году. – Санкт-Петербург, 1906. – 907 с.
9. Державний архів м. Києва, ф. 163, оп. 8, спр. 35.
10. Рубл Блер. Прагматизм і плюралізм як рушії розвитку великого міста / Блер Рубл. – Київ, 2010. – 402 с.
11. Записка сенатора А. Половцова о состоянии общественного управления и хозяйства в городах Киевской губернии. – Санкт-Петербург, 1882. – Ч. 1. – С. 54–57.
12. Кулик В. Ніжинська міська управа / В. Кулик // Ніжинська старовина. – 2007. – Вип. 3 (6). – с. 47–52.
13. Лінднер Райнер. Підприємці і місто в Україні, 1860–1914 рр. (Індустріалізація і соціальна комунікація на Півдні Російської імперії) / Райнер Лінднер [за ред. О.М. Доніка]. – К.; Донецьк, 2008. – 496 с.
14. Мошенский С.З. Финансовые центры Украины и рынок ценных бумаг индустриальной эпохи/ С.З. Мошенский. – London, Xlibris, 2014. – 503 с.
15. Нардова В.А. Городское самоуправление в России после реформы 1870 г. / В.А. Нардова // Великие реформы в России 1856–1874: Сборник / [под. ред. Л. Г. Захаровой, Б. Эклофа, Дж. Бушнелла]. – Москва, 1992. – С. 221–238.
16. Предложение городского головы П.А. Зеленого по вопросу о нуждах народного образования. – Одесса, 1904. – 21 с.
17. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ РИ). – 2-е собр. – Санкт-Петербург, 1874. – Т. 46. – Отд. 1: 1871. – № 49313.
18. ПСЗРИ. –2-е собр. – Санкт-Петербург, 1877. – Т. 50. – Отд. 1: 1875. – № 54640.
19. ПСЗРИ. – 3-собр. – Санкт-Петербург, 1911. – Т. 28. – Отд. 1: 1908. – № 30328.
20. Речь, произнесенная городским головой в заседании думы. – Киев, 1883. – 32 с.
21. Сумцов Н. Ф. А.К. Погорелко / Н.Ф. Сумцов. – Харьков, 1913. – 44 с.
22. Тотоміанц В.Ф. Муниципализация промышленных предприятий / В.Ф. Тотоміанц. – Москва, 1902. – 174 с.
23. Тридцатилетие деятельности Черниговского городского общественного управления 1879–1901. – Чернигов, 1901. – 334 с.
24. Фесенко И.О. К вопросу о реформе городских общественных управлений / И.О. Фесенко. – Харьков, 1890. – Ч. 1. – 166 с.
25. Центральний державний історичний архів України у м. Києві (далі – ЦДАК України), ф. 442, оп. 103, спр. 199. – Ч. 1.
26. ЦДАК України, ф. 442, оп. 538, спр. 66.
27. ЦДАК України, ф. 442, оп. 548, спр. 21.
28. ЦДАК України, ф. 442, оп. 548, спр. 50.
29. ЦДАК України, ф. 442, оп. 560, спр. 88.
30. ЦДАК України, ф. 486, оп. 1, спр. 15741.
31. ЦДАК України, ф. 486, оп. 1, спр. 16238.
32. Цибуленко Л. Органи самоврядування Одеси, Миколаєва, Херсона у розбудові муніципальної земельної та виробничої власності в кінці XIX на початку XX ст. / Л. Цибуленко. – Херсон, 2003. – 160 с.
33. Чорний Д.М. По лівий бік Дніпра: проблеми модернізації міст України (кінець XIX – початок XX ст.). – Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2007. – 304 с.

References

1. Adres-kalendar y spravochnaia knyha h. Nykolaeva Khersonskoi hubernyy na 1900 hod. – Nykolaev, 1899. – 253 s.
2. Albom horodskyykh holov Rossyiskoi ymperyy. – Sankt-Peterburh, 1903. – 326 s.
3. Bahalei D. Y. Rechy v Kharkovskoi horodskoi dume pry yzbranyy y vstuplenyy v dolzhnost kharkovskoho horodskoho holovy / D. Y. Bahalei. – Kharkov 1915. – 15 s.
4. Bahalei D.Y., Myller D.P. Ystoria Kharkova za 250 let eho sushchestvovanyia / D.Y. Bahalei, D.P. Myller. – Kharkov, 2004. – T. 2. – 568 s.
5. Badalova O.S. Mykolaivska miska дума i uprava ta yikh rol v sotsialno-ekonomichnomu zhyttia mista v druhii polovyni KhIKh stolittia / O.S. Badalova // Naukovi pratsi Chornomorskoho derzhavnogo universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu «Kyievo-Mohylianska akademiia». – 2010. – T. 125. – Vyp. 112. – S. 58–62.
6. Holovko A.N., Yarmysh A.N. Sdelal, chto moh: kharkovskyy horodskoi holova Aleksandr Konstantynovych Pohorelko / A.N. Holovko, A.N. Yarmysh. – Kharkov, 1998. – S. 24.
7. Horbachev V.P. Horodskaiia reforma 1870 hoda v Ukrainy / V.P. Horbachev. – Donetsk, 2008. – 318 s.
8. Horoda Rossyy v 1904 hodu. – Sankt-Peterburh, 1906. – 907 s.
9. Derzhavnyi arkhiv m. Kyieva, f. 163, op. 8, spr. 35.
10. Rubl Bler. Prahmatyzm i pliuralizm yak rushii rozvytku velykoho mista / Bler Rubl. – Kyiv, 2010. – 402 s.
11. Zapska senatora A. Polovtsova o sostoianyy obshchestvennogo upravleniia y khaziastva v horodakh Kyevskei hubernyy. – Sankt-Peterburh, 1882. – Ch. 1. – S. 54–57.
12. Kulyk V. Nizhynska miska uprava / V. Kulyk // Nizhynska starovyna. – 2007. – Vyp. 3 (6). – s. 47–52.
13. Lindner Rainer. Pidpriemtsi i misto v Ukraini, 1860–1914 rr. (Industrializatsiia i sotsialna komunikatsiia na Pivdni Rosiiskoi imperii) / Rainer Lindner [za red. O.M. Donika]. – K.; Donetsk, 2008. – 496 c.
14. Moshenskyi S.Z. Fynansovye tsentry Ukrainy y rynek tsennykh bumaz yndustrialnoi epokhy / S.Z. Moshenskyi. – London, Xlibris, 2014. – 503 c.
15. Nardova V.A. Horodskoe samoupravleniye v Rossyy posle reformy 1870 h. / V.A. Nardova // Velykye reformy v Rossyy 1856–1874: Sbornyk / [pod. red L. H. Zakharovoi, B. Eklofa, Dzh. Bushnella]. – Moskva, 1992. – C. 221–238.
16. Predlozheniye horodskoho holovy P.A. Zelenoho po voprosu o nuzhdakh narodnogo obrazovaniia. – Odessa, 1904. – 21 c.
17. Polnoe sobraniye zakonov Rossyiskoi ymperyy (PSZ RY). – 2-e sobr. – Sankt-Peterburh, 1874. – T. 46. – Otd. 1: 1871. – № 49313.
18. PSZRY. – 2-e sobr. – Sankt-Peterburh, 1877. – T. 50. – Otd. 1: 1875. – № 54640.
19. PSZRY. – 3-sobr. – Sankt-Peterburh, 1911. – T. 28. – Otd. 1: 1908. – № 30328.
20. Rech, proyznesennaia horodskym holovoi v zasedaniy dумы. – Kyeve, 1883. – 32 c.
21. Sumtsov N. F. A.K. Pohorelko / N.F. Sumtsov. – Kharkov, 1913. – 44 c.
22. Totomyants V.F. Muniysypalyzatsiia promyshlennykh predpriiatyi / V.F. Totomyants. – Moskva, 1902. – 174 c.
23. Trydtsatiletye deiatelnosti Chernyovskoho horodskoho obshchestvennogo upravleniia 1879–1901. – Chernyov, 1901. – 334 c.
24. Fesenko Y.O. K voprosu o reforme horodskyykh obshchestvennykh upravleniy / Y.O. Fesenko. – Kharkov, 1890. – Ch. 1. – 166 c.
25. Tsentralnyi derzhavnyi istorychnyi arkhiv Ukrainy u m. Kyievi (dali – TsDIAK Ukrainy), f. 442, op. 103, spr. 199. – Ch. 1.
26. TsDIAK Ukrainy, f. 442, op. 538, spr. 66.
27. TsDIAK Ukrainy, f. 442, op. 548, spr. 21.
28. TsDIAK Ukrainy, f. 442, op. 548, spr. 50.
29. TsDIAK Ukrainy, f. 442, op. 560, spr. 88.

