

УКРАЇНЬСЬКА МИРОТВОРЧА ШКОЛА
ІНФОРМАЦІЙНИЙ ЦЕНТР «МАЙДАН МОНІТОРИНГ»
ЦЕНТР БЛИЗЬКОСХІДНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ГРОМАДСЬКА РАДА ПРИ МІНІСТЕРСТВІ ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ НА ДОНБАСІ:

ІСТОРІЯ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ
РОЗВИТКУ ЯК НЕВІД'ЄМНОЇ СКЛАДОВОЇ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

*Матеріали міжнародної
науково-практичної конференції
м. Красноармійськ, 20 березня 2015 року*



**Українська
Миротворча
Школа**

Красноармійськ – 2015

УДК 352.07 (477.6)
ББК 67.300.7 (4УКР)

М65 Місцеве самоврядування на Донбасі: історія, проблеми та перспективи розвитку як невід'ємної складової місцевого самоврядування України : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Красноармійськ, 20 березня 2015 р. / редкол. : Н. В. Зубар (голова) [та ін.] ; уклад. О. А. Таненок, С. Д. Петров. – Львів, : Галицька Видавнича Спілка, 2015. — 194 с.

ISBN 978-966-1633-91-8

До збірника увійшли статті учасників міжнародної науково-практичної конференції «Місцеве самоврядування на Донбасі: історія, проблеми та перспективи розвитку як невід'ємної складової місцевого самоврядування України», яка відбулась у м. Красноармійську Донецької області 20 березня 2015 року.

Збірник містить дослідження з історичних, економічних, правових, культурних аспектів та перспектив розвитку місцевого самоврядування Донбасу та України.

Для науковців, викладачів, працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, громадських активістів, а також тих, хто цікавиться проблемами розвитку місцевого самоврядування в Україні.

УДК 352.07 (477.6)
ББК 67.300.7 (4УКР)

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

Зубар Наталя

голова правління Інформаційного Центру «Майдан Моніторинг» (голова)

Петров Сергій,

історик, громадський активіст, Харківський національний університет
радіоелектроніки (укладач збірника, технічний редактор)

Семиволос Ігор,

виконавчий директор Центру близькосхідних досліджень

Таненок Олександр,

юрист, історик (укладач збірника)

Усатенко Галина,

голова Громадської ради при Міністерстві освіти і науки України

**Видання здійснене в рамках «Української миротворчої школи»
за підтримки Посольства Сполученого Королівства
Великої Британії та Північної Ірландії в Україні.**

Українська Миротворча Школа – це проект коаліції
громадських і державних організацій України та Польщі,
який працює за підтримки Посольства Великої Британії в Україні.

© Галицька Видавнича Спілка
© Ірина Гібей, обкладинка
© Автори статей

ISBN 978-966-1633-91-8



ЗМІСТ

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (УКРАЇНСЬКИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД)

Алтухов В. М.	
Самоврядування козацької доби Запорозької Січі.....	7
Гавриленко С. М.	
Хто ми, звідки і куди йдемо	12
Дмитрик І. О.	
Досвід функціонування житлово-орендної кооперації Донбасу в період НЕПу в контексті сучасних реформ управління житловим господарством	21
Кондратьєв А. В.	
Роль козацтва у заселенні Південно-Східної України	25
Луковенко С. П.	
Заселення запорізькими козаками території сучасного Красноармійського району (на прикладі заселення слобід Селидівка, Гродівка та Гришине)	43
Моїсеєнко Л. М.	
Конгрегація як форма церковного управління менонітів	51
Петров С. Д.	
До деяких аспектів історії місцевого самоврядування Слобідської України у 1650-х – 1765 роках	57
Решевець О. В.	
Історичні етапи розвитку місцевого самоврядування в Україні	66

Таненок О. А.

Розвиток місцевого самоврядування на Донеччині у другій половині XIX ст.71

Таненок О. А.

Європейська система місцевого самоврядування та її вплив на Україну77

Яцюк М. М.

Запорізькі поселення та зимівники на Донбасі часів Нової Січі (1734–1775 рр.)86

РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ГРОМАД
В РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Куц Ю. О.

Дієвість територіальної громади в проблемному полі державного управління92

Лиска О. Г.

Участь міських територіальних громад у місцевому самоврядуванні: результати соціологічного опитування95

Ханас В. В.

Статут територіальної громади міста Тернополя.
Хроніка розробки та прийняття99

ЕКОНОМІЧНИЙ ТА КУЛЬТУРНИЙ ПОТЕНЦІАЛИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.

Губарєв В. В.

Впровадження засад зонінгу в управлінні нерухомістю України105

Карагичева А. М.

Удосконалення формування та виконання місцевого бюджету108

Мамонова В. В., Денисенко І. О.

Управління комунальним майном як складовою економічного потенціалу міста: шляхи удосконалення113

Наконечний В. В.

Місто як об'єкт управління116

Новиков В. О.

Ставлення до переселенців – міра відповідальності держави перед своїм народом120

Придятько Е. М., Придятько Р. В.

Місцеві податки та збори як джерело фінансування місцевого самоврядування122

Федоров Г. О.

Завдання органів місцевого самоврядування щодо залучення інвестицій126

Чала Н. Д.

Організаційні механізми забезпечення економічного відновлення Донбасу130

Чижова Н. Є.

Концепція «комунального поліціювання» та доцільність її використання в Україні136

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В УКРАЇНІ — ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ

Богуславський В. Г.

Етапи розвитку правової бази місцевого самоврядування в Україні141

Васильєв О. С.

Роль Державного реєстру виборців України у формуванні органів місцевого самоврядування145

Газарян С. В.

Новації стратегічного планування як важливого інструменту ефективного місцевого самоврядування149

Денисов О. К.	
Реформи місцевого самоврядування: мета, особливості, механізм і умови впровадження	154
Костюк М. С.	
Децентралізація влади — шлях розвитку місцевого самоврядування в Україні	159
Орлов М. М.	
Концепція взаємодії регіональних органів виконавчої влади і регіональних органів військового управління при організації оборони обласних центрів України	165
Москалюк О. В.	
Методологія реформи місцевого самоврядування в Україні	169
Пелеп Ю. К.	
Ефективність судової системи	172
Пенько В. Л.	
До питання про утворення самодостатніх місцевих рад	175
Поліщук Н. О.	
Проблема гендерної нерівності в органах місцевого самоврядування	180
Решевець І. В.	
Організація політико-адміністративних відносин в умовах децентралізації: огляд підходів	184
Тупіцин В. М.	
Напрями упорядкування нормативно-правової бази діяльності місцевої ради в Україні	188

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (український та європейський досвід)

УДК 342.25

Володимир АЛТУХОВ
Донецький національний технічний університет
(м. Красноармійськ)

САМОВРЯДУВАННЯ КОЗАЦЬКОЇ ДОБИ ЗАПОРІЗЬКОЇ СІЧІ

У статті розглядаються історичні витоки та ідейні засади українського самоврядування, зокрема, — самоврядування козацької доби Запорізької Січі, військово-християнської республіки, що дозволить поглибити розуміння такого складного історико-політичного явища, його сутності, елементів, функцій та системи в сучасній державі.

Ключові слова: військова демократія, військово-християнська республіка, самоврядування, самоорганізація, право голосу, козацька громада.

The article examines the historical origins and ideological foundations of the Ukrainian government, in particular, the government of the Cossacks of the Zaporozhian Sich, military Christian Republic, which will deepen the understanding of such a complex historical and political phenomenon, its nature, features, functions and systems in a modern state.

Одним із невід'ємних атрибутів громадянського суспільства й інноваційним суб'єктом державотворення сучасних економічно і соціально розвинутих країн світу є місцеве самоврядування. Це єдино можлива демократична і раціональна модель влади на місцях.

Сьогодні сила і соборність України, її здатність протистояти новітньому тоталітарному глобалізму, а також — військовій агресії РФ багато в чому залежать саме від дієздатності територіальних громад. У нинішніх умовах саме воля громадян, реалізована через структури їхньої самоорганізації, може стати надійним фундамен-

том національного відродження і подальшого успішного розвитку українського народу.

Становлення системи місцевого самоврядування в Україні в його сучасному вигляді — це тривале явище, що має глибокі історичні корені, які сягають традицій ще часів полісної демократії античного світу, міських і сільських громад станового суспільства.

У розвитку системи місцевого самоврядування в Україні можна виділити умовно декілька етапів: 1) місцеве самоврядування Київської Русі (9–11 ст.); 2) місцеве самоврядування під час феодальної роздробленості (11–13 ст.); 3) місцеве самоврядування Польсько-литовської доби (14–16 ст.); 4) козацьке самоврядування часів Запорізької Січі (16–17 ст.); 5) функціонування системи органів місцевого самоврядування під час перебування України у складі Російської імперії та Австро-Угорщини (кінець 17–початок 20 ст.); 6) місцеве самоврядування в Україні в 1917–1920 рр. і на західноукраїнських землях у 1920–1930 рр.; 7) розвиток та становлення місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі (1990–2014 рр.).

Усі зазначені історичні етапи є ланками єдиного безперервного процесу формування місцевого самоврядування в нашій країні.

Предметом нашого розгляду є один з етапів цього процесу, а саме — козацьке самоврядування часів Запорізької Січі 16–17 ст., що дозволить поглибити розуміння такого складного історико-політичного явища, його сутності, елементів, функцій та системи в сучасній державі.

Козацьке самоврядування в Січі складалося протягом тривалого часу і мало чисельні демократичні елементи: виборність січової ради, обрання уряду — кошової, паланкової і курінної старшини, кошового отамана і в цілому на засадах самоуправління розв'язувало найважливіші господарські військові, судові справи [3; 7; 8; 9; 10].

Запорозьку Січ називають військово-християнською республікою. Українські козаки, як і всі українці, перейняли від антив одну з характерних національних ознак — волелюбство. Як традиційно склалося з давніх-давен, козаки, за звичаєм волелюбних предків, які поряdkували на своїй землі згідно з давньоруською традицією самоврядування, вирішували усі питання на загальному віче, де й обирали отамана-гетьмана з-поміж себе. Це підтверджує Володимир Антонович у своїй розвідці «Исследование о казачестве по актам с 1500 по 1648 год», зазначаючи, що «козаччина перебувала у тісному зв'язку з громадським, вічовим укладом старої Русі, і козацькі громади це ті самі ж вічові громади, які вдержались на південній Київщині й Поділлі під татарським і литовським пану-

ванням і в кінці XV ст. виступили лише під новою назвою козаків. Вони зберегли своє віче, яке тепер зветься радою, а їх ватажки, що колись звалися князями, тепер зуться гетьманами» [2].

Від своїх пращурів з Антійської (Античної) доби козаки успадкували принципи «військової демократії» [4, с. 24]. Про козацьке самоврядування за принципом військової демократії писав Пантелеймон Куліш: «В ці степи приходили козаки для звіриних і рибних ловів. Тут, далеко від усього шляхетського, зложилося козацьке братство, де всі були рівні, а ватажок носив одержу, однакову з кожним іншим. Це добровільне вбоге братство заснувало славу Запорозьку Січ, де переховувався військовий припас, була лицарська школа козацької молоді, і куди ніяким чином не могла бути допущена жінка. На Запорожжя пізніше посилали військові й промислові козаки свої скарги на утиски від панів та їх орендаторів жидів; з Запорожжя приходили на Україну месники для розправи з так званими душманами, себто душителями народу. Запорожжя було, так би мовити, капітулою козацького лицарства: що воно рішало, на тім ставав увесь козацький народ» [5].

Як бачимо, Запорозька Січ виступала захисником українського народу не тільки від зовнішніх, але від внутрішніх ворогів; до того ж, захищала права не лише українського суспільства, але й окремих громадян.

Козацьке самоврядування в Запорозькій Січі базувалося на звичаєвому праві Середньовічної Русі, в основі якого була закладена не приватна, а загально-громадська власність на землю. «У придніпровських козаків в основі економічного устрою лежала ідея володіння, а не право власності на землю як головне джерело багатства. Землею володіло військо, але й саме Військо Запорозьке як юридична особа не було приватним власником, бо тодішня військова власність вважалась тотожною сучасній державній власності. Загальнокозацьке володіння землею не виключало індивідуального землекористування січового товариства й паланкового. Особисте господарювання на військовій землі дозволялося звичаєвим правом вільного займання земельної ділянки. На землю міг претендувати кожен запорожець там, де хотів, де встигав першим і скільки її брався освоїти. Внутрішньою основою займання було не свавілля, а право володіння і власності, що походило ще з античного права» [1, с. 90]. Отже, від Антів було успадковане не лише загальногромадське володіння землею, але й загальногромадське врядування.

Запорозька Січ дотримувалась звичаїв давньоруського самоврядування — традиційного загальногромадського віче. Найвищим

органом козацького самоврядування, який вирішував найважливіші питання, були загальні або, як їх частіше називали, військові ради. Збиралися вони регулярно у точно визначені строки — 1 січня і 1 жовтня кожного року. Козацька рада збиралася і в інші строки, коли на те була воля товариства. На військових радах вирішувалися усі найважливіші питання життя Запорізької Січі: оголошувалася війна і укладався мир, об'являлися військові походи, каралися злісні злочинці, щорічно переділялися поміж куренями землі, річки, озера, ліси, рибні лови тощо, обиралася і зміщалася козацька старшина. Маємо переконливе свідчення очевидця — Еріха Лясоти (посла німецького імператора Рудольфа II), який відвідав Запорозьку Січ у 1594 році. Будучи присутнім на козацькій раді, відзначав, що остаточне рішення приймалося всією козацькою громадою і залежало не від старшин, бо якраз старшина залежала від козацької маси: «При обговоренні (важливого питання) козаки ділилися на два Кола. В одному була старшина, у другому — прості люди... Ухваливши своє рішення, прості козаки шли до Кола старшин, оголошували своє рішення і грозили, що, коли хтось буде проти, вони його втоплять у воді. Але старшина відразу погоджувалася, бо не могла протівитися черні, яка є сильніша, могутніша й згуртованіша, і в гніві не терпить ніяких заперечень» [6, с. 104].

На Запоріжжі існувала своя адміністрація. Найважливішими її ланками у другій половині XVI–на початку XVII ст. були військові начальники — кошовий отаман, військовий суддя, військовий отаман, військовий писар, курінний отаман; військові чиновники — булавничий, хорунжий, довбиш, пушкар, гармаш, тлумач, шафар, канцеляристи; похідні і паланкові начальники-полковник, писар, осавул.

Кошовий отаман, військовий суддя і військовий писар складали так звану військову старшину. Вони обиралися військовою радою 1 січня і перебували на посаді один рік. До числа військової старшини інколи включалися курінні отамани. У мирний час військова старшина займалася адміністративними і судовими справами, а під час війни очолювала козаків, передаючи свої повноваження наказний старшині.

Крім загальних військових рад, у запорізьких козаків були ще й ради по куренях, які частіше звалися «сходками». Курінні сходки збиралися у разі потреби для вирішення дрібних справ, термінових питань, а також таємних справ.

Були ще сходки по паланках. Вони розглядали переважно дрібні господарські спори, оскільки населення паланок складалося з нежонатих козаків, які займалися господарством.

Паланкову старшину складали полковник, осавул, писар, підосавул і підписарій. їх влада поширювалась на козаків, які мешкали за межами Січі, у слободах і зимівниках. Усі представники паланкової старшини обирались на свої посади і залишали їх після загальної військової ради, тобто рівно через рік. Влада паланкового полковника у межах його паланки була досить широкою: він фактично виконував функції отамана, зрозуміло, в межах території паланки.

Запорізька Січ була певною державою в державі, яка зберігала або розвивала нові звичаї, що корінилися на виключно українському ґрунті, були спрямовані на дотримання ідей української незалежності, права українцям бути господарями на своїй землі та не залежати від впливу чужоземців.

Історичне значення Запорізької Січі важко переоцінити, це не тільки явище вітчизняної історії, але й це визначне явище європейської та загальносвітової історії, яке необхідно вивчати, досліджувати і не забувати.

Представлений історичний екскурс, звісно, не претендує на повноту безперечність висвітлення цього питання, тим не менше він дає можливість зробити висновки про глибокі історичні традиції розвитку місцевого самоврядування на Україні, закладені за часів Козаччини.

Можна цілком впевнено стверджувати, що основні засади козацького самоврядування мають важливе значення для розбудови демократичних засад сучасного українського суспільства.

Примітки:

1. Андрущенко В., Федосов В. Запорозька Січ як український феномен / В.Л. Андрущенко ; за ред. В.М. Федосова. — К. : Заповіт, 1995. — 173 с.
2. Антонович В.Б. Исследование о казачестве по актам с 1500 по 1648 год / В.Б. Антонович. — К., 1863. — 120 с. — Цит. за : Дан Берест. Витоки козацтва [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://pravoslavu.narod.ru/kozak3.htm>. — Назва з екрану.
3. Антонович В.Б. Про козацькі часи на Україні. — К. : Дніпро, 1991. — 238 с.
4. Грушевский М. Иллюстрированная история Украины / М. Грушевский. — К. : МП «Левада», 1995. — 687 с.
5. Куліш П. Первий період козацтва од його початку до ворогування з ляхами / П. Куліш // Руська письменність // Твори Куліша. — Львів, 1910. — Т. VI. — Цит. за : Дан Берест. Витоки козацтва [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://pravoslavu.narod.ru/kozak3.htm>. — Назва з екрану.

6. *Лясота Е.* Щоденник / Е. Лясота // Жовтень. — 1984. — № 10. — С. 24–29.
7. *Наливайко Д. С.* Козацька християнська республіка. — К. : Дніпро, 1992. — 496 с.
8. *Рибалко І. К.* Посилення козацтва у другій половині XVI ст. Запорізька Січ — козацька республіка [Електронний ресурс] / І. К. Рибалко // Рибалко І. К. Історія України: в 2 т. / І. К. Рибалко. — Частина перша. — 1995. Режим доступу : <http://readbookz.com/books/200.html>. — Назва з екрану.
9. *Щербак В. О.* Запорізька Січ як фактор консолідації українського козацтва до середини XVII ст. / В. О. Щербак // УІЖ. — 1995. — № 5. — С. 66.
10. *Яворницький Д. І.* Історія запорізьких козаків / Д. І. Яворницький. — Львів, 1990–1992. — Т. 1–3.



УДК 94(477)

Світлана ГАВРИЛЕНКО

лектор-методист Центру «Українознавство»
при Науково-дослідному інституті українознавства
(м. Красноармійськ)

ХТО МИ, ЗВІДКИ І КУДИ ЙДЕМО

Тема походження нас, українців, об'ємна, глобальна і завжди на часі. Бо вороги України, і зовнішні, і внутрішні завжди принижували нас і намагалися сфальсифікувати нашу історію, знищити мову — серце нації та українську еліту.

Нам в який раз доводять, що ми — «малороси», а з Донецька земля — це «Новоросія», що українці — молодший брат росіян. Ця інформаційна війна триває століттями.

Німецький філософ Г. Гегель, як відомо, не тільки «південно-російський», але весь східно-словянський супер-етнос відносив до неісторичних народів. А кому потрібна історія неісторичного народу? А «вчитель» радянських комуністів К. Маркс у своїх «Спогадах про 1848 рік» писав: «Вони навіть не слов'яни», вони не належать до індогерманської раси і є чужорідною нацією, і навіть не нацією, а етнічним сміттям, відпрацьованим матеріалом, який змете з лиця землі пролетарська революція, або його поглине інший народ (найвірогідніше російський або німецький)». Цю спробу поглинути

українців робила не тільки царська імперія, але і радянська. Володимир Ленін після оголошення Центральною Радою «Четвертого Універсалу» 22 січня 1918 року наслав на Україну 100-тисячну більшовицьку орду і в крові втопив Україну. Вождь російського пролетаріату силою примусив українців ввійти в Радянську імперію. Фінляндія встигла «вискочити» з кріпких імперських обіймів, нам «не дозволили».

У 1991 році Україні таки вдалося отримати незалежність, почати будувати свою державу і, незважаючи на інформаційну війну, повертати свою історичну пам'ять та національну гідність.

Але сучасний творець новітньої Російської імперії Володимир Путін під приводом захисту «русского мира» (пам'ятає: «Росія закінчується там, где закінчується русский язык») в крові топить Україну і намагається з ординською жорстокістю і московською дводушністю лишити Україну свого європейського майбутнього, своєї історичної пам'яті і повернути під старим «малоросійським» ім'ям до імперії. Пригадує нашого Пантеліймона Куліша: «Україна повинна або відокремитися від Росії або загинути», до речі, продовженням цієї думки є вислів ведучого «Машини часу» Олега Криштопи: «У Росії історія — не наука, а засіб пропаганди поневолення. Тому там здавен переписували історію: свою і України».

Зрозуміло, що українці з таким становищем не мирились і не будуть миритися. Ми — не перекотиполе у світовій історії. У нас є своє коріння, своя історична доля, і своя місія.

Спочатку кілька тез:

«Минуле відновлює Бог!». (Біблія)

«Пізнаєте правду, а правда вас вільними зробить» (Біблія)

«История пишется не только по книгам и рукописям, но и по мифам и приданиям». (Олександр Пушкін)

«Історик нагромаджує факти. Історіософ допомагає читачеві їх осмислити і впорядкувати, аби з окремих історичних епізодів створилася глобальна картина, на якій би ожили і заговорили десятки тисячоліть». (Микола Руденко)

«Яке щастя бути цим народом Припонтиди, який крокує по корі планети, насичує її свідомістю духу». (Тібетський рукопис «Чжуд-ті», XII ст до н.е.)

Вчені, спираючись на книги Ведичного циклу: «Махабхарата», «Рігведа», «Авеста», з індійського епосу «Рамаяна» на книгу книг «Біблію», її таблицю народів та на археологічні відкриття, приходять

до висновку: «За полярним кругом, ще до Великого Потопу, почала формуватися нова раса землян — білі мутанти. Люди чудово пристосовані до холодного клімату, творчо обдаровані, винахідливі, соціально-організовані, здорові і дужі фізично.

Суворі умови Півночі стимулювали інтелект, волю, змушували людей постійно трудитися, нетрадиційно мислити, оновлювати свої знання, вдосконалювати навички.

Звичайно, це були **каїністи**. Згодом, завдяки древнім грекам вони одержали назву гіпербореї, а ще пізніше арії.

В історичному плані арійський фактор проявив себе всередині 6 тисячоліття до н.е. У момент створення світу (5508 рік до н.е.), тобто початку програмного розвитку людства на п'ятій стадії всесвітньої історії (панування білої раси).

По-різному трактується слово «арій». Згідно з поясненням давньоарійського епосу «Махабхарата», слово «арій» означає землероб, орач, орій. У «Рігведі» — слово «ар» — означає ґрунт, слово «крішті» — господар землі. «Арій» — кращий, шляхетний [8].

Суть аріїв в їх духовному потенціалі. Вони закарбувались в історичній пам'яті, як поведирі, вчителі, навіть напівбоги, які направили народи від дикунства до цивілізації. На відміну від закритості євреїв, вони були відкриті, і подарували людству свою віру, мову, культуру. За думкою вчених А. Генона, Г. Вірта, А. Дугіна, А. Кифішина і інших всесвітньо-історична діяльність аріїв (тобто оріїв) поділилося на три етапи:

Перший — духовне визрівання племен гіпербореїв у північно-західній частині Європи (край Людовика), а згодом просування до земель Припонтіди (праукраїнських земель). Завершальним акордом першого етапу був вихід аріїв під проводом аватара Рами на береги Борисфена-Дніпра. Тут на масних чорноземах Припонтиди були закладені підвалини аграрно-хліборобської цивілізації, землеробства, причому степового рільництва, з його специфічними знаряддями праці. На священній землі Припонтиди, була створена країна Аррата. В ній закладений культ сонця (арії були мітроїстами), культ матері, хранительниці домашнього вогнища і кули (сім'ї), пізніше названої у народі Берегинею. Головному вчив Рама — серйозному ставленню людей до знань, до самого себе.

Виконавши в Припонтиді своє основне завдання, великий аватар уже як місіонер, вирушив на Схід. Розпочався **другий етап** арійського руху. Рама поспішав з групою сподвижників та учнів, він ішов в похідному порядку, оскільки срок життя було йому одміряно людський, а місію покладено титанічну.

Пройшовши Кавказ, Туранію та Іранське нагір'я за свідченням Зороастра (із книги іранських аріїв «Авеста») люди Рами в самому центрі Азії заснували місто Бер, воно стало столицею могутньої східної землеробської країни Куш. За свідченням священних книг Сходу, він став царем землі, завдяки своїй духовній силі, генію і доброті. За північними легендами, після смерті великого Аватара, учні переправили його тіло в Скандинавію, але в Священних книгах тібетського Агарті йдеться про бажання Рами упокоїти його там, «звідки він розпочинав свою місію: на тих кручах Дніпра-Борисфена, в яких одкрився йому величний жовто-синій простір»... Ми віримо цій легенді.

В країні Куш північну Припантиду (Аратту) називали Рамавартою — країною Рами. До Рамаварти і пішли мешканці країни Куш. Жахлива катастрофа перетворила квітучу землю в пустелю Гобі.

Рух аріїв на захід до північного Причорномор'я (Рамаварту) — **третій етап** арійської епопеї.

Це шлях через всю Євразію до землі легенд і переказів обітваної Припантиди — **головний**. Складний, багатохвильовий, він розтягнувся на століття.

Арії з самого початку були самостійним великим етносом. Але за **Божим Промислом**, віддаючи все краще іншим народам, вони аріїзували їх і розчинилися в них.

Перша хвиля третього етапу цього гігантського історичного руху — потік кімрів (кімерійців), нащадків старшого сина Яфета — Гомера. В Припантидікімри дали новий поштовх агрокультурі, заклали основи Трипільської культури, яку відкрив наприкінці 19 ст. н.е. український видатний вчений-археолог Вікентій Хвойка на берегах Дніпра. Від кімерійців походять троянці. Виварившись у понтійському етнічному котлі і, вийшовши з нього, кімерійці заснували Критомікенську цивілізацію, а після загибелі Трої — Етрурію, від якої походить римська культура.

Друга хвиля — скіфський рух (нащадки другого сина Яфета — Магога) вони прийшли з іранських верхів'їв. У 7 ст. до н.е. скіфи захопили Великий степ від Алтаю до Карпат. Третя хвиля великого «Західного руху» — сармати (нащадки біблійного Мадея) — прямі попередники слов'ян (біблійного народу РОШ). А потім анти (великий антський союз) — початок нас.

У Північну Припантиду з глибин Азії приходили арієзовані народи і ці пастушачі племена, зливаючись з місцевими землеробами давали великі етнічні паростки, що запліднювали потім мисливські племена Західної Європи і навіть доходили до земель сучасної Ан-

глії. В результаті народжувалися на світ нові етнічні спільноти — молоді, сильні носії нових традицій, сонячної енергії, духовності та світлої життєдайної сили. Мова йде про синів Тарсена (Расена), які вийшли на світову арену у 2 тисячолітті до Христа.

Таким чином, наша проматір Арата була розплідником, де зростали післяпотопні етноси та культури. Згадаємо Кам'яну Могилу під Мелітополем — дошумерівський Храм лівоарійського напрямку, легендарну правоарійську столицю Гелон, перетворену перським Дарієм в 552 році до Христа в руїни. Це ж у нас, у нас! І цей розплідник «захований» під товстим шаром вигадок, упереджених суджень, а часом і відвертої неправди. Мета боротьби з правдою — лишити нас історичної пам'яті. Але генетичний код пращурів стукає в наше серце та нашу свідомість!

Наведу кілька рядків унікальної пам'ятки стародавньої стародавньої української культури з 5–9 ст. по Христу «Велесової книги». Події, описані в книзі, подовжують історію нашого народу принаймні на півтори тисячі років до Володимира Великого.

... Дажбожі внуки ви, улюбленці божеські,
 ... І боги, мало не десниці тримають на ралах ваших.
 ... А кров наша про те каже, що ми русичі...
 ... Не слухайте ворогів, які кажуть: «Немає у вас доблесті».
 ... І будемо простими, ставши собою.
 ... І билися ми проти рабства нашого.
 ... Бо ми стали гордими і не уникали ворогів.
 ... Не худоба ми, а русичі, і то є іншим навчення.
 ... Тако смерті не маємо..., але життя вічне.
 ... Маємо битися за своє, а не говорити які у нас батьки,
 ... Життя наше в степах є до кінця нашим, а й потребуємо свого.
 ... Там не повинні нам говорити про інше життя,
 ... Се бо слова наші істинні, а їхні брехливі.
 ... Се русич і залишається ним, бо взяв землю до рани своєї і несе її до Нави.

Хочу зауважити, що з давніх-давен, ще з антських часів, нам належить трійця ще з антських часів: Права, Ява, Нава — закони пращурів з «Велесової книги».

Філософію серця з княжої доби помітив геніальний Сковорода:

- Макрокосмос — Великий Всесвіт;
- Мікрокосмос — внутрішній світ людини;
- і Бог.

Ми православний люд і навіть хрестимось трійцею (пучкою): Бог — отець, Бог — син, Святий дух.

Чи не співзвучні рядки «Велесової книги», закони княжої доби, Козацька конституція сучасним викликам? — Так. тому і вічні.

Приходять мені на пам'ять рядки з щоденника 27-річного полтавчанина, загиблого у новітній війні під Іловайськом: «Неважливо, де і коли ти загинеш, важливо — за що, і як!»

Можливо цей юнак і не читав «Велесової книги», але я переконана, що генетичний код русича-українця стукав у серце цього хлопця.

А ще пригадую: на одному із політичних ток-шоу Юрій Луценко сказав дуже знайоме: «Колесо історії змочується кров'ю героїв».

Порівняйте: з «Велесової книги» «Бо всякому люду належить захищатися самому...»

Нам сита і прагматична Європа каже: «Це ваша справа українців вести війну за свою волю».

Так воно і є. Як не трагічна війна із пресловутим «старшим братом», але ж і Френк Герберт нагадує: «Важкі часи і пригнічення необхідні, щоб народ гартував психологічні м'язи».

Повернемося до нашої української Клію. Славні княжі часи могутньої імперії — Київської Русі.

«Господін Путін, це що не **наша** українська історія?»

Сучасний український історіософ професор Юрій Канигін зауважує: «Не один я в Україні низую плечима і розводжу рукам, коли ставиться питання: «Чому український народ, який віками захищав європейську цивілізацію від кочівних орду західних вчених не удостоївся назви «історичний»? Чому не тільки в західних виданнях «пангерманського» спрямування, а й у багатьох російських виданнях (старих і нових) занадто часто згадуються німці і нормани з їх «цивілізаційною місією» стосовно «Південної Русі» (розумій Україну)? Тут нічого дивуватися — зауважує Юрій Михайлович, — адже основоположниками російської і «південноросійської» історії вважаються німецькі іноземці: Г. Міллер, А. Шміцер, А. Еверс та інші німці» [5, с. 4].

«Великая просветительница» (пам'ятаєте у Шевченка: «Це той Перший, що розп'яв нашу Україну, а Вторая доконала вдовусиротину...») Катерина II, німкенья за походженням, запропонувала Великому Вольтеру Написати історію російської імперії, на що Вольтер знайшов привід, щоб відмовити цариці. До речі, Вольтер про Україну сказав: «Україна завжди прагнула волі!»

Російський радянський академік Дмитро Ліхачов у 80-х роках минулого століття переконував, що наші українські пращури

наприкінці 10 ст. н.е., мешкали «серед лісів і болот», а навколо, виявляється, були німці, які приходили на Русь із невесті, а прикордонна з Руссю степова полоса (в т.ч. землі Донбасу) — це «країна незнання» [9, с. 249].

Трапляються також публікації, автори яких «доводять», що вся земля сучасної України якщо і не входила, то повинна була входити до складу «Великої Німеччини» [10, с. 127].

«Кругом були німці» і це пишуть про ті часи, коли ім'я «русич» гриміло на весь світ, коли від Києва до кордонів сучасної Франції розливалася «руське етнічне море»!

«Етнос — держава — свобода, мислення їх в єдності — ось основи релігії, філософії, міфології, мистецтва, які становлять вагове життя етнічної ідеї ще у племен докиївської доби — у антів. Великий антський союз». [1, с. 47].

Краще бути убитим, ніж «полоненим рабом», Слово о Полку Ігоревім 12 ст. «Мертві сорому не мають» — це кредо не тільки князя Святослава, а й державотворчого племені полян, яких автор «Повісті временних літ» характеризує і як ядро держави, і як народ, «що жив родом своїм на землі роду свого», мав закон батьків своїх, традиції, свій норів, свою мову. І це за умови, що поляни за кількасот років хрещення Володимиром киян сповідували і християнство (вперше хрещення Аскольдом 866 року) і мали найперші міжнародні зв'язки. Вони не тільки знали світ, а й були в центрі його. Тому з повагою ставилися до інших, але понад усе цінували свою благодать: людську гідність, державну свободу, фізичний і духовний розквіт і тому витворили дійсно демократичну правову державу, в якій нерозривними були «Закон і Благодать» (Ярослав Мудрий), зовнішня і внутрішня свобода (Володимир Мономах, Іларіон), своя освіта, наука, мистецтво, своя релігія і церква (свої святі), своя «софійність». Ядром тієї мудрості була філософія серця (Серце повинно бути мудрим, а розум добрим — Володимир Мономах) — філософія свободи, добротності, любові до батьків і Вітчизни, честі, лицарської звитяги, милосердя. Були відхилення у варягів, Святополка Окаянного. Насильство, зло, а також обмеження прав засуджувалося. Останнє обмеження зводилось в абсолют, упродовж віків було причиною драм — аж до руйнування державних структур. Київ і Новгород з княжої доби постали як міста-республіки, в яких понад усе ставилися: справедливість, честь, свобода і демократія, що відбилася не лише на ідеології, а й на структурі управління (народне віче, боярська дума, справедливий князь) — прообрази важливих

інституцій, яких прагнемо нині. Сучасний український Майдан — теж народне віче.

Історична реальність така: поляни ніколи не залишали своєї матерізми. Отже, історія Київської Русі — є проукраїнською історією і зв'язок часів відчувається нині.

І так само, як зараз, ще з докиївсько-руського періоду благословенний Андрієм Первозваним у 55 р н.е. Київ був не просто столицею, а й символом самодостатності, історичної ролі та місії полянського етносу, його державності. Він був символом нашої невмирущості (Київська Русь, Галицько-Волинське князівство, козацтво, гетьманщина, Центральна Рада, Майдан, сучасність).

І завжди вороги України або хотіли зробити його, Київ, своїм, або руйнували. А він поставав знову й знову! Наш Святий Київ! Пізніше, під час татаро-монгольської навали державотворця Данила Галицького притягала до Києва саме етнодержавна ідея. Він розумів абсолютну нерозривність українського етносу (східної і західної його частин). Загальноетнічна ідея для короля Данила Галицького була аналогом загальнонаціональної ідеї.

«Літописи, легенди, історіософія, історична свідомість не тільки зародились і розквітнули у Києві в часи Київської Русі, а й у наступні століття. Не просто розвивалися (до того ж — тільки в Україні!), а ставали голосом нерозривної спадкоємності поколінь і формацій.

«Густинський літопис» охоплював період від 10 до 16 ст., його ідеї були продовжені козацькими літописцями Самовидця, Величка, Грабянки, а 19 ст. розпочалося «Історією Русів». Щоб на рівні державно національної філософії втілитися в «Книгах битія українського народу» кирило-мефодіївських братчиків та «Історії України-Русі» М. Грушевського» [2, с. 19].

Навіть у страшні скрутні часи для нашої нації національна ідея жила завжди. І з самої гущі народу виходили керманічі. Народ постійно ви двигав вождів, що прагнули мрію обернути в реальність.

Першим найяскравіше це виявив князь Михайло Глинський, що 1508 року зробив спробу визволитися з-під хваленного «протекторату» литовських володарів. Державотворча воля народу висунула на історичну арену князів Острожських, Байду-Вишневецького, Дорошенка, десятки інших виразників національно-українських інтересів. Національна ідея сформувала Хмельниччину, Запорозьку Січ — козацьку християнсько-демократичну республіку, які були абсолютним антиподом імперських монстрів.

Навіть після жорстокої розправи з «Країною козаків» і перетворенням України Катериною II у Малоросію національна ідея

не загинула! Цей дух відроджувався Котляревським, кирило-мефодіївцями, геніальним Шевченком («За честь, славу, за братерство, за волю України»), Франком, Лесею Українкою, січовими стрільцями, Центральною Радою, УПА («Здобудеш державу, або загинеш за неї!»). Заклик Шевченка: «Свою Україну любіть» навіть в задусі Радянської імперії підхопили великі українські поети: В. Сосяра, А. Малишко, В. Симоненко («Народ мій є, народ мій завжди буде, ніхто не перекреслить мій народ!»), В. Стус, велика сучасна українська поетеса Ліна Костенко («... Є боротьба за долю України. Все інше — то велике мискоборство?»).

Новітній час боротьби за єдність України проти Путінської російської імперії та «малоросійства» наш народ народжує нових героїв: Небесна Сотня, бійці Нац. Гвардії, загони самооборони, патріотична українська армія. Знову працює і перемагає українська національна ідея — мати свою державу, єдину, неподільну Україну! Зв'язок поколінь великої Русі-України живе і перемагає. Ми не «малороси», ми українці! Слава Україні — героям слава! З нами Бог і Україна.

Примітки:

1. Кононенко П. П. Українознавство : підручник для студ. вузів / П. П. Кононенко. — К. : Либідь, 1996. — 384 с.
2. Кононенко П. П. «Свою Україну любіть...» / П. П. Кононенко ; [худож. оформ. Б. О. Прокопенка]. — К. : Твім Інтер, 1996. — 224 с.
3. Украинский вопрос / сост. сотрудниками журнала «Украинская жизнь». — Москва, 1917. — 220 с.
4. Корінь безсмертної України / упоряд. В. Паїк. — Львів : Червона калина, 1995. — 240 с.
5. Канигін Ю. Шлях аріїв : Україна в духовній історії людства : Роман-есе / Ю. Канигін. — 5 вид., допов. — К. : А. С. К., 2004. — 528 с.
6. Перехід IV : Журнал нової еліти. — К. : Мандрівець, 2000–2010.
7. Залізник Л. Україна серед світових цивілізацій / Л. Залізник. — К. : Знання, 2001. — 72 с.
8. Современный словарь иностранных слов. — М., 1993. — С. 12.
9. Лихачев Д. С. Крещение Руси и государство Русь / Д. С. Лихачев // Новый мир. — 1988. — № 6. — С. 249–258.
10. Сергей Лесной [Парамонов С. Я.]. Откуда ты, Русь? / Сергей Лесной. — Ростов-на-Дону, 1995. — 352 с.

УДК 338.23:94«1921/1939»

Ірина ДМИТРИК
Донецький національний технічний університет
(м. Красноармійськ)

ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ЖИТЛОВО-ОРЕНДНОЇ КООПЕРАЦІЇ ДОНБАСУ В ПЕРІОД НЕПУ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ РЕФОРМ УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВИМ ГОСПОДАРСТВОМ

Стаття присвячена аналізу функціонування житлово-орендних кооперативів Донбасу в період НЕПу (1921–1928 рр.). Пропонується використання досвіду в якості історичного підґрунтя для діяльності об'єднань співвласників багатоквартирних будинків на сучасному етапі.

В період незалежності було здійснено кілька спроб реформування житлового господарства. Основним змістом реформи стало створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) на базі державного й комунального жилого фонду. Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду» від 1992 р. передбачав створення об'єднань співвласників квартир (житлових і нежитлових приміщень) у будинках, проте перші такі об'єднання почали з'являтися лише наприкінці 90-х років ХХ століття. У 2001 р. було прийнято Закон України «Про ОСББ», який створив кращі правові засади для появи об'єднань і власне стимулював їх створення. Однак, в країні станом на 2012 р. було приватизовано 85 % квартир і лише близько 10 % створили ОСББ [1, с. 5].

Слід визнати, що загальний незадовільний стан житлово-комунальної сфери внаслідок трагічних подій в Донецькій та Луганській областях у 2014–2015 рр. на очах трансформується у надзвичайно кризовий, особливо в межах Донбасу. Це обумовлено катастрофічною руйнацією житлового фонду та інфраструктури регіону внаслідок бойових дій, з одного боку. З іншого — відбувається інтенсифікація використання наявного житла з урахуванням потреб внутрішньо переміщених осіб. В таких умовах органам державної влади та місцевого самоврядування слід визначити чітку програму дій щодо відновлення та ефективного використання

житлового фонду. Для цього необхідно не тільки здійснити аналіз літератури, яка репрезентує закордонний досвід [1, с. 24–42; 2], але й ознайомитися з вітчизняною практикою впровадження кондомініуму, яка існувала в період НЕПу.

Серед новітніх досліджень різних аспектів житлової проблеми 1920-х рр. новими підходами та неординарними висновками вирізняються роботи М. Г. Меєровича [3], О. Мовчан [4], А. Пантелеймоненка [5]. Регіональне вивчення житлової кооперації здійснила автор цієї публікації [6], проте не розглядала історичні факти у якості підґрунтя для сучасних процесів.

Значний дефіцит житлового фонду, що в конкретно-історичних умовах склався до початку 1920-х рр. вкрай негативно впливав на економічне та соціокультурне становище міського населення Донбасу. Місцеві ради не мали достатніх ресурсів для утримання комунального господарства, будівництва нового чи реконструкції наявного житла. У період НЕПу цю проблему намагалися вирішувати за допомогою різних засобів, серед яких була житлова кооперація.

В декреті від 19 серпня 1924 р. «Про житлову кооперацію» офіційно було закріплено три можливі види об'єднань: а) житлово-орендні кооперативні товариства (ЖОКТи), що створювалися з метою експлуатації муніципалізованих домоволодінь; б) робітничі житлово-будівельні кооперативні товариства (РЖБКТ), які займалися спорудженням нових та відбудовою зруйнованих осель; в) загальногромадянські житлово-будівельні кооперативні товариства (ЖБКТ), до яких входили групи кустарів, ремісників і дрібної буржуазії, особи вільних професій, кваліфіковані службовці. Остання форма товариств не отримала поширення в регіоні.