30. TsDIAK Ukrainy, f. 486, op. 1, spr. 15741.
31. TsDIAK Ukrainy, f. 486, op. 1, spr. 16238.
32. Tsybulenko L. Orhany samovriaduvannia Odesy, Mykolaieva, Khersona u rozbudovi munitsypalnoi zemelnoi ta vyrobnychoi vlasnosti v kintsi XIX na pochatku XX st. / L. Tsybulenko. – Kherson, 2003. – 160 s.
33. Chornyi D.M. Po livyi bik Dnipra: problemy modernizatsii mist Ukrainy (kinets XIX – pochatok XX st.). – Kharkiv: KhNU imeni V.N. Karazina, 2007. – 304 s.

УДК 94: 352.07 (477.51-25): 342.25 "1870/1892"

Шара Л.М.

кандидат історичних наук, доцент, доцент
кафедри всесвітньої історії, Чернігівський національний
педагогічний університет імені Т.Г. Шевченка
(Україна, Чернігів), imc@chspu.edu.ua

ВИКОНАВЧА ІНСТИТУЦІЯ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЧЕРНІГОВА У КОНТЕКСТІ ТРАНСФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ БАЗИ (1870–1892 рр.)

Йдеться про виконавчу інституцію міського громадського управління Чернігова, що працювала на підставі Положень 1870 та 1892 рр. Наголошується на трансформуванні меж її повноважень, особливостей обрання, делегування посадових осіб, кола їхніх обов'язків, внутрішнього механізму функціонування управи та засад взаємодії з губернською адміністрацією. Враховуючи ключові принципи реформи 1892 р., робиться висновок про посилення контролю з боку представників влади, зокрема, міністра внутрішніх справ та губернатора, над процесом формування та діяльністю міської управи. Водночас, підкреслюється прагнення законодавців усунути прорахунки в роботі та розширити вплив управи на вирішення міських проблем, обмежити зловживання та особисте збагачення її посадових осіб. Показано в динаміці персональний склад Чернігівської міської управи та охарактеризовано діяльність її представників на користь міста упродовж 1870–1905 рр.

Ключові слова: міське законодавство, органи самоврядування, міська дума, гласні, міська управа, міський голова, секретар, члени управи.

Shara L.M.

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of world history,
Chernihiv National Pedagogical University
named after T.G. Shevchenko
(Ukraine, Chernihiv), imc@chspu.edu.ua

The executive institution of Chernihiv municipal government in the context of transformation the legal base (1870–1892)

The executive institution of Chernihiv public municipality, which based on regulations of 1870 and 1892 is narrated in the article. It is paid attention to the transformation the limits of its authorities, features the officials' election and delegation, the extent of their responsibilities, the internal mechanism of functioning, principles of cooperation with the provincial administration. Taking into consideration the key position of the reform 1892, it is concluded the strengthening of control by the authorities, in particular the Minister of the Interior and the Governor, on the process of formation and activities of the city council. At the same time, the desire of lawmakers to eliminate miscalculations in work, expand the impact the city council on the solution of municipal affairs, to limit abuse and personal enrichment of its officials is emphasized. The

personal membership of the Chernihiv city council during the 1870–1905 is shown in dynamic and characterized the activities of its representatives in favor of the city.

Key words: *municipal legislation, self-government bodies, city дума, members of the city дума, city council, mayor, secretary, council members.*

Шара Л.Н.

*кандидат исторических наук, доцент,
доцент кафедры всемирной истории,
Черниговский национальный педагогический
университет имени Т.Г. Шевченко
(Украина, Чернигов), itmc@chspu.edu.ua*

**Исполнительная институция городского самоуправления Чернигова
в контексте трансформирования правовой базы
(1870–1892 гг.)**

В статье рассказывается об исполнительной институции городского общественного управления Чернигова, которая работала на основании Положений 1870 и 1892 гг. Обращается внимание на трансформацию пределов ее полномочий, особенностей избрания и делегирования должностных лиц, перечня их обязанностей, внутреннего механизма функционирования, принципов взаимодействия с губернской администрацией. Учитывая ключевые позиции реформы 1892 г., делается вывод об усилении контроля со стороны представителей власти, в частности, министра внутренних дел и губернатора, над процессом формирования и деятельностью городской управы. В то же время, подчеркивается стремление законодателей устранить недочеты в работе и расширить влияние управы на решение городских проблем, ограничить злоупотребление и личное обогащение ее должностных лиц. Показан в динамике персональный состав Черниговской городской управы, охарактеризована деятельность ее представителей на благо города на протяжении 1870–1905 гг.