Найменших організаційних зусиль вимагала перша названа форма. Діяльність ЖОКТів була спрямована на використання наявних помешкань, їх ремонт та підтримку належного стану. Багатоквартирні будинки передавалися в оренду колективу мешканців.

За даними дослідниці О. Мовчан, кооперативи в денационалізованих будинках почали засновуватися з 1922 р. в Києві, Одесі, Харкові, Катеринославі, Кременчуку, Зінов'євську [4, с. 249]. Що стосується Донбасу, то в Маріуполі житлово-орендні кооперативи почали створюватися з серпня 1924 р., а на початку 1925 р. вони вже об'єдналися в спілку [7, с. 69]. Досить швидко товариства перебрали на себе турботу про націоналізований житловий фонд. У Маріуполі станом на лютий 1928 р. 85-90 % націоналізованого жилого фонду було передано ЖОКТам [8, с. 104].

Важливою характеристикою об'єднань того часу був соціальний склад. У липні 1926 р. ЖОКТи Артемівської округи налічували 39% робітників, 56% службовців, 5% інших категорій населення [9, с. 35]. Варто зазначити, що керівники в ЖОКТах не обиралися, а наймалися. Посідати місце керуючого мали право лише люди, які закінчили спеціальні курси при НКВС. Таким чином, управління багатоквартирними будинками в період НЕПу було повністю професійним, бо існувала розвинена система підготовки кадрів.

Головним обов'язком учасників товариств було відновлення житлового фонду за рахунок власних матеріальних внесків (окрім квартплати член кооперації сплачував обов'язкову доплату). ЖОК-Там дозволялося здавати нежитлові приміщення у суборенду.

Зношеність та зруйнованість домоволодінь, які було віддано в оренду кооперативам Донбасу, вимагали значних витрат на ремонтні роботи. Так, в Сталінській окрузі в 1925 р. товариствами було зроблено ремонт на суму 4.000 крб., а в 1926 р. — 70.000 крб. В Маріупольській окрузі подібні витрати в 1927 р. сягнули 122.854 крб., причому на приведення до ладу одного кв. саж. житлової площі знадобилося 10 крб. 84 коп. [6, с. 127].

Отже, діяльність житлово-орендних кооперативів була спрямована на подолання гострої житлової кризи в регіоні. Кооперативна модель мала змістовні переваги: фінансова участь населення у витратах дозволяла певною мірою заощадити кошти держави; дбайливе піклування квартирантів про стан оселі було запорукою збереження якості житлового фонду. На жаль, все різноманіття зусиль з боку товариств кооперації, спрямованих на подолання житлової кризи, не змогли компенсувати швидких темпів та значних розмірів урбанізаційних процесів у Донбасі. Ця диспропорція була найбільшою в Україні й з кожним роком лише поглиблювалася.

Необхідно визнати, що новітня житлова криза Донбасу найближчим часом за масштабами не поступатиметься показникам 1920–30-х рр. і потребуватиме негайних заходів. Більш енергійне впровадження ОСББ у сучасних умовах може спиратися на регіональний досвід діяльності ЖОКТів. Офіційно ОСББ не є кооперативами. Але про кооперативну природу ОСББ свідчать неприбутковий характер діяльності та демократичні принципи управління. Сьогодні державні та муніципальні органи влади не мають необхідних коштів для утримання у належному стані наявного житлового фонду. Тому акцент робиться на кооперативну самопомогу населення.

Серед перспектив подальших розвідок можна назвати з'ясування основних параметрів діяльності ОСББ в Донецькій та Луганській областях в період незалежності.

Примітки:

1. Реформування системи управління житловою нерухомістю міста. Практичний посібник / В. Бригілевич, Г. Когут, В. Швець, В. Шишко, О. Щодра ; за заг. ред. В. Бригілевича ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні — DESPRO». — К. : ТОВ «Софія-А», 2012. — 104 с.
2. *Вешневська А.В.* Зарубіжний досвід розвитку ОСББ як новітньої форми діяльності ЖКГ / А.В. Вешневська // Економіка будівництва і міського господарства. — 2012. — Т. 8. — № 3. — С. 191–198.
3. *Меерович М.Г.* Наказание жилищем: жилищная политика в СССР как средство управления людьми (1917–1937 годы) / М.Г. Меерович. — М. : РОССПЭН ; Фонд Первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2008. — 303 с.
4. *Мовчан О.* Житлово-побутові умови та комунальне обслуговування робітників УСРР.1920-ті рр. / О. Мовчан // Проблеми історії України: факти, судження, пошуки. — 2007. — №17. — С. 229–277.
5. *Пантелеймоненко А.* Генезис і тенденції розвитку житлової кооперації в Україні / А. Пантелеймоненко // Вісті: діловий випуск центральної спілки споживчих товариств України. — 2011. — № 43. — С. 1–10.
6. *Кузенко І.О.* Житлова кооперація Донбасу як один із засобів поліпшення житлової кризи в період НЕПу / І.О. Кузенко // Історичні і політологічні дослідження : наук. журнал / [під ред. П. В. Доброва]. — 2010. — № 1–2 (43–44). — С. 126–130.
7. Державний архів Донецької області. — Ф. 11. — Оп. 1. — Спр. 89.
8. Державний архів Донецької області. — Ф. 11. — Оп. 1. — Спр. 176.
9. *Бриш П.* Развитие жилкооперации в Артемовском округе / П. Бриш // Жилищная кооперация Украины. — 1927. — № 1.

УДК 342.25

Андрій КОНДРАТЬЄВ
викладач історії (м. Димитров)

РОЛЬ КОЗАЦТВА У ЗАСЕЛЕННІ ПІВДЕННО-СХІДНОЇ УКРАЇНИ

Сьогодні, коли розбудовується Українська державність, переглядаються великі пласти історичних подій, які за часів Радянської влади отримали негативну оцінку, все більше й більше приділяється увага дослідниками, щодо розв'язання низки питань пов'язаних з таким історичним феноменом, як Запорозьке козацтво. Протягом XV–XVIII століть козацтво суттєво впливало практично на всі аспекти життєдіяльності суспільства у якому воно зародилося, зміцніло. Темою нашого дослідження ми обрали коло проблем пов'язаних з заселенням Південно-Східної України та господарською діяльністю козаків. Роль козацтва в заселенні окремих регіонів України і створенні різноманітних поселень надзвичайно важлива. Це питання неодноразово привертало увагу дослідників починаючи з XVIII ст. і було досить докладно висвітлено у низці праць. Але тільки окремі з них, такі як А. О. Скальковський [1], Д. І. Яворницький [2], В. А. Пірко [3], Р. І. Саєнко [4], розглянули питання про роль козаків у заселенні Донецького краю. Це не випадково, бо дотепер у колі дослідників історії Донбасу точаться дискусії щодо внеску різних етносів у заселення і розвиток цього краю. Отже, проблема заселення Донецького регіону і формування етнічного складу населення є дуже актуальною і недостатньо дослідженою, оскільки цей край має складну етнічну історію, і не існує чіткої позиції в поглядах вчених щодо ролі окремого етносу (українського, російського, татарського чи грецького) в його заселенні. Як відомо, до середини XVIII ст. за цим регіоном закріпилася назва «Дике поле», тобто спустошені причорноморські степи. Питання щодо його заселення тривалий час не було предметом спеціальних досліджень, і майже зовсім відкидалась або применшувалась роль українського етносу, а отже, роль українського козацтва в його освоєнні. Спростувати подібні погляди можна лише неупередженими дослідженнями процесу заселення краю і формування етнічного складу його населення, що і становить об'єкт нашого дослідження. Необхідно також зауважити, що територія сучасної Донецької області у різні історичні проміжки

часу входила до складу різних соціально-політичних та державних утворень. За козацьких часів ця територія входила до складу Самарської та Кальміуської паланок. На її теренах розкинулась Слобідська Україна, а також землі Московського царства, та Донського війська, і це за умов, що офіційно вона належала татарам. Хронологічні рамки нашого дослідження XVI–XVIII ст.

Заселення Лівобережної України — дуже складний, розтягнутий в часі на багато століть процес. Диким полем іменували Лівобережжя польські географи XVII століття. І не дарма: на сотні кілометрів розтягнувся степ, від Азовського і Чорноморського узбережжя до Волги і зливався з безкрайніми просторами Середньої Азії.

Протягом багатьох століть через цей степ зі сходу на захід прямували незліченні низки кочовиків у пошуках легкої наживи, пасовищ і просто місця під сонцем. Хазари, печеніги, половці були істинними господарями, змінюючи один одного в степах аж до XIII століття. У XIII столітті на степових просторах від Дону до Дніпра розкинулася величезна і могутня держава монголів — Золота орда, — а після її розпаду нескінченні степи увійшли до складу Турецької імперії. У цих степах кочували ногайські і кримські татари, і лише в другій половині XVII століття Російська держава стала все більш настирно пред'являти свої права на степові простори.

Протягом кількох століть Москва протистояла на південних рубежах татарам. Вже до кінця XVI століття остаточно сформувалися традиції боротьби з ними. Для прикриття державного кордону будували й підтримували так звані засічні лінії, які розтягнулися на тисячі кілометрів. Щорічно до прикордонних міст відправляли десятки тисяч стрільців, а степи від Путивля й Тули до Азовського узбережжя були наповнені спеціальною розвідкою — станичниками. Починаючи з другої половини XVI століття московська влада все частіше звертає увагу на нову силу, яка реально могла допомогти їй в захисті державних кордонів. Це були козаки — люди різних національностей, що не визнавали ніякої влади, але визнавали себе християнами та були пристосовані до виживання в степовому порубіжжі.

Поки монархи Росії, Речі Посполитої і Туреччини намагалися розв'язати таке важливе і, безумовно, складне питання за допомогою воєнних дій і дипломатії на околицях цих держав почало прогресувати особливе історичне явище — козацтво. Залишаючи рідні міста й села через різні причини, козаки відправлялися в прикордонні райони. Вільний люд осідав у низинах Дніпра і Дону, створюючи таким чином, вільні військові братства, які з часу своєї

появи вели вперту боротьбу з кочовиками, охороняючи від їх набігів кордони Російської і Польсько-Литовської держави. Під охороною козацького війська поступово заселялися береги нижнього Дніпра, Орелі, Сіверського Дінця, Самари, Вовчої і інших річок. Для захисту від ногайських і кримських татар по всьому Лівобережжю Дніпра були побудовані в степу засідки, розташовані за 20–30 верст одна від одної, які слугували для передачі сигналів про небезпеку, що наближається, як степовому населенню, так і козацьким військовим формуванням. Роз'їзди і пікети були розставлені по всіх секретних і торгових шляхах, переправах через річки. Важка, а часом і небезпечна прикордонна служба давала можливість все більш заглиблюватися в степові простори.

Саме під захистом козацьких військових формувань була продовжена колонізація степів у XVI столітті слов'янськими народами. Не знаходячи належної пошани у Речі Посполитій козаки все більш звертали свої погляди на південний схід у пошуках волі. Боротьба з татарами не викликала страху у козаків, адже саме татари були власниками величезних степових просторів, що манили до себе безмежними багатствами. Все більше зміцнюючись як військова організація, Запорізька Січ настирливо вимагала визнання свого існування польськими феодалами. З 1572 року відбувається не тільки затвердження самого факту існування козацтва, але і виділення земель для запорожців, тобто офіційне визнання нової соціальної організації, яка претендувала на свої територіальні межі в Польському королівстві. В грамоті, виданій Запорізькому війську польським королем Стефаном Баторієм у 1576 році, були визначені не стільки кордони володінь Війська Запорізького, скільки вектор інтересів Речі Посполитої. Відведені запорожцям землі тягнулися по Дніпру від міста Чигирин до старовинного містечка Самари і вниз до степів ногайських і кримських, через лимани Дніпра і Буга, вгору по Бугу до річки Синюхи праворуч Дніпра, ліворуч від земель Самари через степ до Дону. Такий крок польського монарха, вирішував дві найважливіші проблеми одночасно: Польща прагнула захоплення і приєднання нових територій, які знаходились на кордонах з Московським царством, але не збиралася підтримувати дану компанію за рахунок казни. Використання в далекоглядній грі запорозьких козаків, було воістину Соломоновим рішенням.

Донбас — важливий промислово-аграрний регіон нашої держави. Завдяки своєму розташуванню цей край здавна належав до числа залюднених, бо ще з IX ст. через його землі йшов торговельний шлях між слов'янськими землями та країнами Кавказу й

Близького Сходу. Однак з XIII ст. донецькі землі були спустошені монголо-татарською навалою, і ця територія спочатку входила до складу Золотої Орди, а з XV ст. — Кримського ханства [3, с. 23]. Отже, південно-східні українські землі у XIV–XVI ст. були майже спустошені, оскільки українське населення, яке почало тут селитися за часів Польсько-Литовської держави відступило у більш безпечні землі, а цей край став степом, де кочували кримські та ногайські татари.

Щодо початку заселення Донецького регіону А. О. Скальковський вважав, що воно стало можливим лише з 70-х рр. XVI ст., з появою місцевого низового козацтва, коли в українському козацтві відбувся розкіл, і було створено Низове Військо Запорозьке [1, с. 31]. Поява такого сильного військово-політичного об'єднання на межі з Кримським ханством ставало форпостом для татарських нападів, що, з іншого боку, сприяло новому притоку населення в цей регіон і подальшому освоєнню спустошених земель у XVI–XVII ст.

Кожен народ має свої особливості, які сформувались під впливом певних геополітичних умов життя й господарювання. Однією з таких особливостей українського народу є хутірська форма землеволодіння. Територія Запорозьких Вольностей не була винятком в загально історичних процесах, хоча звичайно мала деякі свої особливості. Відомо, що на території Вольностей хутори запорожців називались зимівниками. Поява зимівника як форми господарства запорожців, тісно пов'язана з появою самого козацтва, яке в свою чергу теж з'являється не на порожньому місці. Його появи передували певні умови, в основі яких лежала колонізація степових просторів Південної України. Тобто в своїх витоках це явище носило виключно господарські підвалини, а не мілітарні. Самі запорожці свої витоки пояснювали господарськими потребами. Про це свідчать деякі легенди, в яких свій початок запорожці виводять від хлопчиків-скотарів, або рибальських артілей [6, с. 376–378].

Зимівники, як осередок-база господарського освоєння певної території окремою групою підприємців-добитчиків, виникають в південних степах разом з першими колонізаторами, які йшли в степ на промисли і змушені були лишатись тут на зимівлю. В цих осередках вони обробляли та зберігали добуте, готували різні знаряддя й реманент до наступного сезону. Та й сама назва житла запорожців має архаїчні витоки в основі якої лежить слово «зимувати», що красномовно свідчить про витоки цього явища.

Перший опис козацького табору належить відомому польському хроністу Мартину Бельському: «Козаки на низу Дніпра займаються ловлею риби і там же сушать її на сонці без солі, перебуваючи там лише влітку, а на зиму розходяться в ближчі міста, заховавши свої човни в безпечному місці на одному з островів і залишивши там декілька сотень чоловік на кошу, як вони кажуть, на сторожі... раніше їх було небагато, але тепер збирається по декілька тисяч» [7, с. 13, 58]. Добре відомо, що кошем називалось будь яке місце збору козаків. Це слово також вживається в значенні укріпленого табору або в значенні столиці Війська Запорозького, і в значенні рибальського стану і навіть як назва чабанського візка. Перші документальні згадки про зимівники належать до жалуваної грамоти від 20 серпня 1576 року польського короля Стефана Баторія, де між іншим сказано: «Від Самарських земель через степи до самого Дону, де ще до гетьмана козацького Прецлава Ляскоронського козаки свої зимівники мали, і те все щоби навіки непорушно при Козаках Запорозьких зосталось...» [4]. Ляскоронський помер у 1531 році, а перший свій похід на татар він організував у 1518 році. До того ж, в документі говориться про зимівники як про щось цілком стале і зрозуміле. Без будь-яких додаткових пояснень, що саме по собі свідчить про досить тривале його існування. Добре видно, що запорожці мали свої зимівники від Самари до Дону вже в XV ст. Згадана хроніка М. Бельського подає, не стільки опис Січі, скільки опис спільного зимового стану, або «коша» що власне цілком можна назвати зимівником. Такий «кіш» або стан гарантував певну безпеку і успіх саме через поєднання господарських і військових зусиль членів даної артілі чи громади. Ці зусилля багаторазово помножувались завдяки вдалому, в військово-стратегічному розумінні, розташуванню таких станів на островах, мисах та вибалках. Кількість таких станів мала бути досить значною і дорівнювати кількості самостійно діючих тут ватаг промисловців-добичників. В щоденнику Еріха Лясоти, який перебував на Січі в 1598 році, наводився лист самих запорожців до Австрійського імператора Рудольфа II, де йшлося про можливість «виставити 6 тисяч відбірних козаків, не рахуючи хуторян які живуть на кордонах» [9, с. 29, 49].

Зрозуміло, що явище виникає набагато раніше ніж люди дають йому назву. Інколи вона запозичена і з часом, в процесі трансформування, стає невпізнанною, губить первісний зміст і в решті-решт потребує детального тлумачення. А інколи термін добирається досить вдало, й точно віддзеркалює суть не потребуючи ніяких додаткових пояснень. Яскравим прикладом цього можуть служити

терміни «козак» і «зимівник». Перший, в свій час, викликав досить палкі суперечки в дослідників і потребував детального тлумачення, тоді як другий не потребує ніяких пояснень. Власне ці терміни з'являються майже одночасно, хоча явище, яке їх породило набагато старіше.

Ватаги добичників-колонізаторів з'являються на теренах південно-східної України разом з початком литовської експансії. Спираючись на розсіяний в степах від попередніх колонізацій слов'янський елемент вони відновлюють господарське освоєння цих південних територій колишньої Київської Русі, створюючи для цього штучні осередки бази-коші, які і були першими зимівниками.

Лісостепова смуга між осілим українським і кочовим татарським населенням була досить гнучкою, не стабільною і рухливою. Через сприятливі умови, які склались за козацьких часів, колонізаційні процеси відновилися з новою силою. Українське населення вабила земля, не як об'єкт праці, бо великого попиту на продукцію землеробства до часів Нової Січі не було. Їх більше цікавили сезонні промисли — попит на продукцію яких був досить стабільним. Для татар важливою галуззю господарства була работоргівля. Незмінна формула «попит народжує пропозицію» починає діяти в середовищі обох етносів, яка й змушує їх вирішувати свої суто економічні проблеми за рахунок один одного з тією лише різницею, що для татарських набігів не потрібні були ніякі опорні пункти. Їм потрібні були вільні степові простори, які б не перетиналися ні лісами, ні річками. І тому їх головні шляхи на Україну: Чорний, Кучманський і Муравський пролягали по водорозділам великих річок.

Українська колонізація йшла на південь по великих річкових долинах, а згодом і з заходу на схід і зі сходу на захід між Доном, Дніпром, Бугом і Дністром, заглиблюючись в степ і наближаючись до водорозділів по головним притокам цих великих річок. Ватаги здобичників-колонізаторів формувались переважно з мешканців Києва, Канева і Черкас, хоча багатства степу приваблювало сюди і мешканців Волині, Поділля, Галичини. Ватаги киян і черкашан, в 1492 році напали під Тягинєю на турецький корабель, а через два роки «...козаки з Черкаського городка потоптали...» московських послів [10, с. 60]. Ті ж черкаські «...мали свої входи на дніпровських порогах і притоках Дніпра від Ворскли до Самари і Дінця, куди і відправлялись озброєними ватагами, тобто артілями» [10, с. 169]. Ясно, що ці ватаги в своїх уходах мали свої бази-осередки, схожі на перші Січі, хоча насправді це були зимові стани, або просто зимівники.

Отже, і серед міщан, і серед селян тієї чи іншої території повинна була існувати якась резервна група чи «армія праці» з безземельних селян, або збанкрутілих торговців чи ремісників. Саме з цієї «резервної армії праці» і вербувалися ватаги в кожному конкретному регіоні. Щоправда, сьогодні деякі науковці наголошують на так званій «боярській теорії» походження козацтва, яка ніяк не суперечить вище означеній думці, бо навряд чи саме виключно служиле боярство складало кістяк козацької корпорації. Воно могло лише очолити цей загальний процес, ініціювати його, але ніяк не стати головною рушійною силою. Ця дрібна військово-служила група була тожджна козацтву за своїми суспільними функціями [6, с. 376]. Але ніяк не господарськими. Степові промисли вимагали в першу чергу наявність саме унікальних господарських здібностей, а потім вже військово-служилу «кваліфікацію».

Для формування ватаги потрібно було мати авторитет, а його гарантом могли бути, по-перше, влада вищого над нижчим, по-друге, кошти, і по-третє, досвід, який мав вирішальне значення. Ідеальним було поєднання всіх цих умов в одній особі. Такими особами були старости прикордонних міст. Але чи для всіх вони були авторитетом? Чи вистачало їм досвіду господарювати в уходах, а не тільки воювати? Чи над усіма вони мали владу?

Напевно що ні. Адже поруч з іменами прикордонних старост в актових матеріалах фігурують імена інших ватажків [12, с. 2, 9]. Їх ватажками, а можливо й організаторами були не старости і магнати, яких здається дещо передчасно оголосили першими гетьманами – засновниками козацтва і піонерами колонізації. Вони якраз представляли другу хвилю колонізації — суто військово, а не господарську. І про це свідчать численні скарги міщан і козаків на старост, які намагаються витіснити їх із займищ [13, с. 48].

Що стосується коштів, то саме їх відсутність і примушувала старост займатись грабіжницькими походами, а не організовувати промисли, які з меншим ризиком давали більш певний прибуток. Яскравий приклад — Д. Вишневецький, якого в степи штовхають далеко не блискучі фінансові справи підірвані тривалими тяжбами з сусідніми магнатами [14, с. 71].

Отже маємо дві форми власності на яких ґрунтувались ці артілі: кооперативну і приватну, але ніяк не общинну. А значить, різнилися й умови, на яких реалізувались взаємостосунки членів цих ватаг. Прийнято вважати що «основною клітиною була військово-промислова ватага від кількох до кількадесят душ зі своїм старшим, і являла собою рід «кооперативної форми» господарювання громадою з поді-

лом здобичі» [15, с. 175]. При такій формі власності всі члени ватаги були рівні, а обраний ними ватажок був «primusinter pares». Тут на перше місце виходив досвід, який давав ватажку право ставитись до членів гурту по-батьківськи — не тільки опікувати й навчати, але й вимагати. У такого батька є незаперечний авторитет і все що його підтримує — добровільно вручена йому всіма членами ватаги влада, спільні кошти або знаряддя і, нарешті, — досвід, який забезпечував можливість посідати посаду отамана-батька.

Об'єднані загальною метою, засобами її досягнення, спільною корпоративною власністю на знаряддя, спільно обраним ватажком-батьком, та єдиною промисловою територією — така ватага або артіль була й справді як одна сім'я чи родина, як староримська «curia», навіть якщо в ній і не було кровних родичів. Але члени цього куреня відповідали перед батьком не лише кожен сам за себе, але й один за одного. Система поручительства породила інститут побратимства з відповідним ритуалом братання, що дозволяло їм вважатись вже кровними родичами. Цей ритуал ще більше з'єднував членів куреня й сприяв зміцненню всієї корпорації. Всі її члени ставали кровними родичами, єдиним організмом, єдиною сім'єю, яка носила ім'я чи прізвище свого батька, або назву території де була сформована, чи де господарювала. М. Е. Слабченко був переконаний, що такі ватаги кочували або, як він писав, «...коливали в межах певної території з природними бар'єрами. Такі коливання називали куренями. Вони були численні й мали різні назви: курінь Василя Чорного — 17 чоловік, Кизикерменський курінь Семена Гузенка та ін.» [16, с. 215].

Від такої єдності виграла і вся корпорація і кожен окремий її суб'єкт, хоча здавалося треба було б чимось і поступитися заради досягнення спільної мети. Відсуваючи своє «я», свій індивідуалізм на другий план, підкоряючись загальним вимогам, кожен її суб'єкт одержував компенсацію в тому, що відтепер його особисті інтереси представляє ватага, піклується про задовольняння його вимог і несе повну відповідальність, як правову, так і економічну за кожного свого члена. Захищаючи всебічно інтереси кожного члена куреня, він захищав свої інтереси. І навпаки, відстоюючи власні інтереси, курінь відстоював інтереси кожного свого члена. Але така єдність ніяк не заперечувала власної волі. Кожен мав право вільно покинути ватагу. І вже на приватній основі організувати власну артіль, члени якої добираються самостійно на індивідуальній договірній основі. Вільний вихід будь-кого і в будь-який час, ніяк не дає можливість вважати ці ватаги общиною.

Поступово кожен член куреня або ватаги, зібравши певні кошти міг завести власне господарство і заснувати самостійно чи на паях свій зимівник і покинути курінь, залишаючись лише номінально його членом. «То вся та сила власників, середняків, що рідко котрий козак не має 10–20 коней, саме їм належали здебільшого зимівники та хутори, де зчаста по зимівниках об'єднувалось декілька хазяїв» [17, с. 70].

Зимові осередки перших ватаг добичників-промисловців, згодом, з промислових тимчасових баз, поступово перетворюються в багатопрофільні стаціонарні хутори-зимівники фермерського типу ведення господарства, в яких працює і проживає немало людей. Їх кількість залежить від розмірів господарства і його спеціалізації. Значна кількість робітників в зимівниках періоду Нової Січі вимагала й окремого житла [18, с. 14].

У XVI ст., як писав І. Карелін, «...вихід русів з місць свого проживання відбувався не масово» [19, с. 434]. Це здійснювалось організованими ватагами. У XVII ст. також «загроза татарських набігів не сприяла стихійним переселенням поодинці, та й феодальне гноблення в Речі Посполитій викликає масові невдоволення українців» [20, с. 175]. Навряд чи в цей період до запорожців йшли одиниці, як зазначає автор, бо звідки б вони мали джерело своєї військової звитяги? А саме в цей період Запорожжя досягло свого найвищого розквіту і військової могутності. В XVIII ст., ці переходи стають ще більш масовими. «З 1768 по 1774 рік втекло на Запорожжя 3.408 чоловіків і 1.496 жінок. А тільки за 1775 рік в складеному Чертковим «екстракті» позначено втікачів — 5.374 чол.» [20, с. 101]. Це становить 10 % від всіх мешканців Вольностей і половину всього Війська Запорозького [21, с. 120]. Люд, що йшов на Січ перед її зруйнуванням, осідав по зимівниках. Заводили власні зимівники, господарства, родини, укладали слободи.

Отже, можна стверджувати, що зимівник, як господарський осередок виник разом з першими колонізаторами-добичниками і був однією з найдавніших інституцій козацтва. Він завжди відігравав ключову роль в колонізаційних процесах на Півдні України і був першоосною господарської діяльності запорожців. Саме зимівник став праобразом Січі. В ньому концентрувалось економічне життя Вольностей. В зимівнику протікали доволі складні процеси. З одного боку він був носієм традицій козацтва, а з іншого — руйнівною силою соціально-економічних перетворень. Тому роль цієї найдавнішої інституції в історії козацтва важко переоцінити.

Питання вивчення як самого зимівника, так і економічної історії Запорозького козацтва залишається досить актуальними.

Той факт, що запорозькі козаки дійсно з'являлися на теренах Донецького краю ще з XVI ст. підтверджується не лише рядом письмових джерел, а й археологічними знахідками. Р.І. Саенко, наводить дані археологічних знахідок, зокрема залишків деяких козацьких зимівників — укріплених хуторів з речами рибалок-запорожців, які були знайдені біля р. Кальміус у 1931 році під час будівництва металургійного комбінату «Азовсталь» [4, с. 3]. Е. С. Кравченко протягом 4 років досліджував Козацьку Пристань у середній течії р. Сіверський Донець. Поблизу ж селища Богородичне А. В. Кондратьєв досліджуючи крейдяні печери дійшов висновку, що більшість з досліджених об'єктів, скоріш за все, могли використовуватися, як схованки українськими козаками. Інший дослідник М. М. Яцюк, розглядаючи причини заселення Донбасу, робить припущення, що заселення було пов'язане з пошуком запорозькими козаками іншого виходу до Чорного моря. Тому що запорожці, вирушаючи у морські походи проти Кримського ханства й Туреччини, спочатку виходили в Чорне море Дніпром, що було доволі небезпечно, оскільки на початку XVII ст. турки збудували на цьому місці укріплену фортецю Кизикермен та перегородили річку ланцюгом. Отже, козаки повинні були віднайти більш безпечний шлях. На нашу думку цей шлях пролягав від Дніпра до Кодака, потім козаки виходили в Самару, потім із Самари переправлялись у р. Вовчу, а з неї до Кальміусу (25 км) тягнули волоком чи на візках свої човни — «чайки», після чого входили в Азовське море та через Керченську протоку — до Чорного моря. Поверталися цим же шляхом. Безперечно, що при проходженні такого довгого шляху у козаків виникала необхідність у поновленні своїх продовольчих запасів, ремонті човнів, тому було збудовано багато зимівників, пристаней, церковних храмів, які надалі ставали слободами. Так, 1602 р. на правому березі р. Вовчої для збереження цього таємного переходу запорожців була побудована пристань і зимівник поблизу сучасного села Олексіївки Великоновоселківського району. Також вище по р. Вовчій на місці села Андріївки знаходився зимівник, в якому жили козаки запорозької гребної флотилії [5, с. 254].

Вивченню історії заселення Західного Донбасу на превеликий жаль не приділялося належної уваги з боку професійних істориків як за часів радянської влади так і в незалежній Україні. Єдине джерело інформації яке існує сьогодні з цього питання, це «Історія міст і сіл УРСР». Це видання безнадійно застаріло й потребує великої

кількості змін та уточнень, щодо заснування та розвитку більшості населених пунктів, принаймні в Донецькій області. Ми б хотіли звернути увагу дослідників до кола питань пов'язаних із заселенням Красноармійського району та розглядом джерельної бази, а також ознайомити з історією деяких сучасних поселень, які потребують особливого вивчення.

Сучасне с. Гришине, яке налічує досить солідну історіографічну базу (порівняно з іншими населеними пунктами району), має дуже багато «білих плям» у питаннях, що стосуються його заснування. В жодній роботі, присвяченій історії села ми не знайдемо більш менш ґрунтовну гіпотезу відносно заснування цього населеного пункту. Розповсюджена думка стосовно того, що десь за часів Б. Хмельницького у місцевості, яку зараз займає населений пункт, оселився не то козак, не то збіглий кріпак Гриша. Єдиним джерелом, яке може жити цю хибну думку місцевих краєзнавців є «Статистическое описание Екатеринославской губернии», що видане у 1886 році. Автор статті, присвяченій с. Гришине, стверджує, що легенду про заселення цього села йому розповіли місцеві жителі. За переказом з козацьких часів хутір став зростати і перетворився після зруйнування Січі на слободу. На превеликий жаль, аналізуючи історичні документи часів Запорозької Січі та інші письмові джерела кінця XVIII–XIX ст. ми не знаходимо жодних підтверджень існування яких-небудь поселень на дослідженій території. У документах козацької доби дуже часто згадується Гришина пасіка, яку можна було б ідентифікувати і ототожнити з сучасним Гришиним, але вона знаходилась на березі річки Самари поблизу Новоселиці (тепер — Новомосковськ Дніпропетровської області). Перша ж достовірна згадка про цю місцевість (але не населений пункт) має конкретну дату й належить до часів існування Нової Січі. У документі про розмежування запорізьких та донських володінь, який складено військовим осавулом А. Порохнею, зазначається, що ця територія не лише була відома запорозьким козакам, а й належала Донському куреню Полтавського полку. Але населеного пункту, бодай хутірка чи бурдюга тут не зафіксовано.

А. Порохня пояснює походження багатьох топонімів. В документі фігурує могила козака Гриши, який давніми часами був порубаний татарами на тій могилі. Так, після смерті козака Донського куреня Гриши могилу стали називати Гришиною. Дехто з нами не погодиться й поставить питання: чого б це козак ходив сам степами? Та знаючи козацьку службу все легко пояснюється. Ймовірно, на могилі, що знаходилась недалеко Соляного (Бахмутського) шляху, козаки

Донського куреня несли варту, а на самій могилі був встановлений бик (сигнальне вогнище, зроблене з набитих хмизом просмалених діжок). Основна мета таких роз'їздів (варт) полягала у сповіщенні населення та козацьких осередків про наближення небезпеки. Підпаливши бика, роз'їзд знімався й ішов. Можна довго сперечатися з приводу заснування Гришиного, але наші припущення підтверджуються й археологічними дослідженнями останніх років — на території села немає жодної археологічної пам'ятки козацького часу. Таким чином не має й жодних підстав виводити заснування селища з часів козачини.

Історія виникнення слободи Гришине, на наш погляд, пов'язана з часами коли землі південних губерній Російської імперії почали заселяти державними селянами. Ми маємо документи ХУІІІ ст., у яких слобода Гришине у 1799 році називається новонаселеною, тобто нещодавно заселеною. Скоріше за все, новонаселену слободу сусіди охрестили за сталою назвою місцевості (річки, могили), яка на той час уже затвердилася, що й привело до помилки у питанні пов'язаному із заснуванням селища.

Така ситуація з визначенням дати заснування склалася і з багатьма іншими населеними пунктами району. Тому ми вважаємо, що врахування археологічних досліджень при встановленні дати заснування поселення є чи не найважливішим чинником. Так, стосовно населеного пункту Нововасилівки Красноармійського району окрім даних, що село засноване у 1814 році німецькими колоністами-переселенцями не має жодної інформації. Та останні дослідження археологічних пам'яток у басейні р. Солоні дають всі підстави твердити, що ця територія була щільно заселена козаками. Принаймні на відстані 5 км від селища за течією річки виявлено два козацькі поселення. Найдавніші знахідки дають можливість датування козацького поселення поблизу Нововасилівки. Воно було засновано у другій половині ХVІІ ст. й існувало принаймні до кінця ХVІІІ. Наявність великої кількості металевих знахідок біля селища Войково вказує на наявність кузні, що може свідчити про доволі велику кількість населених пунктів поблизу. Розташування їх неподалік місця де р. Солоня впадає у р. Вовчу наводить нас на роздуми: чи не по Солоній проходив «Таємний шлях» запорожців до Чорного моря? Археологічні знахідки в даному випадку дають підставу для перегляду не тільки дати заснування села Нововасилівки.

Не таким вже безлюдним та незаселеним виглядало Дике Поле у другій половині ХVІІІ ст. Постійні сварки за землі між слобідськими, запорозькими та донськими козаками призвели до

встановлення Російським урядом чітких кордонів. Відстоювання своїх прав на землі нерідко призводило до сутичок між конкурентами. В документах, які розповідають про судові позови між суб'єктами самої Запорізької Січі — Донський курінь відстоював права на землеволодіння у Січі в 1751 р. у той же час на кордонах «вольностей козацьких» виникають нові поселення, заснування яких було пов'язане перш за все з маркуванням своїх володінь. У роки існування Нової Січі промисли та відходництво замінювалися придомним господарством. Вартість особистої волі та незалежності дорівнювалася вартості землі. Перші козацькі поселення у верхів'ях казенного Торця виникають у 40–50-х роках XVIII ст. У письмових джерелах того часу вперше згадується козацький зимівник у балці Холодній (сучасне смт Гродівка). Ці землі належали Полтавському полку та були обжиті козаками з давніх часів. Нібито козаки приходили до балки Холодної «животи свої гріти». Ця фраза досить гучна й не точна і може означати, як лікування, так і зимування козаків. Та попри розбіжності в тлумаченні, видно, що населений пункт був заснований запорожцями, а згодом за розпорядженням Катеринославського губернатора Чорткова туди були переселені селяни з Полтавської губернії. У 1795 році у Гродівці мешкало 800 осіб чоловічої статі та була побудована церква.

Виникає дуже багато питань й щодо заснування селища міського типу Новоекономічне. Всього 20 рядків в «Історії міст і сіл» передають 200-річну історію населеного пункту [9, с. 505]. На жаль, традиція писати у загальних рисах про історію населених пунктів Красноармійського району має своїх послідовників і в XXI сторіччі. Так, випущена у 2003 році книга «Красноармейский район. Люди, события, факты», на наш погляд, є виданням компілятивного характеру. Колектив авторів наводить досить дивну гіпотезу заснування населеного пункту: «Селище Новоекономічне засноване в кінці XVIII століття. Первинна назва — Караково — походить від прізвища поміщика — Караков. Надалі при переселенні в село селян Тамбовської, Курської, Воронежської губерній село перейменували в Новоекономічне» [10, с. 24]. Виникає питання: на підставі яких документів був зроблений такий висновок? І це не єдина хибна гіпотеза, яка пов'язана з заснуванням Новоекономічного. Так, в «Сборнике статистических сведений по Екатеринославской губернии» повідомляється, що цей населений пункт був заснований греком-переселенцем із колонії Каракуба. Оселився грек в одній з численних балок у верхів'ях річки Казенний Торець. Саме з Каракубою пов'язують деякі сучасні краєзнавці походження топоніма

Караково [6, с. 37]. Цікаво, що така назва населеного пункту жодного разу не зустрічається в офіційних документах, ані в XVIII, ані в XIX століттях. Натомість в «Описи города Бахмута и его уезда» читаємо: «...деревня Новая ... с левой стороны речки Казенный Торец в оной ветряных мельниц три земля простирается вверх по речке до оврага Терноваго и по обе стороны оврага Грязного, именуемого Каракубою» [1, с. 12–14]. Неодноразово урочище Каракуба згадується в офіційних документах Війська Запорізького періоду Нової Січі. Постійні тяжби за землі (вільності) між Донським і Запорізьким козацтвом в середині XVIII століття призвели до встановлення чітких кордонів. В складеній військовим осавулом Порохнею у вересні 1764 року «Описи земель принадлежащих Войску Запорожскому в Самарской паланке» верхів'я річки Казенний Торець визнані кордоном між Торськими і Запорізькими землями. [11, д. 2863; 12, д. 9333] У верхів'ях Казенного Торця були розташовані запорозькі зимівники, що цілком закономірно для прикордонної території того часу. Грецькі поселення на даній території не згадуються.

Немає згадок про грецькі хутори або греків у цій місцевості і в документах 1779 року. Немає грецьких прізвищ і в церковно-приходських книгах храму Різдва Пресвятої Богородиці. Не знайдено жодної могили з грецькими прізвищами або іменами на старому кладовищі Новоекономічного, проте збереглися могили 1751 року, на яких явно фігурують українські імена: Соломія, Панас.

У своїй роботі про вугільні родовища Катеринославської губернії гірничий інженер Бригонцев згадує про виходи на поверхню вугільних пластів у верхів'ях річки Казенний Торець у балці Каракубовій поряд з селом Економічним-Новим і пов'язує назву Каракуба з тюркським Хара-хоба, що в перекладі означає «Чорна нора». Таким чином, немає підстав пов'язувати походження топоніма Караково ні з греками переселенцями з колонії Каракуба, ні з міфічним землевласником Караковим. Більш правдоподібно пов'язати походження топоніма з ландшафтом місцевості і з видобутком у цій місцевості вугілля.

Збираючи етнографічний матеріал у Новоекономічному, нами була записана дуже цікава легенда. Розповів її мешканець села Новоекономічного Мішин Єфим 1906 року народження. Приведемо її практично без скорочень: «Передісторія мого села цікава і загадкова. А починалося все... Та й хто його знає з чого все починалося, з якого року вести відлік історії села. Та напевно, хоч і називали цю місцевість в далекі часи Диким Полем, не була вона безлюдною. Кочували цими степами хозарські, половецькі, татарські орди,

яких приваблювали щедрі землі та безкраї простори. Залишили кочовики після себе багато пам'яток: таємничі кургани, що височіють над степом, культові споруди, поселення. Навіть назва річки Торець, витоки якої знаходяться на території села, нагадують про те, що колись давно тут перебувало загадкове плем'я торків. Хазяїнували в цих степах і Запорозькі козаки, про яких складено чимало казок та легенд. Кажуть, жив собі у нашому краї козак Ваул, якого братство козацьке вважало характерником. І був у нього млин, що сам борошно молот. І був Ваул видатним ковалем — зброю кував заговорену. І міг каміння підпалити, і тільки йому було це чорне каміння підвладне: йому дарувало тепло і життя, а іншим — смерть. Люті татари обходили ці місця тридесятою дорогою. А байрак, де бурдюг Ваула знаходився, називали Кара Кобою, тобто Чорною корою. З того часу люди той байрак називають Ваул, а село ще називають Караково». Дивний збіг обставин — в архівних документах періоду існування Нової Січі принаймні двічі згадується хутір козака Донського куреня Ваула. Є й більш-менш конкретна адреса — з лівого боку річки Казенного Торця, там де до річки підходить балка, яка простяглася від Гришиної могили.

Суперечливі й відомості про заселення даної території. В працях істориків XIX сторіччя «Материалы для историко-статистического описания Екатеринославской епархии» і «Сборника статистических сведений по Екатеринославской губернии» висловлюються більш-менш однакові версії заселення даної території. Так автор статті про Новоекономічну селянську громаду, яка міститься в збірці статистичних відомостей, стверджує, що громада заснована вихідцями з села Поповка Курської губернії Суджанського повіту. При цьому посилається на роботу В. И. Семеновського «Крестьяне в царствование императрицы Екатерины II», датуючи заснування села 1790 р. В той же час у Семеновського немає жодної згадки про переселення кріпосних (монастирських) селян на землі Азовської губернії. Автор лише констатує факт, що після введення закону про секулізацію в приватній власності протопопів Корінної Пустощі Донцова і Крижановського у 1788 році було 47 душ черкас, які були зайняті на ріллі [5]. Враховуючи етнічну особливість Новоекономічного (населений пункт російськомовний) і його традиції до збереження орловського діалекту (в сучасних умовах), ми припускаємо, що селяни з Корінної Пустощі, швидше за все, були переселені до заснованої в 1795 році слободи Гришине.

Досить заплутаною, на наш погляд, є й історія будівництва церкви, викладена у статті Феодосія. У своїй роботі автор описує історію

заснування багатьох населених пунктів Катеринославської губернії, проте основна увага зосереджена на будівництві церкви. В статті про слободу Новоекономічну, Феодосій говорить, що не знайдено жодних документів щодо виникнення даного населеного пункту. Детальний аналіз його роботи дав нам можливість поставити під сумнів деякі викладені у статті факти. Так, аналізуючи статті про слободу Новоекономічну й місто Бахмут, ми помітили розбіжності. Автор перераховує храми, які знаходились в Бахмуті: у 1709 році перевезена з Таганрогу Троїцька церква, у 1745 р. замість дерев'яної Троїцької побудована кам'яна соборна церква з колишньою назвою, 1763 рік у місті згадується Андріївська і Петропавлівська церкви, 1771 рік — дяк Тимофій Овсієнко посвячений в другого священика Миколаївської церкви. Це дає можливість внести Миколаївську церкву в загальний список. 1770 року в Бахмуті існувала церква Різдва Пресвятої Богородиці. Надалі Феодосій розказує про те, що Миколаївську церкву в 1794 році перенесли в слободу Покровську, Троїцька, Андріївська і Петропавлівська церкви згадуються як діючі у ХІХ столітті, а ось церква Різдва Пресвятої Богородиці вже з 1776 року на території міста Бахмута не згадується [4, с. 73–74]. В той же час Феодосієм наведені документи, що свідчать про будівництво першої церкви в слободі Новій Економічній [4, с. 764–767].

Наведений вище документ дає нам всі підстави вважати, що село Нове не було ранговою (дворянською) дачею (маєтком), а мешканці села не були в кріпосній залежності, як, наприклад, селяни майора Чапліна. Селяни іменуються економічними, тобто захищеними до департаменту державного майна, або, іншими словами, були власністю держави. Нам не вдалося знайти жодного документа, в якому б згадувалося прізвище поміщика Каракова.

Під час розвідок, які проводилися у 2003 році археологічним клубом «Пошук» в північній частині сучасного міста Димитрова (раніше землі належали Новоекономічній селянській громаді) була зібрана колекція фрагментів кераміки козацького типу, знайдені мідні монети середини ХVІІІ століття, мідний хрест, наконечники списів. Даний підйомний матеріал дає нам можливість припустити, що хутір козака Ваула, який згадувався в архівних документах був розташований в балці Каракубовій (вона ж Грузська, Дьякова і в теперішній час Орсовська). На наш погляд, цілком доречно стверджувати, що заснований запорізькими козаками Донського куреня хутір став інтенсивно заселятися після знищення Запорізької Січі біглими селянами і державними переселенцями з Курської, Орлов-

ської, Полтавської губерній, тим паче, що дана міграція населення простежується аж до 1918 року [13, д. 1–17].

Таким чином ми бачимо, що історичне краєзнавство не стоїть на місці, якщо в кінці ХХ століття вчені, краєзнавці, студенти лише починали критику енциклопедичного видання «Історія міст і сіл УРСР», то зараз посилення на цю працю треба робити дуже обережно. В багатьох статтях цієї роботи, присвячених історії населених пунктів, практично немає реальних історичних подій, а історія багатьох населених пунктів укладена в нікчемному обсязі. Питання пов'язані з заселенням багатьох населених пунктів Донецької області не досліджені. Практично не згадуються запорозькі козаки та не відображена їхня роль у освоєнні Дикого Поля.

Таким чином, щодо початку заселення Донецького регіону А. О. Скальковський вважав, що воно стало можливим лише з 70-х рр. XVI ст., з появою місцевого низового козацтва, коли в українському козацтві відбувся розкіл, і було створено Низове Військо Запорозьке. Поява такого сильного військово-політичного об'єднання на межі з Кримським ханством ставало форпостом для татарських нападів, що, з іншого боку, сприяло новому притоку населення в цей регіон і подальшому освоєнню спустошених земель у XVI–XVII ст.

Таким чином, ми бачимо, що протягом XVI–XVII ст. запорозькі козаки дуже часто потрапляли у південно-східний регіон за часів військових походів, а також у мирний час, коли їм спеціальними указами дозволялося тут жити та займатися промисловою діяльністю: мисливством, рибальством, видобуванням солі.

Отже, можна стверджувати, що зимівник, як господарський осередок виник разом з першими колонізаторами-добитчиками і був однією з найдавніших інституцій козацтва. Він завжди відігравав ключову роль в колонізаційних процесах на Півдні України і був першоосною господарської діяльності запорожців. Саме зимівник став праобразом Січі. В ньому концентрувалось економічне життя Вольностей. В зимівнику протікали доволі складні процеси. З одного боку він був носієм традицій козацтва, а з іншого — рушійною силою соціально-економічних перетворень. Тому роль цієї найдавнішої інституції в історії козацтва важко переоцінити. Питання вивчення як самого зимівника, так і економічної історії Запорозького козацтва залишається досить актуальними.

Таким чином, ми бачимо, що заселення південно-східної України її господарське освоєння стало можливим лише з кінця XVI ст. вна-

слідок формування місцевого низового козацтва, яке відбувалося в складних умовах боротьби зі степовими кочовими племенами. З іншого боку, можна зробити висновок про надзвичайно важливу роль українського козацтва у заселенні і господарському освоєнні Донецького краю.

Примітки:

1. *Скальковський А. О.* Історія Нової Січі або останнього Коша Запорозького / А. О. Скальковский. — Дніпропетровськ : Січ, 1994.
2. *Яворницький Д. І.* Історія запорозьких козаків: у 3 т. / редкол. : П. С. Сохань (відп. ред.) [та ін.]. — К. : Наукова думка, 1990–1993.
3. *Пірко В. О.* Заселення степової України в XVI–XVIII ст. / В. О. Пірко. — Донецьк : Україно-культурологічний центр, 1998.
4. *Саенко Р. И.* Из истории основания города Мариуполя / Р. И. Саенко. — Мариуполь, 1997.
5. *Пірко В. О.* До питання про час заснування м. Мариуполя (історіографія і джерела) / В. О. Пірко // Україна–Греція: історична спадщина і перспективи співробітництва : Збірник наукових праць міжнародної науково-практичної конференції, м. Мариуполь, 27–29 травня 1999 р. — Т. 1. — Мариуполь, 1999. — Ч. 1. — С. 254.
6. Українські народні казки, легенди, анекдоти. — К., 1989.
7. *Kronika Marcina Bielskiego.* — Sanok. 1856. — 1358 s.
8. *Ляскоронский В.* Русские походы в степи и поход Витовта на татар в 1399 году // Журнал министерства народного просвещения. Май 43–44.
9. *Лассота Ерих.* Путевые записки / Ерих Лассота. — Спб., 1873.
10. *Ефименко А. Я.* История украинского народа / А. Я. Ефименко. — К., 1990.
11. *Багалеі Д.* Займанщина в Левобережной Украине в XVII–XVIII ст. / Д. Багалеі // Киевская Старина. — Т. VII. — Декабрь, 1883.
12. *Яворницький Д. І.* Історія запорозьких козаків: у 3 т. / редкол. : П. С. Сохань (відп. ред.) [та ін.]. — Т. 2. — К. : Наукова думка, 1990. — 560 с.
13. *Кулиш П. А.* История воссоединения Руси : в 3-х т. П. А. Кулиш — Спб., 1874.
14. *Голобуцький В. А.* Запорозьке козацтво / В. А. Голобуцький. — К., 1994.
15. *Грушевський М. С.* Очерк истории украинского народа / М. С. Грушевський. — К., 1991.
16. *Слабченко М. Е.* Соціально-правова організація Січі Запорозької / М. Е. Слабченко // Праці комісії для виучування історії західноруського і українського права. Вип. III. — К., 1927.
17. ЦДІАУ. — Ф. 229. — Оп. 1. — Спр. 171. — Арк. 14.
18. *Карелин И.* Запорожские городища / И. Карелин // ЗООИД. — Т. IX. — Одесса, 1875.

19. *Водарский Я. Е.* Население России в конце XVII — начале XVIII вв. / Я. Е. Володарский. — М., 1977.
20. *Полонська-Василенко Н.* Запоріжжя XVIII ст. і його спадщина / Н. Полонська-Василенко. — Т. 1. — Мюнхен, 1965.
21. *Кабузан В. М.* Заселение Новороссии в XVIII — первой половине XIX века / В. М. Кабузан. — Москва, 1976.



УДК 342.25

Сергій ЛУКОВЕНКО

Національна спілка краєзнавців України,
об'єднання «Старий рудник»
(м. Димитров)

**ЗАСЕЛЕННЯ ЗАПОРІЗЬКИМИ КОЗАКАМИ
ТЕРИТОРІЇ СУЧАСНОГО
КРАСНОАРМІЙСЬКОГО РАЙОНУ
(на прикладі заселення слобід Селидівка,
Гродівка та Гришине)**

Витоки місцевого самоврядування сягають своїм корінням у глибоке минуле нашої країни, у часи Запорізької Січі. В складі Запорізького війська було два поділи — військовий та територіальний. Саме військо поділялось на 38 куренів, а територія Нової Січі — на вісім паланок. У свою чергу полково-сотенний устрій Січі передбачав одночасно військові та адміністративно-територіальні одиниці (полки та сотні).

На території сучасної Донецької області були розташовані дві її паланки. Кальміуська та Самарська. Перша займала землі між Вовчою, Кальміусом та Азовським морем. Центром її було селище Домаха, яке знаходилося біля гирла річки Кальміус при впадінні в Азовське море. До складу паланки входили два села та 28 зимівників. Це була найменш заселена паланка в Новій Січі. Самарська паланка була розташована по обидві боки річки Самари. Від лівого берега Дніпра на заході до Казенного Торця на сході. Центром її було містечко Самарь (Новоселиця). За свідченнями XVIII століття у Самарській паланці кількість зимівників доходила до 1.158.

Населення паланок складалося переважно з «гніздюків та гречко-сіїв», так звали на Січі сімейних козаків. Гніздюків кликали на війну лише у виняткових випадків. Головним обов'язком їх було годувати січових козаків. В кожній паланці громадою обирався полковник. Він очолював паланкову старшину, яка, в свою чергу, виконувала судочинство. Поселитися на території паланки можна було тільки з дозволу паланкової старшини. Крім того, кожне козацьке поселення у себе на місцях обирало свого отамана.

ЗАСЕЛЕННЯ СЛОБОДИ СЕЛИДІВКА.

У XVI–XVII століттях по Самарі, Вовчим Водам (стародавня назва річки Вовча), Солоній та Кальміусу проходив чумацький «соляний шлях». Цим самим водним шляхом здійснювали запорізькі козаки свої відчайдушні походи проти кримських татар та турок. За переказами саме у верхів'ях річок Кальміусу, Вовчих Вод та Самари існували так звані козацькі «волоки», де запорожці перетягували свої чайки з однієї річки до другої. Ця путь згадується в «Описании Украины» де Боплана. На місці сучасного селища Андріївки, що розташована на березі річці Вовча була козацька переправа. Приблизно в 1757–1768 роках тут була облаштована капличка з іконою Покрова Пресвятої Богородиці, а до неї був відряджений монах з Самарського монастиря для проведення богослужіння.

Вдовж Водяного соляного шляху й будували запорожці свої займища. Козаки крок за кроком просувалися на схід від Дніпра у небезпечний степ, так зване Дике поле, поступово освоюючи його. З часом запорозькі володіння поширилися на територію сучасних Дніпропетровської, Донецької та Луганської областей. Постійні набіги кримських та ногайських ординців викликали необхідність облаштування сторожових постів. Однак, освоюючи дикий степ, запорожці продовжували селитися на берегах малих річок, де засновували свої хутори — так звані зимівники. Так, на березі нашої Гришинки був зимівник козака Гриши, а запорожець Лабза облаштував свою домівку на березі Ковалихи.

В основі назв наших малих річок (Гришинка, Стара Ковалиха, Сінна, Солона, Солоненька, Масляна, Грязна) лежать тільки слов'янські коріння, бо назви ці давали їм запорожці, а вже потім — чумаки та перші переселенці. Мабуть, жодна з наших річок не має стільки версій і легенд про походження своєї назви, як наша Солона (права притока Вовчої). Чи оплакувала козачка свого судженого, який не повернувся з далекого походу; чи сльози невільників, що

злилися в один потік, коли татари забирали їх у рабство; чи чумаки перевернули на її березі свою колимагу із сіллю? Насправді ж, все зводиться до того, що річка несе дуже мінералізовану гірко-солону воду, яка в багатьох прибережних селах вважається непридатною до пиття (а нині й поготів). Але саме легенди про цю маленьку степову річку кличуть нас у дивосвіт «великої книги народної пам'яті».

Так, за однією із них, на березі річки Солона жив запорожець Губа, який займався скотарством та хліборобством. Бо ще з XVI століття ця місцевість вважається козацьким займищем. Тут козак розводили корів, овець та коней. Згодом стали вирощувати жито, пшеницю, ячмінь, овес та коноплю. Але завжди на зимівника переважали промисли — бджільництво, рибальство та полювання. Стосовно козака Губи, то єдина згадка є тільки про Петра Губу, який був полковником Самарської паланки з 1744 року.

За другою легендою засновником поселення був козак на ім'я (вірогідніше — це було прізвисько) Селид. «З майном на трьох возах він нібито переїжджав з Приазов'я в Запоріжжя. Коли вбрід переправлялися через Солону, поламалася вісь одного із возів, і козак вирішив зупинитися в цих краях на зимівлю, а далі вирушати весною. Але ці місця виявились багатими на дичину та рибу. Тому козак змінив своє рішення: він залишився тут жити... Поруч з ним почали селитися на берегах річки Солоній й інші запорожці».

За іншим переказом, ті ж самі козак, тільки переселяючись з Запоріжжя на Кубань при переправі на Солоній зламали свій візок. Та теж вирішили оселитися тут. Отамана звали Селид — на честь його і отримало свою назву нове поселення. Четверта легенда свідчить про недбалість вже чумаків на переправі через річку Солону. Саме відтоді вода в річці стала солоною. А керував чумаками-невдахами ватажок Селид.

Є дуже великі розбіжності відносно походження прізвиська Селид. Найвірогідніше, що воно походить від арабського Сеїд (господар, голова, вождь). Так росіяни від цього імені утворили спочатку Севид, а потім і прізвище Севидов. Правда чи ні, але людська пам'ять зберегла звістку саме про українців, які першими опановували тутешні місцевості.

Однак, слід зазначити, що інтенсивне заселення цієї території почалося лише з другої половини XVIII століття, коли в результаті російсько-турецької війни було покладено край пануванню Османської імперії в Причорномор'ї. Згідно офіційної версії, у 1770–1773 роках за розпорядженням Новоросійської губернської канцелярії в колишніх козацьких займищах на річці Солоній тимчасово осе-

лилися молдавани та волохи (полонені у ході військової компанії 1768–1774 років). Буцімто вони і заснували поселення на місці сучасного Селидова. Та лише в 1782 році Бахмутська провінціальна канцелярія вирішила утворити «поблизу яру Палієвському державну військову слободу» Селидівку.

Волохів і молдован переселили на постійне проживання в інші селища Бахмутського повіту, а на їх місце прибули козаки Миргородського полку. В наступні роки сюди переселилися селяни з Полтавської, Чернігівської та Харківської губерній. В документах того часу слобода згадується, як «многолюдная, с населением довольно зажиточным». До речі, перші державні слободи у нашому краю з'явилися, як раз, на берегах Вовчої (Олексіївка, Андріївка) та її притоках (Селидівка). Виняток — це лише наша Гродівка на березі Казенного Торця.

Стосовно назви Салидівка та байки про сало, то в жодному акті межування кінця XVIII століття такої назви поселення не має. Більш того, відомі прізвища всіх землемірів, які проводили межування Павлоградського та Бахмутського повітів. Так землі під дачу слободи Селидівка ще в 1788 році межував землемір Самойлович. Згідно того акту «казенным поселянам» тоді належало 11.928 десятин придатної та 108 десятин непридатної землі.

У 1797 році в слободі державних селян Селидівка мешкало вже 510 чоловіків та 417 жінок, переважно це були українці. Тоді ж мешканці слободи під керівництвом волосного писаря Д. В. Глушичова стали клопотати про відкриття у себе самостійного приходу і будівництва церкви святителя Миколи чудотворця. Уповноваженими від громади були обрані старшина О. Папета, виборний Ф. Рибальченко та І. Боровко і С. Рева. 13 травня 1798 року протоієрей П. Расевський «по надлежащему чиноположению» освятив місце під церкву, положив закладку її будівництва та встановив хрест. А вже 18 липня 1798 року диякон Федір Курилов, згідно проханню Селидівської громади, був «произведен в священника в слободу Селидовку к строящейся Свято-Николаевской церкви».

ЗАСЕЛЕННЯ СЛОБОДИ ГРИШИНЕ

Багато поетичних та прозаїчних рядків присвячено нашому рідному краю. Але жодний з них не може порівнятися глибиною та чарівністю с народними переказами і легендами. Достатньо згадати «Думу про отамана Сінгура», записану в селі Сергіївка Красноармійського району, яку сміливо можна поставити в один рядок с видатними фольклорними пам'ятниками минулого.

А поки краєзнавці та історики Красноармійського району сперечаються про те, як і коли виникло село, хто заснував його, мешканці селища Гришине, на території якого й було поселення, розповідають легенду про запорізького козака Гришу. Нібито ще в XVI столітті оселився на березі маленької річці запорожець Гриша. Заснував тут зимівник, з якого й бере свій початок Гришине. Займався він тут скотарством та хліборобством, але людська пам'ять, перш за все, зберегла спогади про його велику пасіку.

В пам'ять про засновника селища його ім'я отримали річка Гришинка (ліва притока Бика), казенна слобода, а згодом і державне село Гришине (бо кріпацтва тут ніколи не було). Стосовно імені або прізвиська Гриша (наголос на останній склад), то подібних топонімів було дуже багато на теренах Самарської паланки. Так на «козацькій» Самарі було сім бродів, одним із яких звався Гришин брід. А Самарському монастиреві належав Гришин хутір.

Офіційно вважається, що поселення на місці колишнього козацького зимівника (це було дуже поширене явище у нашому краю) заснували козаки та селяни з Півночі України. Сталося це, приблизно, в 70–80-х роках XVIII століття. Після знищення Запорізької Січі (1775 рік) на її землі стали примусово переселяти селян з інших губерній Російської імперії. До 1784 року Азовською губернською канцелярією на ці землі було переселено 53.511 душ чоловічої та 44.098 душ жіночої статі. Також було роздано поміщикам та під казенні слободи 4.470.302,5 десятини землі.

Та на відміну від казенних слобод Гродівки, Селидівки та Ново-економічного, Гришине було однодворцьким поселенням. Такі поселення створювалися царським урядом Російської імперії переважно з запорізьких козаків, стрільців, службових людей, вояків («из низших разрядов») для охорони південних кордонів імперії. Згідно реформи 1766 року таким поселенням з початку нарізали по 60, а потім вже — по 30 десятин землі (як у випадку з Гришиним) на кожен двір. Відсіль і назва «однодворці». Більш того, Сенатський доклад від 21 червня 1798 року передбачав «земель однодворцев, принадлежавших им и их предкам... не трогать».

У 1793 році населення Гришиного складало 212 чоловіків та 153 жінки. А вже в самому кінці століття в слободі було сто дворів та мешкало 250 душ чоловічої статі. В документах початку XIX століття (1808 рік) Гришине згадується, як «село однодворцев, казаков, войсковых обывателей, казенных поселян» и економічних селян. Громада села тоді володіла 14.018 десятинами придатної та 1.001 десятиною непридатної землі (межування проводив землемір Павловський).

Коли у 1799 році громада слободи Нова (сучасне селище Ново-економічне) вирішила побудувати у себе церкву, «купленную... в городе Бахмуте, ценой 600 рублей», то головними вкладниками та головними діючими особами будівництва були отамани Яків Трегубов, Денис Прокоф'єв та отаман Гришинської слободи Яків Максимович Черкасов.

А в самому Гришині першу церкву Покрова Пресвятої Богородиці побудували тільки в 1804 році.

ЗАСЕЛЕННЯ СЛОБОДИ ГРОДІВКА

Майже одночасно з будівництвом козаких хуторів на Самарі та Вовчих Водах запорожці освоювали берега малих річок та схили численних балок і байраків. Козачі поселення були на притоках Бика (Гришинка і Стара Ковалиха), Вовчої (Солона і Солоненька). На території сучасного Красноармійського району хутори запорожців були розташовані головним чином між річками Солоненька та Казенний Торець. «В обширных, роскошных и богатых степях между Торцом и Солоненькою часто проживали запорожцы и «грели свои животы». На степових теренах «запорожских вольностей» у ті часи населення було вкрай нечисленним. На ці землі, підконтрольні Запорозькій Січі, переселялися лише «беглые людишки» та відчайдухи з українських та російських селян.

Про зимівник в Холодній балці (сучасна територія селища Гродівка) згадує Д. І. Яворницький в описі Кальміуської паланки в своїй «Історії запорізьких козаків»: «В ней было известно два села — Ясеноватое и Макарово, и двадцать семь зимовников: В Лозовом яру на Терсе, Широком на Каменке, в балках Холодной, Сухой...» І більшість сучасних істориків та краєзнавців дотримуються тези, що в Холодній балці в час Нової Січі був таки козацький зимівник.

Але згідно версії відомого письменника В. М. Зеленського першими поселенцями на схилах Холодної балки були 80 запорожців Полтавського полку, які залишилися вірними російському цареві Петру І. Ці козаки й заснували поселення в Холодній балці. «В... церкви велась летопись, в которой значилось: село Гродовка основано в начале XVII века выходцами из куреней запорожского казачества... и далее перечислялись фамилии казаков: Сердюк, Спесивый, Пышный, Сивокон, Сидоренко, Петренко, Собакаръ, Кириченко, Судак, Моргун, Безручко, Дикий...».

Та офіційна версія вказує на інше. По указу генерал-губернатора Азовської губернії В. О. Черткова сюди, в Холодну балку, після 1775

року стали примусово переселяти козаків та селян з сусідніх зимівників та займищ. «Запорожцы, согласно видам и желанию губернатора Черткова, со всех сторон стали стягивать к себе на жительство семейный и оседлый народ малороссийской нации». Ось так і виникла слобода Гродівка. Гродівка — це яскравий приклад, як суто вільне козацьке поселення (село «поселян, именуемых войсковыми обывателями») згодом перетворили на «село казенного ведомства».

Вважається, що особисто Черткову, у відомстві якого й було розселення запорізьких козаків на нових землях, і належить теза про пропозицію: заснувати поселення та назвати його своїм ім'ям. Стосовно цього, перекази повідомляють, що поселення, яке виникло на місці козацького зимівника, заснував козак Максим Родов. С ним пов'язано кілька легенд, записаних місцевими краєзнавцями О. Г. Безручко та Б. П. Єкасьовим.

Перша — «Во время одного из набегов татары захватили в плен жителей казачьего хутора. Среди них оказалась и дочь старшины. Отец пообещал, что отдаст дочь замуж за того, кто освободит ее из татарской неволи. И тогда в погоню отправился один казак. Звали его Максим Родов. Он давно любил дочь старшины, но был очень бедным, и родители девушки не разрешали им встречаться. Долго и мужественно бился казак с татарами, но освободил свою невесту. На месте, где они поселились, возникло село, которое назвали Родовкой».

Друга — «Високий і стрункий з гострим поглядом розумних карих очей, суворий і вольовий, він тримався з підлеглими, що вони розуміли його з півслова, не задумуючись, ішли за Максимом у вогонь і воду. Родов був сильним і витривалим, любив боротьбу... Він вміло володів шаблею, цьому вчив і козаків, а батоном міг у будь-кого вибити шаблю з рук. Він був дуже гарним і подобався дівчатам, та одружуватись не спішив. Знайшов собі пару вже коли був зрілим чоловіком. А за дружину взяв найкрасивішу дівчину, яку знайшов серед поселенців... Помер Максим Родов у 90-річному віці. Ховали його з усіма козацькими почестями».

Але не існує жодного документа, де згадується Родівка. У всіх документах кінця XVIII століття є згадки тільки про Гродівку (Городівку). Більш того, у спогадах мешканців Гродівки частіше згадуються зовсім інші герої. Так, є спогади про козаків Дмитра Татара та його сина Тараса, які збудували перший міст через наш Торець.

Перші документальні, як раніше стверджували радянські джерела, згадки про Гродівку відносяться до 1750 року, коли вже Холодна балка значилася, як займище запорозьких козаків. Але згідно офіційної версії, сама Гродівка була заснована лише тільки

в 70-і роки XVIII століття. Серед перших переселенців були селяни з Полтавської, Сумської та Катеринославської губерній (таких губерній до 1802 року не існувало). Вже на 17 квітня 1793 року в казенній слободі Гродівка мешкало 438 чоловіків та 369 жінок, а в 1799 році — 418 чоловіків та 381 жінка.

Коли у мешканців слободи виникла потреба у власній церкві, то для клопотання про будівництво храму громада вибрала своїх повірених в особі отамана Пилипа Сердюченко, сотника Івана Мальца, козаків Остапа Павлика, Лук'яна Сідога та Михайла Нестеренко. Дозвіл на будівництво церкви у слободі клопотав сам правитель Катеринославського намісництва генерал-губернатор В. В. Нечуй-Каховський. Преосвященний Іов Феодосійський і Маріупольський 16 травня 1793 року дозволив та благословив «устроить в казенной слободке церковь во имя Успения Пресвятой Богородицы». Громада відмежувала під церкву 120 десятин землі, а «исправлял в ней христианские требы» священник Данило Кіяниця. Про першу дерев'яну гродівську церкву згадується ще в «Описании г. Бахмута и его уезда...» — «...с правой стороны оврага Журавлева в оном церковь во имя Успения Пресвятой Богородицы...» (1799 рік). До речі, громада Гродівки володіла 12.415 десятинами придатної та 2.328 десятинами непридатної землі (межування 1801 року).

Примітки:

1. *Феодосий Макаревский*. Материалы для историко-статистического описания Екатеринославской епархии. Церкви и приходы прошедшего XVIII века. — Екатеринослав : Типография Я. М. Чаусского, 1880.
2. Геометрическая генеральная карта Екатеринославского наместничества с описанием провинций и прочих земель, оное составивших. — 1787.
3. Описание г. Бахмута и его уезда со всеми лежащими в них дачами, какое число мужеского и женска пола, с какою мерою земель, со внесением экономических примечаний. — 1799.
4. Описание к Атласу Екатеринославского наместничества. Изъяснение Павлоградского уезда. Сколько в оном и под какими селянами состоит удобной и неудобной десятин земли и на оной мужска и женска пола душ и чего владения. — 1787.
5. Планы дач Генерального и Специального межевания Екатеринославской губернии // Аннотированный реестр описей РГАДА. — Фонд № 1354 : Бахмутский уезд.
6. Справочная книга Екатеринославской Епархии : Издание Екатеринославской Духовной Консистории. — Екатеринослав : Типография Братства Святого Владимира, 1908.

7. Сборник статистических сведений по Екатеринославской губернии. — Т. 2 : Бахмутский уезд. — Екатеринослав, 1886.
8. *Семевский В.И.* Крестьяне в царствование императрицы Екатерины II. — Том I. — СПб. : Типография М. М. Стасюлевича, 1903.
9. *Яворницький Д.І.* Історія запорізьких козаків. — Т. 1. — Львів : Світ, 1990.
10. *Макидонов А.В.* Персональный состав административного аппарата Новороссии XVIII века. — Запорожье, 2012.
11. *Моргун Ф.* Безсмертна душа України. — Донецьк : Донбас, 1994.
12. Відома і невідома Олексієво-Дружківка. Історико-краєзнавські дослідди. — Донецьк : Видавництво «Донбас», 2012.
13. Запорожці. До історії козацької культури. — К. : Мистецтво, 1993.
14. Земля, оспівана легендами. Бібліографічний покажчик. — Краматорськ, 2010.

УДК 94(477.63)

Лариса МОІСЕЄНКО

Красноармійський індустріальний інститут
Донецького національного технічного університету

КОНГРЕГАЦІЯ ЯК ФОРМА ЦЕРКОВНОГО УПРАВЛІННЯ МЕНОНІТІВ

Конгрегація — форма церковного правління, в основу якої покладено принцип незалежності кожної конкретної громади віруючих (конгрегації) від світських або церковних властей і повна їх самостійність

В статті розглянуто принципи управління менонітськими колоніями. Показано, що принципи самоврядування дозволили менонітам зберегти свою національну ідентичність, сприяли їх економічному та культурному розвитку.

Останнім часом ми все частіше звертаємося до аналізу минулого. Здійснюючи ретроспективний аналіз, намагаємося дослідити ті сторони, що вимагають незаангажованого дослідження, або переосмислення. Ці розвідки здійснюються з метою врахування негативного досвіду, недопущення повторення помилок та використання досвіду позитивного.

Вже давно Україна не розглядається як ареал розповсюдження православ'я й греко-католицизму. Православні, католики, іудеї, старообрядці, лютерани, меноніти, адвентисти, мусульмани, молотани, баптисти — ось той неповний перелік релігійних конфесій, які здавна існували на території України, особливо на Півдні, в кінці XIX–початку XX ст. Ці конфесійні спільноти не тільки існували, вони зробили значний внесок в засвоєння та економічний розвиток окремих регіонів України. В цьому контексті історія України складна та своєрідна, як історія всіх країн з традиційно яскравою етно-конфесійною палітрою.

Формування поліконфесійної та поліетнічної структури населення України відбувалося в декілька етапів під впливом різних факторів. Але, як зазначали дослідники південної та степової України В. Пірко, П. Лаврів та багато інших, незважаючи на всебічну підтримку царським урядом вихідців іноземних держав, що селилися в межах Росії, домінуючу роль у цьому процесі продовжувало відігравати місцеве (українське) населення.

В нашій статті мова піде про менонітів, що з'явилися в Російській імперії в якості іноземних колоністів, запрошених Катериною II для засвоєння південних земель, отриманих після приєднання Криму. Меноніти — самобутня етнонаціональна група (голландці, фризи, німці) і водночас соціокультурна та релігійна громада духовних послідовників протестантського лідера анабаптистів Менно Сименса.

Історія менонітів досліджується в Україні доволі активно, як такої конфесії, що змогла зберегти свою ідентичність в умовах Російської імперії. Крім того, меноніти мали специфічну форму самоврядування (конгрегація), особливе ставлення до землеробської праці (такої, що доручена їм Богом), зробили внесок в розвиток економіки губернії, мали високий рівень освіченості, тощо

Серед дослідників, що присвятили свою увагу вивченню історії менонітів: М. В. Романюк — аспірант кафедри історіографії, джерелознавства і спеціальних історичних дисциплін ЗДУ; Н. В. Осташева-Венгер — доцент кафедри загальної історії Дніпропетровського національного університету; О. І. Безносів — старший викладач тієї ж кафедри; О. В. Безносова — науковий співробітник Інституту українсько-німецьких досліджень Дніпропетровського національного університету; М. В. Крилов — доцент кафедри географії України Мелітопольського державного педагогічного університету тощо.

Меноніти прийняли рішення про переселення в Росію з декількох причин. По-перше, їм були запропоновані досить вигідні економічні умови. Але більш важливим було для віруючих обіцянка

російського уряду про нерозповсюдження на них військової повинності та автономія общин у церковних справах [1]. Вони були розселені в Катеринославській губернії.

З часом із сільськогосподарської громади меноніти перетворилися на особливе суспільство. Для цього були свої передумови: з давніх часів життя менонітів базувалося на своєрідних демократичних засадах, зокрема традиціях обирати своїх керівників, вчителів та дяконів, які формально відповідали перед своїми виборцями. Можливість жити в самоізолюваних та саморегульованих поселеннях, що складалися з багатьох сіл, давала змогу менонітам поширювати традиційну систему самоврядування в нових місцях, зберегти свої історичні та релігійні засади. Результатом такої організації самоврядування в менонітських колоніях Молочанського округу Таврійської губернії стало втілення важливих проєктів, які суттєво покращили стан територіальної громади та сприяли її економічному піднесенню.

У 1823 р. на півдні України вже було засновано 159 поселень – колоній, об'єднаних в колоністські округи. Уже на початку XIX ст. колоністи в Катеринославській губернії проживали в понад 50 колоніях, які знаходились у Катеринославському, Олександрівському, Маріупольському та Новомосковському повітах [2, с. 19–22]. В кінці XIX ст. вони з'явилися і в Бахмутському повіті. Уже на початок XX ст. вони становили відносно заможну, релігійну християнсько-пацифістську громаду.

Система управління менонітською церквою відповідала принципам конгрегаційного устрою релігійного життя, яким слідували меноніти як представники одного з напрямків Радикальної Реформації — поміркованого анабаптизму. Суть цього принципу полягала в тому, що кожна община-церква (конгрегація) об'єднувала кілька мілких помісних общин із загальним релігійним центром та мала право повного внутрішнього самоврядування [3].

З самого початку менонітські колонії, як і колоністи інших національних та релігійних меншин, опинилися під дією подвійної адміністративної системи. 6 квітня 1800 року для управління іноземними колоніями Новоросійського краю (територія Катеринославської, Таврійської та Херсонської губерній) була заснована Контора опікунства новоросійських іноземних поселенців. До її обов'язків входило: вибір та купівля земель для поселення іноземців; забезпечення проїзду колоністів до місця їх майбутнього проживання; наділення їх землею; видача позичок на влаштування; вирішення спірних питань; вона повинна була слідкувати за порядком

у колоніях, сумлінним веденням колоністами своїх господарств та вчасним надходженням до казни боргів та податей. 22 травня 1818 р. Контора була реорганізована в Опікунський комітет іноземних колоністів південних регіонів Росії. Місце знаходження Комітету спочатку був Херсон, потім Катеринослав, а його філіали знаходилися в Катеринославі, Херсоні та Бессарабії. У 1821 р. Комітет був перенесений в Одесу, де і залишався до своєї ліквідації у 1871 р. На місцях іноземні колонії управлялися «смотрителями», що входили до штату Контори опікунства (з 1818 р. — Опікунського комітету), округними та сільськими «приказами». Згідно з Маніфестом від 1763 р., іноземні переселенці в Росії мали право на широкую автономію та самоуправління у справах, що стосувалися внутрішнього життя колоній. Община віруючих для менонітів завжди була основною формою та найбільш впливовою дисциплінарною інстанцією. Всі питання, що стосувалися общини обговорювалися на Братській раді — зборах всіх членів громади. Загальні збори колоністів кожного поселення (сход) обирало зі свого складу сільський «приказ» (Amt) у складі старшини (Schulz), двох-трьох засідателів (Beisitzer), що затверджувалися Конторою, та найманого писаря. Старшину і засідателів обирали на два роки. Приказ стежив за порядком у колоніях, станом справ у господарствах колоністів, складав звітні відомості та надсилав їх у контору, слідкував за належним витрачанням казенних позичок, своєчасним надходженням податків, розбирав дрібні спірні питання. Функції церковних старшин полягали в проголошенні проповіді, здійсненні обряду хрещення, хлібопреломлення, затвердженні проповідників та дияконів, головуванні на загальних зборах, турботі про церковну дисципліну, нагляді за діями проповідників та дияконів. Колоністські землі були поділені Конторою на округи. Кожний сільський приказ посилав або старшину, або когось із засідателів на окружний сход (Kreis-Versammlung). Тут обирався окружний приказ, що складався з окружного голови та трьох чи більше засідателів та затверджувався Конторою. Для технічної роботи залучався необхідний штат писарів. [4]. Але будь-які рішення, що приймалися об'єднаннями (конференціями) менонітських церков мали рекомендаційний характер та повинні були затверджуватися на загальному зібранні кожної окремої общини.

Протиріччя між світським та церковним самоврядуванням, що склалися відповідно до принципів устрою в іноземних колоніях в Російській імперії, свобода в трактуванні церковної дисципліни створювала в осередку менонітів багато протиріч. Внутрішні проблеми меноніти вирішували різними шляхами: самостійно або за

допомогою органів опікування іноземними поселенцями. У тому випадку, коли не можливо було вирішити проблеми на місцевому рівні, то зверталися за допомогою до міністра внутрішніх справ (оскільки меноніти в церковному відношенні не належали до Міністерства державного майна). Міністр же внутрішніх справ вимушений був покладатися на думку Генеральної консисторії Євангеліческо-Лютеранської церкви Росії як представниці вищої духовної інстанції для протестантів імперії. Такі обставини викликали незадоволення в осередку менонітів. Тому більшість менонітів позитивно сприйняла звістку про надання менонітському Церковному Конвенту в 1851 р. права вирішувати проблеми релігійного та дисциплінарного характеру. Інша частина менонітів розцінила розширення повноважень Церковного Конвенту як порушення автономних прав общин. Так, наприклад, саме Молочанський Церковний конвент прийняв рішення про позбавлення менонітських прав представників братського руху, що зароджувався на Молочній, хоча це право мала зробити Братська рада общини. До речі, саме ця обставина стала поштовхом до організації представниками братського руху самостійну общину. В 1872 р. було створено «Крещенное по вере объединенное менонитское братство», яке вирішувало цілий комплекс проблем, в тому числі і релігійних, братських менонітів.

У 1871 р. національні округи були ліквідовані. Замість них з'явилися волості. Окружні прикази змінили волосні правління (у тому ж складі). Меноніти здобули статус поселенців, були зрівняні в церковних та соціальних правах всередині общини та перейшли під відомство місцевих та губернських властей. Церковний Конвент переживав кризу. Лише згодом були вироблені більш чіткі та прийнятні для всіх форм взаємодії між різними менонітськими общинами та вироблення загальної позиції у ставленні до держави [5].

У 1880 р. Департамент духовних справ іноземних сповідань був виділений в самостійну установу, а в 1881 р. знову переданий до складу Міністерства внутрішніх справ як частина загального Департаменту духовних справ, який і здійснював нагляд за церковними справами менонітів.

Новий курс уряду призвів до позбавлення менонітів (та інших іноземних поселенців) колоністського статусу, але й значно скоротив їх релігійні права та свободи. Перед усе, скорочення прав стосувалося організаційних та контрольних функцій церковного самоврядування. Не всі зміни були схвально прийняті менонітською спільнотою, але ж і не викликали серйозного опору [6].

У радянські часи менонітські традиції самоврядування дістали своє останнє відображення в заснуванні та діяльності «Менонітської Спільки». Завдяки її діяльності ця меншина змогла запобігти неминучому економічному крахові та витримати тиск нового революційного режиму. У середині 20-х років ХХ ст. «Менонітська Спілька» завдяки економічним успіхам і допомозі жертвам голоду заслужила найвищу довіру менонітів і згуртувала людей різного віку, статі і соціального стану. Меноніти дотримувалися ідеї розриву з навколишнім світом, державою та суспільним ладом. Вони вважали, що істина церква повинна бути общиною святих, відроджених, не повинна бути церквою державною. І не дивлячись на певні відмінності в течіях менонітів щодо управління та зовнішніх зв'язків з оточуючим світом, вони відстоювали автономію та самостійність в церковному управлінні. Саме солідарність менонітів неодноразово перешкождала більшовикам нацьковувати їх один на одного. Але не витримавши тиску радянської влади, остання група менонітів емігрувала з Радянського Союзу у 1939 р. [7].

Примітки:

1. Отчет Екатеринославского епархиального училищного совета о состоянии церковноприходских школ и школ грамоты в Екатеринославской епархии за 1893–1894 учебный год. — Екатеринослав : Тип. братства св. Владимира, 1895. — 112 с.
2. Карев А. В. Евангельско-Христианское движение в России / А. В. Карев // Братский Вестник. — 1957. — № 4. — С. 9.
3. Отчет о приходе, расходе, остатке денежных сумм Общества вспомоществования учащим и учившим в церковных школах Екатеринославской епархии // Екатеринославские епархиальные ведомости. — Екатеринослав, 1908. — № 13. — С. 25, 782.
4. Отчет о приходе, расходе, остатке денежных сумм Общества вспомоществования учащим и учившим в церковных школах Екатеринославской епархии // Екатеринославские епархиальные ведомости. — Екатеринослав, 1908. — № 7. — С. 121–123.
5. Открытие общества вспомоществования учащим и учившим в церковных школах Екатеринославской епархии // Екатеринославские епархиальные ведомости. — Екатеринослав, 1908. — № 2. — С. 59–63.
6. Отчет о приходе, расходе, остатке денежных сумм Общества вспомоществования учащим и учившим в церковных школах Екатеринославской епархии. // Екатеринославские епархиальные ведомости. — Екатеринослав, 1910. — № 18–38.

7. Меноніти — меншина, що майже зникла з історичної пам'яті [Електронний ресурс] // Радіо Свобода. 31.08.2001. — Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/880061.html>. — Назва з екрану.



УДК 94:342.25(477.54/.62)«165/176»

Сергій ПЕТРОВ

Харківський національний університет радіоелектроніки

ДО ДЕЯКИХ АСПЕКТІВ ІСТОРІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СЛОБІДСЬКОЇ УКРАЇНИ У 1650-Х–1765 РОКАХ

У статті аналізуються особливості та основні етапи розвитку місцевого самоврядування Слобідської України у часи існування слобідських козацьких полків у 1650-х–1765 рр. Значна увага приділяється повноваженням та компетенції посадових осіб місцевого самоврядування, які існували у зазначений час, а також їх місцю загальній системі влади на Слобідщині. Визначаються негативні риси і тенденції місцевого самоврядування Слобідської України та їх причини, а також історичне значення козацької автономії слобідських полків у подальшій долі регіону.

Ключові слова: слобідські полки, місто, городовий отаман, війт, місцеве самоврядування, Слобідська Україна.

Слобідська Україна — історико-географічний регіон на північному сході українських етнічних земель, що сформувався протягом XVII–XVIII ст. з переселенців з Лівобережної та Правобережної України. Колонізуючи Слобідщину, ці переселенці несли із собою українські традиції та звичаї, зокрема, й місцевого самоврядування, яке базувалось на звичаєвому праві, а також трьох Литовських статутів (1529, 1566 та 1588 рр.).

У цій роботі автор аналізує особливості традиційного козацького самоврядування Слобідської України, що існувало у часи колонізації регіону та слобідських полків (1650-ті–1765 рр.). Варто зауважити, що проблема місцевого самоврядування на Слобідщині

козацької доби є маловивченою темою історії регіону, що, зокрема, пов'язано з тим, що архіви слобідських полків неодноразово зазнавали значних втрат через пожежі. Завданням цієї статті є виявлення як позитивного досвіду, так і негативних тенденцій зазначеної доби.