Ключевые слова: *городское законодательство, органы самоуправления, городская дума, гласные, городская управа, городской голова, секретарь, члены управы.*

Друга половина XIX ст. поміж іншого пам'ятна реформами, що охопили практично усі сфери Російської імперії, у складі якої перебувала й більша частина українських теренів. Зрушення в економічній царині, започатковані Положенням про звільнення селян від 19 лютого 1861 р., не могли не покликати до життя зміни у системі місцевого врядування. Широкі повноваження для вирішення господарсько-побутових і соціально значимих проблем отримали земства й міські громадські управління. 16 червня 1870 р. імператор Олександр II затвердив Положення про міське самоврядування, згідно з яким містяни здобули право формувати думи – розпорядчі інституції та управи – виконавчі. Відповідно, у грудні 1870 р., у губерньському центрі Чернігові запрацювали виборні органи. Вони вже потрапляла в орбіту наукових досліджень Т. Демченко [1], Ю. Нікітіна [4], Д. Чорного [11] та інших фахівців, які звертали увагу на процес їхнього створення, соціальний склад й політичні уподобання гласних (депутатів, думців), фінансове підґрунтя самоврядних структур тощо. Мета ж нашої розвідки полягає у тому, аби з'ясувати як змінилися межі повноважень міської управи Чернігова у контексті трансформування правової бази за Положеннями 1870 і 1892 рр. та охарактеризувати її персональний штат упродовж 1870–1905 рр. (до революційних подій й набуття чинності доповнень, так званих «Продовжень», закону 1892 р.). У такій постановці проблема ще не розглядалася, а, отже, містить наукову актуальність й новизну.

Передусім, звернімо увагу на законодавче поле функціонування виконавчого органу. Згідно з Положенням 1870 р. про міську управу йшлося у кількох розділах: третьому «Про міську управу та виконавчі комісії» (ст. 70-81) [6, с. 830-831], четвертому – «Про порядок заміщення посад і умови міської громадської служби» (ст. 82-102) [6, с. 831-832] та сьомому «Про порядок оскарження розпоряджень міського громадського управління і про

відповідальність його посадових осіб» (ст. 148-161) [6, с. 838-839]. Проаналізувавши їх, можемо констатувати наступне. Управа обиралася гласними думи у складі міського голови (очільник), міського секретаря та не менше двох членів (ст. 70) [6, с.830]. Міський голова набував легітимності на посаді у разі затвердження міністром внутрішніх справ або губернатором, що залежало від статусу населеного пункту. Якщо губернський центр – дозвіл надавав міністр, а для повітових міст – керівник коронної адміністрації (ст. 92). Члени управи приступали до виконання обов'язків відразу ж після обрання, якщо вибори не оскаржувалися. За наявності скарги зверталися до Губернського із міських справ присутствія (далі – Присутствіє), яке, вбачивши порушення закону, анулювало результати виборів і призначало нові. Властиво, що позов дозволялося подавати лише протягом семи днів після голосування (ст. 93).

Термін перебування на посадах в управі визначався чотирма роками для міського голови і членів управи, однак, половина управлінців переобиралася кожні два роки (ст. 94) [6, с. 831]. Вочевидь, законотворці намагалися уможливити делегування найдостойніших, здатних, не шкодуючи сил, працювати на благо міста. Міський секретар міг виконувати свої обов'язки упродовж часу, визначеного думою (ст. 95). Так само волею гласних окреслювався порядок роботи найманих службовців у канцеляріях органів самоврядування. Вкажемо, що канцелярії думи та управи дозволялося об'єднувати в одну й вони перебували у підпорядкуванні міського голови (ст. 97) [6, с. 832].

Кілька статей Положення стосувалися особливостей обрання у штат виконавчого органу. Зокрема, у ст. 86 вказувалося, що посісти місце члена управи могли не лише гласні, а й усі містяни, які користувалися правом голосу особисто чи за довіреністю. Заразом, чітко встановлювали обмеження – в управі не могли одночасно працювати батько і син, рідні брати, тесть та зять (ст. 87), представники духовенства, очільники і члени судових інституцій, окрім почесних мирових суддів, прокурори та їхні заступники, чиновники казначейства (ст. 89). Попередня стаття під порядковим номером 88 була виділена жирним курсивом і гласила – євреї не можуть бути вибраними на посаду міського голови, не можуть виконувати його обов'язки, а число членів управи з нехристиян не повинно перевищувати третину її складу. У такий спосіб держава намагалася усунути від місцевого врядування представників єврейської спільноти, хоча ж у Чернігові вони становили вагомому частку мешканців. Водночас, закон дозволяв суміщати роботу в управі з державною службою, за умови отримання згоди безпосереднього керівництва (ст. 90), працею у земських і станових установах (ст. 91) [6, с. 831].

Діяльність в органах самоврядування вважалася не лише відповідальною, але й почесною місією. Через те усі члени виконавчої інституції перед вступом на посади давали, як вказувалося, «кожен по вірі своїй присягу про добросовісне виконання взятих на себе обов'язків, якщо віра не дозволяє присягати, то такі особи мають надати відповідні підписки» (ст. 96). Понад те, вони зобов'язувалися носити особливі знаки-емблеми відповідно до посади, а міський голова ще й мундир «особливого Височайше затвердженого зразка» (ст. 98). Як відомо, подібна вимога ставилася перед чиновниками різних рангів, проте, на відміну від них, члени управи не користувалися правами державних службовців, їхня праця вважалася громадською (ст. 99). Їм також заборонялося брати участь у різноманітних підрядах і виступати в ролі постачальників муніципального господарства. Хоча ж дозволялося долучатися до торгів стосовно оренди міського майна, але у такому разі замість них посадові обов'язки покладалися на осіб, делегованих як кандидати у члени управи (ст. 102) [6, с. 832].

Положенням передбачалися випадки, коли працівники виконавчої інституції залишали свої посади тимчасово чи взагалі звільнялися достроково. Зокрема, у 83 статті значилося: за умови короткострокової відсутності очільника самоврядування через поважну причину, приміром хворобу, або відмову від роботи в останній рік каденції, його обов'язки виконує член управи, заздалегідь обраний для того думою. Однак, про таке неодмінно повідомляли керівника коронної адміністрації. Якщо ж міський голова звільнявся протягом

перших трьох років після виборів, то на його місце делегувалася нова людина й працювала до закінчення строку роботи свого попередника [6, с. 831]. Голова врядування міг від'їжджати з міста, залишаючи посаду, не більше, ніж на два місяці, своєчасно попередивши губернатора. Якщо подорож затягувалася на триваліший термін, то потребувався дозвіл керманіча губернії. Його ж голова інформував і про своє повернення до роботи (ст. 100).

Заміщення вакансій членів управи відбувалося за схожим алгоритмом. Їхнє місце у разі звільнення посідали кандидати, які делегувалися гласними окремо, після виборів членів управи (ст. 84). Якщо останні мали потребу відлучитися з населеного пункту, то просилися у міського голови (ст. 101) [6, с. 832].

Сфера компетенції управи була визначена у ст. 72: завідування справами міського господарства й громадського управління на підставі Положення 1870 р., правил і розпоряджень думи. Себто, виконавчий орган у рамках закону мав щоденно опікуватися усіма проблемами міста та його громади, втілювати безпосередньо у життя рішення гласних. Механізм функціонування управи, у тому числі порядок її засідань, перелік питань, що підлягали колегіальному обговоренню чи вирішувалися шляхом особистого розпорядження міського голови або членів управи, прописувався у думських інструкціях (ст. 76). Утім, зауважувалося, що при колегіальному розгляді справ ухвали приймаються більшістю голосів. Якщо голова зафіксує порушення закону, то призупиняє постанову й повідомляє губернатора, який у свою чергу передає спірну проблему на розгляд Присутствія (ст. 77). За надзвичайних обставин чи нагальній потребі очільник громадського управління міг особисто вирішити питання, що підлягало колегіальному розгляду, але обов'язково сповіщати членів управи на черговому зібранні (ст. 78).

Закон уможлилював для управи прерогативу відмовитися від виконання думської ухвали, якщо більшість її членів вбачали у тому певні труднощі. Про це інформували гласних, але коли ті наполягали на реалізації своєї постанови, то члени управи мусили підкоритися (ст. 79). Однак, все ж був виняток. Згідно зі ст. 80, якщо більшість складу управи вбачить у розпорядженні думи протизаконність, то може апелювати до губернатора, який передавав справу у Присутствіє [6, с. 830]. Зауважимо, що міське громадське управління могло звертатися до губернського керівництва лише через міського голову, а до інших інституцій – через голову та членів управи (ст. 81) [6, с. 831].

Законодавці передбачили прозорість у роботі членів управи, зобов'язавши їх регулярно звітуватися письмово та усно перед розпорядчою структурою. Думці давали оцінку зробленого управою й дозволяли друкувати її звіти у місцевій періодиці для «загального бачення» громадянами.

Враховуючи багатоаспектність у діяльності управи, її члени мали клопотати перед думою про формування особливих виконавчих комісій (тимчасових або постійних) для опікування окремими галузями міського господарства. Відтак, комісії підпорядковувалися та очолювалися членами управи, працювали на підставі інструкцій, складених нею й затверджених думою. Якщо очевидної потреби у комісіях не було, працівники виконавчої інституції розподіляли між собою напрями господарювання. Також замість комісій дозволялося призначати для роботи у певних сферах вибраних людей (ст. 73-75) [6, с. 830].

В окремому, сьомому, розділі Положення 1870 р. прописувався алгоритм оскарження розпоряджень міського громадського управління та йшлося про відповідальність його посадових осіб. Так, на підставі ст. 150 містяни, товариства й установи могли позиватися через неправильне рішення управи або її очільника до думи, а якщо та проігнорує – до губернатора, який передавав справу на розсуд Присутствія. Останнє мало вирішити спірне питання шляхом голосування, рішення приймалося простою більшістю й набувало чинності негайно (ст. 152). Проте, закон уможлилював для позивача ще одну спробу вдовольнити свої інтереси. Задля цього необхідно було упродовж шести тижнів після отримання вердикту Присутствія звернутися до Урядового Сенату. Туди ж мав право апелювати й губернатор у разі незгоди з постановою Присутствія (ст. 153).

Працівники міського громадського управління відповідали за скоєні злочини тільки на підставі рішення суду. При цьому, лише дума робила подання до суду на увесь штат самоврядних структур, крім міського голови, відсторонивши при цьому від обов'язків або ні (ст. 156-157). Якщо протиправність дій виборних осіб фіксував губернатор, то він передавав справу до Присутствія, яке й виносило вердикт про притягнення винних до суду. Про це неодмінно повідомлялося думі, а вона, у разі незгоди, могла поскаржитися до Сенату протягом шести тижнів від моменту отримання постанови Присутствія (ст. 158). На міського голову позивалися до суду тільки на підставі ухвали Сенату, що ґрунтувалася на постанові думи чи Присутствія (ст. 159). Посадові особи міського врядування судилися у Судових палатах або, якщо у місті ще не були введені судові устами, то у Кримінальних палатах чи Об'єднаній палаті кримінального і цивільного суду (ст. 160) [6, с. 839].

У Чернігові реалізація закону 1870 р., як вказувалося вище, розпочалася у грудні. На першому засіданні думи (17 грудня) обрали міського голову і членів управи. Очолив громадське управління купець Яків Селюк. Перед тим він був керівником міського самоврядування, діючого ще на основі катерининської «Грамоти на права і вигоди містам Російської імперії», затвердженої 21 квітня 1785 р. Можемо припустити, що на той момент чернігівці скептично поставилися до можливості модернізувати місто й вирішувати різноманітні господарсько-побутові проблеми через органи самоврядування. Вочевидь, продовжували міркувати і жити по-старинці, функціонували за вказівками з губернської канцелярії, тому й по інерції проголосували за чинного міського голову Я. Селюка. Членами управи стали: статський радник Тимофій Страховський (заступник голови), надвірний радник Семен Ярмахов, губернський секретар М. Цвет (не ідентифікований), майор І. Орешкевич (не ідентифікований), купці Павло Щелкановцев, Ісаак Балабанов і Борис Красильщиков. Вакансію міського секретаря посів колезький секретар Кузьма Ходот. Через два роки, відповідно до закону, склад управи оновили. Заступником голови обрали П. Щелкановцева, членами управи – колезького радника Івана Лагоду, колезького секретаря І. Федорова (не ідентифікований), міщан Боруха Халфіна та І. Гольдіна (не ідентифікований), М. Василенка (не ідентифікований). Обов'язки секретаря поклали на надвірного радника Андрія Уварова, який, до речі, працював на тому поприщі аж до 1893 р. [8, с. 145].

У січні 1875 р. відбулися вибори до міської думи другої каденції (1875–1879 рр.), а, отже, й формування нового складу управи. Чисельність наділених правом голосу збільшилася, порівняно з 1870 р., у 1,6 рази і становила 1014 осіб або 5,6 від загалу містян. Вони делегували у думу 54 гласних, серед яких 27 чол. (50 %) – дворяни, решту місць розділили між собою купці, міщани і почесні громадяни [12, с. 35]. У попередній думі нараховувалося 42 депутати, із них 23 (54,8 %) – купці, 14 (33,3 %) міщан, 4 (9,5 %) – дворяни, 1 (2,4 %) – священник [12, с. 34]. Природно, що при такому розкладі містом керували купці й міщани, які апатично поставилися до своїх обов'язків і практично нічого не зробили для поліпшення благоустрою, вирішення соціально значимих проблем. Натомість новообрана 1875 р. управа виявилася напрочуд дієвою. Очолив її статський радник Василь Хижняков (одночасно входив до Чернігівського земства). Його заступником став спадковий почесний громадянин, купець Петро Цвет, міським секретарем залишився А. Уваров, членами управи – І. Лагода, надвірний радник Іван Смирнов, К. Ходот (вже титулярний радник), кандидат права Ілля Шраг, І. Гольдін [9, с. 129]. Завдяки новим обличчям у думі та управі у Чернігові, нарешті, розпочалися суттєві зрушення у комунальній царині (будівництво водогону, брукування вулиць, озеленення, освітлення) та багато інших заходів, націлених на модернізацію міста. Важлива заслуга у тому належить В. Хижнякову, який зумів згуртувати навколо себе однодумців й вибудувати ефективну модель взаємодії між розпорядчою і виконавчою гілками самоврядування та з владними структурами, передусім губернським правлінням. Свідченням цього стала довіра виборців і гласних, які чотири рази поспіль голосували за В. Хижнякова та суттєво не змінювали склад управи.