Як зазначено вище, переселенці до Слобідської України несли із собою і традиції місцевого самоврядування. Це стосувалось не тільки поселень, в яких громада обирала отамана (городового — у полковому центрі чи гетьманській резиденції) або курінного у сотенних поселеннях [8, с. 321–322, 324], але й міст, значна частина з яких на Лівобережній та Правобережній Україні мали магдебурзьке право, яке надавало право на самоврядність та податковий, судовий та земельний (разом з правом власності на міські землі) імунітет від феодалів. Воно встановлювало порядок проведення виборів, склад та функції міської адміністрації, регулювало питання суду, цивільного і кримінального права, купецьких об'єднань, цехів, а також торгівлі та сплати мит і податків. Міста мали також торговельні та податкові пільги, що давало змогу стимулювати економічну активність. Адміністрацію міст, що існували на засадах магдебурзького права, очолювали війти, які обирались міським населенням і мали перебувати на цій посаді довічно. Також існувала рада, що складалась бурмістра та райців, у віданні якої перебували міське господарство, торгівля, питання оборони та контактів з органами влади вищого рівня. Існував лавочний суд (складався з суддів – лавників), які вирішували на чолі з війтом конфлікти і виносили ухвали за кримінальними та цивільними справами, аж до смертних вироків [8, с. 323]. Ці посадові особи разом міськими писарями у Козацькій державі брали участь у Генеральних радах для вирішення «військових та міських справ» [8, с. 289], але з часом полкова старшина почала втручатись у справи таких міст, особливо, що стосується міських земельних угод. Інші ж міста мали ратушу, на чолі якої стояв городивий отаман [8, с. 323].

На Слобідській Україні першими представниками місцевого самоврядування при заснуванні поселень ставали отамани-осадники, які обирались громадою. За козацькою традицією, російських воевод ставили перед фактом існування в поселенців отамана (так, приміром, відбувалось при оселенні Харкова, Сум [3, с. 29], Балаклії [9, с. 20], Салтова (нині — Верхній Салтов) [4, с. 34–35; 6, с. 432], Богодухова [3, с. 37], Вовчанська [6, с. 434], Суджи [4, с. 44] тощо), який представляв українське населення у відносинах з воеводою [1, с. 20; 4, с. 34]. Воевод царський уряд надсилав до значних посе-

лень, які засновували українці, навколо яких утворювалася округа («повіт»). Також воеводи мали займатись облаштуванням міста та організацією його оборони. Водночас, отамани відали всіма місцевими справами, зокрема, міськими, земельними та торговельними [2, с. 19, 26–27; 1, с. 22–23], хоча компетенцію щодо будівельних та фіскальних питань намагались на себе перебрати воеводи [2, с. 78–79]. Природно, що конфлікти з російськими воеводами та російськими служилими людьми були виникали дуже часто [1, с. 22–23; 2, с. 88–89; 3, с. 80–82; 4, с. 21–22, 34].

У 1658–1659 рр. приблизно одночасно формуються Харківський, Сумський та Охтирський полки, адже Острогозький полк формально існував з 1652 р. з оселенням І. Дзінківським м. Острогозька. Пізніше з'явилися Балаклійський (1669–1677 рр.) та Ізюмський (1685 р.) полки. Козацькі полки формуються за тим самим принципом, що і в Козацькій державі. Але на Слобідщині найвищими посадовими особами були полковники, які підпорядковувались російським цивільним та військовим органам влади. Протягом кінця XVII–середини XVIII ст. це була низка цивільно-адміністративних (Белгородський розряд (1650-ті–1706 рр.), Розрядний приказ (1660-ті–1687 рр.), Приказ Великої Росії Посольського приказу (1687–1708 рр.), Київська губернія (1708–1722 рр., у 1719–1722 рр. її Белгородська провінція), Белгородська губернія (1727–1765 рр.) та військових (Белгородський полк (середина 1660-х–середина 1700-х рр.), бригадир слобідських полків (1707–1711, 1733–1765 рр.), Українська дивізія (1718–1765 рр.), Військова колегія (1726–1765 рр.). Окремо слід зазначити про дві Комісії з упорядкування слобідських полків — О. Шаховського (1732–1743 рр.) та Є. Щербініна (1762–1764 рр.), які займались проведенням «модернізаційних» реформ. Канцелярія «Комісії Шаховського» до того ж у 1734–1743 рр. була складовою системи адміністративного та військового управління слобідськими полками між самими полками та Белгородською губернською канцелярією і Воєнною колегією [15, с. 67–69].

Саме з утворенням полків відбувається розмежування функцій між козацькими полковниками та російськими воеводами: перші опікувались всім українським населенням, а другі — мали загальний нагляд за порядком та у їх віданні перебувало російське населення в повітах. Остаточо процес розмежування функцій завершився наприкінці 60-х років XVII ст., коли слобідські козацькі полки отримали царські жалувані грамоти від московського царя Олексія Михайловича, які підтверджували збереження традиційної

«черкаської обикності» [6, с. 449], хоча складності відносин між полковниками і отаманами, з одного боку, та воєводами, з іншого — це не зняло.

У містах у 2-й пол. XVII ст. формується прошарок міщан, про що, зокрема, свідчать переписи населення м. Харкова 1660-х рр. [1, с. 24–25; 2, 55–56; 12], м. Сум [4, с. 145; 19, с. 9], Острогозька [4, с. 58], описи інших містечок Слобідської України (Богодухова [4, с. 37–38], Балаклії [4, с. 123], Лебедина [4, с. 105], Суджи [4, с. 50–51], Валок, Салтова та Ворожби (поблизу м. Сум) [19, с. 9]). Відтак міське самоуправління поділяється на городових отаманів та вїттів, які відповідно займались питаннями козацького та міщанського населення [1, с. 29–30; 4, с. 123]. Вїтти мали опікуватись питаннями суду міщан, зокрема, майновими протиріччями, нотаріату, міського господарства, стежити за станом доріг та мостів, здійснювати контроль за цінами і вагами, торгівлею, діяльністю цехів і шинків, за правопорядком, санітарним станом та пожежною безпекою, збором податків [1, с. 31–32]. Примітно, що у Харкові на початку 1660-х рр. вїт віддав ще й селянами не тільки самого міста, а й низки навколишніх сіл, а також є єдина згадка про «лавників», датована 1660 роком [1, с. 25]. Відсутність міщан у переписі м. Харкова 1669 р., як і в деяких інших містах і містечках регіону (напр., Охтирці [4, с. 57], Змієві [4, с. 66], Краснокутську [4, с. 72], Савинцях [4, с. 122]), пояснюється не лише рухомістю населення між соціальними верствами [12, с. 10] (приміром, у джерелах фіксують ще й «міщан городової служби, з чого можна зробити висновок, що ця соціальна мобільність населення здебільшого відбувалась між міщанами, козаками та пашенними черкасами городової служби через спорідненість цих соціальних груп у той час [3, с. 90–91; 19, с. 9]), його мобільністю в середині Слобідщини (продовження колонізації регіону), а також своєрідністю складання самих переписів в Московському царстві (в деяких з них наявні лише окремі соціальні верстви та категорії населення). До того ж, магдебурзького права чи певних його форм, що були б зафіксовані в офіційних документах, міста Слобідської України не мали.

У 1700 р. було скасований поділ козацтва на козаків полкової та городової служби. Натомість козацьке населення було поділено на компанійців (служилих козаків), кількість яких визначалась реєстром, та підпомічників (все інше козацьке населення), на яких покладалась функція допомоги та забезпечення компанійців. До підпомічників також було долучено і міщан, оскільки слобідським

полковникам було дозволено записувати до підпомічників й міщан, а сама посада вїта зникає [2, с. 59–60, 104]. Водночас, статус підпомічників надавав можливість займатися промислами та ремеслами, сплачуючи менші податки та інші повинності, ніж це робило міщанство [3, с. 93]. Опосередковано це підтверджують описи містечок Слобідсько-Української губернії 1767 р. (напр., Валок, Вільшан, Липець, Мерефи, Хотімлі), де ремісництвом та купецтвом займалися військові обивателі (колишні козаки та підпомічники) [5, с. 196–211], а також особливості процесу запису до міщанства та купецтва з числа військових обивателів у містах Харківського намісництва у 80-х рр. XVIII ст. [17, с. 118–120, 123–124; 19, с. 11].

Після реформи системи управління Слобідської України початку XVIII ст., коли було посилено владу полковників, ліквідовано міщан з вїтами та у 1705–1706 рр. було ліквідовано воеводське управління в регіоні, замінене у 1708 р. на губернський поділ, влада переходить до городничих (або городових отаманів), які мали значну увагу приділяти також питанням оборони поселень, зокрема підтримки в належному стані укріплень та за необхідності їх ремонту [1, с. 41–42.]. Городничі підпорядковувались полковим ратушам (від 1733 р. — канцеляріям) у полкових містах та сотенним — у решті [6, с. 183–184]. Саме з цього часу починається деградування та падіння престижності посади городничого. Це пов'язано, насамперед, з політикою російського царату щодо козацьких автономій, до яких застосовувались норми російського управління та правової системи (приміром, підпорядкованість слобідських полків з 1722 р. Курському надвірному суду, а після «обласної реформи» 1727 р. — белгородському губернатору щодо судових справ, які мали з 1733 року вершитись за російським законодавством) [15, с. 66–67].

В інших населених пунктах слобідських полків (містечках, слободах, селах тощо) у середині XVIII ст. представниками місцевого самоврядування були також отамани, як з козацьким населенням [2, с. 103; 13, с. 203, 238, 252, 623 та ін.], так і у власницьких селах чи слобідках [13, с. 81, 88, 95, 110, 205 та ін.], в яких також подекуди були і прикажчики [13, с. 75]. Саме ці особи засвідчували результати перепису населення у їх поселенні, що проводився на Слобідщині у вересні 1732–лютому 1733 рр. [7, с. 203–204].

Реформи Комісії упорядкування слобідських полків О. Шаховського (1733–1734 рр.) запровадили російську систему бюрократії [15, с. 66–68], а тому, приміром, у 60-х рр. XVIII ст. харківський городничий мав отримувати від полкової канцелярії інструкції

щодо своєї компетенції [18, с. 183–184, 187–190]. Разом з тим, на завершальному етапі існування слобідських полків у компетенції городничого (або отамана) перебували питання торгівлі, якості ваг, збору податків, а також пожежної безпеки, санітарного стану та правопорядку, зокрема, тримання під вартою зловмисників [18, с. 183–184, 187–190; 1, с. 46].

У 1765 р. слобідські полки за висновком спеціальної комісії Сенату на підставі доношення Комісії з упорядкування слобідських полків Є. Щербініна, яка займалася розслідуванням зловживань старшини в них, були ліквідовані [11, с. 147–154]. Замість них було створено Слобідсько-Українську губернію на чолі з губернатором. Її поділено на провінції (колишні полки) (очолювали воеводи), а ті — на комісарства (комісари) [14, с. 306–307]. У населених пунктах цивільну владу представляли отамани, які мали стежити за багатьма питаннями: змін в чисельності населення, збору податків, пожежного, санітарного нагляду (зокрема, за поширенням хвороб, падежу худоби), правильності ваг, торгівлі, збереженням хліба, стану мостів, а також поліцейний нагляд та дрібні судові справи [5, с. 295, 297, 299–302, 307–309, 312–316], зокрема взяття під варту [10, с. 46], а отже, як бачимо, повноваження отаманів не зазнали суттєвих змін.

Отже, у середині XVII–XVIII ст. у часи існування слобідських полків, що мали автономію у складі Московського царства (згодом — Російської імперії), існувала традиційна козацька система управління та самоврядування, яка мала спільні засадничі риси з Гетьмачиною. Відмінність між цими двома козацькими регіонами полягала у відсутності гетьмана та генеральної старшини, особливостях підпорядкування слобідських полків російським адміністративним та військовим органам влади, а також низці особливостей місцевого самоврядування. Так, на Слобідщині міста не мали магдебурзького права, що наклало значний відбиток на сам характер самоврядування. Період 2-ї половини XVII ст. характеризується співжиттям козацького отамана та вйта (можемо припустити, що подекуди це могла бути одна і та сама особа), які відали козацьким та міщанським населенням. Але порівняна короткочасність існування посади вйта (1660-ті–1700 рр.), що відав міщанами, як і самої міщанської верстви, її неусталеність у соціальній структурі населення призводить до їх фактичного зникнення в переписах, але їх представники продовжували займатися ремеслами та промислами, але вже як підпомічники. Після ліквідації посади вйта

та запису міщан до підпомічників повноваження з місцевого самоврядування відійшли до городничого (городового отамана), хоча у Харкові протягом всього періоду існування козацького управління існували ремісничі цехи [18, с. 193–194], чого в інших полкових містах Слобідської України, очевидно, не було через малу кількість самих ремісників в інших полках та відсутність зафіксованих цехових об'єднань, оскільки підпомічники поєднували землеробство з ремісничою справою. Так, перепис слобідських полків 1732 року зафіксував в Охтирському полку 17 цеховиків, в Ізюмському — 15, а Сумському — лише 6 [16, с. 300] (за іншими даними, наведеними Богданом Біляшівським, самих цеховиків лише 492 особи, а всі інші — це майстри та працівники Охтирської тютюнової фабрики та солевари на Торських соляних озерах [7, с. 204]).

Проблемою для місцевого самоврядування стало виконання їх функцій у підтриманні ладу, міського благоустрою, санітарних умов, а також правопорядку в населених пунктах, зокрема, через неконкретність їх функцій в інструкціях того часу, небажанням виконувати ці функції та втрату престижності цієї посади, а також специфічною системою бюрократії, яка потребувала у низці випадків надання інструкцій на виконання посадових функцій городничих [6, с. 182–190]. А тому місцеве самоврядування було слабкою ланкою на Слобідщині, що є наслідком знищення міщанства та інших козацьких самоврядних форм управління, що цілеспрямовано реалізовувалось російською політикою щодо регіону з початку XVIII ст.

Разом з тим, незаперечним є той факт, що саме український козацький устрій слобідських полків став визначальним для подальшої долі регіону — це дало змогу зберегти деякі традиції «звичаєвого права», які до певної міри враховувались російським законодавством після ліквідації слобідських полків, а також етнічну та культурну самоідентифікацію. Козацьке минуле та «річпосполитська» політична традиція у підході до правових засад зіграли велику роль для Харківської та півночі Луганської областей, де у 2014 році був народний спротив проти дестабілізації ситуації контрольованими Росією терористичними організаціями та псевдодержавними утвореннями, відомих як т. зв. «ДНР» та «ЛНР» (сюди можна додати й т. зв. «ХНР», що була нібито «проголошена» сепаратистами у Харкові), і жодна слобідська територія значний час не знаходилась під їх контролем. Такий самий спротив і несприйняття були і в західній частині Донецької області, яка входила до складу Запорізької Січі до її ліквідації у 1775 р.

Примітки:

1. Антонов А. А. История Харьковского городского самоуправления. 1654–1917 гг. / А. Л. Антонов, А. Ф. Парамонов, В. Л. Маслийчук. — Х. : Регион-информ, 2004. — 200 с.
2. Багалеї Д. І. История города Харькова за 250 лет его существования (с 1655-го по 1905-й год) : в 2 т. / Д. И. Багалеї, Д. П. Миллер. — Х., 1993. — Т. 1 : XVII–XVIII вв. — 572 с. — Реприту. воспроизведение изд. 1905 г.
3. Багалеї Д. І. Історія Слобідської України / Д. І. Багалеї ; [передмова та коментар В. В. Кравченка; худож., упоряд. іл. В. О. Ріака]. — Харків : Дельта, 1993. — 256 с.
4. Багалеї Д. І. Материалы для истории колонизации и быта степной окраины Московского государства (Харковской и отчасти Курской и Воронежской губерний) в XVI — XVIII вв. / Д. И. Багалеї. — Харьков, 1886. — Т. 1. — 362 с.
5. Багалеї Д. І. Материалы для истории колонизации и быта Харьковской и отчасти Курской и Воронежской губерний в XVI–XVIII вв. / Д. И. Багалеї // Сборник ХИФО. — Харьков, 1890. — Т. 2. Вып. 1–2. — 437 с.
6. Багалеї Д. І. Очерки из истории колонизации и быта степной окраины Московского государства / Д. И. Багалеї. — М., 1887. — 614 с.
7. Біляшівський Б. Перепис Слобожанщини та українського населення сусідніх територій 1732 року / Б. Біляшівський // Студії з архівної справи та документознавства. — Київ, 2003. — Т. 10. — С. 201–205.
8. Горобець В. М. Політична система та інституційна модель Української Козацької держави / В. М. Горобець // Історія українського козацтва : Нариси : у 2 т. / редкол. : В. А. Смолій (відп. ред.) [та ін.]. — К. : Вид. дім «Киево-Могилянська академія», 2006. — Т. 1. — С. 281–324.
9. Маслийчук В. Л. Балаклійський полк (1669–1677). — Харків : Харківський приватний музей міської садиби, 2005. — 67 с.
10. Маслийчук В. Л. Дітозгубництво на Лівобережній та Слобідській Україні у другій половині XVIII століття. — Харків : Харківський приватний музей міської садиби, 2008. — 128 с.
11. Маслийчук В. Л. Щербинінська комісія та скасування слобідських полків 1762–1764 рр. // Маслийчук В. Л. Провінція на перехресті культур : Дослідження з історії Слобідської України XVII–XIX ст. — Харків : Харківський приватний музей міської садиби, 2007. — С. 141–156.
12. Переписные книги г. Харькова 1667, 1669 годов. — Х. : Харьковский частный музей городской усадьбы, 2009. — 96 с.
13. Перепись Ахтырского слободского казачьего полка 1732 года. — Х. : Харьковский частный музей городской усадьбы, 2010. — 648 с.
14. Петров С. Адміністративно-територіальний поділ північно-західної і центральної частини Слобідщини у 70-х роках XVIII ст. / С. Петров // Нові дослідження пам'яток козацької доби в Україні : збірник наукових

- праць / редкол. : Д. Я. Телегін (відп. ред.), О. М. Титова (заст. відп. ред.), І. П. Бондаренко, Г. Ю. Івакін [та ін.] ; Науково-дослідний центр «Часи козацькі», Українське товариство охорони пам'яток історії та культури, Центр пам'яткознавства НАН України і УТОPIK, Історико-культурна асоціація «Україна–Туреччина». — Вип 19. — К., 2010. — С. 305–311.
15. *Петров С.* Реформування слобідських полків у 30-х на початку 40-х років XVIII ст. / С. Петров // Шевченківські дні–2009. Історія : Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції молодих учених / редкол. : член-кор. НАНУ В.Ф. Колесник (голова), к.і.н. Ю.В. Латиш (відп. ред.) [та ін.]. — К., 2009. — С. 65–70.
 16. *Петров С.Д.* Территориальное деление и численность населения слободских полков по переписи 1732 года / С.Д. Петров // Белгородский діалог–2010. Проблемы российской и всеобщей истории : сб. науч. тр. Междунар. науч. конф. студ., маг. и аспирантов. / отв. ред. Е.Н. Меньшикова, С.П. Прокопенко (г. Белгород 15–16 апреля 2010 г.). — Белгород, 2010. — С. 296–301.
 17. *Склокін В.* Соціальні перетворення в містах Слобідської України (80–90-ті рр. XVIII ст. / В. Склокін // Наукові записки : Збірник праць молодих вчених та аспірантів / Інститут української археографії та джерелознавства ім. М.С. Грушевського. — Т 16. — К., 2008. — С. 115–130.
 18. Страница из истории благоустройства города Харькова (1760–1765) // Харьковский сборник. — Вип. 1. — Х. : САГА, 2009. — С. 182–187.
 19. *Черкасова С. А.* Особливості формування міщанського та купецького станів Слобідської України в II пол. XVII–XVIII ст. / С. А. Черкасова // Вісник Харківського університету. — №442. Історія України. — Вип. 3. — С. 9–13.

УДК 351.352

Олеся РЕШЕВЕЦЬ

Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розбудова української державності за принципами демократії об'єктивно зумовила переосмислення місця й ролі місцевого самоврядування в системі громадянського суспільства, пошук найкращого варіанта моделі організації влади, яка б цілком відповідала сучасним світовим та європейським стандартам, була спрямована на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини.

Це питання досліджувалося такими науковцями як: С. С. Алексеев, М. Й. Брагінський, В. В. Вітрянський, О. В. Дзера, Л. М. Долгополова, Н. С. Кузнецова, М. Є. Кукла, І. М. Кучеренко, А. М. Лаукарт, Р. М. Майданик, В. В. Мунтян, Л. А. Новоселові та інші вчені.

Місцеве самоврядування — це багатогранне, комплексне політико-правове явище, науковий потенціал якого розкривається в сукупності теоретичних конструкцій, базових юридичних понять і категорій, що сприяють оформленню відповідних теорій місцевого самоврядування. Тому перш ніж перейти до дослідження суті, природи місцевого самоврядування, його місця в системі поділу влади, соціального призначення й інших фундаментальних теоретичних проблем, необхідно, насамперед, розкрити його поняття. При цьому доцільним, на наш погляд, видається звернення до історії наукової розробки поняття «місцеве самоврядування».

Слід зазначити, що поняття місцевого самоврядування активно розробляється юридичною наукою вже близько двохсот років, і теоретичні засади вчення про місцеве самоврядування були закладені ще наприкінці XVIII–першій половині XIX ст. представниками французької й німецької юридичних шкіл [5, с. 5]. Хоча становлення місцевого самоврядування як такого відбувається в епоху середньовіччя, коли формується власне муніципальне управління, що знайшло закріплення в хартіях міст та інших нормативних актах, термін «самоврядування» зародився в Англії і з кінця XVIII ст. став використовуватися для характеристики особливостей організації

державного ладу як стану народу, що самоврядовується за допомогою парламенту і місцевих представницьких органів, за діяльністю яких немає ніякої зовнішньої адміністративної опіки.

Що ж стосується терміна «місцеве», то в законодавстві багатьох зарубіжних країн, наприклад, у деяких країнах англосаксонської системи, використовується поняття «муніципальне», «муніципалітет» (від латинського «*municipium*»: «*munis*» — тягар і «*cario*», «*tesario*» — приймаю) [5, с. 4], яким ще в Давньому Римі визначали місцеве управління, що займалося вирішенням проблем міст, розпорядженням господарськими об'єктами, призначеними для задоволення загальних потреб жителів міст.

При цьому поняття «місцеве самоврядування» розглядалося як у вузькому, так і в широкому розумінні. У широкому розумінні під самоврядною організацією малася на увазі держава, у структурі механізму якої парламент виступає органом самоврядування, у вузькому розумінні — власне місцеве самоврядування. У XIX ст. цей термін був запозичений німецькими й російськими вченими-державознавцями, а вже з Росії він перейшов в Україну.

В юридичній літературі також наводилися визначення місцевого самоврядування. Наприклад, німецький учений Г. Єллінек сформулював його як «будь-яке публічне управління, що здійснюється або особами, які не перебувають на публічній службі, або за їх сприянням, або не виключно ними» [0, с. 475–477]. Англійський учений І. Редліх визначає місцеве самоврядування як здійснення місцевими жителями чи їх виборними представниками тих повноважень, що їм надані законною владою чи належать їм за загальним правом [7, с. 5].

Юридично-документальне закріплення в міське самоврядування у формі вільності набуває з прийняттям Литовських статутів (1529, 1566, 1588 рр.), якими були узаконені міські віча. У містах, що знаходилися у приватній або церковній власності, функціонувала замкова адміністрація, яку очолював призначений власником намісник, урядник, тіун тощо.

Наступним етапом стало прийняття Магдебурзького, яке у 1188 році архієпископ Віхман надав привілей на самоврядування Магдебургу. У XIII ст. магдебурзьке право поширюється на інші німецькі землі, на міста Польщі, Литви, Чехії, Сілезії, Угорщини. Першими в Україні отримали дане право стали міста Закарпатської України, яка перебувала під Угорщиною.

Першому українському місту (Сянок) магдебурзьке право було дароване Галицьким князем Болеславом-Юрієм 1339 року, в 1356 році його отримав Львів, а в 1374 р. — Кам'янець-Подільський.

Самобутньою сторінкою в історії розвитку місцевого самоврядування в Україні було козацьке самоврядування, що виникло в часи Запорізької Січі й проіснувало до 1783 р. Істотним елементом української державності цього періоду стало встановлення полково-сотенного устрою, особливістю якого було те, що полки й сотні водночас були військовими й адміністративно-територіальними одиницями, послуговувалися військово-адміністративним самоврядуванням.

Новим етапом у розвитку місцевого самоврядування в Україні стало підписання 1654 р. Переяславської угоди між Україною й Московською державою, що поклато початок поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування. На початковому етапі Україна одержала підтвердження від російського царя про непорушність своїх прав на місцеве самоврядування. Так, у 1665 р. царським указом містам України були видані грамоти на Магдебурзьке право, але поступово це право стало витіснятися в 1831 р. воно було скасовано. Ліквідація Запорізької Січі в 1775 р. та скасування в 1781 р. полково-сотенного адміністративно-територіального поділу практично остаточно зруйнували національну систему органів місцевого самоврядування [4, с. 84].

1838 р. цар Микола І увів станове самоврядування для державних і вільних селян у формі сільського товариства. Сільське товариство розглядалося водночас як низова адміністративна й господарська одиниця, що була схожа із сільською громадою. Значний вплив на громадське життя в Україні здійснила земська реформа, що була проведена Олександром II у 1864 р. Ця реформа була пройшла в шести з дев'яти українських губерній. На Правобережжі її було здійснено лише в 1912 р. [2, с. 312–313].

У 1870 р. була проведена міська реформа, відповідно до якої створювалися такі органи місцевого самоврядування, як міські думи й управи. На відміну від міських дум, створених Катериною II, ці думи обиралися всім населенням на чотири роки на основі майнового цензу [5, с. 14]. У 1880 р. була проведена земська контрреформа. Були внесені зміни у виборчу систему земств: три курії зберігалися, але в першу був уведений становий принцип. Тепер обирати й бути обраними могли лише дворяни, селяни могли обирати тільки кандидатів у повітові земські збори [2, с. 312–313].

Лютнева революція 1917 р. відкрила нові перспективи для розвитку місцевого самоврядування. У цей період Тимчасовий уряд увів загальне, пряме й рівне виборче право при формуванні органів місцевого самоврядування, були утворені їхні структури

на рівні областей. Замість губернаторів та інших посадових осіб старої системи призначалися губернські, міські й повітові комісари Тимчасового уряду, які підкорялися міністру внутрішніх справ і виконували функції сприяння самоврядуванню й контролю за його діяльністю [3, с. 21]. У часи Української Народної Республіки (далі УНР) була зроблена нова спроба реформувати місцеве самоврядування. Після падіння Директорії 1920 р. в історії України починається новий етап — радянський період. У часи радянської влади всі органи місцевого самоврядування були ліквідовані й замінені губернськими, повітовими і волосними радами, що входили в єдину централізовану систему органів державної влади. Отже, у період від виборів місцевих рад 18 березня 1990 р. до прийняття Верховною Радою Української РСР Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» 7 грудня 1990 р. починається фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні. 3 лютого 1994 р. був прийнятий Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», який скасував інститут місцевої державної адміністрації. Голови рад усіх рівнів мали обиратися населенням відповідних адміністративно-територіальних утворень, замість держадміністрацій у районах і областях знову відновлювались виконавчі комітети [6, ст. 144].

З прийняттям 1996 р. Конституції України місцеве самоврядування одержало конституційний статус і стало однією з основ конституційного ладу України. У ст. 7 Конституції України відзначається, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Питанням організації місцевого самоврядування також присвячений розділ XI Основного Закону України. 21 травня 1997 р. був прийнятий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який, відповідно до Конституції України, визначає систему й гарантії місцевого самоврядування в Україні, основи організації і діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Важливе значення мала ратифікація Верховною Радою України 15 листопада 1997 р. Європейської хартії місцевого самоврядування, яка також стала законодавчим фундаментом для становлення й розвитку місцевого самоврядування в Україні відповідно до її принципів.

Отже, місцеве самоврядування слід розглядати як гарантоване державою право і реальну здатність територіальних громад чи їх добровільного об'єднання та органів, які вони обирають, самостійно й під свою відповідальність вирішувати питання місцевого

значення в межах Конституції і законів України. Це поєднує територіальну громаду та представницькі органи, а також визначає відповідальність не тільки органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а й територіальної громади.

Примітки:

1. *Еллинек Г.* Общее учение о государстве / Г. Еллинек. — Т. 1 : Право современного государства. — СПб. : ОРК, 1908. — 674 с.
2. Історія держави і права України : підр. для юрид. вищих навч. закладів і фак. : У 2 ч. / За ред. А. Й. Рогожина. — К. : Ін Юре, 1996. — Ч. 1. — 368 с.
3. Історія держави і права України : підр. для юрид. вищих навч. закладів і фак. : У 2 ч. / За ред. А. Й. Рогожина. — К. : Ін Юре, 1996. — Ч. 2. — 448 с.
4. *Кіселичник В.* Про надання українським містам у XIV–XVII ст. Магдебурзького права / В. Кіселичник // Право України. — 1996. — №9. — С. 82–84.
5. *Краснов М. А.* Введение в муниципальное право / М. А. Краснов. — М. : Юристъ, 1993. — 187 с.
6. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 03.02.1994 р. № 3917-ХІІ // ВВР України. — 1994. — № 22. — Ст. 144.
7. *Редлих И.* Английское местное самоуправление / И. Редлих // Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии : в 2 т. — СПб., 1907. — Т. 1. — 396 с.

УДК 94(477.54)

Олександр ТАНЕНОК

історик, юрист
(м. Красноармійськ)

РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ДОНЕЧЧИНІ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ.

У статті висвітлюються правові засади, діяльність органів місцевого самоврядування Бахмутського повіту у ХІХ столітті на підставі вивчення наукової української літератури, звітності Бахмутського повітового земства; розглянуто права системи земського самоврядування та шляхи їх реалізації.

Ключові слова: земська управа, земське зібрання, гласні, ценз, податок.

Перед місцевим самоврядуванням завжди поставали важливі питання соціально-господарського, практичного характеру. Рішення щоденних питань викликає мобілізацію наявних ресурсів, примушує запроваджувати найбільш ефективні схеми управління. Тому і зараз докладне вивчення історії розвитку земського самоврядування не втратило своєї зрозумілої актуальності.

Земська реформа місцевого самоврядування була логічним продовженням реформи 1861 року і явилась поштовхом до створення засад громадянського суспільства в Росії.

Розвиток незалежної України постійно вимагає удосконалення місцевого самоврядування, розширення його прав та повноважень, вдосконалення бюджетної бази. Тому досвід організації земських установ у минулому, порядок формування, наповнення бюджетів, фінансування коштів на розвиток соціальної інфраструктури в межах певної територіальної громади (які можуть бути порівняні з сучасними районами) потрібно враховувати.

Грунтовні дослідження ролі земства в розвитку місцевого самоврядування належать В. І. Борисенку, С. І. Татаринову, Р. Л. Гавриш, Л. О. Гаєвській, С. М. Жукову, І. В. Захаровій, Л. В. Корж, С. А. Федотова та ін.

Метою статті є дослідження правових засад земського самоврядування Бахмутського повіту Катеринославської губернії у другій половині ХІХ ст.

При проведенні земської реформи держава делегувала частину своєї влади і компетенції органам місцевого самоврядування. Головним змістом реформи стало залучення всіх станів до управління місцевим господарством і створення органів самоврядування на принципах буржуазного права. Органи земського самоврядування Росії створювались на підставі адміністративно-територіальних одиниць — повітів і губерній.

Земства наділялися функціями: розпорядження майном і капіталами; розвиток місцевих шляхів сполучення та зв'язку; забезпечення запасів народного продовольства; будівництво церков; страхування майна та врожаю; розвиток народної освіти та культури; достатнє медичне забезпечення населення; встановлення місцевих податків, акцизів та зборів; благодійництво та опіка.

Органами земського самоврядування були земські Збори та їх Управи. Земські Управи успадковували справи Казенної палати, Комітету земських повинностей, Комітету народної освіти, Будівельної і Дорожньої комісій, Наказу громадської опіки. Обирався склад гласних за наступним поділом: від землевласників (ценз — 200–800 дес. землі для різних місцевостей, до 15 тис. руб. нерухомості); від міських жителів (володіння нерухомістю від 1 тис. до 3 тис. руб., від власників торгових чи промислових закладів в межах міста (з річним обігом капіталу до 6 тис. руб.); виборних від сільських громад. Курія складалася з посадовців селянського управління, могли бути місцеві дворяни, сільське духовенство. Вибори були багатоступінчаті: сільський схід обирав представників на волосний схід, там обирали виборщиків, а з'їзд виборщиків повіту в свою чергу обирав депутатів — гласних в земське зібрання повіту. Гласні в земську Управу обиралися на 3 роки (в Бахмутському повіті ценз дорівнював 250 десятині землі).

Між тим, Голова земських зборів не обирався, за посадою це був предводитель дворянства. У земство в першу чергу проходили поміщики, що займалися своїм господарством. Чисельність гласних земства встановлювалась особливим розпорядженням. Повітові управи складали і публікували у визначеному законом порядку списки осіб, які мали виборче право. Але жінка могла реалізувати його тільки через доручення чоловіка. У Бахмутському повіті мешкало 597 спадкоємних дворян, особистих (за службу) — 113, церковного причту — 470, селян — 130.812 [1].

У 1866 р. відбуваються вибори до Бахмутського земства. Від початку свого створення, Бахмутське земство зазнавало фінансових труднощів. При укладанні кошторису на 1867 рік Управа стикну-

лася з тим, що не були розмежовані губернські та земські податки, а суми, вказані різними губернськими установами, були невірними. Загальна ж сума прибутків у повіті у 1867 р. становила 23.436 руб. [2].

На утримання лікарні, 2 лазаретів, 2 лікарів та 2 акушерок Управа виділила у 1866 року 9.000 руб. На розвиток жіночої прогімназії та сільських шкіл Управа у 1866 р. запланувала 11,6 тис. руб. Кошти збирали із землевласників та селян. Окремо розглядалося питання збільшення кошторису лікарні на 680 руб. За кошторисом земство також надавало допомогу Бахмутському повітовому поліцейському управлінню — 800 руб. [2].

Для обкладення земель податком повіт у 1872–73 рр. був розділений на райони і гласні збирали відомості «особисто на місці». В руках поміщиків було 361 тис. десятин орної землі, 5,8 тис. десятин лісів, необробленої — 34,8 тис. дес. Державним селянам належало 257 тис. дес. орної землі, 24 тис. дес. лісів, необробленої — 11 тис. дес. Колишнім кріпосним (тимчасово зобов'язаним) — 57 тис. дес. оранки, 1,8 — необробленої. По гірничому відомству — 13 тис. десятин. Всі орні землі були оцінені в 5,5 млн руб. (12 рублів сріблом за десятину).

Найбільш незручною та обтяжливою повинністю жителів повіту у 1881 р. була квартирна. Потрібно було утримувати 53 офіцери, 931 нижніх чинів. У 1882 р. на постої було 6 офіцерів, 224 молодших чинів. Витрати на квартири у 1883 р. становили 2.461 руб.

Підводна повинність — виділення селянами гужового транспорту для різних земських та урядових цілей теж залишалася ще одним клопотом для селян. Крім звичної роботи на селян також покладали обов'язок видавати транспорт для етапування злочинців та ув'язнених. У 1886 р. земство видало на етапну повинність 2 тис. руб.

Земство взяло на облік у Бахмуті 3 свічних, 3 овчино-тулупних, 3 гончарних, 4 каретних, 6 салотопних, 3 вапнякових, тютюновий та костопальний заводи. Діяли 2 водяних та 3 кінних млини. У повіті діяло 50 маслобійних, 10 винокурних заводів (патенти на 12,6 тис. руб.), 117 водяних та 905 вітряних млинів. Виділявся Отрадівський винокурний завод Хренова (272,6 тис. відер горілки), Ільїнський Станковича (339,5 тис. відер). Прибуток акцизу від діючих 5 заводів становив 179,9 тис. руб. [3].

У фіскальній сфері земське самоврядування перебувало під наглядом податкових інспекторів. Законом від 30 квітня 1885 р. до компетенції інспекторів віднесено обкладення об'єктів державного земельного податку. Вони перевіряли достовірність кадастрової

оцінки земель, здійсненої земствами, досліджували впорядкованість документів, що визначали статус суб'єктів власності. Податкові інспектори були зобов'язані перевіряти облік і оцінку міського нерухомого майна, що підлягало державному оподаткуванню [4].

На вимогу Міністерства фінансів земства розглядали питання вугільних копалень. Закон 1866 р. вимагав обкладати з вартості майна та споруд. Вигравали менш обладнані «копанки» селян. У 1886 р. промисловий податок становив 57,8 тис. руб., у 1890 — 178,9 тис. руб. Таким чином, Бахмутське земство збільшило надходження в 3,1 рази.

Податку від торгівлі та промисловості земства брали більше. До суми обкладення включалися виробни, торговельний оборот. Пропозиція була обкладати попудно відповідно до обсягів видобутку вугілля, солі, глини, будівельних матеріалів, каменю, руди або взагалі не обкладати, бо за орендовані землі власники копалень платили податки.

Бахмутське земство запровадило «коефіцієнт цінності» земель (що містять корисні копалини), на який розраховувало кількість вивезеного залізницями вугілля.

Цікаві джерела надходжень до бюджету повіту відмічено в 1895 р.: повітовий земський збір — 120 тис. руб., губернський — 17,5 тис. руб., за влаштування торгових місць — 872 рублів, збір на ліквідацію ярів — 2.400 руб., мита і гербові збори.

Джерела надходжень до бюджету повіту змінилися на початку ХХ століття. Земельний податок у 1900 р. становив з десятичини 5,55 коп., повітовий — 5,7 коп. губернський, на дороги — 0,6 коп., державний поземельний — 3,31 коп. З дворян визискувалося 5,03 коп. Не платили земельний податок церква, залізниця, казенні заклади [5].

Земство прийняло на себе піклування про медичну допомогу. Міська лікарня Бахмуту знаходилася на утриманні військового Міністерства, оскільки обслуговувала військові етапи і команди у Крим і на Кавказ. У 1866 р. лікарня була прийнята на утримання земства, а в селах Селідове, Торська Олексіївка і Камишуваха відкриті лікарські пункти з аптеками з 3 лікарями і 9 фельдшерами.

Важливим напрямком діяльності повітових земств була участь у розвитку народної освіти, що регулювалося згідно з «Положенням про початкову народні училища» від 14 липня 1864 року.

З 1866 року почалася підготовка до відкриття в Бахмуті прогімназії (4-х класної). За ініціативою та фінансовою підтримкою земств відбувалося відкриття шкіл у повіті. На це виділялося 11,6 тис. руб.

Земство шукало вчителів для сільських шкіл і бачило вихід в залученні до освітньої діяльності сільських священиків і дияконів. Саме в цей час при Катеринославській семінарії відкривається вчительське відділення, що мало допомогти в забезпеченні кадрами. Йшлося і про те, що, одержуючи оплату від земства в 15 руб. сріблом за навчання, священик не повинен був брати понад це платню з селян. За 50 років повітове земство відкрило та побудувало понад 260 шкіл та училищ, перші професійно-технічні заклади, підготувало сотні вчителів, піклувалося про сиріт, належні умови навчання, соціальний захист вчителів [7].

У кошторисі повітового земства на 1902 рік планувалося: на урядові установи — 49.980 руб., утримання Управи — 23.506 руб., утримання в'язниць — 4.626 руб., ремонт шляхів сполучення — 3800 руб., народну освіту — 96.077 руб., притулки — 11.730 руб., медицину — 133.353 руб., ветеринарію — 860 руб., підтримку різних економічних заходів — 7.590 руб., інше — 5.101 руб.

У розпорядженні Земства напередодні 1913 році були хатичитальні, Народні Будинки, бібліотеки.

Бахмутський повіт мав розгалужену мережу шосе і залізниць. Окрім того земство зберігало систему поштових станцій. На поштових станціях Селідове, Гришине, Економічне через хвороби загинуло 42 коня і тому земство в якості компенсації за втрати виділило 1.500 руб. В місті Бахмуті земський поштовий пункт, на думку гласних, знаходився в незадовільному стані. Він налічував 50 коней, 25 кучерів та екіпажів [6].

Земство ремонтувало мости в селі Покровське і на станції Деконська через річку Горілий Пень, селах Луганське, Гришине, Дружківка, Костянтинівка, Курахово.

Земство надавало матеріальну допомогу різним особам, виділяло стипендії студентам. Допомогу одержували 15 студентів Варшавського, Харківського, Київського університетів (медики, інженери), Петербурзького і Азовського політехнічних інститутів, Вищих жіночих курсів, Інституту східних мов, Варшавського ветеринарного, Харківського технологічного інститутів, Психологічного інституту. Стипендія встановлювалася в розмірі від 100 до 300 руб. Крім того на стипендію розраховували також і учні [6].

Таким чином, земство обиралося за станово-майновим принципом, але в Зібрання допускалися численні представники селян (від сільських громад). Втручання Земства у розвиток промисловості було мінімальним: видача дозволів на промислове будівництво, збирання місцевого податку з промисловців шахт та заводів.

До основних напрямків діяльності Бахмутського повітового земства належали: розвиток транспортного сполучення між населеними пунктами, будівництво лікарень та амбулаторій, шкіл та училищ, підготовка для них педагогічних кадрів. Земство також фінансово підтримувало діяльність міських установ Бахмуту, регулювало земельні відносини, здійснювало освітню роботу. Надавало й відповідну допомогу для придбання посівного матеріалу і сприяло виращуванню у сільському господарстві елітної худоби. Представники повітового земства брали активну участь у ліквідації епізоотій худоби, запроваджували природоохоронні заходи (ліквідація балок, заліснення степової смуги), боротьба з гризунами, страхування від посух, боротьба з пиловими буревіями.

Земство володіло значними фінансовими ресурсами, його співробітники здатні були розробляти важливі проекти в освіті, медицині.

Знайомлення з діяльністю повітового земства надає корисний досвід для використання сучасними органами місцевого самоврядування.