Протягом 1879–1882 рр. заступником міського голови був І. Шраг, секретарем – А. Уваров, членами управи – губернський секретар Григорій Красовський, колезький регістратор Петро Солонина, провізор Максим Маркельс, купець Олександр Сачок, І. Гольдін

[9, с. 130]. Фактично у такому ж складі міська управа Чернігова працювала і в новому чотириріччі (1883–1886 рр.). Щоправда, замість І. Гольдіна і М. Маркельса до неї 1883 р. увійшли колезький асесор Микола Марченко та губернський секретар Іван Філонович, а 1884 р. – колезький регістратор Іван Павленко. Посади міського голови і секретаря залишилися за В. Хижняковим і А. Уваровим. Дуже добре зарекомендував себе І. Шраг, будучи заступником голови, через те на виборах 1883 р. йому вдруге довірили цю місію [9, с. 128]. 1887–1890 рр. вчетверте очолив думу та управу В. Хижняков. Його заступником став К. Ходот, із 1890 р. – губернський секретар Микола Тарасенко. Секретарем залишився А. Уваров, членами управи – Г. Красовський, М. Тарасенко, міщани Маркус Кранц та Алтер Сац [9, с. 105, 130]. На початку 1887 р. гласні-земці обрали В. Хижнякова головою Губернської земської управи, тому з лютого того ж року керівництво виконавчою інституцією чернігівського самоврядування доручили колезькому раднику Маврикію Фрідману [12, с. 37].

Управа, востаннє укомплектована на підставі Положення 1870 р., працювала протягом 1891-1893 рр. у складі міського голови М. Фрідмана, секретаря А. Уварова та членів – І. Лагоди (заступник голови), колезького радника Михайла Богуславського, О. Сачка, М. Кранца та А. Саца [2, с. 310].

11 червня 1892 р. була кардинальним чином трансформована правова база для формування й функціонування органів міського громадського управління. Сталося це з огляду на низку об'єктивних і суб'єктивних чинників, але, як справедливо зауважила Л. Писарькова, закон 1892 р. лише усунув недоліки, що виявилися упродовж 20-річного періоду чинності Положення 1870 р., був необхідним і закономірним кроком у розвитку міського самоврядування. На думку дослідниці, місцеве врядування дійсно потребувало реформування, зміни, внесені в його організацію, диктувалися самим життям [5, с. 428]. Відтак, принципові позиції про функціональне призначення і межі компетенції міської управи були викладені у третьому розділі «Про міську управу та інші виконавчі органи міського громадського управління» (ст. 90-107) [7, с. 446-449], четвертому «Про порядок заміщення міських громадських посад й умови міської громадської служби» (ст. 114-126) [7, с. 449-452] і сьомому «Про порядок оскарження розпоряджень міського громадського управління та про відповідальність осіб, які перебувають на службі в міських поселеннях» (ст. 141-154) [7, с. 455-456]. На відміну від закону 1870 р. чітко визначалася квота штатних одиниць виконавчої інституції – міський голова, секретар і два члени. При цьому, правда, зауважувалося, що склад управи можна збільшити згідно з постановою думи до трьох осіб у містах губернських, обласних, тих, які входили у градоначальства, і великих повітових, до чотирьох – у поселеннях понад 100 тис. жителів і до шести – у столицях. Якщо такої чисельності виявлялося замало, дозволялося звертатися до міністра внутрішніх справ із проханням залучити ще кількох осіб (ст. 90) [7, с. 446].

Порядок обрання до управи практично не зазнав змін. Статтями 115-117 окреслювалося, що міський голова, секретар, члени управи та кандидати до них обираються гласними думи. Як і в попередньому законі дозволялося балотувати не лише думців, а й усіх містян із виборчим правом. Обов'язки міського секретаря могла виконувати навіть особа, яка не досягла 25 віку, себто дозволялося ігнорувати віковий ценз та інші вимоги для набуття права голосу, окреслені у ст. 24. Перепоною слугували випадки, передбачені у статтях 32-33: секретарем не обиралися особи, які натоді обіймали пост голови і членів Присутствія, позбавлені посади, духовного сану, боржники міських податків, ті, хто перебував під слідством, наглядом поліції, власники торгових закладів, що реалізовували горілчані вироби) [7, с. 450]. Новим Положенням також заборонялося родичам працювати в органах самоврядування, але формулювання статті змінилося: «... аби не служили одночасно особи, які є родичами: першої лінії – без обмежень, бокових – до третьої включно». Незмінною залишалася можливість суміщати роботу члена управи з державною та земською службою. Натомість дещо переінакшили позицію про легітимізацію на посадах міських голів, їхніх заступників і працівників управи. Зокрема, ст. 118 гласила: очільника губернського міста та його заступника затверджував на посту міністр внутрішніх справ, а членів управи, помічника міського голови і міського секретаря – губернатор. За Положенням 1870 р. такого не передбачалося. Члени управи негайно

приступали до своїх обов'язків. Понад те, у випадку проголосування за двох або більше осіб на посади заступника міського голови, його помічника, члена управи і кандидатів до них, затверджується тільки один із них. Решту вважали кандидатами, їх теж узаконювали губернатор чи міністр внутрішніх справ [7, с. 451]. Безсумнівно, це свідчило про посилення впливу представників державної адміністрації на виборних осіб.

Оскільки і міністр, і губернатор теоретично могли забракувати делегованих в управу, то законодавці у такому випадку запропонували ст. 119, де чітко прописувався принцип дій. Думі повідомлялося про відмову у легітимності обраних й рекомендувалося провести нове голосування. Заборонялося вдруге балотувати кандидатури, відхилені міністром і губернатором. Якщо ж знову не вдавалося затвердити управлінців чи вибори з якихось причин не відбувалися, то посади лишалися вакантними і заміщалися на виборний термін особами, призначеними міністром внутрішніх справ (у столицях, губернських містах, обласних, містах, які входили до градоначальств) чи губернатором (в усіх інших містах). Отже, ідея виборності була порушена.

Голова, його заступник, помічник, члени управи та інші службовці міського громадського управління, які не були гласними до обрання на пост, мали право бути на думських зібраннях. Вони не брали участі лише, коли дума приймала рішення стосовно їхньої діяльності, встановлення їм посадових окладів, наслідків перевірки звітів управи. За таких обставин головуючим у думі був не міський голова, а особа, делегована гласними поміж себе й затверджена губернатором або міністром внутрішніх справ, коли йшлося про столичні міста (ст. 120).

Принципово новою виявилася ст. 121 – міський голова, його заступник, помічник, секретар і члени управи вважалися державними службовцями. Власне, ця засада вказувала на абсолютно інакший статус виборної інституції. Вона вмонтовувалася у систему державної адміністрації, делеговані особи підпорядковувалися імперським чиновникам. Зокрема, посадовці управи могли звільнитися до закінчення виборного строку за рішенням тієї влади, твердилося у 122 статті, яка їх призначала; губернатор давав дозвіл міським головам на відпустку; вони отримували відповідні чини та пенсії [7, с. 451].

Термін перебування на посадах, як і за реформою 1870 р., розраховувався на 4 роки, половина членів управи оновлювалася кожні два роки; строк роботи секретаря визначався гласними думи (ст. 124) [7, с. 452]. Якщо міський голова не міг виконувати свої обов'язки через хворобу чи інші поважні причини, опікувалися цим його заступник, помічник або один із членів управи, який набрав найбільше голосів у процесі балотування та найдовше працював у виконавчій інституції (ст. 94) [7, с. 447]. Коли ж очільник врядування, його заступник, помічник чи службовець управи залишали посади упродовж перших трьох років роботи, на їхнє місце обиралися нові особи, при звільненні в останній, четвертий, рік обов'язки керівника самоврядування покладалися на заступника чи помічника, а членів управи – на заздалегідь вибраних кандидатів. При відсутності таких або якщо вибори не відбулися чи кандидати не були затверджені, міністр внутрішніх справ призначав на вільні вакансії осіб за власним баченням (ст. 125) [7, с. 452]. Тобто, як і в ст. 119, напозір очевидне нівелювання однієї із засад самоврядності – принципу виборності.

Як і раніше, усі службовці управи та підзвітних їй інституцій зобов'язувалися носити особливі знаки-емблеми (ст. 126) [7, с. 452]. Оплата за їхню роботу встановлювалася думою перед початком балотування на посади. Робилося це задля того, щоби особисті симпатії не завадили об'єктивності. Якщо дума не обирала посадовців, а їх призначили з огляду на обставини, прописані у ст. 119, у такому разі сума заробітку визначалася Присутством (з 1892 р. утворювалося Губернське із земських і міських справ Присутствие), але не більше окладу, отримованого в управі попередньої каденції (ст. 123) [7, с. 451].

На відміну від ранішого Положення, закон 1892 р. детально прописував обов'язки управи. Йшлося про них у статтях 95-97. «Виконавчий орган самоврядування, – читаємо, – безпосередньо опікується справами міського господарства, поміж іншого має вирішувати усі проблеми, що виникатимуть, вишукувати способи покращення муніципального

господарства, збирати необхідну для думи інформацію, виконувати її постанови, складати міські кошториси, стягувати і розподіляти міські збори відповідно до чинного законодавства і рішень думи, нести відповідальність у суді з майнових питань населеного пункту, визначати з дозволу думи правила і терміни звітності осіб й установ, підпорядкованих управі». Остання ревізувала та подавала думі звіти про: а) свою діяльність; б) грошові потоки міста; в) стан підвідомчих їй установ, закладів і майна. Понад те, вона мала збирати відомості про ціни на продукти харчування, сповіщаючи про них земські управи чи Комісії народного продовольства. Також управа зобов'язувалася моніторити вартість інших товарів, що заготовлялися різноманітними установами, повідомляючи на вимогу. Приміром, про ціну будівельних матеріалів інформували будівельний відділ губернського правління. Характерно, що дані про динаміку цін і звіти управи дозволялося друкувати для загалу городян, але при умові обговорення на засіданні думи, внесення нею зауважень і дозволу на оприлюднення. У містах постійної осілости євреїв управа зобов'язувалася спостерігати за їх духовною сферою, завідувати коробочним і свічним зборами (ст. 95). До компетенції виборного органу належало затвердження планів і фасадів приватних будівель, здійснення спільно з поліцією контролю за законністю будівництва, видання дозволів на перебудови і капітальні ремонти, облаштування громадських купалень, заводських та інших промислових підприємств, якщо вони не шкідливі і можуть працювати у населеному пункті (ст. 96-97). Список закладів, дозвіл на відкриття яких виходив за рамки повноважень громадського управління, видавався міністром внутрішніх прав, погоджувався з міністрами фінансів і шляхів сполучення [7, с. 447-448].

Внутрішня робота управи, перелік питань, що підлягали колегіальному обговоренню регулювалися інструкціями думи. Вона ж погоджувала розподілені управою обов'язки серед її членів (ст. 98). Справи, що розглядалися колегіально, вирішувалися більшістю голосів, при однаковій кількості усе залежало від думки міського голови. Якщо ж він помічав протиправність у постанові, то звертався до губернатора, а той адресував спірну справу до Присутствія. Коли питання вимагало негайної ухвали, як і раніше, очільник самоврядування міг сам її прийняти, але обов'язково сповіщав про це колег з управи (ст. 99). До повноважень міського голови належав загальний нагляд за правильністю ведення справ управою і підпорядкованих їй установ. Він також давав вказівку про збирання інформації, приготування справ до обговорення, здійснював різні підготовчі кроки (ст. 100).

Розширилися засади закону про особливі виконавчі комісії, створювані як помічні для управи через завантаженість її щоденними клопотами. Вони, як і за реформою 1870 р., підпорядковувалися управі, діяли на підставі думських інструкцій, приступали до виконання своїх обов'язків після дозволу губернатора. На управу, окремих осіб чи виконавчі комісії могли також покладатися справи щодо опікування навчальними закладами, утримуваними коштом міста. Формат діяльності представників самоврядування коригувалися постановами про ці заклади (ст. 103) [7, с. 448].

Виконавчі комісії очолював один із членів управи, призначений нею. Якщо вона воліла бачити керівником комісії іншу особу, прохала про це думу. У такому випадку обранець долучався до роботи управи з правом голосу, якщо йшлося про справи, над якими працювала виконавча комісія (ст. 104). Для управління міським майном, закладами, виконання обов'язків, що вимагали особливої підготовки і знань, управа могла запрошувати осіб, які не були гласними думи. Безпосередньо міський голова призначав і звільняв людей, задіяних для ведення діловодства (ст. 105).

Усім службовцям виконавчих органів заборонялося купувати майно, продаж якого вони здійснювали, будучи на службі (ст. 106) [7, с. 449].

Губернатор отримав право ревізувати управу, підпорядковані їй установи, інші виконавчі інституції громадського управління. Якщо він бачив порушення закону у діях вказаних органів чи про це повідомлялося в урядових донесеннях, вимагав від управи пояснень і виправлення помилок. У разі, коли управа не погоджувалася, вона інформувала думу. Якщо остання приставала на позицію виконавчої структури, спірна справа передавалася через губернатора у Присутствіє.

Його рішення було обов'язковим для управи і могло оскаржуватися думою лише перед Урядовим Сенатом. Виняток становили міста, що перебували на військовому стані. Якщо у них самоврядні інституції не виконували військові повинності, губернатор вживав заходи для відновлення порядку без постанови Присутствія. Про свої дії доводив до відома міністра внутрішніх справ (ст. 101).