Примітки:

1. Памятная книжка Екатеринославской губернии на 1864 год. — Екатеринослав, 1863.
2. Журнал Бахмутского уездного собрания. — Бахмут, 1867. — С. 119.
3. Доклады Бахмутской уездной управы и журналы XXI очередного собрания. — Бахмут, 1887. — С. 494.
4. Друцкой-Соколинский Д. В. Земство по положению о земских учреждениях 12 июля 1890 года // Вестник Европы. — 1895. — № 9.
5. Журналы XXXIV очередного Бахмутского уездного земского собрания. — Бахмут, 1900. — С. 275.
6. Журнал чрезвычайного собрания Бахмутской уездной управы 31 марта 1915 года. — Бахмут: Тип. Вальдштейна, 1915.
7. Татаринов С. 50 років діяльності Бахмутського повітового земства // Вісник Луганського національного університету імені Т. Шевченка. Історичні науки. — 2011. — № 11 (222). — С. 112–122.
8. Татаринов С. І. Податкові відносини у Бахмутському повіті / С. І. Татаринов, С. А. Федотов // Збірник наукових праць ХНПУ. Серія «Історія та географія». — 2012. — Вип. 45. — С. 177–179.
9. Історія держави і права України : навч. посібник. — К., 1997 — 240 с.
10. Історія держави і права України / [В. П. Капелюшний, В. О. Самохвалов, М. О. Шевченко] ; за ред. професора В. П. Гончаренка. — К. : Вентурі, 1996 — 288 с.

11. *Іванов В. М.* Історія держави і права України / В. М. Іванов. — К. : МА-УП, 2002. — Ч. 1 — 264 с.
12. *Музыченко П. П.* История государства и права Украины / П. П. Музыченко. — К. : Общество «Знание», 2001. — 487 с.



УДК 321.02:352

Олександр ТАНЕНОК
історик, юрист
(м. Красноармійськ)

ЄВРОПЕЙСЬКА СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА УКРАЇНУ

У статті розглядаються моделі місцевого самоврядування (континентальна та англосаксонська), які існують в Європі. Аналізуються позитивні й негативні наслідки розвитку системи місцевого самоуправління в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, громада, державна влада, муніципалітети, територіальні утворення, управління, сепаратизм.

Підвищення ефективності забезпечення участі народних мас в управлінському процесі завжди була і є актуальною проблемою соціально-політичного розвитку будь-якого суспільства. Тому метою статті є аналіз класичного досвіду розвинених країн та його креативне втілення в українські політичні реалії.

У вітчизняній політичній науці цій проблемі приділяли увагу Л. Дунаєва, О. Євтушенка, Ю. Крестева, Г. Лебединська, К. Михайловська, А. Некряч, О. Ніколаєв, А. Осипов, Д. Співак, О. Яцунська та ін. Але вважати її вирішеною немає практичних підстав, і тому вона залишається в полі зору науковців і політичних діячів. Аналіз зарубіжного досвіду і його креативне втілення в політичну практику країн пострадянського простору, зокрема України, є теоретичним і практичним завданням сучасного соціально-політичного розвитку.

У державах континентальної Європи склалася система місцевого самоврядування, характерною рисою якої є «вилучення» з громад сформованої в них публічної влади (позбавлення права формат-

ворчості, перетворення місцевої юрисдикції у функцію винятково державної влади, наявність опіки з боку урядових чиновників і т.д.). Ця система широко розповсюдилась завдяки колоніальній експансії Франції та Німеччини. Але в рамках системи місцевого самоврядування муніципалітети відіграють велику роль у політичному житті держави, у вирішенні проблем адміністративно-правового характеру в межах відповідних територіальних утворень.

До найважливішого принципу організації та діяльності муніципалітетів належить їхня підпорядкованість і підконтрольність місцевому населенню. Історія показує, що муніципалітети завжди були основою у боротьбі центральної влади проти феодалного сепаратизму, на їхній основі виросла державність американського народу. Демократичні сили завжди бачили в муніципальній автономії противагу різним сепаратистським устремлінням екстремістських сил. Формування централізованої держави завжди означало дедалі більше «переміщення» у центр від громад функцій публічної влади (інколи й насильницьким шляхом), перетворення громад у територіальні колективи, які повинні були забезпечувати реалізацію юридичних настанов центру. «Залишок» публічних повноважень в органів місцевого самоврядування, їхня підконтрольність центральній владі визначали й визначають ступінь демократизму самоврядування і його автономії.

Континентальна модель побудована на основі державної теорії самоврядування, сутність якої полягає у тому, що органи місцевого самоврядування є органами державного управління, що їхня компетенція не є особливо самотутньою, природною, а цілком і повністю створюється й регулюється державою. Самоврядування — в цьому випадку — є різновидом державного управління [7, с. 264].

Вважається, що саме горизонтальна (або континентальна) модель набула у теперішній час найбільшого поширення в процесі розвитку місцевої влади. Ця модель покладена в основу систем місцевого самоврядування в більшості європейських країн, у франкомовних країнах Африки, ряді країн Латинської Америки, більшою часткою в постсоціалістичних країнах. Дуалістична (англо-саксонська) модель відповідає найстарішій системі місцевого самоврядування, яка відрізняється від інших систем місцевого самоврядування, що зумовлено історичними особливостями її розвитку. За сучасних умов отримала значного поширення в «переселенських» країнах та країнах, що входили до складу Британської колоніальної системи, в межах якої відбулося впровадження цієї моделі або значної частини її елементів. На думку К. В. Михайловської, запозичення елементів

іншої моделі (зразка) у власну національну систему призводить до гібридизації системи та виокремлення іншої — «змішаної» моделі, яка також стала моделюючою системою-образом. Змішана модель з домінантною домішкою елементів континентальної моделі відрізняється від змішаної моделі з домінантною домішкою англосаксонської моделі більш високим ступенем централізації влади, наявністю так званої адміністративної вертикалі. Відмінність також і в поєднанні місцевого самоврядування з прямим державним управлінням на місцях, які здійснюють державний нагляд над місцевими органами самоврядування, тобто дозволяється робити все, що не заборонено законом. Найбільшого поширення змішана модель набула в Німеччині, Австрії, Японії та ін., а її гібриди існують у більшості країн світу.

У науці також є визначення поняття місцевого самоврядування, засновані на європейській континентальній концепції. Так, прихильниками англосаксонської і європейської континентальної концепцій часто використовуються ті самі терміни: «влада»; «публічна влада»; «управління»; «діяльність», здійснювана громадянами, що проживають у межах муніципального утворення; «питання місцевого значення»; «інтереси місцевого населення» і т.д. Але при цьому вони вважають, що місцеве самоврядування є або продовженням державного управління, або воно і є державним управлінням, здійснюваним місцевими жителями в межах муніципального утворення [3, с. 36].

Прихильники європейської континентальної моделі, заснованої на теорії державного самоврядування, вважають, що державна влада нерозривно пов'язана з місцевим самоврядуванням наявністю загальних функцій, поєднанням загальнодержавних і місцевих інтересів у вирішенні завдань місцевого значення, досягненням єдиної мети — поліпшення добробуту громадян.

У свою чергу прихильники англосаксонської моделі виключають участь місцевого самоврядування в здійсненні державних функцій і вважають, що державні органи не можуть втручатися в справи місцевого значення. Варто помітити, що англосаксонська модель фактично не може бути реалізована в Україні. Вона розрахована на більш розвинені в економічних відносинах країни.

Суть розуміння місцевого самоуправління, яке засноване на європейській континентальній моделі, в тому, що місцеве самоврядування розглядається як установа державою місцева публічна влада. Вона реалізується на території відповідного муніципального утворення шляхом управління, здійснюваного жителями, що про-

живають у межах цього муніципального утворення, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. При цьому для здійснення своїх функцій місцеве самоврядування має реальну матеріально-фінансову базу.

В такому розумінні місцевого самоуправління поєднуються багато елементів надбудовних і базисних відносин, які перебувають у нерозривному зв'язку. Місцеве самоврядування здійснюється шляхом управління. Виходить, у наявності сукупність управлінських відносин, які виступають як категорія, що гарантує зв'язок і взаємодію базису та надбудови, керованої й керуючої систем. Варто підкреслити, що в цьому визначенні поняття місцевого самоврядування відбиті й основні його ознаки:

- a) це різновид публічної влади, що встановлена органами державної влади в законах. Отже, введення місцевого самоврядування в суспільстві залежить від органів державної влади, які ухвалюють закони. Діюча природа місцевого самоврядування полягає в тому, що воно є, з одного боку, аналогом центрального уряду, а з іншого — формою народовладдя, що забезпечує реалізацію прав громадян на місцеве самоврядування, а місцевому населенню — можливість перетворення своєї волі в публічну владу;
- b) наявність цієї публічної влади, закріпленої за громадянами в законі, дає їм можливість здійснювати управління значною частиною державних справ, реалізувати державні функції в межах відповідного муніципального утворення;
- c) межі владних повноважень громадян, органів місцевого самоврядування й посадових осіб місцевого самоврядування обмежуються територією муніципального утворення. Всі рішення, прийняті при реалізації різних форм здійснення місцевого самоврядування, діють тільки в межах муніципального утворення;
- d) публічна муніципальна влада належить жителям і здійснюється ними безпосередньо й через створювані ними органи місцевого самоврядування або посадових осіб місцевого самоврядування. Основним завданням органів територіального самоврядування є організація надання публічних послуг для мешканців. Ці послуги поділяються на комунальні (енергія, водопостачання та каналізація, транспорт, утримання доріг та зелених насаджень тощо), соціальні (навчання, охорона здоров'я, соціальна допомога, безпека, культура, питання ринку праці тощо) та адміністративні. Органи самоврядування повинні організувати надання послуг мешканцям, але не зобов'язані їх самостійно надавати.

Як правило, для цього укладаються контракти із суб'єктами господарювання чи неурядовими організаціями [2, с. 101];

е) влада ця встановлена законом і повинна здійснюватися в рамках закону. Тим самим підкреслюється, що місцеве самоврядування здійснюється на основі чинного закону, але не виходячи з доцільності або яких-небудь інших умов.

Місцеве самоврядування як різновид публічної влади має достатню матеріально-фінансову базу у вигляді муніципальної власності, місцевого бюджету, цінних паперів і т.д. Ця влада ухвалює рішення й відповідає за свої дії своїм майном.

Що ж стосується визначення поняття, заснованого на англосаксонській концепції, то досить замінити в цьому визначенні термін «вирішення значної частини державних завдань» терміном «вирішення завдань місцевого значення».

Для визначення поняття місцевого самоврядування, заснованого на сполученні двох основних концепцій, необхідно вказати на поєднання завдань державного й місцевого значення. Таким чином, поряд із державною публічною владою існує муніципальна публічна влада.

Сучасним міжнародно-правовим документом, що найбільш повно викладає поняття й принципи місцевого самоврядування, звичайно вважають Європейську хартію про місцеве самоврядування 1985 р. [1].

Відповідно до офіційної версії Хартії, місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Нескладно виявити в цьому визначенні порушення норм логіки: поняття визначається саме через себе — місцеве самоврядування через діяльність органів місцевого самоврядування. Однак, слід враховувати, що ця логічна невідповідність міститься в перекладному тексті. Першоджерела Хартії — автентичні тексти французькою й англійською мовами. Виходячи з найменування Хартії, «місцеве самоврядування» є перекладом англійського «local self-government»

і французького «*tautonomie locale*». Слова у викладеному визначенні, перекладені як «органи місцевого самоврядування», у французькій версії звучать як «*collectivites locales*», а в англійській — «*local authorities*». Поряд з цим перекладом, їх можна перекласти також як «місцеві влади», «місцеве начальство», «влада на локальній території». Таким чином, у цьому разі йдеться не стільки про установи, скільки про місцеве населення, об'єднане з метою здійснення владних повноважень для захисту інтересів, обумовлених в основному фактором проживання на певній, відособленій (локальній) території, тобто про населення як про суб'єкт влади. У зв'язку з цим видається більш прийнятним використовувати переклад «*local authorities*» і «*collectivites locales*» як поняття «місцеве співтовариство» [1].

Принципово важливим в цьому визначенні є поняття самостійності. Під самостійністю місцевого самоврядування розуміється право населення муніципального утворення безпосередньо або через своїх представників відповідно до діючих законів без втручання яких-небудь інших владних структур визначати коло питань, прийнятих до свого ведення, і вирішувати їх.

У більшості цивілізованих країн у великих адміністративно-територіальних одиницях, у межах складових їхніх територій, аж до низової ланки (невеликих міст, сіл, приходів, комун і т. д.) публічна влада реалізується не державними органами, а місцевим населенням безпосередньо або утвореними ними органами (посадовими особами) [4, с. 18].

Ця влада здобуває властивості самоорганізованої публічної влади, що здійснює управлінські функції, визнані й закріплені юридично центральною владою. У зв'язку із цим, у місцевому самоврядуванні парламентський принцип відокремлення управління від правотворчості є майже неможливим. Саме тому в законодавстві розвинених країн зарубіжні муніципалітети закріплені як корпорації публічного права, тобто установи, яка володіє правами публічної установи (суб'єкта адміністративно-правових відносин) і правами юридичної особи (США, Великобританія й ін.). У такій правоздатності муніципального утворення й проявляється його політико-правова природа як організації публічної влади на місцях. І хоча умови генезису, історичного становлення й еволюції цього інституту були різними у відповідних країнах, у цілому їхня політико-юридична сутність і функції однакові. Наприклад, історична роль німецького місцевого самоврядування в державній історії країни принципово відрізняється від впливу англійського місцевого самоврядування на форму правління у Великобританії. Але водночас ці

органи здійснюють ті самі функції й однакові завдання, забезпечуючи життєдіяльність населення місцевих громад на основі законів та інших нормативних актів державних органів та власних юридичних рішень, прийнятих у межах своєї компетенції.

Місцеве територіальне самоврядування має прямий стосунок до проблеми організації народовладдя в державі. Держава, будучи виразником спільного інтересу народу, забезпечує реалізацію цього інтересу, насамперед, у формі закону. Виконання законів здійснюється відповідними органами, у тому числі й органами населення міст, районів та інших поселень. Останні з'єднують цю діяльність із конкретними інтересами місцевого населення, більше того, населення може бути основним суб'єктом цієї державної діяльності. Отже, місцеве населення може ставати основним суб'єктом управлінських, адміністративно-правових відносин, що є першою характерною рисою муніципального управління [5, с. 38].

Друга характерна риса муніципального управління впливає з першої. Державно-правова природа місцевого самоврядування визначається не тільки децентралізацією публічної влади, а й організацією державної влади взагалі, що є більш значимою проблемою. Самоврядування повинне бути у функціональному відношенні досить результативним. Особливу роль у вирішенні цього питання покликано зіграти законодавство про місцеве самоврядування. На цьому етапі формування системи місцевого самоврядування повинні бути досить високими політична активність населення та його самоорганізація. Відомо, що самоврядування неможливе без юридично оформлених інститутів, без відповідних органів місцевого самоврядування й посадових осіб й організаторської діяльності депутатів представницьких органів муніципалітетів [5, с. 155].

Вихідною теоретико-методологічною основою формування публічної, у тому числі самоврядної, влади в Україні є громадська та природно-правова концепція влади та самоврядування. Ці ідеї гуманізують публічну владу, роблять її більш наближеною до громадян, їхня реалізація істотно розширює сферу свободи індивіда, його соціальної дії, формуючи істотний сегмент його соціальної взаємодії з державою, у результаті якої оптимально здійснюються індивідуальні та колективні права особистості. Влада за таких умов відбиває не тільки специфічний образ мислення та форму реалізації волі конкретної людини, груп людей до життя й життя свого нащадка. На локальному рівні за допомогою такої влади складатиметься та функціонуватиме цілісна система соціальних зв'язків, що фактично формують реальне громадянське суспільство [8, с. 266].

Адміністративне реформування щодо підвищення ефективності та вдосконалення системи державного управління, запропоновані конституційні зміни, на жаль, залишаються поверхневими, несистемними, нездатними до відновлення конструктивного балансу між державним управлінням та місцевим самоврядуванням.

Таким чином, місцеве самоврядування це самостійна діяльність громадян з регулювання, управління та вирішення безпосередньо або через сформовані ними органи місцевого самоврядування значної частини питань місцевого значення в інтересах населення цієї території з урахуванням розвитку всього суспільства.

Отже, існуючі в Європі моделі місцевого самоврядування, як правило, склалися протягом тривалого часу паралельно зі становленням громадянського суспільства. І сьогодні вони перебувають у стані постійного вдосконалювання й зміни. Особливості систем самоврядування залежать від традицій і звичаїв, національної психології, форм адміністративно-територіального поділу країни і т.д. У цілому ж під місцевим самоврядуванням сьогодні розуміється «право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення».

Організація й діяльність місцевого самоврядування в Західній Європі можуть регулюватися різними способами. Як правило, в унітарних державах це — прерогатива центральних органів влади й правові основи місцевого самоврядування визначаються конституцією й/або спеціально затвердженими законами країни. Такий порядок прийнятий у Великобританії, Франції й низці інших держав. У деяких так званих старих федераціях (Швейцарія) зазначеними повноваженнями володіють суб'єкти федерацій (кантони). Однак у нових федераціях частіше беруть гору централістичні тенденції: основи місцевого самоврядування визначаються федеральними конституціями, існують також федеральні закони, які або встановлюють межі системи місцевого самоврядування, або регламентують це питання повністю.

Конституції держав Західної Європи не розглядають органи місцевого самоврядування як органи політичного характеру і не включають їх у систему державної влади.

Територія кожної держави поділяється на адміністративно-територіальні одиниці. Особливими територіальними одиницями є міські агломерації, союзи громад, екологічні, військові, судові округи, які не розглядаються як адміністративно-територіальні

одиниці. На особливому положенні знаходяться столиця або столичний округ.

Прийнято розмежувати адміністративно-територіальні одиниці та муніципальні утворення. Останні розглядаються як територіальні публічні колективи населення. Однак, муніципальні утворення (територіальні колективи) частіше за все існують в межах адміністративно-територіальних одиниць.

Також можна виділити основні конституційні ознаки діяльності місцевого самоврядування в Західній Європі, серед яких свобода управління, прями вибори представницьких органів, децентралізація повноважень на користь місцевих органів, гласність, підконтрольність органам державної влади, самостійне управління комунальним майном та інші.

Слід зазначити, що Конституції країн Західної Європи лише поверхово регулюють місцеве самоврядування, виокремлюючи тільки первинні основи його діяльності, але саме конституційне закріплення засад діяльності органів місцевого самоврядування зіграло видатну роль у становленні громадянського суспільства.

Невеликий штат органів місцевого самоврядування, близькість до населення дозволяють їм більш гнучко реагувати на виникаючі проблеми. Розвинене самоврядування є у свою чергу фундаментом і стабілізатором політичної системи країн Західної Європи. Зростаюча соціальна роль місцевого самоврядування є важливим показником практичної реалізації принципів демократії. Європейська хартія про місцеве самоврядування говорить: «Право громадян брати участь у управлінні державними справами належить до загальних для всіх держав – членів Ради Європи демократичних принципів... це право безпосереднє може бути здійснене саме на місцевому рівні».

Примітки:

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування : [Міжнародний документ від 15.10.1985 ; ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97] [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036. — Назва з екрану.
2. *Власенко О. В.* Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади / О. В. Власенко, П. В. Ворона, М. О. Пухтинський [та ін.]. — Полтава : Полт. НТУ, 2009. — 288 с.
3. *Евдокимов В. Б.* Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. — М. : Спарк, 2001. — 250 с.

4. Лукашенко А. А. Зарубіжний досвід застосування інституту самоорганізації населення та його адаптація в Україні / А. А. Лукашенко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної ради України. — 2010. — № 2. — С. 15–21.
5. Мішина Н. В. Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : монографія / Н. В. Мішина — Одеса : Друкарський дім, 2009. — 298 с.
6. Тимофеев Н. С. Коммунальное право ФРГ / Н. С. Тимофеев. — М. : Изд-во МГУ, 1982. — 59 с.
7. Чумакова О. Європейський досвід самоврядування регіонального рівня / Ольга Чумакова // Актуал. питання держ. упр. : зб. наук. пр. — Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. — Вип. 2 — С. 263–271.
8. Чумакова О. Застосування досвіду європейської регіональної політики в Україні (деякі аспекти) / Ольга Чумакова // Актуал. проблеми європ. та євро атлант. інтеграції: матеріали V регіон. наук.-практ. конф., 15 трав. 2008 р. / за заг. ред. Л. Л. Прокопенко. — Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. — С. 265–267.



УДК 342.25

Микола ЯЦЮК

Красноармійський індустріальний інститут
Донецького національного технічного університету

ЗАПОРІЗЬКІ ПОСЕЛЕННЯ ТА ЗИМІВНИКИ НА ДОНБАСІ ЧАСІВ НОВОЇ СІЧІ (1734–1775 РР.)

Освоєння донецьких земель нерозривно пов'язане з історією українського козацтва і Запорізької Січі. Перші запорізькі займища з'явилися тут в часи Старої, або Базавлуцької Січі (1593–1709 рр.) У період Нової Січі (1734–1775 рр.) запорожці утворили вісім адміністративно-територіальних округів, які називались паланками.

Дві з них — Самарська і Кальміуська — розташовувались на території нинішньої Донецької області. Остання займала територію між Самарою, Кальміусом і Азовським морем. У Кальміуській паланці було два поселення — нинішня Ясинувата і Домаха (район Маріуполя), в їх межах нараховувалось 28 зимівників.

У кожній паланці був адміністративний центр, де зосереджувались паланкові полковник, суддя, писар. Ці землі належали Війську Запорізькому, і населенні пункти розбудовували тут козаки. Вони строго контролювали територію: поселитися там можна було лише з дозволу паланкового старшини або коша, поселенцям видавали паспорти.

Науковці вважають, що початкове заселення краю було пов'язане з пошуком козаками запасного виходу до Чорного моря. Запорожці, здійснюючи походи проти татар і турок, виходили в Чорне море через гирло Дніпра. Але там були турецькі заслони, тому січовики проклали інший — довший, зате безпечніший шлях. Вони піднімалися по Дніпру до Кодака, входили в річку Самара, а із неї у Вовчі Води. Від них козаки тягли чайки волоком до річок Кальміус (25 км) або Міус (близько 60 км), а потім виходили через Азовське у Чорне море.

При проходженні такого довгого шляху виникла необхідність у поповненні запасів, ремонті суден, задоволенні релігійних потреб. Для цього у басейнах річок Самара і Вовча козаки заснували багато зимівників (хуторів), побудували пристані, скити і каплиці. Іншими словами, запорожці заклали основи тутешньої інфраструктури.

Поблизу нинішнього села Олексіївка (Великоновоселківський район) знаходилось одне з давніх козацьких поселень. Поруч з ним на річці Вовча була побудована пристань для запорожців, які плавали в Азовське море. У 1660 році через Олексіївку вони проклали особливий таємний козацький шлях до Кальміусу. За розпорядженням запорізького коша на січовиків, які заснували тут зимівник, поклали обов'язки постачати провіантом козаків, які зупиняються на відпочинок. Тут же діяла каплиця, в якій служив ієромонах київського Межигірського монастиря. У 1775 році в урочищі поблизу Олексіївки проживало більше ста запорожців на чолі з відставним військовим старшиною Олексієм Петренко.

Трохи вище по річці Вовча, на місці нинішнього села Андріївка (Великоновоселківський район), знаходився зимівник, в якому мешкали козаки запорізької гребної флотилії. В очеретах на березі Вовчої вела спостереження запорізька берегова охорона. А ще січовики утримували каплицю. У 1770 році відставний військовий старшина Андрій Сологуб заснував тут свій зимівник.

Старожитнім запорізьким займищем був басейн річки Солона, особливо у місці її впадання у Вовчу. У тутешніх багато численних балках і ярах ховалися загони запорожців, які спостерігалися за рухом татар, турок і ногайців. Яр Лозовий, що поблизу нинішнього

села Підгороднє Дніпропетровської області, у 1694 році уже згадується в переліку заселених козаками територій. Старовинне запорізьке займище знаходилося на місці нинішнього міста Селідове.

На річці Бик, недалеко від того місця, де сьогодні знаходиться село Слов'янка (Дніпропетровська область), в одній із балок стояв зимівником загін січовиків на чолі з запорожцем Гончаром. Річкою Бик проходив знаменитий Муравський шлях із Криму на Україну. Давнє козацьке поселення знаходилися при впаданні річки Водяної в Бик, при урочищі Криворізькому (поблизу села Криворіжжя Дობропільського району).

Деякі поселень запорізьких козаків розміщувались у степах між річками Казенний Торець і Солоненька, де нині знаходяться населені пункти Красноармійського району. У книзі єпископа Феодосія за 1880 рік написано: «Місцевість нинішньої слобідської Гродівки давно відома і знайома запорізькому козацтву. В обширних і багатих степах між Торцем і Солоненькою часто проживали запорожці і «тріли животи свої». У 1750 році балка Холодна в нинішньому Гродівському приході значиться уже в числі населених місцевостей запорізького козацтва». Саме з неї розпочалося заселення східної частини Гродівки. Першими поселенцями, садиби яких тут з'явилися, були Полгородники і Чернишови. У південній частині села, яку називають «Красна балка», оселились Білозуби. У Гродівці була побудована козацька сторожа, а козак Дмитро Татар із сином Тарасом проклали міст через Торець.

При впаданні річки Грузької в Кривий Торець, в урочищі Паршаковка (більш пізня назва — Дружківка), також стояв сторожовий пікет запорожців. У 1768 році, в період одного із великих набігів кримчаків, на підступах до Дружківки був розбитий козаками великий турецько-татарський загін, який рухався до Тору.

У витоків річки Кривий Торець знаходилось запорізьке займище Землянки, нині це село поблизу Макіївки. Вище за течією Кривого Торця, в урочищі Ясинуватой, з 1760 року знаходився зимівник відставних запоріжців, які займалися розведенням скоту, бджолярством і риболовством. З 1745 року урочище Ясиноватка стало однією з баз українських гайдамаків.

У балці Железная запорізькі козаки поселилися у 1696 році, а пізніше тут жив на своєму хуторі запорожець Прокіп Дьяченко. Багато відставних січовиків заснували зимівники у балках Сухий і Житній Яр, урочищі Жеванний ліс (нині селище Зайцеве поблизу Горлівки).

На берегах річки Бахмутки і її притоки Ступки запорожці полювали і ловили рибу. Першої половини XVIII століття в цьому місці знаходився хутір бахмутського протопопа Івана Лук'янова, який прославився своєю благодійністю і допомогою козакам.

Засновниками багатьох поселень на території нинішньої Луганської області також були запорізькі козаки. На північному сході Донбасу гранична лінія поселень проходила по течії Сіверського Донця. В околицях нинішнього міста Слов'яносербськ запорожці заснували декілька зимівників, а у 1740 році побудували Покровську церкву. При впадінні річки Луганчик у Сіверський Донець, у балці Сухій, з 1660 року стояв запорізький пікет для спостереження. У 1738 році на цьому місці заснував свій зимівник відставний запорожець Макар Безродний.

До числа старожитніх запорізьких займищ відносяться околиці рік Лугань та Луганчик. У таких місцевостях, як Государів Байрак, Кам'яний Брід, Вергунка, запорожці займалися хліборобством, полюванням і риболовлю. Поблизу нинішнього села Чорнухіне проходив таємний шлях із Запорізької Січі на Дон. На одному із зимівників тут зберігались великі запаси продовольства для козаків.

Охоче селилися запорожці по течії річки Міус. У 1769 році в гирлі цієї річки осіли близько тисячі запорізьких козаків із сім'ями, заснувавши три слободи: Миколаївську, Троїцьку і Покровську. Поселення запорожців у східній частині Донбасу досягали гирла Дону, де вони заснували кілька хуторів поблизу селища Кагальник, а на півдні — узбережжя Азовського моря, на якому козаки займалися риболовлю та видобуванням солі. Для захисту зимівників і промислів від нападів татар запорожці у гирлі річки Кальміус встановили сторожовий пост, який з 1734 року став центром Кальміуської паланки.

Розгром царськими військами у 1775 році Запорізької Січі ще не був кінцем запорізького козацтва. Частина козаків перейшла на турецькі землі в Добруджі, заснувавши Задунайську Січ. У 1828 році, напередодні російсько-турецької війни, близько 500 задунайських запорожців на чолі з кошовим отаманом Осипом Гладким перейшли на сторону Росії.

Колишній кошовий отаман Гладкий під час війни надав важливу допомогу командуванню російської армії при переправі через Дунай. Із запорожців, що разом з ним перейшли на сторону Росії, був сформований Дунайський козачий полк. А по закінченні війни імператор Микола I дозволив Гладкому вибрати території для поселення козаків. Їх було обрано, і в 1832 році імператорським указом

Дунайському полку були віддані землі в кількості 74 тис. десятин в Олександрійському повіті Катеринославської губернії між містами Бердянськ і Маріуполь. Ці землі відібрали у татар, які до цього заселяли не лише Крим, а й велику смугу півдня сучасної України.

Запорожцям присвоїли найменування «Азовського козачого війська», а Осип Гладкий став наказним отаманом. Йому вдалося вивести з-за Дунаю ще близько 1.500 запорожців. До складу війська були прираховані Петрівський міщанський посад, Новоспасовське поселення казенних селян і Старо-дубовська станиця, заснована переселенцями з Чернігівської губернії. Корінні запорожці заснували дві станиці — Миколаївську і Покровську, а також 16 хуторів.

Наприкінці 40-х років XIX ст. в станицях Азовського козацького війська проживало 9.260 людей. В обов'язки війська входило спостереження за східним узбережжям Чорного моря з допомогою озброєної флотилії із баркасів для боротьби з турецькими контрабандистами. Основною галуззю господарської діяльності азовських козаків було хліборобство, в меншій мірі — тваринництво і риболовство.

На початку 60-х років влада Росії вирішила використати азовських козаків для колонізації західного схилу Кавказького хребта. У 1862–1864 роках до Анапського округу і Закубанської області переселилось 1.065 козачих сімейств, які заснували там Азовську, Дербентську, Папайську, Сіверську, Абінську станиці та інші поселення.

Через те, що на території Азовського козачого війська залишилося мало козаків — близько 6.000, збереження війська визнали недоцільним, його скасували, а козаків перевели у селянський стан.

З другої половини XVIII століття, особливо після ліквідації в 1775 році Запорізької Січі, активізувався процес заселення донецьких земель переселенцями з різних губерній України, Росії та інших країн. Нові поселення частіше за все виникали на місці колишніх запорізьких займищ як державні війські слободи або рангові дачі. З 1753 року запрошені на воєнну службу російською владою серби, словаки, болгары, чорногорці, хорвати, македонці заснували чимало війських поселень між ріками Лугань і Сіверський Донець. В слободах Ясинувата, Селідівка, Землянка, Государів Байрак поселилися молдавани і волохи.

Колишні запорожці, переселяючи на донецькі землі своїх рідних, заснували слободи Дружківка, Олексіївка, Андріївка, Гродівка, Микитівка, Железне.

1778 року був виданий указ про переселення на територію Азовської губернії більше 30 тисяч православних християн із Криму — греків, вірмен, грузин.

Часто переселенці різних національностей селилися разом, як це було, наприклад, в Землянках (молдавани, українці і волохи), або поруч, як це зробили греки, заснувавши свої поселення Богатир, Константинополь і Улакли поблизу запорізьких займищ Олексіївки і Андріївки, населених українцями. Жителі Урзуфа зайняли під поселення зимівник запорізького козака Степана Коваля, який добровільно уступив їм свою землю. На донецькі землі переселилось також чимало російських селян з Курської, Орловської і Воронежської губерній.

Примітки:

1. *Голобуцький В. О.* Запорізька Січ в останні часи свого існування (1734–1775 рр.) / В. О. Голобуцький. — Дніпропетровськ : Січ, 2004. — 421 с.
2. *Яворницький Д. І.* Історія запорозьких козаків : у 3-х тт. / Д. І. Яворницький. — Т. 1. — К. : Наукова думка, 1990. — 592 с.
3. *Яцюк Н. Н.* Запорожские старожитности в Донбассе и их заселение во второй половине XVIII столетия / Н. Н. Яцюк // *Летопись Донбасса : Краевед. сб.* — Донецк, 1994. — Вып. 2. — 180 с.
4. *Яцюк Н. Н.* Задунайские запорожцы в Приазовье в XIX столетии / Н. Н. Яцюк // *Летопись Донбасса : Краевед. сб.* — Донецк, 1994. — Вып. 2. — 180 с.

РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ГРОМАД В РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351/352

Юрій КУЦ

Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президенті України

ДІЄВІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В ПРОБЛЕМНОМУ ПОЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Демократичний поступ Української держави зумовлює необхідність пошуку оптимальних варіантів поєднання інтересів людини, територіальної громади і держави. Це зумовлює значні зміни в українському соціумі, теоретичне підґрунтя яких повинна забезпечувати наукова думка державного управління. На сьогодні реформуванні українського суспільств повинно базуватися на відведенні ключової ролі територіальній громаді в цьому процесі.

Територіальна громада в Україні є базовим суспільствоутворюючим елементом, основним стрижнем місцевого самоврядування. Від її якісних характеристик, дієвості, здатності вирішувати питання місцевого значення залежить загальний потуп суспільства, держави. Але законодавчо закріплене в Конституції України право територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України у більшості територіальних громад залишається ще не реалізованим [1, с. 5].

Територіальна громада в Україні є основним стрижнем місцевого самоврядування. Від її якісних характеристик, дієвості залежить загальний регіональний, державний потуп.

У той же час територіальні громади не стали дієвим чинником у розробці, прийнятті та контролі за виконанням управлінських рішень стосовно питань місцевого значення. Вони є відстороненими від цього процесу. Як результат — задеклароване в законодавстві

самоврядування територіальної громади трансформується у самоврядування органів влади. Дієвість територіальної громади проявляється в основному в періоди виборчих процесів. Тому актуалізуються питання залучення кожного члена територіальної громади до процесів покращення життя на місцевому рівні й багато в чому тут можуть сприяти задіяння механізмів знанневості та дієвості територіальної громади. Широке залучення до активного суспільного та економічного життя територіальних громад через розробку та впровадження механізмів їх знанневості та дієвості є невід'ємною умовою побудови в Україні громадянського суспільства, що, у свою чергу, має стати обов'язковим кроком на шляху інтеграції України до світового та європейського простору.

Територіальна громада в Україні є базовим суспільствоутворюючим елементом, основним стрижнем місцевого самоврядування. Від її якісних характеристик, дієвості, здатності вирішувати питання місцевого значення залежить загальний потуп суспільства, держави. Але законодавчо закріплене в Конституції України право територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України у більшості територіальних громад залишається ще не реалізованим.

Територіальні громади в Україні досить подрібнені, практично не мають власних можливостей розвитку. Крім того, відбувається старіння населення. Але, в той же час (якщо брати сільську територіальну громаду), при зменшенні чисельності сільського населення з 1991 року донині на 2,5 мільйонів осіб та зменшенні кількості сіл на 348 одиниць, спостерігається збільшення кількості сільських рад на 1.067 одиниць.

Із 12 тисяч існуючих територіальних громад більш ніж половина — з чисельністю жителів менше 3 тисяч осіб. У більшості з них не утворено виконавчих органів місцевих рад, як це передбачено чинним законодавством. У таких територіальних громадах немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Відтак, місцева рада такої територіальної громади фактично не може реалізовувати надані їй законом повноваження. Також лише 30 відсотків територіальних громад в Україні фінансово самодостатні, а 70 одержують дотації із державного бюджету.

Окреслена проблема активно починає дискутуватися наукою державного управління, яку — як галузь науки — започатковано порівняно недавно. В нашій країні цей напрямок наукових дослі-

джень активно розробляється із середини 90-х років ХХ століття. На наш погляд, ще не в повній мірі визначено наукове поле цієї науки, місце, роль, механізми розвитку територіальної громади в її межах, досить часто теоретичні пошуки перекликаються з суміжними суспільними науковими розвідками. Тому актуальним є напрямок визначення меж компетенції науки державне управління щодо територіальної громади, а також необхідно відмітити, що поняття «територіальна громада» в проблемному полі державного управління ще до кінця не визначене. Існують різні підходи до предметного поля науки державне управління, які мають поглиблюватися й координуватися в подальших наукових розвідках і місце в ньому територіальної громади має знайти своє концептуальне вирішення.

Дієвість територіальної громади в сучасних умовах глибокого протистояння, пов'язаного з відцентровими тенденціями, окупацією окремих територій держави, широкомасштабними проявами сепаратизму й відкритого військового протистояння з агресором повинна бути направлена в першу чергу на забезпечення обороноздатності себе як такої у тісному зв'язку з загальнодержавними заходами безпеки.

Необхідно створювати на території територіальної громади широке просвітницьке, інформативно-роз'яснювальне поле щодо захисту інтересів громади й держави, створювати (відновлювати) за допомогою ресурсного (організаційного, людського, фінансового) потенціалу територіальної громади оборонних об'єктів та відповідної інфраструктури.

Примітки:

1. Територіальна громада: управління розвитком / Ю. О. Куц, О. В. Решеvecь ; за заг. ред. Ю. О. Куца — Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. — 540 с.
2. Реформування місцевого самоврядування — запорука розвитку територіальної громади [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Рівненської обласної державної адміністрації. — Режим доступу : <http://www.rv.gov.ua/sitenew/main/ua/publication/content/20903.htm>. — Назва з екрану.

УДК 351/352

Олексій ЛИСКА
Департамент з підвищення
конкурентоспроможності регіону
Харківської обласної державної адміністрації

УЧАСТЬ МІСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ: РЕЗУЛЬТАТИ СОЦІОЛОГІЧНОГО ОПИТУВАННЯ

Демократичні перетворення в Україні передбачають розширення участі членів територіальних громад у місцевому самоврядуванні. Проте, незважаючи на наявність різноманітних форм впливу на органи влади та безпосереднього вирішення громадянами окремих місцевих проблем, частина населення продовжує зберігати певну відстороненість від процесів розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень, контролю за їх виконанням. Значною мірою таке становище ускладнюється й тим, що самі органи влади недостатньо використовують наявний потенціал для залучення населення до розв'язання локальних проблем, не розглядають жителя села, селища чи міста як рівноправного партнера при вирішенні місцевих питань. Особливо гостро означена проблема постає в містах. У результаті, як продемонструвала новітня історія України, саме міста стають осередками виникнення потужних конфліктних ситуацій, викликаних, у тому числі, неналежними рівнями відкритості та прозорості органів влади, браком доступу населення до управлінських процесів, відсутністю дієвого діалогу між представниками влади і громадою. Відповідно, значущості набувають питання участі населення в процесах підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень, становлення територіальної громади повноправним суб'єктом місцевого самоврядування.

Питання реалізації територіальною громадою права на місцеve самоврядування розглядаються в роботах М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, Ю. О. Куца, Ю. Б. Молодожен, Ю. В. Наврузова, В. Ф. Погорілка, М. О. Пухтинського, С. Є. Саханенка та інших вчених. Водночас проблема участі міських громад в управлінні не втрачає своєї актуальності та потребує подальшого вивчення.

Мета статті — з'ясувати особливості участі територіальних громад міст України в місцевому самоврядуванні.

Шляхом застосування «мереж підвищення ефективності» в 2014 році Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» в рамках проекту «Формування політики, ґрунтованої на фактах, в сфері місцевого самоврядування в Україні» спільно з Норвезьким інститутом міських і регіональних досліджень (NIBR) та Норвезькою Асоціацією місцевих і регіональних влад (KS) провела дослідження щодо підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в сфері відкритості та залучення громадськості до місцевого самоврядування [1]. Серед іншого, шляхом соціологічного опитування вивчалася й думка членів територіальних громад стосовно їх можливості впливати на рішення міської влади, а також самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Опитування проводилося в червні-липні 2014 року в 11 містах — обласних центрах — та у 9 містах обласного значення. У кожному місті було опитано по 100 осіб. Таким чином, загальна вибірка склала 2.000 осіб. Метод опитування — структуроване інтерв'ю у форматі «віч-на-віч» за місцем проживання респондентів. Вибірка — репрезентативна для дорослого населення досліджуваних міст України, багатоступенева, стратифікована, з використанням квотного методу відбору респондентів на останньому етапі. При опитуванні респондентів витримувалися квоти за двома ознаками: вік і стать.

У загальному випадку при довірчому інтервалі 95 % статистична похибка для всього масиву даних не перевищила 2,2 %.

За результатами проведеного дослідження з'ясувалося, що більшість населення досить скептично ставиться до власних можливостей впливати на рішення місцевої влади. Про відсутність таких можливостей повідомили, зокрема, 78 % опитаних. Лише 15 % респондентів заявили про наявність своїх можливостей здійснювати вплив на рішення місцевих органів влади. Близько 1 % опитаних відмовилися відповідати на зазначене запитання, 6,4 % — завагалися з відповіддю.

Відповідаючи на запитання «Наскільки Ви можете впливати на процеси прийняття рішень на місцевому рівні?», переважна більшість респондентів зазначила, що вони або взагалі не впливають (67,8 %), або чинять незначний вплив (20,0 %). Лише 6,1 % опитаних повідомили, що вони мають певний вплив, а 0,9 % — мають значний вплив.

Близько 36 % опитаних серед обставин, що заважають їм впливати на процеси прийняття рішень на місцевому рівні, відзначили упевненість, що їхні дії не принесуть бажаного результату. Більше 16 % респондентів повідомили про брак часу для провадження відповідної діяльності, 14,6 % поскаржилися на недосконалість законодавства, що регулює питання участі в управлінні, 11,8 % — на відсутність знань відповідного законодавства. Ще 14,7 % опитаних повідомили про відсутність перешкод для участі в управлінських процесах на місцевому рівні, майже 11 % заявили, що їх така діяльність не цікавить.

Більше половини опитаних (54,7 %) вважають, що в їхньому місті представники влади не дослухаються до думки громадян. Натомість 35,3 % респондентів дотримуються протилежної точки зору, з них 4,6 % висловили тверду впевненість у тому, що представники влади у місті дослухаються до думки його мешканців. Досить значна частка (9,4 %) опитаних завагалися з відповіддю, а 0,7 % — відмовилися відповідати.