Управа зверталася до губернатора з поданнями і отримувала від нього пропозиції, з іншими губернськими і повітовими установами контактувала через відношення. Властиво, що клопотання управа передавала губернатору, який направляв їх протягом місяця у відповідне міністерство чи Головне управління, долучаючи обов'язково власний висновок (ст. 102) [7, с. 448].

Закон 1892 р., звісно, посилив контроль за діяльністю міської управи з боку представників державної адміністрації в особі губернатора, але й у такий спосіб намагався зменшити протиправність у діях посадових осіб виконавчої гілки самоврядування. Дослідники переконані, що більші важелі впливу владних структур на громадське управління перешкоджали зловживанням й особистому збагаченню міських голів і службовців управ [5, с. 248]. З цієї метою були задіяні й кілька статей сьомого розділу Положення. Так, у якості дисциплінарної відповідальності голові, його заступнику, помічнику, членам управи і секретарю могли зробити зауваження, оголосити догану без внесення у послужний список та звільнити з поста. Право карати, крім позбавлення посади, заступника і помічника голови, секретаря і членів управи надавалося Присутствію. Воно ж готувало подання про дисциплінарні стягнення з міського голови та про звільнення його і службовців виконавчої інституції, передавало у Раду міністра внутрішніх справ, яка й виносила вердикт, підписаний її керівником (ст. 149-150). Рада міністра внутрішніх справ за погодженням свого очільника приймала рішення про притягнення до суду міського голови, його заступника і членів управи, а Присутствіє – міського секретаря (ст. 151). Усі інші працівники, підконтрольні управі, у тому числі й ті, хто працював по найму, також каралися за посадові злочини. Позивалося на них до суду Присутствіє, відповідні подання робили дума, управа чи губернатор (ст. 153-154) [7, с. 456].

У Чернігові перша каденція управи, сформованої відповідно до Положення 1892 р., тривала протягом 1893–1896 рр. Спочатку її очолив надвірний радник Олександр Ханенко, утім, виконував обов'язки лише два роки. 1895 р. він отримав нове призначення, тому з 1896 р. міським головою затвердили Г. Ходота (не ідентифікований), який перебував на цій посаді до 29 січня 1897 р., аж поки не пішов у відставку за власним бажанням (погіршення стану здоров'я). Заступниками міських голів були К. Ходот (до 1894 р.) і Г. Красовський (до 1897 р.), міським секретарем – колезький асесор Аркадій Верзилов, який прийшов на місце незмінного 20 років А. Уварова. Службовцями управи працювали М. Богуславський, титулярний радник Василь Нерода та колезький секретар Володимир Харченко [12, с. 47]. Цей же персональний склад, окрім очільника самоврядування, лишився й на другу каденцію (1897 – 1900 рр.). Обов'язки міського голови став виконувати колезький радник Микола Рудін [12, с. 48]. Протягом третьої каденції (1901–1905 рр.) виконавчою інституцією громадського управління керував вдруге переобраний у травні 1901 р. М. Рудін (на той час статський радник), секретарем лишився А. Верзилов, службовцями – до 1903 р. В. Нерода, В. Харченко (заступник голови) і Г. Красовський [10, арк. 82], з 1903 по 1905 рр. – В. Нерода, В. Харченко, дворянин Олександр Ляшенко [3, с. 38-39].

Таким чином, упродовж останньої третини ХІХ ст. правова база для створення та діяльності міського громадського управління загалом та, зокрема, стосовно його виконавчої гілки трансформувалася на підставі двох Положень. Відповідно до закону 1870 р. міська управа формувалася на виборній основі, підпорядковувалася думі, несла перед нею відповідальність, була звільнена від контролю державних установ, не підлягала ревізії загальних інституцій інспекції та користувалася широкими повноваженнями у процесі ведення комунального господарства. Враховуючи низку недоліків реформи 1870 р. та прорахунки у роботі самоврядних органів, 1892 р. запровадили нове Положення. Згідно з ним міська управа виявилася підконтрольною губернській адміністрації, очільник якої мав право ревізувати усі виконавчі інституції громадського управління. Міський голова і члени управи отримали статус державних службовців. Їхня легітимізація на посадах залежала від волі міністра внутрішніх справ чи губернатора, які, у разі

повторного не затвердження делегованих осіб, здобули право призначати управлінців на власний розсуд. Розширення контролюючих функцій представників владних структур, безсумнівно, мало місце, але з іншого боку, у такий спосіб законодавці прагнули попередити або зменшити протиправність у діях працівників управи.

Чернігівська міська управа змінювалася чисельно та з огляду на соціальну приналежність її службовців. Протягом 1870–1893 рр. персональний склад варіювався від 7 до 5 осіб, окрім міського голови та секретаря, після реформи 1892 р. в управі 1893–1896 рр. каденції працювали 4 посадовці, 1897–1900, 1901–1905 рр. – по 3. Більшість із них походили з привілейованих станів, дослужилися до певних чинів згідно з Табелем про ранги.

Особовий склад управи характеризувався статичністю: з 1870 по 1905 рр. обов'язки міського голови виконували 6 осіб, секретаря – 3, управлінці неодноразово переобиралися (І. Лагода, К. Ходот, І. Шраг, Г. Красовський, В. Нерода, В. Харченко та інші). Задля повної й усебічної характеристики міської управи Чернігова у перспективі доцільно звернутися до вивчення її штату за віковими, освітніми, релігійними критеріями, політичними уподобаннями.

Список використаних джерел

1. Демченко Т. Чернігівська міська дума у 1905 році: (До століття першої російської революції) / Т. Демченко // Сіверянський літопис. – 2005. – № 6. – С. 27–35.; Демченко Т., Тарасенко О. До історії діяльності Чернігівської міської думи в жовтні 1905 року / Т. Демченко, О. Тарасенко // Сіверянський літопис. – 2006. – № 2. – С. 11–19.
2. Календарь Черниговской губернии на 1892 г. – Чернигов, 1891. – 361 с.
3. Календарь Черниговской губернии на 1905 г. – Чернигов, 1904. – 251 с.
4. Нікітін Ю. Взаємовідносини міських суспільних управлінь і місцевої адміністрації на прикладі Чернігівської губернії у 70-х рр. XIX ст. / Ю. Нікітін // Пам'ять століть. – 2007. – № 1. – С. 79–86.; Він же. Вибори до органів міського самоврядування та їх діяльність у Чернігівській губернії у 70-х рр. XIX ст. / Ю. Нікітін // Література та культура Полісся. – Ніжин, 2005. – Вип. 28. – С. 57–62; Він же. Основні витратні статті міських бюджетів на прикладі міст Чернігівської губернії у 70-х рр. XIX ст. / Ю. Нікітін // Пам'ять століть. – 2006. – № 3-4. – С. 176–183.; Він же. Взаємовідносини міських суспільних управлінь з місцевою адміністрацією і земствами у 1870–1900 рр. / Ю. Нікітін // Сумська старовина. – 2009. – № 26-27. – С. 19–30; Він же. Поререформні міста Полтавської, Харківської та Чернігівської губерній у другій половині XIX ст.: історичний аспект самоврядування / Ю. Нікітін. – Вінниця, 2014. – 252 с. та інші.
5. Писарькова Л. Городские реформы в России и Московская дума / Л. Писарькова. – М., 2010. – 752 с.
6. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том XLV. Отделение первое. 1870. от. № 47862-48529. – СПб., 1874. – Часть 1. Законы 47862-48529. – Закон № 48498. – С. 821–839. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php?regim=4&page=821&part=934
7. Полное собрание законов Российской империи. – Собрание 3-е. – Том XII. – 1892. – От. № 8215-9215 и дополнения. – СПб., 1895. – Закон № 8708. – С. 430–456 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php?regim=4&page=430&part=1608
8. Свод постановлений Черниговской городской думы от 1871–1883 гг. – Чернигов, 1883. – 1270 с.
9. Тридцатилетие деятельности Черниговского городского общественного управления: 1870 – 1900 гг. – Чернигов, 1901. – 1245 с.
10. Чернігівський обласний державний архів, ф.145, оп. 2, од. зб. 1165, 126 арк.
11. Чорний Д. По лівий бік Дніпра: проблеми модернізації міст України (кінець XIX – початок XX ст.) // Д. Чорний. – Х., 2007. – 304 с.
12. Шара Л. Чернігівська міська дума (70–90-і роки XIX ст.) / Л. Шара. – Чернігів, 2010. – 224 с.