Відповідаючи на запитання «Наскільки складно громадянам нашого міста донести свою думку/скаргу до місцевої влади?», близько 20 % опитаних вказали на існування незначних обмежень; більше чверті респондентів вважають, що донести свою думку чи скаргу до місцевої влади взагалі не складно. Водночас майже 22 % містян повідомили про складність та наявність серйозних перешкод в донесенні своєї думки до місцевої влади, а 15,5 % підкреслили неможливість для звичайних громадян зробити це.

Більше половини опитаних вважають, що їхня думка не буде врахована місцевою владою при ухваленні рішень. Досить великою виявилася частка й тих, хто сумнівається у здатності влади брати до уваги думку мешканців міста — 30,7%. І лише 14,5 % респондентів висловили впевненість, що місцеві органи влади повністю чи частково дослухаються до їхньої думки при ухваленні рішень.

Що стосується участі населення міст в управлінні, то найбільш поширеною формою прямого волевиявлення серед опитаних виявилися вибори. Зокрема, більше 83 % респондентів повідомили, що брали в них участь протягом останніх 12 місяців. Водночас, 3,5 % опитаних повідомили, що бойкотували вибори. Близько 18 % респондентів ходили на зустрічі громадян з депутатами міськради, 14,4 % зустрічалися з міським головою, 8,7 % — зверталися до представників місцевої влади з пропозиціями, заявами, скаргами, 8,4 % — підписували петиції, колективні звернення, а 4,2 % — особисто збирали підписи. Майже 15 % мешканців міст брали участь

у загальних зборах громадян, 8% — у громадських слуханнях, 6,5% — у висуненні місцевих ініціатив. Лише 3,6% опитаних брали участь в громадських обговореннях важливих рішень органів влади, проектів нормативно-правових актів, 3,1% — у семінарах, круглих столах, консультаціях. Ще 2,8% робили запити до місцевої влади на отримання публічної інформації, 1,5% — брали участь в громадських експертизах діяльності місцевої влади.

Протягом останнього року брали участь у законній демонстрації 13,5% опитаних, у незаконній — 3,5%. Загалом досить незначна частка респондентів визнавала свою участь у протиправних формах діяльності: 1,2% мешканців були учасниками протестних подій, що завдали шкоди майну або здоров'ю чи життю людей; 0,3% — захоплювали будівлі, де розташовані органи влади, навчальні заклади, підприємства; 0,1% — блокували вулиці чи автошляхи.

Водночас, згідно з методологією мереж підвищення ефективності, крім проведення соціологічного дослідження, робочими групами збиралася офіційна статистична інформація від міст-учасників проекту, скомпонована в так звані Реєстри показників. У результаті проведеного аналізу з'ясувалося, що дані соціопитування не завжди близькі до даних, отриманих з Реєстрів. Особливо це стосується участі громадськості в управлінні, де заявлені в ході соціопитування респондентами показники їхньої участі в різних формах волевиявлення завжди (подекуди значно) перевищували офіційні дані, надані містами-учасниками. Більше того, в деяких містах респонденти заявляли про свою участь у таких формах волевиявлення, факт проведення яких взагалі не фіксувався в офіційних даних органів влади.

Отже, незважаючи на велику різноманітність форм участі громадян в управлінні, більшість міського населення констатує відсутність свого впливу на органи місцевої влади. Також отримані дані свідчать про те, що майже 11% населення займає пасивну позицію, заявивши, що питання впливу на рішення місцевих органів влади їх взагалі не цікавлять.

З іншого боку, самі владні структури не завжди в повній мірі задіюють наявні інструменти і методи співпраці з територіальною громадою, не є активною стороною в налагодженні партнерських стосунків з населенням, обмежуючись інколи лише формальним виконанням визначених законодавством вимог щодо забезпечення відкритості і прозорості діяльності органів місцевого самоврядування.

Перспективи подальших розвідок полягають у розробленні системи заходів, спрямованих на залучення членів територіальних громад до місцевого самоврядування, формуванні і впровадженні такої моделі розвитку громад, яка б базувалася на активності, ініціативності мешканців, використанні їх потенціалу для вирішення питань місцевого значення.

Примітки:

1. Лиска О.Г. Реалізація норвезької моделі бенчмаркінгу в публічному управлінні: досвід Польщі і України / О.Г. Лиска // Вісник державної служби України. — 2014. — № 1. — С. 39–44.



УДК 351/352

Володимир ХАНАС
магістр державного управління,
Виконавчий директор ІЦ «Майдан Моніторинг»,
керівник проекту «Тернополю — статут міста»

СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ МІСТА ТЕРНОПОЛЯ. ХРОНІКА РОЗРОБКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ

Процес статутотворення в Тернополі має довгу і непросту історію. Це питання почало обговорюватися в кулуарах Тернопільської міської ради ще у 1997 році, згодом цю проблему вивчала неофіційна група, котру очолював Віталій Поліщук, однак впродовж десяти років не було здійснено жодного публічного заходу і не прийнято жодного офіційного рішення, котре б свідчило про системний підхід до вирішення питання.

Лише у 2007 році тодішній міський голова Тернополя Роман Заставний своїм розпорядженням створив робочу групу з депутатів міської ради. Він стверджував, що статут територіальної громади Тернополя — це «своєрідна концепція цивілізованого злагодженого життя тернополян, тісної співпраці органів місцевого самоврядування з громадянами задля всебічного поступу нашого міста». Однак ця концепція у реальному житті мала суттєвий недолік. За-

декларувавши співпрацю декількох сторін, правила взаємодії могла розробляти лише влада.

Однак робота групи не принесла результатів. Через рік був скликаний круглий стіл на якому представлено концепцію Статуту і прозвучав натяк, що представників громадськості теж можуть включити в робочу групу.

Заново актуальною проблема написання Статуту територіальної громади Тернополя стала лише після того ТМО «Нівроку» вирішило реалізувати амбіційний план по написанню тексту Статуту територіальної громади із залученням представників широкого кола громадськості міста та українських експертів. ТМО «Нівроку» розробило проект «Тернополю — статут міста», котрий отримав фінансову підтримку в межах спільної ініціативи Pact Inc., Міжнародного фонду «Відродження» та Фонду Східна Європа. Запропонований проект отримав підтримку міського голови Тернополя Романа Заставного.

Головним завданням проекту ініціатори бачили:

- Розробку тексту статуту територіальної громади міста із залученням представників місцевої громади, органів місцевого самоврядування, науковців та експертів, попередньо проаналізувавши існуючий досвід розробки та прийняття статутів в інших містах України.

- Проведення серед мешканців територіальної громади м. Тернополя просвітницької роботи щодо необхідності прийняття статуту; забезпечення участі громади міста в обговорення проекту статуту, максимальну прозорість процесу його розробки та прийняття, реалізацію широкої інформаційної кампанії через розповсюдження інформаційно-просвітницьких буклетів, створення Інтернет-сайту для оприлюднення проекту статуту і приймання пропозицій; розміщення інформації на офіційному веб-сайті міської ради, організація гарячої телефонної лінії 42-01-72 для приймання пропозицій від громадян. Після узгодження всіх позицій тексту Статуту територіальної громади м. Тернополя на робочій групі, був запланований друк брошури з текстом проекту, для розповсюдження серед зацікавлених мешканців міста. Після проведення форуму «Слово громади», передбачається винести запропонований проект статуту на розгляд сесії Тернопільської міської ради.

Впродовж часу роботи над Статутом робочою групою ТМО «Нівроку» «Тернополю — Статут міста» було проведено цілу низку заходів, серед яких: створення робочої групи проекту, робочі візити

до Тернополя залученого експерта проекту Андрія Крупника, заступника голови Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення, доцента кафедри державного управління і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентові України. Метою візиту була розробка плану дій, зустрічі з міським головою Тернополя Романом Заставним, лідерами громадських організацій та місцевими експертами. Нашу ініціативу підтримали представники громадських організацій міста, об'єднанні у коаліцію «Своєму місту — свій статут». Паралельно розпочалася робота над історичною довідкою про місто Тернопіль. Наша активність знайшла відгук у керівництві міста. Розпорядженням міського голови Р. Заставного № 250 від 06.08.2009 року було створено нову робочу групу, затверджено план заходів щодо організації статутного процесу. Робоча група була сформована за запропонованими нами принципами, а саме: представництво усіх шести фракцій в Тернопільській міській раді, паритетне представництво громадських організацій, участь в робочій групі науковців міста, залучення представників виконавчого комітету Тернопільської міської ради. Невдовзі відбувся круглий стіл та підписання меморандуму Коаліції громадських організацій «Своєму місту — свій статут!» щодо сприяння розробці та прийняття статуту міста Тернопіль а також прес-конференція за підсумками круглого столу, на якому були присутні міський голова Тернополя Роман Заставний, заступник міського голови, керуючий справами Леонід Бицюра, голова депутатської комісії Тернопільської міської ради Григорій Бурбеца, науковці, представники організацій-учасників коаліції, інші представники громадськості, робоча група в повному складі. Оприлюднено розпорядження міського голови «Про активізацію статутного процесу у місті Тернополі», у т.ч. склад робочої групи та план її дій. Підписано та оприлюднено меморандум Коаліції громадських організацій Тернопільщини. У зустрічі також брав участь гість зі Львова Ярослав Жуковський, голова ГО «Наше право». З метою здобуття досвіду представники громадськості Тернопілля відвідали Одесу, де зустрічалися з керівництвом Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення та взяли участь у фокус-групі з моніторингу виконання програми розвитку органів самоорганізації населення в Одесі, зустрілись з керівником комісії по розробці статуту Одеси Михайлом Баймуратовим.

Також вивчався досвід статутотворення у Львові, Житомирі, Києві, Хмельницькому, Луцьку тощо. Зокрема, представники коаліції взяли участь у засіданні громадської ради при луцькому міському голові на тему «Роль місцевих громадських організацій і політичних

партій у формуванні місцевої політики у вирішенні питань місцевого значення» та відвідали Житомир, де взяли участь в конференції «Статут територіальної громади м. Житомира». На конференції була проведена фахова, досконала, об'єктивна експертиза проектів рішень та вивчено досвід впровадження і функціонування статутів територіальних громад в інших містах України.

Паралельно було проведено масштабне опитування мешканців Тернополя — представників експертного середовища з метою визначення рівня задоволення громадян своїм соціально економічним становищем, рівня довіри до різних органів влади та обізнаності громадян в питаннях своїх прав та соціальних можливостей. 24 вересня розпочала свою роботу іменка по підтримці розробки проекту статуту <http://www.statut.te.ua>. На іменці було розміщено інформацію про склад робочої групи по розробці статуту в процесі його створення, періодично розміщувалися новини статутного процесу.

ТМО «Нівроку» був віддрукований просвітницький буклет для розповсюдження головним чином серед мешканців міста, щоб ознайомити їх з ідеєю розробки та прийняття статуту Тернополя, надати необхідну інформацію щодо того, які функції виконуватиме статут міста, яку користь отримують тернополяни від його прийняття. 20 листопада 2009 року запрацювала гаряча лінія 42-01-72, за номером якої тернополяни мали можливість висловити свої питання та пропозиції стосовно статуту Тернополя. Після збирання необхідної інформації — представники коаліції, разом із залученими експертами вже 4 грудня 2009 року завершили розробку першої редакції проекту тексту статуту і розмістили її на іменці <http://www.statut.te.ua>, розпочавши її публічне обговорення. До процесу статутотворення долучились інші представники громадськості. Свій варіант Статуту територіальної громади м. Тернополя запропонувала політична партія «Українська платформа», котра 9 грудня 2009 року на прес-конференції «Прийми статут громадою, візьми контроль над владою» оприлюднила свій варіант статуту.

Зрозуміло, що всі напрацьовані матеріали стали основою для обговорення на засіданнях робочої групи при міському голові Р. Заставному, котра майже два десятки засідань вивчала надані матеріали і запропонувала на розгляд тернополянам узгоджену редакцію Статуту територіальної громади, яка була презентована на форумі «Слово громади». Робота групи була максимально відкри-

тою та прозорою. Всі проекти розділів із змінами та доповненнями розміщалися на офіційному веб-сайті міської ради м. Тернополя. В електронному режимі доступні всі протоколи засідань робочої групи тощо. Перебіг статутного процесу викликав жваве обговорення на шпальтах тернопільських ЗМІ, в електронних ЗМІ та і Інтернет-просторі.

У підсумку, на 37-мій сесії Тернопільської міської ради, котра відбулася 10 серпня 2010 року, депутати вирішили взяти узгоджений текст робочої групи за основу і прийняти у першому читанні. А після доопрацювання його мали розглянути на наступній сесії 26 серпня. Однак передвиборча лихоманка знову відсунула прийняття головного документу громади на невизначений термін. Характерно, що практично всі кандидати, які змагались на місцевих виборах 2010 року за посаду міського голови мали у своїх передвиборчих програмах тезу про необхідність прийняття Статуту. Про це говорило у передвиборчих програмах і більшість партій.

30 листопада 2010 року я мав зустріч з новообраним міським головою Тернополя Сергієм Надалом. Розмова стосувалась перспектив продовження роботи над Статутом територіальної громади м. Тернополя та його прийняття.

С. Надал зауважив, що вважає роботу над «місцевою конституцією» одним із пріоритетних напрямків у забезпеченні зворотного зв'язку «новообрана влада – територіальна громада» і найближчим часом внесе зміни до складу робочої групи, котра працювала над текстом Статуту територіальної громади м. Тернополя. Основним завданням групи стане доопрацювання тексту Статуту, прийнятому в першому читанні, та розробка необхідних положень, що розвивають Статут. Сьогодні я навряд чи вже пригадаю кількість заходів — засідань робочих груп, круглих столів, прес-конференцій та робочих зустрічей, у котрих взяв участь.

Важливо інше — 19 травня 2011 року Статут територіальної громади міста Тернополя був затверджений рішенням восьмої сесії Тернопільської міської ради шостого скликання. 7 червня 2011 року Статут був зареєстрований в управлінні юстиції. 20 жовтня того ж року в Українському домі «Перемога» відбулася презентація Статуту територіальної громади Тернополя. Участь у заході взяли члени робочої групи із розробки Статуту, міський голова Сергій Надал, депутати першого демократичного скликання, депутати теперішнього скликання, науковці, представники громадськості та наукових кіл. 2 тис. примірників Статуту поширено через громадські організації Тернополя. Він надрукований у міському часописі

«Тернопіль вечірній» і є у вільному доступі на сайті Тернопільської міської ради.

Звичайно, є ще питання щодо доопрацювання Положень до Статуту, котрі розвивають та доповнюють його, і, що актуально, важливо та принципово, втілення багатьох декларованих положень в життя. Але почин є. У передмові до видання робочого варіанту Статуту я дякував усім, хто брав участь в обговоренні, розробці та просуванні ідей Статуту. Цей перелік значно розширився, і я обов'язково ще раз подякувати робочій групі ТМО «Нівроку», коаліції НУО «Тернополю — Статут міста», фантастичним колегам двох робочих групах з розробки Статуту за терпіння та розуміння, а також персонально Олексію Орловському, Андрію Крупнику та Ярославу Жукровському. Окрема вдячність Роману Заставному, котрий повірив в ідею розробки Статуту силами громадських експертів. І мушу відзначити політичну волю теперішнього міського голови Сергія Надала. Сергій Віталійович намагався максимально витримати прозорість та демократичність процедури прийняття цього документу. Були враховані сотні поправок, зауважень та побажань. І сприяючи процесу статутотворення, беручи у ньому безпосередню участь він увійшов в історію нашого міста та місцевого самоврядування України.

Особисто я вірю, що прийнятий Статут територіальної громади міста Тернополя запровадить дієві механізми місцевої демократії. Ми отримали також унікальний досвід роботи над унікальним документом і ді литимемось ним з усіма бажаним.

Примітки:

1. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 34. — Ст. 1167.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : [Міжнародний документ від 15.10.1985 ; ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036. — Назва з екрану.

ЕКОНОМІЧНИЙ ТА КУЛЬТУРНИЙ ПОТЕНЦІАЛИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 332.7

В'ячеслав ГУБАРЄВ
Красноармійський індустріальний інститут
Донецького національного технічного університету

ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАСАД ЗОНІНГУ В УПРАВЛІННІ НЕРУХОМІСТЮ УКРАЇНИ

Стрімкий розвиток цивілізації обумовив необхідність забезпечити себе всіма благами, основним і найбільш фундаментальним з яких є нерухомість. Зростання і функціонування регіональних господарських комплексів багато в чому сьогодні відбувається за рахунок збільшення і розвитку міського господарства — промислових підприємств і організацій, які в свою чергу повинні забезпечувати сприятливі умови для проживання населення на прилеглих територіях.

Основним інструментом гнучкого регулювання в регіонах при плануванні містобудування є зонування, яке вважається стійкою формою контролю за використанням заселених земель [1]. Зонування — це розмежування територій на зони за якими-небудь єдиними класифікаціями і функціональним наповненням.

Зонами представлені окремі території, межі яких встановлено згідно з рішенням органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Сформовані зони передбачені для розподілу земель за призначенням (сільськогосподарського, містобудівного, природоохоронного, промислового та ін.) й адміністративно-господарського регулювання майнових відносин у їх межах. Узагальнюючи і систематизуючи світовий досвід територіального регулювання містобудівної галузі, варто виділити і надати короткий опис класифікацій зонування.

У 2011 р. було прийнято Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», який дає визначення даному поняттю: «Зонінг — це документація, яка визначає умови та обмеження вико-

ристання територій для містобудівних потреб (забудови земельної ділянки)» [2].

Слід визначити, що в українському законодавстві дається досить спрощене трактування поняття «зонінг». Воно потребує доповнення та вдосконалення. Можна запропонувати таке: зонінг — це процес формування раціонально розподілених зон житлового фонду, промислових, комерційних і фінансових підприємств і організацій, житлово-комунальних та установ охорони здоров'я, культурно-розважальних комплексів у регіоні, пов'язаних між собою транспортною зв'язкою, що дозволяє ефективно управляти об'єктами нерухомості на основі інформаційно-документаційного забезпечення; механізм економічного розвитку регіону та реалізації Генерального плану розвитку міст, який регулює правові аспекти використання територій у кожній зоні.

Слід розуміти, що зонінг не розв'язує усі існуючі проблеми територіального розподілу. Він може бути ефективним при використанні тільки в комплексі зі стратегічним плануванням на основі аналізу та прогнозування забудови земель.

У зонінгу, як у документальному механізмі, повинні бути позначені всі червоні лінії розмежувань, а також інженерні комунікації, транспортна сітка. На його основі встановлюються параметри щільності забудови і висоти будівель. Зонінг є динамічним документом, зміни в який можуть вноситися при необхідності, але за наявності відповідного обґрунтування.

Аналізуючи і узагальнюючи можливості використання зонінгу в Україні, можна виділити перспективні напрями розвитку, практичні завдання та можливі досягнення в управлінні нерухомістю.

Слід розглядати зонінг не тільки в межах однієї країни. У рамках трансформаційних процесів в економіці актуальними є процеси глобалізації. Світовий досвід показує, що зонінг може виходити далеко за межі однієї держави. У країнах Європи існують агентства з нерухомості, які допомагають власнику управляти придбаним ним нерухомим майном. За таким принципом власник нерухомості може жити в одній країні, мати бізнес в іншій, а відпочивати в третій. Даних варіацій може бути безліч, і цей процес активно набирає обертів. Зонінг зараз є поширеним явищем в Європі, США і фактором активного залучення інвесторів і ведення інвестиційної діяльності.

Для формування української моделі раціонального та ефективного розподілу територій необхідно запозичення світового досвіду. Більшість європейських столиць будується з урахуванням зонуван-

ня, де для кожної зони розроблені детальні правила і норми, кожна земельна ділянка має заздалегідь позначену кількість жителів, кількість комунікацій, електропостачання.

На перших етапах введення зонінгу в українську практику містобудування та систему управління територіями й об'єктами нерухомості місцеві органи влади і власники зіткнулися з низкою проблем: не розроблено єдину систему містобудівного кадастру; перешкода органами місцевого самоврядування у розробленні містобудівної документації, яка часто не відображає їх інтересів; недотримання норм і стандартів містобудівного законодавства; недостатня кваліфікація і професіоналізм осіб, які розробляють стратегічне планування і розподіл територій; змішування понять стратегічного планування із плануванням і будівництвом об'єктів нерухомості як за суттю, так і за формою адміністративного регулювання; не зведено і не систематизовано картографічну базу земель (геодезична підоснова); застарілість генпланів, які не відображають сучасної соціально-економічної моделі суспільства; відсутність фінансування розробки містобудівної документації та її подальшого впровадження; відсутнє єдине розуміння архітекторами і чиновниками сутності зонінгу, що призводить до спотворення інформації; не розроблено концепцію зонінгу в Україні як механізму управління; відсутня національна теорія управління нерухомістю.

Отже, сьогодні в Україні тільки зароджуються основи теоретико-методологічних принципів і механізмів розподілу, зонування та регулювання територій в системі управління нерухомим майном. На шляху до ефективного ведення містобудівного господарства виникає безліч серйозних проблем, тому кожен з елементів системи територіального розподілу і зонування вимагає більш поглибленого і детального вивчення.

Примітки:

1. Асаул А. Н. Экономика недвижимости: учебник для вузов / А. Н. Асаул, С. Н. Иванов, М. К. Старовойтов. — [3-е изд., исправл.]. — СПб. : АНО «ИПЭВ», 2009. — 304 с.
2. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI [Електронний ресурс] : із змінами, в редакції від 01.02.2015 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>. — Назва з екрану.

УДК 351:342.6

Анжела КАРАГИЧЕВА

Донецький національний технічний університет
(м. Красноармійськ)

УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ

Сьогодні з особливою гостротою постає проблема вироблення дієвого механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітке розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а звідси — видатків кожного виду бюджету, і що саме головне — доходів між різними ланками бюджетної системи.

Однією із складових бюджетної системи України є місцеві бюджети. Відповідно до Конституції України, до них належать: обласні, міські, районні, районні в містах, селищні і сільські бюджети. За допомогою місцевих бюджетів щорічно перерозподіляється близько 20 % валового внутрішнього продукту, в них зосереджується майже 35 % бюджетних ресурсів.

Місцеві бюджети виконують особливу роль в кожній унітарній країні тому, що вони є фінансовою базою існування місцевого самоврядування. З цього приводу влучно вказала О. Музика [3, с. 9], що місцеві бюджети є важливою фінансово-правовою категорією, в основу якої покладено систему фінансових правовідносин між державою та місцевими органами влади, між державним і місцевими бюджетами.

На сьогоднішній серед актуальних проблем формування місцевих бюджетів в Україні можна виділити:

- існування істотних протиріч в нормативно-законодавчій базі, що регулює формування і використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів, а саме: діють протилежні за змістом законодавчі норми, кожна з яких використовується урядом залежно від завдань, що постають в новому бюджетному році; існують неузгодженості в термінології;
- надмірна централізація управління місцевими бюджетами та відсутність чіткого розподілу компетенції щодо вирішення конкретних завдань між центральними органами влади і органами регіонального та місцевого самоврядування [4, с. 279];

- нестабільність джерел формування доходів місцевих бюджетів та відсутність ефективного механізму міжрегіонального перерозподілу державних доходів;
- недосконалість міжбюджетних відносин, що зумовлена їх невідповідністю швидким змінам, що відбуваються.

Як наслідок, існування таких проблем, в першу чергу, зумовлюють виникнення дисбалансу в самих місцевих бюджетах, а саме виникає дефіцит бюджетних коштів, по-друге, не вирішуються важливі життєві проблеми людей, відбувається занепад всього місцевого господарства. Існують питання, які потребують вивчення, а саме: складання місцевих бюджетів в сучасних умовах; розмежування доходів і видатків між державним та місцевими бюджетами; проблеми міжбюджетних трансфертів та інші.

Проблемам удосконаленню формування та виконання місцевого бюджету приділяли увагу такі західні науковці: Ш. Бланкарт, Р. Майстрейв, Ю. Немец, Г. Райт, П. Рассел, Ч. Тібо, К. Фостер, А. Шах та інші. Серед вітчизняних вчених варто виділити внесок, насамперед: В. Андрущенко, Й. Бескида, О. Василика, В. Дем'янишина, А. Єпіфанова, О. Кириленко, А. Крисоватого та інших.

Важливим інструментом реалізації соціально-економічної політики держави виступає бюджет, форма та зміст якого обумовлені низкою чинників. Економічний розвиток і політичний устрій, оборона воєнна доктрина і модель соціальної політики країни визначають ті показники, які відображені в бюджеті.

Місцеві бюджети — це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи самоврядування. Як складова бюджетної системи держави і основа фінансової бази діяльності органів самоврядування, місцеві бюджети забезпечують необхідними грошовими засобами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, що здійснюються органами влади і управління на відповідній території.

Між місцевими бюджетами різних рівнів, а також між цими бюджетами і державним бюджетом виникають фінансові відносини з приводу перерозподілу фінансових ресурсів для забезпечення ефективного функціонування кожного бюджету. Тому особливістю місцевих бюджетів є те, що вони відображають певну чітко обмежену частину грошових відносин, які функціонують на окремій території.

Не менш важливою особливістю функціонування місцевих бюджетів є те, що вони забезпечують матеріальну незалежність органів місцевого самоврядування, і безпосередньо їм підпорядковані. Це

дає змогу місцевим органам самоврядування бути організаторами цих бюджетних відносин. Всі ланки місцевого бюджету органічно зв'язані не тільки між собою, а й з установами та підприємствами всіх форм власності, які функціонують на території регіону.

На жаль, в цій ланці бюджетної системи зберігається безнадійно застарілий механізм централізованого регулювання вищими органами управління доходів місцевих бюджетів. Це позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності, на довгі роки закріплює залежність розвитку місцевої економіки і соціальної сфери від можливостей і бажання вищих органів влади вирішувати проблеми, що існують на території районів, міст, селищ.

Повноваження органів місцевого самоврядування визначено Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами. Зокрема, це стосується соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень, утримання й розвитку соціально-культурних установ тощо. Виконання цих завдань залежить переважно від наявності фінансових ресурсів. Проте в сучасних умовах розподілу загальнодержавних податків і неподаткових платежів між державним і місцевими бюджетами понад 70 % загальної суми видатків місцевих бюджетів не забезпечується власними й закріпленими дохідними джерелами [1, с. 46–55].

З метою забезпечення фінансовими ресурсами місцевих органів влади для здійснення їхніх повноважень необхідно розширити перелік власних доходів місцевих бюджетів. Оскільки встановлення розміру ставок плати за торговий патент, фіксованого податку на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності та єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва — фізичних осіб, — згідно із законодавством, покладено на органи місцевого самоврядування й вони мають можливості впливати на надходження цих платежів до бюджету як податків малого бізнесу, їх треба включити до доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні трансфертів.

У більшості країн світу податки з малого бізнесу надходять до місцевих бюджетів і, мабуть, найкраще задовольняють вимога, що висуваються до місцевих податків, а саме: не мають значних регіональних відмінностей, не надто чутливі до кон'юнктурних коливань, дія податків обмежена відповідною територією. А для того, щоби не зросло навантаження на державний бюджет, зміни у структурі доходів місцевих бюджетів можна відрегулювати міжбюджетними трансфертами, тобто шляхом збільшення обсягу дотації вирівнювання і зменшення субвенції з державного бюджету

на житлово-комунальне господарство. Перехід багатьох функцій регулювання соціально-економічних процесів від державного рівня до регіонального не тільки призводить до зростання ефективності надання суспільних послуг, але й породжує різні витрати. В цих умовах основним інструментом, який дозволяє використовувати позитивні моменти від децентралізації і мінімізувати негативні ефекти від децентралізованого використання деяких повноважень, як уже зазначалося, є державна фінансова допомога бюджетам нижчого рівня, тобто міжбюджетні трансферти [5, с. 86–97].

Для вирішення проблем, що виникають при формуванні місцевих бюджетів в Україні Л. М. Коваль запропонував такі шляхи їх вирішення:

- вдосконалити існуючу нормативно-законодавчу базу або розробити нову яка б могла чітко регулювати та визначати процес формування і використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів;
- здійснити поступовий перехід до децентралізації управління місцевими бюджетами, що надасть можливість місцевим фінансам стати більш самостійним інститутом;
- реформувати місцеве оподаткування, а саме переведення деяких податків з розряду загальнодержавних у місцеві для того щоби збільшити надходження до місцевих бюджетів, встановити більш справедливий міжрегіональний розподіл частки податків;
- вдосконалити формули розподілу міжбюджетних трансфертів у розрахунку обсягів видатків по окремих галузях, що враховуються при визначенні дотації, призначеної для вирівнювання диспропорцій між місцевими бюджетами;
- чітко дотримуватись бюджетної дисципліни, що має відбитись у доцільному використанні бюджетних засобів;
- застосувати режим жорсткої економії бюджетних коштів;
- залучати іноземні інвестиції та кредити;
- впровадити здійснення контролю за формуванням і використанням місцевих бюджетів громадою [2, с. 126–129]. На нашу думку, можна досягнути успішного вирішення існуючих проблем тільки застосувавши наведені заходи.

Отже, в цілому функціонування місцевих бюджетів хоч і має деякі позитивні зрушення, та все одно ще потребує глобального реформування, яке повинно вирішити наступні завдання:

1. збільшення фінансової самостійності регіонів;
2. переглянути групи надходжень, що закріплюються за місцевими бюджетами, і не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;

3. суворо визначити норми відрахувань до бюджетів вищих рівнів;
4. змінити перелік податків і зборів, які залишаються в місцевих бюджетах, на користь непрямих податків.

Лише з вирішенням таких питань, як реалізація заходів Концепції реформування бюджетної системи України, внесення змін до Бюджетного кодексу України, можна буде розраховувати на підвищення ролі бюджетної системи України у створенні фінансового середовища, що в свою чергу сприятиме прискоренню розвитку ринкових відносин, забезпеченню макроекономічної рівноваги.

Примітки:

1. Демків О.І. Напрями поглиблення бюджетної реформи в Україні / О.І. Демків // *Фінанси України*. — 2009. — № 3. — С. 46–55.
2. Коваль Л. М. Проблеми формування місцевих бюджетів та аналіз їх виконання / Л. М. Коваль // *Фінанси України*. — 2007. — № 5. — С. 126–129.
3. Музика О. А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством : монографія / О. А. Музика. — К. : Атіка, 2004. — 344 с.
4. *Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку : навчальний посібник* / кол. авт. : Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, Н.Г. Плахотнюк [та ін.] ; за заг. ред. Н.Р. Нижник. — К. : ЗАТ «НІЧЛАВА», 2003. — 288 с.
5. Юшко С.В. Організація між бюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи / С.В. Юшко // *Фінанси України*. — 2009. — № 1. — С. 86-97.

УДК 352.07:33.012.334

Валентина МАМОНОВА

д-р наук з державного управління, професор

Ірина ДЕНИСЕНКО

слухач

Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ ЯК СКЛАДОВОЮ ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ МІСТА: ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Останнім часом комунальний сектор місцевої економіки та сфера забезпечення життєдіяльності територіальної громади поступово освоюється приватними структурами в рамках співпраці з владою на партнерських засадах. Найбільш доцільною є співпраця приватного та комунального секторів у таких сферах життєзабезпечення територіальної громади, як водопостачання, вивіз сміття, транспорт та ін. Але співпраця комунальних підприємств з приватними інвесторами все ще недостатньо поширена, не напрацьовано необхідний досвід, що актуалізує дослідження цієї тематики.

Законом України «Про державно-приватне партнерство» створено законодавче підґрунтя для стимулювання розвитку співробітництва з приватним сектором з метою підвищення конкурентоспроможності та залучення інвестицій. Залучення приватного партнера до управління об'єктами майнового комплексу територіальної громади має такі переваги, як застосування підприємницьких навичок економічного обґрунтування співвідношення «ціна–якість», впровадження нових технологій і досвідченого менеджменту, рух капіталу та доступ до кредитних ресурсів тощо.

Як відомо, у рамках здійснення державно-приватного партнерства можуть укладатися договори про концесію, спільну діяльність та інші договори. При цьому передбачається виконання однієї або кількох функцій, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства: проектування, фінансування, будівництво, відновлення (реконструкція, модернізація), експлуатація, пошук, обслуговування.

Тому при застосуванні державно-приватного партнерства в управлінні об'єктами комунального майна необхідно виважено підходити до складання договору та зробити всі необхідні дії, щоб запобігти втрат через діяльність соціально-невідповідального приватного партнера. Підписуючи угоду державно-приватного партнерства (особливо це стосується концесійних договорів, де конфліктів сьогодні виникає найбільше), орган місцевого самоврядування має піклуватися не про прибуток приватного партнера або прибутковість цього проекту, а про задоволення потреб споживачів послуг, права та інтереси яких місцева влада має захистити, постаючи між громадою та приватним партнером з набором відповідних правових та методичних норм.

У м. Рубіжне Луганської області є досвід надання в обслуговування приватному підприємству житлового фонду міста. Зараз поруч з комунальним підприємством «Житловий сервіс» працює приватне підприємство «Ромалекс». Обидва підприємства були визначені переможцями конкурсів на виконання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій.

Незважаючи на збитковість роботи обох підприємств, все ж таки показники приватного підприємства дещо вищі ніж у комунального: менший збиток, вищий відсоток оплати населенням за надані послуги, більший відсоток укладених з населенням договорів, відсутність заборгованості з заробітної плати, нижча кредиторська та дебіторська заборгованість.

У теперішніх складних умовах приватне підприємство «Ромалекс» під час підготовки до зимового сезону 2014–2015 років зуміло сформувати резервний запас матеріалів з метою безперебійного і безаварійного функціонування інфраструктури на суму 56 тис. грн. На підготовку житлового фонду до осінньо-зимового періоду було використано понад 1.560 тис. грн, що має забезпечити безаварійну експлуатацію житлових будинків в зимовий період. Крім того, виділено кошти на придбання генераторів струму для підключення відділів по роботі з населенням та аварійної служби. Залучення до обслуговування житлового фонду міста приватних компаній має право на існування та дає надію на підвищення рівня технічного обслуговування будинків та покращення технічного стану житла. Тобто на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування необхідно удосконалювати систему управління комунальним майном територіальної громади шляхом визначення соціально безпечних управлінських технологій, які мають бути орієнтовані на людину та її потреби.

Залучення інвестицій в розширення або модернізацію інфраструктури життєзабезпечуючих об'єктів мають сприяти загальному економічному розвитку і підвищенню рівня життя населення. Завдяки застосуванню схем державно-приватного партнерства забезпечується фінансова участь приватного сектору, результатом чого можуть бути технологічні інновації, ремонт або розбудова об'єктів міського господарства та ін. При цьому, приватні інвестори розширяють частку присутності на ринку комунальних послуг, а також одержують прибуток від здійснення інвестицій, а населення отримує оновлення міської інфраструктури, яке неможливо здійснити лише за рахунок бюджетних коштів, та має змогу користуватися сучасними технологіями у сфері послуг.

Одним з підходів до удосконалення управління комунальною власністю може бути залучення до самоврядного управління громад. При цьому цікавим може бути створення громадських організацій зі спеціальними функціями нагляду (управління) за соціальними об'єктами, проведення соціальної експертизи місцевих проєктів, використання форм прямої демократії для прийняття необхідних рішень, здійснення контролю за якістю послуг та їх відповідності нормативним вимогам, визначення особливостей діяльності та майнового стану окремих комунальних підприємств, а також можливість територіальної громади розробляти та реалізовувати власні соціальні проєкти з залученням інших учасників, брати участь у інвестуванні розвитку інфраструктурних підрозділів.

Залучення територіальної громади міста до процесу управління об'єктами комунального майнового комплексу сприяє виробленню у членів громади корпоративного інтересу до управління такими об'єктами. Це дає не тільки соціальні результати, а й суто економічні, такі як: більш ефективна організація надання послуг населенню, прозорі обґрунтовані тарифи, контроль якості послуг, дбайливе ставлення до комунального майна.

Ефективність впровадження нових форм співпраці з приватним сектором та управління комунальним майном в цілому залежить від посилення фаховості і компетентності кадрового забезпечення місцевого самоврядування та посилення громадського контролю. Тому незаперечною сьогодні є необхідність підготовки кваліфікованих працівників органів місцевого самоврядування, які б мали необхідну професійну підготовку для негайного розв'язання невідкладних питань місцевого розвитку. У відділі міського комунального майна Рубіжанської міської ради гострою є потреба у введенні до штату додаткової одиниці — юриста з професійними правовими знання-

ми у галузі юридичних наук і правознавства, а також практики їх застосування в управлінні майном комунальної власності. Юридична освіта та досвід стали б у нагоді при веденні претензійно-позовної роботи, вирішенні питань, пов'язаних з орендою майна, роботі з договорами оренди, позички, купівлі-продажу, приватизації та ін. Крім того, до посадових обов'язків юриста відділу комунального майна доречно було б ввести проведення правової експертизи на відповідність чинному законодавству проектів рішень виконавчого комітету та міської ради, розпоряджень міського голови, надання консультацій з підготовки договорів (купівлі-продажу, оренди комунального майна територіальної громади та ін.), взяття участі у судових засіданнях у разі необхідності, роботу з розроблення проектів нормативно-правових актів, проведення експертизи проектів таких актів, перегляд прийнятих актів з метою приведення їх у відповідність до чинного законодавства, надання консультацій щодо чинного законодавства.

Таким чином, можна визначити наступні основні завдання органів управління майном комунальної власності: пошук інвесторів для об'єктів права комунальної власності з метою збільшення ефективності їх фінансово-господарської діяльності для задоволення потреб територіальної громади, підвищення професійного рівня службовців місцевого самоврядування та покращення співробітництва з громадськістю.



УДК 351/352

Володимир НАКОНЕЧНИЙ

д-р наук з державного управління,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління

при Президентові України

МІСТО ЯК ОБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ

Сучасні тенденції розвитку поселенської структури держави показують значне збільшення вагомості міста в цьому процесі. Місто є адміністративно-територіальним утворенням, що, в свою чергу, визначає його як об'єкт державного управління. «Місто» як категорія державного управління має багато визначень.

У «Енциклопедії державного управління» О. Бойко-Бойчук дає таке визначення поняттю «місто» — значний за розміром населений пункт, адміністративний, торговельний, промисловий і культурний центр. Виокремлений природний простір, який містить штучні рукотворні простори (економічний, соціокультурний тощо) існування та життєдіяльності територіальної громади міста [2, с. 177].

Л. Бакалова вважає, що місто є суспільно-просторовими формами буття суспільства, які концентрують великий людський, виробничий, освітній, культурний, науково-технічний, управлінський та інші потенціали [1, с. 184].

У світовій практиці немає загальноприйнятих підходів до виокремлення міст і міського населення. У низці країн присвоєння поселенню міського статусу закріплюється законодавчо, наприклад, у США, Канаді, Польщі, Болгарії, Алжирі, Марокко. У деяких латиноамериканських країнах, місто — поняття скоріше статистичне і частково історичне, ніж юридичне. У Великій Британії історичні та юридичні поняття нібито зливаються, але в більшості випадків поняття міста виходить із середньовічних дарувань населеним пунктам прав незалежності від влади лендлордів [3, с. 12–13].

Як правило, найважливішим критерієм утворення міст виступає чисельність населення. У різних країнах використовують різні кількісні шкали при застосуванні даного критерію. В Ісландії, Швеції, Норвегії містами вважаються всі поселення, що мають понад 200 жителів, в Албанії — 400, Австралії — 1000, Колумбії — 1,5 тис. жителів, на Кубі, в Німеччині, Нідерландах, Ізраїлі — 2 тис., у США, Мексиці та Венесуелі — 2,5 тис., Японії — 3 тис., Гані, на Мадагаскарі, в Австрії, Чехії — 5 тис., в Італії, Іспанії, Португалії, Сенегалі — 10 тис. В окремих країнах критерій чисельності доповнюється щільністю населення, специфікою поділу праці, адміністративною специфікою. В Індії містом вважається поселення з чисельністю населення понад 5 тис. чол. і щільністю не менше тисячі чоловік на одну милю, у Франції — всі комуни (нижча одиниця адміністративного поділу), якщо в їх центрі мешкає понад 2 тис. чол. При цьому не менш 75% дорослого чоловічого населення має бути зайнято не в сільському господарстві. У Бразилії, Парагваї, Єгипті, Данії, Китаї, Монголії містом вважається будь-який адміністративний центр із будь-яким числом жителів. У країнах колишнього СРСР з 1957 р. до міст відносять центри з населенням 12 тис. жителів, 85% населення яких складають робітники та службовці. Організація Об'єднаних Націй запропонувала використовувати уніфікований критерій

чисельності і вважати в усьому світі містом будь-яке поселення з чисельністю населення понад 20 тис. Однак за такого підходу поза містами виявляються багато поселень, що несуть міські функції, тому 20-тисячним рубежем при ідентифікації міста користуються рідко, надаючи перевагу національним критеріям.

Місто з населенням понад 1 млн жителів частіше за все називають «великим містом» або «мегаполісом». Останнім часом говорять, що настав період переходу від міста до мегаполісу, що означає майже неперервну смугу забудови, яка складається із блоків агломерацій, які розташовані на близькій відстані один від одного і мають тенденцію до злиття. Якщо в 1800 р. у світі існувало лише одне місто, чисельність населення якого перевищувала 1 млн жителів, то зараз таких міст налічується близько 150. Знадобилось більше трьох століть, щоби населення найбільшого міста зросло з 10 тис. до 1 млн мешканців, і лише одне століття, щоби чисельність населення зроста з 1 до 10 млн мешканців.

Усі ці великі міста, за винятком столиці, що має особливий статус, мають статус міст обласного підпорядкування, тому, враховуючи наявність внутрішнього адміністративного поділу, потребують особливого підходу у здійсненні управління і самоврядування.

Важливим критерієм міста виступає рівень концентрації виробництва і специфіка форм власності. Вони зумовлені економічними факторами — основу розвитку міст складають містоутворюючі підприємства, навколо яких створюються житлові масиви, розвиваються транспортні комунікації. Останні доповнюються соціально-інфраструктурними комплексами та людськими ресурсами. Перелічені фактори обумовлюють те, що міста висувають більше вимог щодо управління, ніж сільські поселення. Вони потребують регулювання мережі водопостачання, каналізації та інших систем життєзабезпечення, місць громадського користування, густих мереж шляхів та міського транспорту, систем очистки міста від відходів і різних видів спеціальних послуг. Сільські місцевості можуть без цього обійтись [6, с. 220].