References

1. Demchenko T. Chernihivska miska дума в 1905 році: (До століття першої російської революції) / T. Demchenko // Siverianskyi litopys. – 2005. – № 6. – С. 27–35.; Demchenko T., Tarasenko O. Do istorii diialnosti Chernihivskoi miskoi dumy v zhovtni 1905 roku / T. Demchenko, O. Tarasenko // Siverianskyi litopys. – 2006. – № 2. – С. 11–19.
2. Kalendar Chernihivskoi hubernii na 1892 h. – Chernihiv. – 1891. – 361 s.
3. Kalendar Chernihivskoi hubernii na 1905 h. – Chernihiv. – 1904. – 251 s.
4. Nikitin Yu. Vzaiemovidnosyny miskich suspilnykh upravlin i miscevoi administracii na prykladi Chernihivskoi hubernii v 70-ch rr. XIX st. / Yu. Nikitin // Pamiat stolit. – 2007. – № 1. – С. 79–86; Vin zhe. Vybory do orhaniv miskoho samovriaduvannia ta ihnia diialnist v Chernihivskii hubernii v 70-h rr. XIX st. / Yu. Nikitin // Literatura ta kultura Polissia. – Nizhyn, 2005. – Vyp. 28. – С. 57–62.; Vin zhe. Osnovni vytratni statii miskich biudzhetiv na prykladi mist Chernihivskoi hubernii v 70-ch rr. XIX st. / Yu. Nikitin // Pamiat stolit. – 2006. – № 3-4. – С. 176–183.; Vin zhe. Vzaiemovidnosyny miskich suspilnykh upravlin z miscevoyu administracieyu i zemstvamy v 1870–1900 rr./ Yu. Nikitin // Sumska starovyna. – 2009. – № 26–27. – С. 19–30.; Vin zhe. Poreformenni mista Poltavskoi, Kharkivskoi ta Chernihivskoi hubernii v druhi polovyni XIX st.: istorychnyi aspekt samovriaduvannia / Yu. Nikitin. – Vinnyca, 2014. – 252 s. ta inshi.
5. Pisarkova L. Horodskii reformy v Rossii i Moskovskaia дума / L. Pisarkova. – M., 2010. – 752 s.
6. Polnoie sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. Sobranie vtoroie. Tom. XLV. Otdelenie pervoie. 1870. ot. № 47862-48529. – SPb., 1874. – Chast 1. Zakony 47862-48529. – Zakon № 48498. – С. 821–839 [Elektronny resurs]. – Rezhym dostupu: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php?regim=4&page=821&part=934
7. Polnoie sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. Sobranie tretie. Tom. XII. – 1892. – Ot. № 8215-9215 i dopolnenia. – SPb., 1895. – Zakon № 8708. – С. 430–456. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php?regim=4&page=430&part=1608
8. Svod postanovlenii Chernihovskoi horodskoi dumy ot 1871–1883. – Chernihov, 1883. – 1270 s.
9. Tridcatiletie deiatelnosti Chernihovskoho horodskoho obshchestvennogo upravlenia: 1870–1900 hh. – Chernihov, 1901. – 1245 s.
10. Chernihivski oblastnyi derzhavnyi arkhiv, f. 145, op. 2, od zb. 1165, 126 ark.
11. Chorny D. Po livyi bik Dnipra: problemy modernizacii mist Ukrainy (kinec XIX – pochatok XX st.) // D. Chorny. – Kh., 2007. – 304 s.
12. Shara L. Chernihivska miska дума (70–90-i roky XIX st.) / L. Shara. – Chernihiv, 2010. – 224 s.

Список скорочень

ДРІДУ НАДУ – Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;
НАН України – Національна академія наук України;
НАПрН України – Національна академія правових наук України;
ПУ НАН України – Інститут історії України Національної академії наук України;
ІЗ ВРУ – Інститут законодавства Верховної ради України;
НАДУ – Національна академія державного управління при Президентові України;
СЦПО – Сіверський центр післядипломної освіти;
ЧНПУ ім. Т.Г. Шевченка – Чернігівський національний педагогічний університет ім. Т.Г. Шевченка;
ЧНТУ – Чернігівський національний технологічний університет.

Наукове видання
Збірник наукових праць «Розумовські зустрічі»
№ 4
Научное издание
Сборник научных трудов «Разумовские встречи»
№ 4
Scientific edition
Collection of scientific papers «Rozumovskiyi meetings»
№ 4
Naukowa edycja
Zbiornik naukowych prac «Rozumovski spotkanie»
№ 4

Співзасновники:

Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (офіційна скорочена назва – Сіверський центр післядипломної освіти)
Інститут законодавства Верховної Ради України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Сіверський інститут регіональних досліджень

Головний редактор – В.М. Бойко
Заступник головного редактора – Л.А. Чабак
Відповідальний секретар – Д.В. Казіміров

Підписано до друку 30.11.2017 р.
Формат 60x84/8. Друк на різнографі. Ум. друк. арк. 29,5
Наклад 100 прим. Зам. № 1-20/17

Видавництво: Сіверський центр післядипломної освіти
14000, м. Чернігів, просп. Миру, 43
Тел. (0462) 774-312 Факс (0462) 676-052
Електронна пошта: chcppk@gmail.com
Веб-сайт: <http://rozum.sivertraining.org.ua>

За достовірність викладених фактів, цитат та інших відомостей відповідає автор. Редакція залишає за собою право на скорочення і літературне редагування матеріалів за погодженням з авторами. Усі права застережені. Передруки і переклади матеріалів збірника дозволяються лише за згодою авторів і редакції.