Соціальна інфраструктура, як ознака міста, передбачає існування виробничої, ділової, адміністративної інфраструктур, які реалізують трудові функції людини, житлової, торгової та інфраструктури обслуговування, репродуктивної, що дозволяє відтворювати соціокультурну цілісність міста та базовий рівень здоров'я (установи освітнього і медичного профілю) і рекреаційної інфраструктури, що сприяє задоволенню потреб населення у відпочинку та розвагах. Наявність розвинутої інфраструктури активізує економічний

розвиток, стимулює додаткові інвестиції приватних підприємств та державних структур, оскільки забезпечує зростання ефективності вкладених ресурсів, покращення умов торгівлі, зростання економічної ефективності за рахунок зменшення затрат, розширення ринкового впливу та підвищення конкурентноздатності. Усі види інфраструктури характеризуються величиною капітальних вкладень, строком експлуатації та величиною експлуатаційних видатків, потенційним впливом на місцеві ринки, взаємодією з іншими компонентами інфраструктури [7, с. 52].

Таким чином, місто як об'єкт управління, має свої характерні ознаки. Дослідження концептуальних засад організації міста демонструє історико-соціальну природу походження міста. З позицій державного управління ми розуміємо сучасне місто, як населений пункт в чітко окреслених межах якого функціонує територіальна громада, індустріальна, соціокультурна, науково-освітня інфраструктури, має активні комунікативні зв'язки з зовнішнім середовищем і є адміністративно-територіальним утворенням. В сучасному місті зосереджена політична діяльність, воно має управлінські структури, а також різні асоціативні й добровільні утворення громадян, що беруть участь в організаційно-управлінських процесах.

Примітки:

1. *Бакалова Л.* Структурно-функціональна типологія міст як ефективний інструмент управління розвитком міста / Л. Бакалова // Управління сучасним містом. — 2007. — № 1–12 (25–28). — С. 184–189.
2. *Бойко-Бойчук О. В.* Місто / О. В. Бойко-Бойчук // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. — Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) [та ін.] ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. — 408 с.
3. Местное самоуправление в зарубежных странах. Информационный обзор / Под. ред. Н. П. Медведева. — М. : Юрид. лит., 1994. — 78 с.
4. *Наконечний В. В.* Управління містом: теоретико-методологічний вимір : [моногр.] / В. В. Наконечний. — Харків : Цифрова друкарня № 1, 2012. — 263 с.
5. *Одінцова Г. С.* Об'єкт державного управління / Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. С. Миронова, О. Б. Коротич // Енциклопедичний словник з державного управління ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — С. 197–198.

6. *Симоненко В.К.* Проблемы управления большим городом / В.К. Симоненко // Регионы Украины: проблемы развития. — К. : Наук. думка, 1997. — С. 219–242.
7. *Федів І.* Економічна інфраструктура і розвиток міста / І. Федів // Самоврядування та самоорганізація територіальних громад : Матер. наук.-практ. конф. — Львів : Добродійний громадський Фонд ім. Князя Осмомисла, 1999. — С. 31–37.



УДК 314.151.3-054.73

Валерій НОВИКОВ

Луганський обласний правозахисний центр «Альтернатива»
(м. Київ)

СТАВЛЕННЯ ДО ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ — МІРА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ ПЕРЕД СВОЇМ НАРОДОМ

Сьогодні влада не визначила для себе як пріоритетні проблеми переселенців з Криму і Донбасу. Відчувається ставлення держави до цієї проблеми, яке можна вкласти в одну фразу: «Як-небудь саме вирішиться». Але ж це утопія! За такого стану справ незабаром ми побачимо похідні від цих проблем у всіх сферах українського суспільства.

Вже більше мільйона вимушених переселенців переїхали на підконтрольну Україні територію, рятуючись від агресії Росії у всіх її проявах. Але держава, громадянами якої ми є, так і не виробила чітку позицію щодо працевлаштування вимушених переселенців, нестачею житла, відновленням порушених прав громадян. Не створено державний орган, який взяв би на себе відповідальність за розробку комплексного підходу у вирішенні проблем переселенців, не розроблена стратегія інтеграції мільйонів людей на нових місцях проживання. Фактично сьогодні держава зняла з себе відповідальність за своїх громадян, керуючись територіальним критерієм. Завтра критерій може змінитись, і подібну картину ми побачимо вже стосовно іншої частини населення. У цій ситуації у переселенців немає іншого виходу, як самим боротися за право бути громадянами України.

Для опису всіх проблем, з якими стикаються люди, змушені залишити свої будинки, необхідна окрема стаття, і хоч всі проблеми зводяться до житла та роботи, є особливості, які пов'язані з віком, наявністю маленьких дітей, конкурентоспроможністю на ринку праці, станом здоров'я, наявністю фінансових заощаджень і т.п.

Вже вчора до проблеми внутрішньо переміщених осіб потрібно було підходити системно і перетворити її в можливість для розвитку України. Повинна бути розроблена карта пріоритетного розвитку бізнесу по регіонах, представлені програми залучення переселенців, які мали досвід ведення бізнесу зі створенням нових робочих місць з можливістю доступного кредитування, створенням комфортних податкових умов і спрощеною системою отримання землі. Це те, що стосується тих людей, які зможуть самі створювати робочі місця.

У законодавстві необхідно передбачити можливість мотивації роботодавців брати на роботу переселенців шляхом зниження суми єдиного соціального внеску з таких працівників, або надання інших пільг за їх працевлаштування.

Необхідний комплексний підхід у питанні будівництва житла для переселенців. Починаючи від ремонту нежитлового фонду, придатного для тимчасового проживання переселенців, і закінчуючи будівництвом будинків за рахунок міжнародних фондів з можливістю доступного кредитування, а в деяких випадках, і виділення житла безкоштовно. Розміщення людей по території України має тісно зв'язуватися зі створенням робочих місць і передбачати подальше розвиток цих територій.

Також необхідно вже зараз вирішувати проблему студентів зі сходу України, батьки яких втратили роботу, житло, а в низці випадків без житла залишилися і їх батьки, що в сукупності погіршує загальний фінансовий стан сімей. За поточний рік в більшості випадків навчання у вузах оплачене, але вже до вересня ми побачимо цю проблему ближче, тому не варто відкладати її рішення в довгий ящик і треба починати розробляти механізм відстрочки платежів для таких студентів.

Особливу увагу необхідно приділяти дітям, які прямо або побічно відчули ті жахи війни, через які ллється кров на Донбасі. Повинна бути проведена інформаційно-роз'яснювальна робота серед молоді, що виїхала із зони АТО, у питанні винуватців збройного конфлікту.

Якщо українська влада не збільшить відповідальність перед своїм народом, то народ відповість на таку безвідповідальність її переобранням.

УДК 336.22:352

Ела ПРИДАТЬКО
Руслан ПРИДАТЬКО
Красноармійський індустріальний інститут
Донецького національного технічного університету

МІСЦЕВІ ПОДАТКИ ТА ЗБОРИ ЯК ДЖЕРЕЛО ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті визначені джерела фінансування місцевого самоврядування України, запропоновано шляхи вирішення проблем із застосуванням Європейського досвіду.

Ключові слова: самоврядування, місцеві податки та збори, нерухомість.

Місцеве самоврядування переживає процес реформування в умовах Євроінтеграції та внутрішніх коливань. Фінансування та їх джерела є одним із ключових двигунів реформування, розвитку та становлення місцевого самоврядування.

Результати правильного реформування існуючих джерел фінансування, створення дієвих внутрішніх джерел є запорукою стабільності та розвитку місцевого самоврядування та його матеріальної бази.

Метою статті є розгляд джерел фінансування місцевого самоврядування та поступове їх удосконалення.

Згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Територіальна громада — жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [2].

Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

Місцеві податки складають основну частину коштів місцевого самоврядування в розвинутих країнах. Згідно статистичних даних, найбільшу питому вагу в доходах місцевих бюджетів України сьогодні мають надходження від загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів, які практично не пов'язані з власною діяльністю органів місцевого самоврядування і становили в залежності від року 50–70% доходів загального фонду. Частка надходжень до місцевих бюджетів від місцевих податків і зборів не перевищує 2–10%. Близько 1/3 доходної частини місцевих бюджетів України формується за рахунок трансфертів з державного бюджету, що ставить соціально-економічний розвиток територій в жорстку залежність від центрального бюджету. Структуризація місцевих бюджетів України засвідчує, що понад 92% усіх бюджетів дотаційні і лише 8% — це бюджети які виступають донорами в умовах чинної системи бюджетного регулювання. Органи місцевого самоврядування мають слабку власну фінансову базу [1].

Так, у Польщі в цьому плані не зовсім типова ситуація. Реформи проходили в два етапи. У 1989–1990 рр. були організовані гміни (*Гміна*, також *гміна* (пол. *gmina*) — найменша адміністративна одиниця в Польщі, місто, село або група сіл і міст. Назва походить від нім. *Gemeinde* — спільнота, громада, община. По суті, гміна є самоврядною громадою мешканців певної території.). При організації гмінам було передано велику частину держмайна. У своє розпорядження гміни отримали приміщення (в основному вони перебували в житлових будинках), які потім здавали в оренду магазинам, банкам і т.д. Отримавши свободу дій, місцева влада залучила бізнесменів, пропонуючи їм низькі ставки за оренду нерухомості. Показовим можна назвати такий підхід: місцева влада створює спільне підприємство з бізнесменом (тут існують певні вимоги, наприклад, боротьба з безробіттям), вносячи в якості своєї частки нерухомість. Після того, як бізнесмен «ставав на ноги», йому надавалося першочергове право викупити частку місцевої громади.

Збереження в Україні структури формування місцевого бюджету, яка базується на утриманні державного бюджету і надалі не дасть можливості місцевим органам влади виконувати ефективно свої обов'язки. Збільшити питому вагу власних доходів місцевих бюджетів можна шляхом проведення відповідних податкових реформ, запровадженням в Україні змішаної моделі місцевого оподаткування. Так, головною частиною цієї моделі можуть стати податки на майно (податок на будівлі та споруди, податок на землю).

Наведемо приклад щодо вказаних вище гмін Польщі, у яких характерною рисою є велика кількість належного їм майна, яке приносить 10 % всіх доходів громади. Основна частина цих надходжень від оренди майна, від продажу невелика. У 2013 році центральний бюджет у Польщі становив 300 млрд злотих (\$88,8 млрд за курсом Національного банку Польщі). А бюджети всіх органів місцевого самоврядування — 180 млрд злотих (\$53,3 млрд), з них 140 млрд злотих мають гміни, 24 млрд — райони і 16 млрд — області [3].

Розберемо структуру доходів:

- 20 % бюджету гміни — це власні доходи. З них половина (10 % від бюджету) — доходи від нерухомості. Це близько 14 млрд злотих (\$4,1 млрд) на рік. І ці гроші спрямовуються на інфраструктуру. Адже податок на нерухомість повинен служити підтримки інфраструктури, яка її обслуговує;

- 30 % бюджету гміни — надходження від податку на доходи фізичних осіб. Цей податок розподіляється так: 38 % залишається у гмінах, 10 % — в районах, 1,5 % — в обласному бюджеті. Але є ще податки на доходи юросіб: 5 % податку залишається у гмінах, 1–2 % — у районах, більш 10 % — на обласному рівні;

- 35 % — дотації (без зазначення цільового призначення). Вони розраховуються на завдання, але гміна може ними розпорядитися на свій розсуд;

- 15 % — субвенції (на конкретне завдання, за яке потрібно відзвітувати).

Фінансово гміна є досить самостійною: 85 % коштів у бюджеті можна використовувати без погодження з центральною владою, а 20 % місцева влада заробляє сама. Важливо, що частки в податках і дотація нараховується автоматично. Якщо центральна влада вчасно не перерахувала грошей, то платить відсотки. Тут діє такий принцип: якщо хтось заборгував державі, то, у відповідності до Законодавства Польщі, повинен виплатити штраф у вигляді відсотків, але цей принцип є двостороннім — якщо держава не виплатила (дотації, субвенції та інші виплати) вчасно, то також має сплатити проценти.

Тепер порівнюємо доходну частину бюджету гмінів Польщі з доходною частиною місцевого бюджету на прикладі м. Красноармійська Донецької області. Згідно Рішення Красноармійської міської ради, доходи міського бюджету у 2015 році визначено у сумі 311 млн 640 тис. 200 грн, в тому числі за рахунок субвенцій з державного бюджету в сумі 193 млн 653 тис грн та субвенція з Красноармійського районного бюджету в сумі 3 млн 820 тис. грн [4].

Шляхом простих розрахунків встановлюємо, що власні доходи Красноармійської громади складають 114 млн 167 тис. 200 грн, що становить лише 36,6% від загальної суми. Крім того, самостійність у використанні коштів міського бюджету є низькою.

Таким чином, сьогодні з особливою гостротою постає проблема вироблення дієвого механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітке розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а звідси — видатків кожного виду бюджету, і що саме головне — доходів між різними ланками бюджетної системи. При цьому питання бюджетної політики, оподаткування і міжбюджетних відносин повинні розглядатись і вирішуватись комплексно, оскільки вони тісно взаємопов'язані, і ні один із цих елементів не може бути реформованим без врахування двох інших.

Примітки:

1. Бюджетний Кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI ; із змінами, в редакції від 04.03.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. — Назва з екрану.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс] : із змінами, в редакції від 05.03.2015 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. — Назва з екрану.
3. В Польше бюджеты местных общин составляют треть бюджета страны — глава Союза польских городов [Електронний ресурс] // Delo.UA. 12.11.2014. — Режим доступу : <http://delo.ua/ukraine/v-polshe-bjudzhety-mestnyh-obschin-sostavljajut-tret-bjudzheta-s-283137>. — Назва з екрану.
4. Рішення Красноармійської міської ради «Про міський бюджет на 2015 рік» від 15.01.2015 р. № 6/43-4 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Красноармійського виконкому. — Режим доступу : http://krasnoarmiyska-rada.gov.ua/images/stories/pubinform/rishennya_miskrady/43-sessiya/resh-6-43-4-s-dodat.pdf. — Назва з екрану.

УДК 351.352/332

Гліб ФЕДОРОВ

Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ЗАВДАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ

Місцеве самоврядування є одним із визначальних елементів демократичного устрою країни. Сутність місцевого самоврядування полягає в гарантованому державою праві територіальним громадам та їх виборчим органам самостійно вирішувати, під свою відповідальність питання місцевого значення, діючих в межах Конституції та законів України [5].

Отже, залучення інвестицій є одним із пріоритетних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування, що потребує злагоджених, результативних та ефективних управлінських дій у даній сфері. Проте на сьогодні говорити про системність даної діяльності не доводиться, сам процес пошуку інвесторів має переважно стихійний характер, починаючи від способу встановлення потрібних зв'язків і закінчуючи переманюванням інвесторів від сусідів.

На сьогоднішній день спостерігається зростання інтересу з боку науковців і практиків до питань залучення іноземних інвестицій в управлінні розвитком територій. Значний внесок у дослідження цих питань зробили такі вітчизняні вчені як, В. Вакуленко, М. А. Окландер, Є. В. Ромат, А. О. Старостіна, О. Чебан та ін. Загалом сформовано категоріально-понятійний апарат у даній сфері, досліджено конкурентні переваги території, фактори інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності території. Проте подальшої розробки вимагають питання формування та ефективного використання інвестиційних ресурсів органами місцевого самоврядування.

До складу муніципальних інвестиційних ресурсів, входять: прямі бюджетні кошти, що йдуть на фінансування того чи іншого інвестиційного проекту; непрямі бюджетні кошти у вигляді податкових відстрочок, податкових пільг і інвестиційного податкового кредиту; кошти від муніципальних інвестиційних позик; бюджетно майнові гарантії; муніципальні земельні ресурси. При цьому позиція муніципалітету як стратегічного інвестора реалізується у безпосередній

участі у фінансуванні кожного з тих інвестиційних проєктів, що отримали офіційну підтримку муніципалітету і увійшли до складу муніципальної інвестиційної програми. Тим самим місцева адміністрація різко змінює характер інвестиційного клімату на території своєї адміністративної одиниці і спрямовує інвестиційний процес з обмеженого і в'ялоплинучого у системну і таку, що розвивається, сферу діяльності. Водночас реалізація місцевою адміністрацією позиції стратегічного інвестора неминуче призводить до суттєвого впливу на характер, структуру і обсяг муніципальної власності. Основне завдання тут полягає в тому, щоб перевести цю власність з пасивно-юридичної до активно-економічної форми.

Важливою проблемою залишається також визначення співвідношення між вітчизняними і іноземними інвестиціями. У цьому зв'язку слід зазначити, що окремі економісти схиляються до думки, що іноземні інвестиції у загальній сумі не повинні займати більше 10 відсотків [2, с. 60–75]. Розрізняють п'ять типів відношення приймаючої країни до іноземних інвестицій, що визначаються цілями їх загальноекономічної політики [1, с. 10–12]:

- максимальне відкриття національної економіки для іноземних капіталів і встановлення контролю лише в галузях, що мають стратегічне значення;
- залучення іноземних капіталів для розвитку певних районів і придбання технологій;
- обмеження іноземних інвестицій на основі попереднього впливу на національну економіку;
- допущення іноземних інвестицій в рамках угод, які визначають умови діяльності іноземних інвесторів;
- допущення іноземних інвестицій лише у формі спільних підприємств, які створюються для досягнення певних цілей у встановлений період часу.

Вивчення зарубіжного досвіду свідчить про існування різноманітних підходів, принципів, моделей, механізмів ефективного використання іноземних інвестицій. Серед них у контексті інтересів України можна виділити ті, що реалізуються на національному рівні і формуються у межах [6, с. 128–129]:

- виділення іноземного інвестора, видів і форм іноземних інвестицій;
- участі іноземних інвесторів у придбанні власності;
- регулювання репатріації прибутку іноземного інвестора;
- вимоги до результатів діяльності іноземного інвестора;
- гарантій отримання прав іноземними інвесторами.

У міжнародній практиці використовуються чотири базових принципи оцінки ефективності реальних інвестицій [6, с. 134]:

- оцінка повернення інвестованого капіталу на основі показника грошового потоку, що формується за рахунок сум чистого прибутку і амортизаційних відрахувань;
- обов'язкове залучення до наявної вартості як інвестованого капіталу, так і сум грошового потоку;
- вибір диференційованої ставки відсотка, що використовується, для дисконтування в залежності від мети оцінки.

Ранжирування територій за співвідношенням «сприятливості» факторів інвестиційної привабливості дозволить актуалізувати напрями комплексної програми підвищення інвестиційної привабливості конкретної території, визначити її перспективну спрямованість і можливу ефективність розвитку.

Спрямування муніципальних інвестиційних ресурсів може відбуватися за такими напрямками, як:

- інвестиції у доходну базу місцевого самоврядування (вони відкривають широке поле взаємодії з тими промисловими підприємствами, що мають добру перспективу ринкового розвитку. Розвиток доходної бази місцевого самоврядування може здійснюватися за рахунок поліпшення фінансового стану підприємств, а також стабілізації платежів, неподаткових форм доходів);
- інвестиції у бюджетозбереження (це, передусім, інвестування нових комунальних технологій, що на виході дадуть, з одного боку, підвищення якості комунальних послуг для підприємств і населення, а з іншого — різке зменшення вартості одиниці цих послуг, тобто економію бюджетних ресурсів).

Слід чітко встановити об'єкт інвестування (сфери інвестування), обсяг та джерела отримання потрібних інвестицій. Обсяг інвестицій залежить від об'єкта (сфери) інвестування і визначається експертним шляхом. Сфера інвестування визначається стратегічними пріоритетами розвитку територіальної громади. Джерелом інвестування можуть бути кошти приватних осіб (як фізичних, так і юридичних), кошти державного або місцевого бюджету, інших державних цільових фондів, кошти іноземних інвесторів тощо. Важливо відзначити, що джерелом інвестицій у муніципальному утворенні можуть бути власні кошти підприємств, установ, організацій та домошкоподарств. Тому оцінка можливостей самофінансування повинна бути основним положенням інвестиційної політики органів місцевого самоврядування, що включає: визначення найбільш перспективних форм фінансування, створення кредитних

союзів, організацію муніципальних акціонерних компаній, емісію муніципальних цінних паперів [4].

Пріоритетною сферою залучення інвестицій є об'єкти комунальної власності: комунальні підприємства, транспортні й інженерні комунікації, житлове будівництво, прибуткова нерухомість, рекреаційні зони, які будуються і реконструюються [3]. Основними критеріями ефективності таких інвестиційних проектів є збільшення вартості середовища муніципального утворення та вигід громади від їх реалізації. За результатами реалізації інвестиційних проектів здійснюється моніторинг інвестиційних потреб територіальної громади та коригуються цільові орієнтири їх задоволення.

Динаміка змін в управлінні розвитком територіальної громади вимагає інноваційних підходів до управління у сфері залучення інвестицій. Реалізація потенціалу території у сфері залучення інвестицій є кроком на шляху системної діяльності органів місцевого самоврядування в даній сфері, що забезпечить результативність управлінських дій, зростання потенціалу території муніципального утворення та збільшення вигід територіальної громади від її використання.

Примітки:

1. *Бабаєв В.М.* Інноваційні механізми державного управління соціально-економічним розвитком регіону / В.М. Бабаєв // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. — Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. — №2 (28) : у 2 ч. — Ч. 1. — С. 9–19.
2. *Бугай С.М.* Агентства регіонального розвитку в Україні: світовий досвід та шляхи подальшого розвитку в Україні / С.М. Бугай, С.О. Пашкевич, А.Є. Слівак / Формування ринкових відносин в Україні : зб. наук. праць. — К. : Міленіум, 2009. — 244 с.
3. *Ігнатков В.М.* Особливості фінансування розвитку територіальної громади великого міста : інвестиційний аспект / В.М. Ігнатков // Інвестиції: практика та досвід. Аналіз. Прогнози. Коментар. — 2006. — №6. — С. 24–29.
4. *Копосов Г.* Сучасні проблеми функціонування й детермінанти інноваційного механізму регіонального розвитку / Г. Копосов, М. Шарю // Регіон, економіка. — 2005. — №1. — С. 14–23.
5. *Куйбіда В.С.* Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В.С. Куйбіда. — К. : МАУП, 2004. — 432 с.
6. *Решевець О.В.* Перспективи надходження іноземних інвестицій на місцевий рівень / О.В. Решевець // Вісник НАДУ : зб. наук. пр. — К. : Вид-во НАДУ. — 2006. — №1. — С. 128–135.

УДК 351/352

Ніна ЧАЛА

д-р наук з державного управління,
Національний університет «Києво-Могилянська академія»
(м. Київ)

ОРГАНІЗАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ВІДНОВЛЕННЯ ДОНБАСУ

У статті на базі аналізу документів Світового банку та вітчизняного законодавства рекомендується відновлення дії режиму СЕЗ для забезпечення розбудови Донбасу після руйнування внаслідок воєнних дій.

Останні три роки валовий внутрішній продукт в Україні показує стійке падіння, яке погіршує військово-політичний конфлікт останнього року. Розвиток регіонів України дуже не рівномірний: донедавна регіонами з найбільшим валовим регіональним продуктом були м. Київ 97,4 тис. грн на одну особу (18,9%); Донецька та Дніпропетровська області 38,9 тис. грн на одну особу та 44,6 тис. грн на одну особу, що склало внесок до загального ВВП на рівні 11,7% та 10,1% відповідно [1]. Військові дії у Донецькій та Луганській областях, анексія АРК призвели до суттєвих втрат української економіки, про відновлення якої варто думати вже зараз. За різними оцінками, для відновлення вітчизняної економіки до рівня 2008 року потрібно близько 5–7 років, а на відбудову зони АТО потрібно близько 8,1 млрд грн [2]. Отже, надзвичайно актуально вже сьогодні постає проблема створення умов та впровадження ефективних механізмів для стимулювання регіонального розвитку.

У складних умовах пошуку механізмів стимулювання інвестиційних процесів на території зі зруйнованою внаслідок військових дій інфраструктурою ми бачимо створення вільних економічних зон як безальтернативну територіально-управлінську модель забезпечення регіонального розвитку. Отже, за мету цієї статті поставлено дослідити можливості використання механізму створення територій із особливим режимом ведення господарської діяльності (за типом вільних економічних зон, територій пріоритетного розвитку тощо) для відновлення економіки та стимулювання економічного розвитку після військового конфлікту.

У світі вільні економічні зони у сучасному розумінні вперше було створено у США за актом 1934 р. у вигляді зон зовнішньої торгівлі: головним чином, передбачалося скорочення імпорتنних тарифів на деталі і компоненти для виробництва автомобілів. Більшість сучасних країн, які демонстрували економічні дива розвитку, активно використовували механізми створення зон зі спеціальним режимом оподаткування. На важливість досліджень поставленої проблеми вказує потужне дослідження Світового банку [3], а також наявність численної кількості публікацій вітчизняних науковців, серед яких варто зазначити роботи Б. Данилишина, М. Долішного, Ю. Макогона, В. Пили, О. Чмиря та інших. Зараз через різке падіння економіки, руйнування виробничих потужностей у зоні АТО та відсутність інновацій вважаємо, що варто по-новому оцінити можливість використання особливих режимів ведення господарської діяльності і після врахування попереднього досвіду використати цей механізм для відновлення вітчизняної економіки.

Впровадження в Україні спеціальних режимів ведення господарської діяльності пов'язано з реструктуризацією вугільної галузі, залученням інвестицій для створення нових робочих місць та працевлаштування персоналу, що вивільняється у зв'язку із закриттям, перепрофілюванням гірничодобувних та інших підприємств [4]. Саме таким було обґрунтування необхідності створення територій із спеціальним режимом оподаткування у 1998 році. Впродовж 1998–2000 років було створено 11 СЕЗ та запроваджено спеціальний режим інвестиційної діяльності на ТПП 9 регіонів, при цьому режим СЕЗ та ТПП поширювався фактично на 10,5% території України. За період функціонування СЕЗ та ТПП органами управління спеціальних територій затверджено 587 інвестиційних проєктів, більшість з яких стосувалося базових галузей: вугільної, металургії, хімічної, харчової. На кожну гривню інвестицій, які вкладені підприємствами у виробництво в рамках інвестиційних проєктів у період функціонування спеціальних режимів оподаткування (до 2005 року), було отримано чистого прибутку у середньому 72 коп. [6, с. 487]. Суб'єктами підприємництва від реалізації інвестиційних проєктів у СЕЗ та ТПП сплачено податків і зборів до бюджетів усіх рівнів та державних цільових фондів у сумі 4,33 млрд дол. США [6, с. 488]. Прийняття частини 27 Прикінцевих положень Закону України [7] негативно вплинуло на інвестиційну привабливість Донецького регіону і фактично скасувало функціонування СЕЗ та ТПП, після чого щорічними правками до відповідних державних бюджетів дія цих режимів фактично припинялася. Внаслідок цього

рішення за ініціативою інвесторів було припинено діяльність цілої низки інвестиційних проектів і Донецька область недоотримала тільки за один рік інвестицій на рівні 602,2 млн дол. США. [6, с. 491].

З моменту створення в Україні СЕЗ та ТПР не стихають суперечки щодо економічної ефективності та доцільності їх функціонування, зараз, коли ми маємо історичний досвід економічного розвитку регіонів під впливом різних економічних політик, спробуємо неупереджено і зважено проаналізувати цю проблему.

Прийняття рішення щодо створення ВЕЗ зустрічається з двома суперечливими групами аргументів: перша — забезпечення розвитку регіону, друга — формування дохідної частини бюджету. Але існує і третя категорія аргументів, які складно оцінити, тому що вони діють радше як мультиплікатор економічного розвитку регіону і не мають безпосередньо прямого впливу, зокрема, це розвиток суміжних підприємств, на які прямо не поширюється особливий режим оподаткування; а також зменшення соціального напруження внаслідок збереження робочих місць. Аналіз функціонування СЕЗ та ТПР в Україні науковцями Інституту стратегічних досліджень виявив негативні тенденції в їх роботі: зменшення об'єкта оподаткування в тій частині діючого підприємства, яке не бере участь у впровадженні інвестиційного проекту; перекладення додаткового податкового тягаря на інші підприємства внаслідок надання пільг окремим підприємствам; сплата низьких податків.

Світовий банк виділяє п'ять типів зон зі спеціальним режимом оподаткування [3, с. 2], і зазначає, що метою їх створення може бути залучення прямих іноземних інвестицій (Китай); створення робочих місць та зменшення тиску масштабного безробіття (Туніс, Домініканська Республіка); підтримка потужних економічних реформ, структурних трансформацій (Китай, Корея, Тайвань); експериментальна територія апробації нової економічної політики (Китай). Функціонування на цей час більш як 1.200 вільних економічних зон (ВЕЗ) практично в усіх країнах світу активно впливає на загальноекономічні процеси — збільшує обсяги виробництва товарів та послуг, посилює активність зовнішньоекономічного обміну, сприяє зростанню чисельності зайнятих, підвищує рівень життя населення тощо. На цей час значна кількість вільних зон сконцентрована в країнах, що розвиваються, а частка продукції, виробленої на території всіх ВЕЗ, за різними оцінками, становить від 5 до 10 відсотків загального обсягу світової торгівлі [3]. Світовий досвід доводить, що зі створенням будь-якого виду СЕЗ у них виникають умови, при яких досить швидко формується виробнича

інфраструктура, адекватна сучасній світогосподарській сфері, а левову частку інвестицій СЕЗ складають інвестиції резидентів країни у розвиток інфраструктури.

Серед ключових чинників становлення Бангладеш світовим центром виробництва одягу, крім створення СЕЗ, називаються такі екзогенні чинники, як низька заробітна плата (на початку створення СЕЗ заробітна плата становила 30 дол. США на місяць); великий розмір внутрішнього ринку; розвиток інфраструктури, включаючи бізнес-інфраструктуру (банки, бізнес-центри, кур'єрську та поштову доставку), адміністративну (митниця, охорона, громадський транспорт, медичне обслуговування); сервісне обслуговування (ресторани, школи, спортивні зали). Введення десятирічних податкових канікул у поєднанні з ефективним адмініструванням та спрощенням регулювання призвели до того, що у рейтингу Doing Business 2009 Бангладеш піднялася з 183 місця на 119. Крім податкових стимулів, у Бангладеш активно використовувалися і не податкові, зокрема, повне повернення капіталу та дивідендів, дозвіл на 100 % іноземне володіння активами, дозвіл на проведення 100 % операцій у валюті для тих компаній, власники яких знаходяться за межами країни, дозвіл на відкриття депозитних рахунків у валюті для нерезидентів, гарантування режиму найбільшого сприяння. Але досвід СЕЗ у Бангладеш, яку Світовий банк оцінює як найбільш успішну [3], показує, що з одного боку це був каталізатор розвитку легкої промисловості за межами зони, водночас диверсифікації експорту та структурної перебудови економіки на відбулося.

Цікавим у створенні СЕЗ є досвід Гондурасу, де вперше було створено СЕЗ у 1976 році значно раніше, ніж політика почала мати чіткий економічний вплив. Крім наявності потужного ринку США, стрімкому економічному злету Гондурасу на початку 1990-х років сприяли розвиток інфраструктури, особливий режим оподаткування та торгівлі. Серед інших вільних економічних зон регіону Гондурас вирізнявся надзвичайно якісним сервісом для інвесторів.

Попередні приклади об'єднує те, що у вільних економічних зонах розвивалася переважно легка промисловість та виробництво супутніх товарів. Якщо оцінювати напрями та можливості роботи вільних економічних зон в Україні, то варто намагатися стимулювати виробництво інноваційних продуктів, а не базових виробничих галузей. Ефективність використання механізмів створення територій зі спеціальним економічним режимом доводить інвестиційна політика Китаю в Африці, яку він проводить у відповідності до власної стратегії «going global» пошуку нових ринків збуту китай-

ської продукції, створення китайських брендів та інвестування. У 2006 році китайським урядом було прийнято політичне рішення щодо створення 50 зон економічної співпраці в інших країнах. На форумі розвитку китайсько-африканського співробітництва було задекларовано готовність інвестувати близько 1 млрд дол. США в економічний розвиток континенту. З цієї метою в Африці було створено сім індустріальних парків та вільних економічних зон у Замбії, Маврикії, Єгипті, Ефіопії, Нігерії, Алжирі. Таким чином китайський уряд стимулює власні компанії до розвитку і допомагає їм просуватися на зовнішніх ринках.

Як правило, СЕЗ створюються країною для стимулювання інвестицій до власної економіки. У китайсько-африканській співпраці навпаки китайський уряд підтримує власних резидентів до зовнішніх інвестицій. Варто звернути увагу на використання цього механізму управління економічним розвитком, бо саме завдяки йому китайська економіка вже не перший рік уникає кризи, регулює інфляційні процеси і підтримує стабільно високі темпи зростання ВВП. Крім цього, у довгостроковій перспективі інвестиції повертаються до країни базування, отже інвестиційні ресурси повернуться у китайську економіку. Досвід Китаю зі створення більше 20 зон зі спеціальним режимом господарювання у країнах Африки, Пакистані, В'єтнамі, Російській Федерації тощо наочно демонструє дію сучасного механізму стимулювання економічного розвитку — створення інтернаціональних вільних економічних зон. Звернемо увагу і на надзвичайно цікавий спосіб розбудови китайської мережевої економіки у глобальному світі через створення зон зі спеціальними режимами господарювання.

Таким чином, ми вважаємо, що вже сьогодні потрібно працювати над впровадженням ефективних механізмів економічного відновлення Донбасу. Для цього рекомендуємо впровадити на цій території спеціальний режим ведення господарської діяльності за моделлю створення зони вільної торгівлі. Незважаючи на критичне ставлення вітчизняних експертів до ефективності використання цього механізму, світовий досвід країн, що демонструють швидкі темпи економічного зростання, однозначно доводить його результативність. Оскільки до сих пір в Україні діє Закон про СЕЗ [5], то, по-перше, треба проаналізувати його відповідність сучасним реаліям, а по-друге, розробити заходи щодо відновлення дії режиму СЕЗ на території Донбасу для забезпечення економічного розвитку цієї території.

Примітки:

1. Експрес-випуск Державної служби статистики України «Валовий регіональний продукт за 2012 рік» від 31.03.2014 р. № 84/0/02.5вн-14 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державної служби статистики України. — Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2014/03_14/79.zip. — Назва з екрану.
2. Dramatischer Niedergang: Ein vertrauliches Papier des Kreml beschreibt die Wirtschaftskatastrophe in den Separatistengebieten der Ostukraine [Електронний ресурс] // Der Spiegel. — 2014. — Nr. 47. — S. 103. — Режим доступу: https://magazin.spiegel.de/digital/?utm_source=spon&utm_campaign=inhaltsverzeichnis#SP/2014/47/130335578. — Назва з екрану.
3. Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions / Ed. : T. Farole, G. Akinci ; The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. — Washington DC, 2011. — XXII+319 p.
4. Указ Президента України «Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області» від 18.06.1998 р. № 650/98 : із змінами, припинив дію після набрання чинності Закону України «Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області» від 24.12.1998 р. № 356-XIV [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/650/98>. — Назва з екрану.
5. Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13.10.1992 р. № 2673-XII [Електронний ресурс] : із змінами, в редакції від 17.02.2006 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2673-12>. — Назва з екрану.
6. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / За ред. З.С. Варналія — К. : НІСД, 2007. — 768 с.
7. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік та інші законодавчі акти» від 25.03.2005 р. № 2505-IV [Електронний ресурс] : із змінами, в редакції від 01.01.2015 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2505-15/page5>. — Назва з екрану.

УДК 352

Наталія ЧИЖОВАКрасноармійський індустріальний інститут
Донецького національного технічного університету

КОНЦЕПЦІЯ «КОМУНАЛЬНОГО ПОЛІЦІЮВАННЯ» ТА ДОЦІЛЬНІСТЬ ЇЇ ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто аспекти комунальної діяльності місцевої поліції та доцільність її використання в Україні. Виділені проблеми реформування органів самоврядування в Україні.

Зближення у світі різних систем соціального управління, їх децентралізація, як правило, пояснюються прагненням зміцнити демократичні засади суспільства, економічними факторами, бажанням держави перекласти витрати з утримання її органів на місцеве співтовариство.

Характеризуючи сучасні процеси у поліції більшості зарубіжних країн, фахівці стверджують, що за останні роки відбулись принципові зміни у філософії й практиці поліцейської діяльності. Це результат політики, метою якої була зміна її парадигми від вузької концепції поліцейського правозастосування до широкої концепції поліцейського обслуговування.

Питання запровадження в Україні принципів комунального поліціювання європейського управління розглядались в працях В. Авер'янова, І. Грицяка, В. Лукашової, А. Пухтецької, М. Пухтинського, В. Шаповала та інших. Дослідження стосувались напрямків застосування європейських підходів до організації та функціонування самоврядних структур. Питання доцільності використання в Україні концепції «комунального поліціювання» розглядались в працях О. Оболенського, І. Коліушка, В. Тимошука та інших. Але існують ще проблеми та питання, які потребують подальшого дослідження.

Реформування поліцейської діяльності включає такі питання як розвиток стратегій попередження злочинів засобами громади, збільшення кількості піших патрулів, розвиток локалізованих командних структур, створення систем місцевої відповідальності тощо. Реалізація згаданих функцій здійснюється у формі консультацій, порад, пропозицій і пов'язана зі зверненням поліції до

різних державних та недержавних організацій, соціальних служб і населення з метою залучення їх до вирішення завдань з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю та організації взаємодії в цій роботі [3].

Загалом ці аспекти відображають комунальну діяльність місцевої поліції (community policing) або поліцейське обслуговування за допомогою громад. Концепція комунального поліціювання (перекладається як районна, місцева чи зональна охорона порядку та громадської безпеки) розроблена у США як альтернатива традиційному патрульному напрямку охорони громадської безпеки. Перші теоретичні праці з концепції комунального поліціювання в юридичній літературі з'явилися в кінці 60-х років XX ст. Але немає єдиного загальноприйнятого визначення цієї діяльності.

Спроби запровадження системи комунального поліціювання в життя США датуються початком 70-х рр. Найбільший її розвиток досягнуто в середині 80-х–на початку 90-х років, хоча спостерігалось зниження інтересу, адже не повністю було реалізовано сподівання, які на цю систему покладались, а більшість поліцейських звикли працювати за старими методами і не хотіли змінювати стиль роботи.

Основна мета та ідея комунального поліціювання полягають у з'ясуванні причин та умов виникнення, зростання злочинності і перебудові системи роботи в тому напрямку, щоб викоренити ці причини, а також налагодити взаємодію з населенням даної території. Адже виникнення цієї концепції було зумовлено тим, що, незважаючи на великі видатки на поліцію, постійне її забезпечення технічними засобами та найновішими інформаційними досягненнями, кількість злочинних проявів не зменшувалась. Аналітичні центри зарубіжних країн підрахували, що видатки на вирішення цих проблем будуть меншими ніж на подальше збільшення поліції, її оснащення та забезпечення.

Система комунального поліціювання, насамперед, передбачає постійне перебування поліцейського у зоні обслуговування (районі, комуні), бажано пішки. Крім того, її концепція відповідала і вимогам громадськості зарубіжних країн, яка вимагала підвищення контролю за роботою поліції з метою зменшення фактів порушень прав людини та корупції з боку поліції. Сам розвиток країн вимагав необхідності змін в системі поліціювання та охорони громадського порядку [2].

Основні постулати системи комунального поліціювання були розроблені Робертом Тюяновичем і базуються на таких положеннях:

1. Комунальне поліціювання — нова філософія у сфері охорони порядку та організаційна стратегія, яка дозволяє поліцейським та жителям району (комуни) тісно співпрацювати, по-новому вирішувати проблеми злочинності й соціального безладу.
2. Необхідною в цій програмі є участь усього особового складу поліції. Кожний співробітник поліції зобов'язаний зрозуміти важливість нових підходів роботи, шляхів вирішення проблем району (комуни).
3. Комунальне поліціювання передбачає формування нового типу взаємовідносин поліції та громадян на основі взаємної довіри. Громадяни беруть на себе частину відповідальності за те, що поліція повільніше реагує на виклики, які не потребують термінового втручання, а їм пропонується вирішувати свої дрібні проблеми, тоді як поліції зосередиться на охороні громадського порядку.
4. Ця система акцентує на попереджувальній (профілактичній) роботі поліції, а не швидкому реагуванні, як було раніше. Поліція сприяє створенню спокійного, врівноваженого мікроклімату в районі завдяки спільній діяльності поліції і добровільних помічників з числа жителів району.
5. Концепція, у першу чергу, спрямована на захист вразливих верств суспільства, які можуть стати об'єктом злочину: неповнолітніх, людей похилого віку, національних меншин, бідняків, безпритульних і т.д.
6. Загалом, це інтегрована система, що стосується всіх верств суспільства і працівників поліції, які можуть надати допомогу і звертатись з проханням про неї.
7. Комунальне поліціювання спрямовано на встановлення балансу між технічними досягненнями і людськими навичками, тобто передбачає використання новітніх технологій в процесі охорони порядку, але не відкидає і людське спілкування, спільне вирішення проблем суспільства [1].

На сучасному етапі комунальне поліціювання отримало визнання і розповсюдження у Великобританії, Канаді, Франції, Німеччині, Японії, США тощо. Тут застосовуються методи комунального поліціювання. практично у кожному відділі запроваджені посади офіцерів з комунального поліціювання або при кожній поліцейській дільниці створено відділення, які займаються питаннями комунального поліціювання, розробляються плани та напрями з втілення їх в життя. Про глобальні результати ще говорити не

доводиться, але зрушення у посиленні зв'язків з громадськістю та попередженні злочинності вже є.

Таким чином, Україні в умовах реформування правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування можливе використання позитивного досвіду поліції зарубіжних країн у сфері комунального поліціювання за такими напрямками:

1. Однією з основних проблем в Україні є дискусійне питання про збільшення чи зменшення чисельності міліції, підвищення заробітної плати, її екіпірування, навчання та ефективності роботи. У малих містах США і Великобританії відсутні структури централізованої поліції: охорона громадського порядку реалізується муніципальною поліцією. Яким чином здійснюється керівництво такою поліцією, як вона працює, звітує перед місцевою владою, якій вона підпорядкована, як фінансується тощо — ці питання розв'язані, лише слід їх узагальнити та розробити механізми запровадження в Україні. Певна правова база створення місцевої (муніципальної) міліції існує: Указ Президента «Про утворення місцевої міліції» 2001 р., Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції» 2004 р. та інші міжнародні документи.
2. Іншою проблемою є взаємодія міліції та громадських формувань з охорони громадського порядку. За Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» 2000 р., визначені основні засади такої взаємодії та доцільно узагальнити певний зарубіжний досвід для використання правоохоронними органами України.
3. Заслужують уваги системи сусідського спостереження та ін., які використовують поліції зарубіжних країн, завдяки чому знижується рівень злочинності. Органи місцевого самоврядування в Україні при створенні місцевої (муніципальної) міліції також можуть вирішувати питання забезпечення міліції системами спостереження, комп'ютерною, відеотехнікою, ухвалювати рішення про використання частини коштів приватного капіталу на потреби охорони громадського порядку.
4. Органи місцевого самоврядування повинні стати організаторами охорони громадського порядку, як це здійснюється в зарубіжних країнах, а міліція, зі свого боку, зобов'язана вносити пропозиції щодо удосконалення цієї діяльності.

Поліцейське обслуговування повинно відповідати потребам кожної громади і здійснювати кроки, які б гарантували відповід-

ність поліцейських дій пріоритетам громадськості. Очікується, що концепція комунальної діяльності стане в XXI ст. основною філософією діяльності муніципальної поліції, оскільки її реалізація дозволить вирішити проблеми інформаційного вакууму навколо поліції, її відірваності від населення, авторитету і поваги поліцейських у суспільстві, зробить населення і поліцію партнерами. Важливими є соціальна спрямованість діяльності муніципальної поліції, забезпечення спокою у районі проживання, її готовність прийти на допомогу в надзвичайній ситуації.

Примітки:

1. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» : від 07.06.2011 р. № 2493-III [Електронний ресурс] : із змінами, в редакції від 01.01.2015 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>. — Назва з екрану.
2. Указ Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11.06.1998 р. № 615/98 [Електронний ресурс] : із змінами, в редакції від 30.09.2011 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/615/98>. — Назва з екрану.
3. *Марченко М. О.* Європейський Союз / М. О. Марченко. — К. : К. І. С., 2013. — 125 с.

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ — ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ

УДК 352.071:342.25

Володимир БОГУСЛАВСЬКИЙ
Голова Красноармійської РДА Донецької області

ЕТАПИ РОЗВИТКУ ПРАВОВОЇ БАЗИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена правовому аналізу місцевої влади в Україні, певним правовим межам, в яких діють органи місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцева влада, органи місцевого самоврядування, правове регулювання, реформа місцевого самоврядування.

Актуальність дослідження правового регулювання місцевої влади в Україні полягає в необхідності реформування цього інституту та забезпечення проведення реформи місцевого самоврядування, а значить і розширення певних правових меж, в яких діють органи місцевого самоврядування. Серед основних ознак, що характеризують самоврядування територіальних громад і відрізняють його від державної влади, визначається наявність власної правової бази. Питання становлення правового регулювання місцевої влади залишається актуальною проблемою, з якою працювали О. Зайчук, І. Литвин, В. Малиновський, Н. Оніщенко, Т. Смирнова, Ю. Торохтій та інші науковці.

Метою статті є дослідження розвитку законотворчого процесу щодо становлення правового регулювання місцевої влади в Україні, починаючи від років набуття Україною незалежності і до теперішнього часу.

Серед основних етапів законотворчого процесу, пов'язаного з правовим урегулюванням діяльності місцевої влади в Україні, необхідно окреслити наступні:

1. Перший — розподілення державної влади на окремі гілки та відповідно розмежування повноважень органів влади і місцевого

самоврядування, починаючи з моменту ухвалення Декларації про державний суверенітет України [1] та Акта проголошення незалежності України [2] і закінчуючи прийняттям законів України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 р. [3] та «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. [4]. Цими законодавчими актами було визначено правовий статус місцевих органів виконавчої влади і встановлено виконавчу вертикаль від Президента України до обласних і районних державних адміністрацій. На Представників Президента покладалося загальне керівництво місцевою державною адміністрацією, координація діяльності органів, підлеглих міністерствам і центральним органам державної виконавчої влади, захист державних інтересів України і забезпечення законності, прав і свобод громадян, а також контроль за виконанням місцевих бюджетів.

2. Наступним етапом стало прийняття Конституції України [5], а також ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування 15 липня 1997 р. [6], прийняття законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] та «Про місцеві державні адміністрації» [8].

Основою розмежування функцій і повноважень державної та місцевої влади залишається Конституція України. Конституція України, її положення про напрямки діяльності органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій, дають можливість виробити ефективний механізм розмежування і співвідношення компетенції органів місцевої публічної влади.

В ст. 4 «Сфера компетенції місцевого самоврядування» Європейської Хартії місцевого самоврядування [6], викладається норма щодо розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади: «місцеві влади в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції та вирішення якого не доручене жодному іншому органу; муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими владами, які мають найтісніший контакт з громадянином». Місцеві органи виконавчої влади у нашій країні, згідно з законодавством, несуть відповідальність за реалізацію цих функцій. Тобто місцеві державні адміністрації несуть подвійну відповідальність (перед державою і перед місцевою територіальною громадою), виконуючи функції представника центру на місцях і функції із забезпечення життєдіяльності відповідної території. Така функціональна роздвоєність місцевих державних адміністрацій значно ускладнює оптимальне виконання їх повноважень.

Ключові засади відносин місцевого самоврядування та місцевих держадміністрацій, визначені законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», зводяться до таких принципів: 1) чітке розмежування сфер відання, функцій і повноважень місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій; 2) юридично гарантована заборона втручання місцевих державних адміністрацій у здійснення місцевим самоврядуванням власних повноважень; 3) належний контроль з боку місцевих державних адміністрацій за виконанням місцевим самоврядуванням делегованих повноважень державної виконавчої влади; 4) законодавче забезпечення механізму цивілізованого розв'язання конфліктів (судовий і адміністративний порядок).

Слід зауважити, що при розробці Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» не було використано чітких критеріїв розмежування повноважень органів влади та самоврядування. Це призвело до того, що до владних повноважень районних і обласних рад було віднесено такі, що через конституційну систему територіальної організації влади в Україні можуть становити лише компетенцію органів виконавчої влади. З іншого боку, низка життєво важливих для територіальних громад функцій не підкріплена владними повноваженнями. Це, зокрема, стосується функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

3. Третій етап — сучасний період та виклики часу, які вимагають реформування органів влади на місцях.

Різними державними та недержавними установами розроблені проекти законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», «Про об'єднання територіальних громад», «Про місцеве і регіональне самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування». Певно, законодавцю простіше здійснювати реформи шляхом внесення окремих змін до чинного законодавства. Про це говорять, наприклад, зареєстровані на офіційному веб-порталі Верховної Ради України проекти щодо змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо безкоштовного підвезення дітей та педагогічних працівників у сільській місцевості) та «Про місцеві державні адміністрації» (щодо процедури призначення на посади) тощо.

Правовий аналіз законотворчого процесу становлення правового регулювання місцевої влади в Україні показав доцільність виділення таких трьох етапів:

1. Перший етап: від прийняття Декларації про державний суверенітет України до встановлення виконавчої вертикалі влади і виокремлення органів місцевого та регіонального самоврядування.
2. Другий етап: від прийняття Конституції України до визначення правового статусу органів виконавчої влади на місцях і органів місцевого самоврядування, а також їх взаємодії між собою.
3. Третій етап: сучасний — необхідність формування європейської системи місцевого самоврядування та організації на нових засадах служби в органах місцевого самоврядування, який ще потребує удосконалення та завершення.

Отже, серед шляхів вирішення цієї проблеми можна назвати: чітке визначення та законодавче закріплення повноважень кожного органу державної влади і місцевого самоврядування; розширення практики укладення договорів і угод між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування щодо передання вирішення окремих питань у відповідних соціально-економічних сферах; удосконалення інституту відповідальності органів місцево-госамоврядування; прийняття спеціального закону, який визначить порядок надання органам місцевого самоврядування державних повноважень і матеріальних ресурсів для цього, контроль за виконанням цих повноважень. Проте, враховуючи, що в останній період часу в Україні спостерігається наявний дисбаланс між гілками влади та сферою реалізації їх повноважень, можна сподіватися, що тільки врегулювання проблем на політичному рівні зможе дати можливість досконало вивчити та прийняти той загальний пакет законів, які так необхідні для ефективної діяльності місцевої влади.

Примітки:

1. Декларація про державний суверенітет України : Прийнята Верховною Радою Української РСР 16.07.1990 р. № 55-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 30. — Ст. 429.
2. Про проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради Української РСР від 24.08.1991 р. № 1427-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. 1991. — № 38. — Ст. 502.
3. Про Представника Президента України : Закон України від 05.03.1992 р. № 2167-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 23. — Ст. 335.
4. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 26.03.1992 р. № 2234-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 28. — Ст. 387.
5. Конституція України : Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

6. Європейська Хартія місцевого самоврядування : [Міжнародний документ від 15.10.1985 ; ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97] // Офіційний вісник України. — 2013. — № 39. — Ст. 181.
7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. №280/97-ВР [Електронний ресурс] : із змінами, в редакції від 05.03.2015 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. — Назва з екрану.
8. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс] : із змінами, в редакції від 26.10.2014 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>. — Назва з екрану.



УДК 351/352

Олександр ВАСИЛЬЄВ
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентів України

РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ УКРАЇНИ У ФОРМУВАННІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Виборчий процес, як врегульована законом специфічна діяльність уповноважених органів і громадян, спрямований на формування якісного і кількісного складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Аксиомою організації виборчого процесу виступають головні правові принципи: загальної, рівного, прямого, вільного виборчого права тощо. В цьому переліку своє місце займають також і принципи політичного плюралізму та багатопартійності, публічності і відкритості, рівного доступу всіх суб'єктів виборчого процесу до ЗМІ незалежно від їх форми власності тощо [1].

В Україні створено законодавче поле функціонування виборчої системи, важливим сегментом якої є механізм функціонування Державного реєстру виборців. Він функціонує на підставі Закону

України «Про Державний реєстр виборців», Указу Президента України № 215/2001 «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України», Постанови КМУ від 18 липня 2007 р. № 943 «Деякі питання утворення органів (відділів) ведення та регіональних органів (відділів) адміністрування Державного реєстру виборців», низки Постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України та Центральної виборчої комісії. До органів Державного реєстру виборців належать: 1) розпорядник Державного реєстру виборців; 2) органи ведення Державного реєстру виборців; 3) регіональні органи адміністрування Державного реєстру виборців [3]. На жаль, на окупованих і анексованих територіях України це законодавство або не діє, або вкрай сфальсифіковано, про що свідчить практичне невизнання широкою світовою громадськістю результатів так званих «виборів до місцевих органів влади» в тимчасово анексованому Криму та на тимчасово окупованих територіях Донецької і Луганської областей.

Державний реєстр виборців, відповідно до Закону України «Про Державний реєстр виборців», — автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система, призначена для зберігання, обробки даних, які містять передбачені цим Законом відомості, та користування ними, створена для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України. Основними завданнями даної установи є складання списків виборців для проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, всеукраїнських та місцевих референдумів [2]. Ця категорія знайшла своє відображення в Енциклопедії державного управління, де під цим феноменом розуміється автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система, призначена для зберігання та обробки даних, що містять відомості про громадян України, які мають право голосу на виборах різних рівнів. До нього заносяться та в базі даних зберігаються відомості про виборця (персональні дані) таких видів: ідентифікаційні персональні дані виборця (прізвище, ім'я, по батькові, дата й місце народження виборця); персональні дані, які визначають місце та умови голосування виборця (виборча адреса виборця, номер територіального або зазначення закордонного виборчого округу, номер виборчої дільниці, до якої віднесений виборець, відомості про постійну нездатність виборця пересуватися самостійно (за наявності підстав); службові персональні дані. Також місце народження виборця, народженого на території України,

визначається згідно з її сучасним адміністративно-територіальним устроєм. Цей компонент персональних даних, хоч і не включається до списків виборців, проте є надзвичайно важливим для ідентифікації виборця у Реєстрі [2, с. 168].

Ведення та адміністрування реєстру доручено структурним підрозділам місцевих державних адміністрацій і виконавчих апаратів місцевих рад. Вони утворюються на місцях рішенням голови місцевої державної адміністрації або міської ради, які їм підзвітні, та підконтрольні й підпорядковані керівнику апарату місцевої адміністрації або виконкомом міської ради, міському голові відповідно [4].

Розпорядником Реєстру є Центральна виборча комісія. Відповідно до частини 4 статті 33 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», для забезпечення виконання Комісією функцій розпорядника Державного реєстру виборців утворюється Служба розпорядника Державного реєстру виборців [5]. Розпорядник Реєстру: забезпечує та контролює дотримання вимог цього Закону у процесі створення та ведення Реєстру; забезпечує організаційне і технологічне функціонування Реєстру; має доступ у режимі читання до всієї бази даних Реєстру; забезпечує контроль за цілісністю бази даних Реєстру, повнотою і коректністю персональних даних Реєстру та ініціює проведення органами ведення Реєстру перевірки виявлених некоректних відомостей Реєстру; надає органам ведення Реєстру право доступу до бази даних Реєстру та встановлює порядок такого доступу відповідно до цього Закону; здійснює ведення системних класифікаторів; здійснює інші повноваження, передбачені законом [6].

На підставі цього Закону утворено відділи адміністрування Державного реєстру виборців апарату обласної державної адміністрації й розроблено відповідні положення, в яких записано, що цей відділ є структурним підрозділом апарату обласної державної адміністрації, який утворюється головою обласної державної адміністрації, йому підзвітний та підконтрольний і підпорядковується заступникові голови — керівникові апарату обласної державної адміністрації. Відділ у своїй діяльності керується Конституцією України та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, Центральної виборчої комісії, голови обласної державної адміністрації, а також цим положенням. Основними завданнями відділу є: організаційна підтримка, забезпечення взаємодії місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, закладів, установ та організацій з питань створення і ведення Державного реєстру виборців; здійснення контролю за виконанням актів розпорядника Реєстру.

На органи ведення Реєстру покладено функцію щодо щоквартального (до 5 березня, червня, вересня, грудня кожного року) поновлення бази даних Реєстру, яке здійснюється на підставі відомостей, котрі повинні надаватися щодо визначених Законом категорій громадян керівниками відповідних територіальних органів міністерств внутрішніх справ, юстиції, органів опіки і піклування, місцевих органів Державного департаменту України з питань виконання покарань, командирами військових частин та керівниками консульських установ України за кордоном за три попередні календарні місяці. Строк першого проведення періодичного поновлення персональних даних Реєстру встановлюється Центральною виборчою комісією після закінчення первинного уточнення персональних даних Реєстру [7, с. 27].

Таким чином, Державний реєстр виборців є однією з основних ланок виборчого процесу й здатний забезпечувати його дієвість. Без використання його інформативної бази вибори в Україні як у вищій щабелі влади, так і до органів місцевого самоврядування наряд чи можна вважати легітимними.

Примітки:

1. *Губанова Г. В.* Реалізація виборчих прав громадян України: проблеми формування та оновлення списків виборців [Електронний ресурс] / Г. В. Губанова // Державне будівництво. — 2014. — № 1. — Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/1/04.pdf>. — Назва з екрану.
2. *Красівський О. Я.* Державний реєстр виборців / *О. Я. Красівський, Н. Ф. Добрева* // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. — К. : НАДУ, 2011. — Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління, Національна академія державного управління при Президентові України. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — С. 168–169.
3. Закон України «Про Державний реєстр виборців» від 22.02.2007 р. № 698-V [Електронний ресурс] : із змінами, в редакції від 30.05.2014 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/698-16>. — Назва з екрану.
4. Про затвердження типових положень про орган (відділ) ведення Державного реєстру виборців та прорегіональний орган (відділ) адміністрування державного реєстру виборців [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 2007 р. № 868 ; із змінами, в ре-

- дакції від 20.11.2011, втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 06.02.2013 р. № 99 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/868-2007-п>. — Назва з екрану.
5. Закон України «Про Центральну виборчу комісію» від 30.06.2004 р. № 1932-IV [Електронний ресурс] : із змінами, в редакції від 19.04.2014 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1932-15>. — Назва з екрану.
 6. Служба розпорядника Державного реєстру виборців [Електронний ресурс] // Державний реєстр виборців. — Режим доступу : https://www.drvgov.ua/portal/lcm_core.cm_index?option=ext_organ_ved&prejim=1&pmn_id=119. — Назва з екрану.
 7. Усенко-Чорна Ж. Державний реєстр виборців — якісно новий крок до демократичних виборів / Ж. Усенко-Чорна // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2007. — № 1. — С. 26–31.



УДК 351/352

Світлана ГАЗАРЯН

Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

НОВАЦІЇ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ЯК ВАЖЛИВОГО ІНСТРУМЕНТУ ЕФЕКТИВНОГО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Досліджено необхідність кардинальних змін в процесах планування розвитку територій в контексті переходу України до етапу сталого і динамічного розвитку. Відзначено особливу вагомість в цьому контексті реального переходу до планування за пріоритетами, які доцільно визначати маркетинговими методами. Показано, що посадові особи місцевого самоврядування повинні добре розуміти переваги стратегічного планування, володіти його методологією і методиками, впроваджувати цей системний інструмент у практику роботи, забезпечуючи співробітництво різних суб'єктів планування розвитком територій.

Проблема підвищення ефективності, забезпечення сталості і прозорості діяльності органів місцевого самоврядування є досить актуальною, оскільки на сучасному етапі розвитку України у суспільстві викликає занепокоєння те, що за існуючих в державі та на місцевому рівні обставин громадянин не може реалізувати свої конституційні права. Цей факт призводить до зниження довіри до органів місцевого самоврядування, які повинні бути виразниками волі народу.

Загальною тенденцією розвинутих країн світу стає посилення інтересу до стратегічного планування розвитку міст і регіонів. Це цілком логічна відповідь суспільства на процеси цивілізаційного розвитку. Стрімке нарощування когнітивної складності розвинутих суспільств, швидкість технологічних змін, взаємопроникнення різних сфер знань і суспільного життя водночас підсилюють потенційні можливості людства, але також значно підвищують ціну управлінської помилки. Постійно зростає складність проблеми вибору шляхів розвитку. Об'єктивне ускладнення систем управління суспільством підсилює інтерес до стратегічного мислення, управління та планування буття різних за масштабами територіальних громад, пояснює прагнення до засвоєння відповідної культури проектування свого майбутнього як засобу зниження ризиків і помилок та підвищення ефективності загальних дій. Бо, врешті-решт, стратегіями є сформульовані в найбільш узагальненому вигляді відповіді на питання: як житимемо в майбутньому?

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання проблеми доводить, що у центрі уваги науковців і практиків продовжує залишатись проблема стратегічного планування, так як саме за його допомогою можна досягти раціональної організації територій, сприяти розвитку адміністративно-територіальних одиниць за допомогою нових ідей, форм, принципів та методів планування, забезпечити майбутнє не тільки регіону, а й країни в цілому. Насамперед, слід зазначити роботи О. Бойко-Бойчука [1], Ю. Шарова [7], Б. Татта, П. Грея, О. Крайника [6] тощо. Наприклад, Б. Татт, П. Грей та О. Крайник зробили вдале дослідження значення стратегічного планування розвитку регіону, встановили порядок та етапи його формування, розкрили роль SWOT-аналізу у регіональному економічному розвитку території та довели важливість підприємництва, промислової політики та інвестицій в економічному розвитку регіону. Ю. Шаров уміло зумів дослідити стратегічне планування в місцевому самоврядуванні, показав досвід інших країн, який є важливим і корисним для України.

Проте, сформована протягом років незалежності вітчизняна теоретико-методологічна база щодо стратегічного планування як одного із необхідних інструментів передбачення і управління майбутніми змінами, як засобу зниження ризику при використанні нових можливостей, ще не може претендувати на завершеність.

У цьому аспекті виділення проблеми формування сучасного арсеналу планових методів, який накопичено світовою теорією і практикою і який обов'язково базується на маркетинговому інструментарії і підходах, як не вирішеної є завданням даної публікації.

Наявність значного кола проблем у розвитку територій вимагає від органів місцевого самоврядування комплексного застосування нових методів та підходів до планування, спрямованих на реалізацію поставлених стратегічних цілей та завдань. Можна виділити декілька підходів щодо стратегій розвитку, придатних для місцевого самоврядування: заохочення (покращення іміджу території), співробітництво (взаємовигідне співробітництво громадського і приватного секторів), спонук (забезпечення певного стимулу, аби змусити підприємство, яке виявило інтерес до громади, розташуватись в ній), регулювання (на підставі використання регуляційних повноважень місцевого самоврядування захист майнових цінностей чи запобігання можливому пошкодженню майна з боку іншої особи, що використовує свою власність) [3, с. 71]. Очевидно, що одна стратегія не достатня для досягнення цілей розвитку. Для отримання найбільшого ефекту вони мають використовуватись вибірково і доповнювати одна одну з урахуванням ресурсів і можливостей місцевого самоврядування.

Одним з важливих завдань стратегічного планування розвитку території, зокрема в Україні, є залучення до неї інвесторів, у тому числі іноземних. Будь-яке капіталовкладення, особливо на новій території, пов'язане з ризиком. Крім реальних ризиків (ділових, фінансових, політичних), іноземний інвестор зіштовхується з не менш важливим стримуючим фактором — нестачею необхідної інформації про місцеву економіку і бізнес, закони, про те, хто має компетенцію на прийняття рішень. Поки інвестори не матимуть уявлення про проекти, які потрібні для вдосконалення і розвитку інфраструктури міст, територій та регіонів, і не будуть підготовлені до інвестування, малоймовірно, що вони прийдуть.

Американські спеціалісти Агенції міжнародного розвитку Р. Дж. Вон та М. Глассер вважають, що ця проблема значною мірою може бути вирішена за допомогою маркетингу адміністративно-територіальної одиниці [2, с. 286]. Маркетинг адміністративно-територіальної одиниці — це засіб передачі корисної інформації

потенційним інвесторам: чим точніше і повніше інформація, тим ефективніше стратегія. І головне завдання такого маркетингу навіть не переконувати, а інформувати. Тобто, маркетинговий метод розширює можливості органів місцевого самоврядування зрозуміти свої сильні та слабкі сторони, визначити потреби потенційних споживачів послуг та заходи щодо підвищення конкурентоспроможності. Все це — вагомий крок до розробки ефективних стратегій і укріплення спроможності розвитку на підставі залучених інвестицій.

Стратегічне планування дає прекрасний приклад взаємодоповнюваності різних втручань та компетенцій і має супроводжуватись постійним впровадження нових форм взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами розвитку територій (державою, науково-дослідними інституціями, підприємницькими структурами, неурядовими організаціями тощо).

Одним з варіантів є створення комісії економічного розвитку. Вона призначається мером чи міською радою, організується як консультативно-штабний орган при них і складається з представників різних верств населення чи організацій громади. Ці представники можуть прийти з місцевих підприємств, банків, ділових чи громадських організацій і включати спеціалістів-експертів, а саме: економістів, юристів, викладачів місцевих навчальних закладів. До функцій такого органу можуть входити утримання і розширення ділових позицій громади, аналіз і управління діловим «портфелем» громади, дослідження і статистика, фінансування стратегічного розвитку, підтримка міжгромадських і міжурядових відносин, виконання спеціальних проектів. Така організаційна структура годиться для великого міста, що хоче мати активну й енергійну програму розвитку, і вимагає значних фінансових ресурсів, часу і організаційних зусиль.

Досвід США пропонує ще створення корпорації місцевого розвитку. Вона організується не під егідою місцевого самоврядування, а підприємствами приватного сектора і функціонує на некомерційній основі. Їх головне призначення — здобувати фінанси для проектів місцевого розвитку. Загалом вони не мають можливості укладати фінансові угоди чи робити борги, а допомагають одержувати субсидії, позики чи залучати капітал у фінансові проекти. Взагалі вони позбавлені будь-якого права власності чи контролю над тими підприємствами, яким вони допомагають одержувати фінанси чи володіти майном. Ці корпорації на загал забезпечують «початковий» капітал, необхідний для «запуску» підприємств. Занувавшись, підприємство вдається до банків та інших джерел по

нові фінанси. Корпорація місцевого розвитку здатна загалом діяти набагато швидше, ніж урядові організації, але з огляду на фінансові обмеження вона, як правило, буває непридатною для широкомасштабних проєктів розвитку.

Таким чином, підсумовуючи, слід зазначити, що стратегічне планування є важливим інструментом у діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки в порівнянні з традиційними формами планування має цілий ряд переваг. Сьогодні стратегічне планування розвитку територій має активно використовувати маркетингову методологію, яка дозволяє з'ясувати різноспрямовані конкуруючі вектори інтересів і створити на їх підставі сталі комбінації, необхідні для досягнення цілей розвитку території. Проте, ефективність цього інструменту залежить від позиції органів місцевого самоврядування, їх зацікавленості. Важливо, щоб процес стратегічного планування відбувався лише за умови соціального співробітництва, узгодження позицій, формував нові переваги, відповідні цілям розвитку.

Практичне значення дослідження полягає у тому, що його основні висновки та положення можуть бути корисними для наукових досліджень з проблеми стратегічного планування розвитку територій, при викладанні таких дисциплін як «Планування розвитку територій», для вдосконалення законодавства щодо компетенції і функцій органів місцевого самоврядування у сфері планування.

Примітки:

1. *Бойко-Бойчук О. В.* Стратегії розвитку міст України: практичний посібник / О. В. Бойко-Бойчук. — К. : Універ. вид-во «Пульсари», 2002. — 156 с.
2. *Вон Р.* Маркетинг вашої адміністративно-територіальної одиниці: яким чином органи місцевого самоврядування можуть залучити іноземних інвесторів до проєктів інфраструктури / Р. Вон, М. Глассер ; [пер. з англ.]. — 1994. — 403 с.
3. *Економічний розвиток регіону : монографія / За ред. акад. М. І. Долішнього.* — Львів : Ліга-Прес, 2002. — 294 с.
4. *Папшута М. Т.* Прогнозування та макроекономічне планування : навч. посібник / М. Т. Папшута, А. В. Калина. — К. : МАУП, 1998. — 192 с.
5. *Райт Г.* Економічний розвиток місцевих самоврядувань / Г. Райт — К. : ІДУС, 1994. — 165 с.
6. *Татта Б.* Регіональний економічний розвиток: навч. посібник / Б. Татта, П. Грея, О. П. Крайник ; за ред. О. П. Крайник. — Львів : Ліга-Прес, 2003. — 380 с.

7. Шаров Ю. Проактивна модель здійснення змін в організації при стратегічному плануванні / Ю. Шаров // Актуальні проблеми державного управління. — Одеса : ОРІДУ УАДУ, 2002. — Вип. 9. — С. 220–229.



УДК 351/352

Олександр ДЕНИСОВ

Суспільно-наукове об'єднання СВІТ
(м. Красноармійськ)

РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: МЕТА, ОСОБЛИВОСТІ, МЕХАНІЗМИ ТА УМОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ

Особливістю сучасних реформ місцевого самоврядування в Україні і в Донецькій області, зокрема, є наявність військового протистояння на значній частині території області. Тому головне завдання — врахування у повному обсязі всіх протиріч, як самого конфлікту, так і можливих наслідків у реалізації конкретного варіанту їх вирішення. І саме це, з одного боку, може бути засобом і механізмом вирішення управлінських рішень самоврядування, а з другого, — умовою запобігання неприйнятному керуванню зверху. У цієї площині дилема «федералізація» або «децентралізація» має винятково і суто термінологічний аспект, але набагато важливішими є конкретні рамки повноважень на місцях, цифри процентів відрахувань до центру податків, що збираються на цих територіях. Схема «Центр – область – район/місто – селище» є дуже заплутаною, багатоскладною і не ефективною, наприклад, у порівнянні зі схемою «Центр – Округ», у реалізації котрій зараз відкритий шлях Законом про добровільне об'єднання громад територій. Якщо мати на увазі, наприклад, м. Красноармійськ, то нащо збереження у Красноармійську міськвиконкому і райдержадміністрації в умовах неспроможності бюджету утримувати такий апарат чиновників? Це також стосується і міста Димитрова, яке багато років мало спільну з Красноармійськом систему управління місцевим господарством. Як один з можливих варіантів створення потужного Красноармійського Округу є об'єднання громад Красноармійська, Красноармійсько-

го району, міста Димитрова, міста Добропілля, Добропільського району Донецької області.

Головною метою реформ місцевого самоврядування повинно стати впровадження ефективної системи самоорганізації об'єднань громад, що мешкають на конкретній території, можливість їх розвитку за планом, який був створений, узгоджений і впроваджений усією цією громадою.

Найбільш важливим питанням тут є система відповідальності за дії (бездіяльність) у рамках реалізації загальнообговореного і затвердженого всією громадою плану. Системи колективного керування, що діють зараз, повністю себе дискредитували і показали повну неспроможність запобігати викликам сучасності, потрібні принципово інші підходи — суворе фіксування рамок повноважень посадових осіб, їх підзвітність не стільки вищим над ними керівникам, скільки громаді.

Механізмом впровадження реформ місцевого самоврядування повинна стати надійна модель функціонування втілення перетворень:

1. План реформування, який чітко прописує дії, етапи, строки виконання.
2. Ресурс, де головне — це гроші, кадри, системи і засоби комунікації активу, громади.
3. Умови для здійснення перехідного періоду впровадження реформ, це, перш за все, — об'єктивні, ефективні юридично-регулятивні важелі впливу на усіх без виключення активних членів команди і осіб що за посадовими обов'язками повинні займатися впровадженням реформ на місцях.

«Затверджено»

на засіданні секції Соціальних новацій
Суспільно-наукового об'єднання
«Сприяння винаходам, інноваціям,
інтелектуальній творчості» (СВІІТ)

- Враховуючи і розглядаючи факт проведення реальних реформ в Україні,
- виходячи з розуміння великої важливості, значення і необхідності їх проведення в інтересах всього суспільства,
- опираючись на підсумки багаторічних теоретичних досліджень проблем об'єктів, механізмів и умов реформування,

– керуючись бажанням внести свої пропозиції щодо покращення ситуації у нашій країні і житті суспільства для широкого компетентного розгляду з метою:

- а) загального вироблення цілісної доктрини ідей і підходів для подальшого офіційного внесення на розгляд в органи державної влади;
- б) формування цивільної суспільно-політичної підтримки курсу реформ, пропонуємо наступні тези:

1. Підготувати і ввести в практику чіткий і ясний підхід до діяльності творчих діячів, вчених, політиків, депутатів, службових осіб, а саме: загально оцінку особистості і результатів її діяльності — рейтинг, об'єктивно складений за стандартизованим критерієм, колом осіб, що взаємодіють з ним, і що безпосередньо діє на оплату праці і кар'єрне просування.

2. Розробити і законодавчо закріпити принцип обов'язкової персоніфікації функціональних обов'язків службових осіб з відкритою системою звітування за конкретний період і за реалізацію окремих планів через систему суспільно-державної атестації.

3. Розширити принцип розподілу влади: до законодавчої, виконавчої і судової додати:

- а) розпорядчу (яка індивідуалізує, виключає колегіальність у прийнятті рішень),
- б) контрольну (яка відокремлюється за визначенням від інших, об'єднується в окрему структуріровану гілку влади і використовується з заохоченням організованої громадськості);
- в) представницьку, яка оформлюється шляхом самовизначення представницьких активів від:
 - територіальних громад;
 - партій і громадських організацій;
 - господарюючих суб'єктів;
 - профспілок;
 - ветеранських, жіночих и молодіжних організацій.
- г) Розробити, законодавчо закріпити і ввести в практику поняття «компетентна меншість»;
- д) З рівня місцевих влад створити інформаційно-аналітичні відділи, на державному — Вищий інформаційно-аналітичний Колегіум.

4. Перейти в організації механізму формування органів влади до змішаної моделі — прямим таємним голосуванням збирати тільки до органів розпорядчої і контрольної влади, в інших призначати на посаду за найбільшим рейтингом.

5. Для відтворення довіри і поваги з боку народу, влади обов'язково декларувати, розробити і впровадити комплекс засобів на підставі результатів соціологічних досліджень, наприклад, повернення боргів держави своїм громадянам.

6. З метою відтворення ефективного механізму перетворень сприяти впровадженню єдиної системи прийому, розгляду, колективної доробки, вивчення громадської думки і втіленню пропозицій громадян, що вміщує у собі:

- а) інформаційний ресурс сайт в інтернеті, спеціальну ТБ передачу, тематичну сторінку в центральній газеті;
- б) громадську організацію, що об'єднує соціальних новаторів, експертів, відповідних робітників державних установ і інших заінтересованих осіб у тимчасові творчі колективи навколо конкретної ідеї і варіанти її впровадження.

7. При проведенні реформ системи просвіти:

- а) застосувати на практиці діяльності шкіл принцип розподілу просвітньої і виховної функцій;
- б) формувати навчально-виховні комплекси не тільки і не стільки за територіальним принципом (мікрорайон розтушування) а, насамперед, за сумісно зробленим педагогічним колективом і організованої батьківською громадськістю навчально-виховній доктрині;
- в) ввести незалежне об'єктивне тестування знань и рівня інтелектуального, психологічного, морально-естетичного розвитку учнів і суспільно-професійну атестацію вчителя, вихователя;
- г) впровадити ефективну систему стимулювання поведінки і тяготіння до знань шляхом чіткого визначення заохочень і покарань за виконання правил.

8. Для втілення умов і особливого клімату спорідненості і інтересу громадян у проведенні реформ, — чітко сформулювати пріоритетні проблеми конкретного регіону і варіанти їх вирішення для відкритого і професійного заслуховування і обговорення, пошуку оптимального рішення по концептуальній схемі:

- а) мікроекономіка та соціально-політична, культурно-історична база розвитку,
- б) організаційно-кадрова і фінансово-технічна складова;
- в) регулятивний механізм заохочення і покарання впровадження новацій.

9. Розробити проект «Земля» — по відродженню села, переселенню у сільську місцевість, насамперед, молоді для ведення сільського господарства з реальним сприянням у :

- а) пошуку, навчанні і формуванні колективів і сімей;
- б) отриманні кредитів, техніки, пільгового податку обкладання і т. і.;
- в) організації конкурентного високо ефективного господарства.

Примітки:

1. Конституція України [Електронний ресурс] : Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. ; [із змінами та доповненнями, внесеними Законом України від 21.02.2014 р. № 742-VII та Постановою Верховної Ради України від 22.02.2014 р. № 750-VII] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. — Назва з екрану.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування : [Міжнародний документ від 15.10.1985 ; ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97] // Офіційний вісник України. — 2013. — № 39. — Ст. 181.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс] : із змінами, в редакції від 05.03.2015 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. — Назва з екрану.

УДК 342.25:321.7(477)

Михайло КОСТЮК

Голова Красноармійської районної ради
Донецької області

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ — ШЛЯХ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглядається процес децентралізації влади в Україні і розвиток місцевого самоврядування. Процес децентралізації, інститут місцевого самоврядування є показниками розвитку громадянського суспільства і відповідно утвердження і розвитку демократії.

Ключові слова: децентралізація влади в Україні, інститут місцевого самоврядування, реформування влади, територіальні громади.

Децентралізація — є способом територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень у визначених питаннях або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [1, с. 88].

Децентралізація виступає як одна з форм розвитку демократії, що дозволяє, при збереженні держави і її інститутів:

- активізувати населення для вирішення власних (колективних) потреб і інтересів;
- зменшити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив саморегулюючими механізмами, виробленими самим суспільством;
- зменшити витрати держави і платників податків на утримання державного апарату і його матеріальних додатків (армії, міліції).

В Україні правове забезпечення децентралізації було започатковано ще в 1990 році, коли був прийнятий Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування» [4]. Цим законодавчим актом були закладені основи здійснення децентралізації. Відповідно до закону, ради визначалися «державними органами місцевого самоврядування» і «представницькими органами державної влади», а не органами державної влади, як це було раніше. Органи місцевого самоврядування у формі рад були сформовані на рівні всіх адміністративно-територіальних одиниць (село, селище, місто, район і область).

Значне місце в процесі децентралізації стало прийняття в 1992 році законів України «Про Представника Президента» [5] і «Про місцеві ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» [6]. Ці закони визначили межі функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Конституція України від 28 червня 1996 року [3] фактично закріпила систему організації влади на місцевому рівні, закладену в 1992 році. Розвитком конституційних норм і наступним кроком децентралізації в Україні стало прийняття в травні 1997 року Закону України «Про місцеве самоврядування» [7] і в 1999 році Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [8]. Закони повинні були сприяти розвиткові ініціативи територіальних громад сіл, селищ, міст як основних суб'єктів місцевого самоврядування у вирішенні функцій, переданих їм державою. З іншого боку, ці закони повинні були до мінімуму звести протиріччя між державними адміністраціями і радами на обласному і районному рівнях.

У той же час, і до сьогодні ми стикаємось з проблемами розмежування предметів відання органів місцевого самоврядування і державних адміністрацій та ресурсного забезпечення здійснення покладених на органи місцевого самоврядування функцій держави.

Чим обумовлені ці проблеми?

По-перше, історичними традиціями української державності, що формувалася як залежна в значній мірі від сильної централізованої російської держави.

По-друге, незбалансованістю економічної основи здійснення децентралізації та основи правової.

По-третє, відсутністю чіткого закріплення сфер компетенції рад.

Зокрема, Закон України «Про місцеве самоврядування» визначив територіальну громаду села, селища, міста первинним елементом влади і самоврядування. Здійснюючи владу від імені територіальних громад, місцеві ради, по суті, повинні були стати власниками повноважень, які їм делегувала держава. У той же час практика свідчить про те, що одними і тими ж питаннями управління в сфері охорони здоров'я, освіти, соціального захисту повинні займатися не тільки територіальні громади, але і районна й обласна ради, а також місцеві державні адміністрації. В результаті, деякі з цих повноважень дублюються, а деякі — взагалі не реалізуються.

Також проблемами розвитку місцевого самоврядування є відсутність достатнього фінансування та нечіткість формулювання повноважень.

Крім того, кожен з нас, незалежно від його політичного, економічного чи соціального статусу є членом територіальної громади, яка, відповідно до чинної Конституції України, має право самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Однак, фактичного розуміння своєї причетності до територіальної громади і можливості вирішувати питання місцевого значення в нашій країні ще не склалося. Значною мірою громадяни України ототожнюють себе з проживанням у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, а отже з приналежністю до державних інституцій цієї території, але не членами територіальної громади.

Таким чином, виникає важлива проблема — питання статусу і значимості (юридичної і фактичної) територіальної громади.

Французькі та німецькі законодавці, наприклад, надали територіальній громаді статус юридичної особи, тобто визначили, що саме вона є учасником публічно-правових і приватно-правових відносин та має відповідні права і несе відповідальність за прийняті рішення і вчинені дії. Це накладає свій відбиток і на кожного члена територіальної громади, оскільки, як права, так і відповідальність розподіляються між ними, хоча і реалізуються утвореними представницькими органами [1, с. 88].

В Україні учасником правових відносин, відповідно до законодавства, можуть бути лише сільські, селищні, міські голови, ради та їх виконавчі органи. На практиці, ці учасники, ухвалюючи рішення чи здійснюючи певні дії, наприклад, щодо розпорядження комунальною власністю, не згадують, що вони уособлюють інтереси територіальної громади, а не ради. А це потім призводить до виникнення конфліктів інтересів членів територіальної громади і її представницького органу.

З проблемою статусу територіальної громади досить тісно пов'язане питання відповідальності представницьких органів влади перед територіальною громадою.

У зарубіжному законодавстві при визначенні повноважень місцевого самоврядування звертається увага на проблему забезпечення гарантій діяльності органів місцевого самоврядування. Це, водночас, передбачає закріплення на законодавчому рівні за громадами завдань, що виконуються добровільно та мають обов'язковий характер. Громади також можуть вирішувати завдання державного рівня у випадку, коли державі вигідніше використовувати місцеві переваги громад [9, с. 69].

Найкраще сутність і природа місцевого самоврядування визначені в Європейській Хартії місцевого самоврядування. В ній декларуються переваги місцевого самоврядування перед місцевою адміністрацією, тому що:

- місцеві громади складають одну з основ демократичного устрою;
- право громадян брати участь в управлінні публічними справами є одним з основних принципів демократії;
- саме на місцевому рівні це право може бути реалізоване в найбільш безпосередній спосіб;
- існування місцевих громад, що мають реальні повноваження, створює умови для управління ефективною діяльністю органів місцевого самоврядування;
- захист і зміцнення місцевого самоврядування є в значній мірі основою побудови державності на принципах демократії і децентралізації влади.

Основним суб'єктом з наділенням його статусом юридичної особи слід визначати, насамперед, територіальну громаду, а вже потім її представницькі органи.

Розвиток демократії шляхом здійснення місцевого самоврядування може відбуватися лише при співпаданні інтересів держави і громадян у його зміцненні.

Жителі територіальних громад мають зрозуміти, що вони здатні здійснювати управління без постійної державної опіки і що саме їх інтереси повинні уособлювати ради та сільські, селищні, міські голови.

Держава має створити умови (через перерозподіл податків, субсидій і субвенцій, забезпечення гарантій) для повноцінної діяльності органів місцевого самоврядування та здійснювати періодичний контроль за їх діяльністю, а не втручатися постійно в цю діяльність.

Використовуючи європейський шлях розвитку місцевого самоврядування, треба, щоби наділення повноваженнями органів місцевого самоврядування здійснювалося, виходячи з головного призначення органу місцевого самоврядування.

Як показав досвід Франції, комуни одержали право розпоряджатися землею й здійснювати упорядкування територій; департаменти — повноваження в питаннях надання допомоги і послуг, що потребують координації на місцевому рівні; регіони — повноваження в сфері планування, ініціювання програм в економічній, соціальній сферах і сфері культури.

У Польщі до функцій, що реалізують органи місцевого самоврядування — гміни, які, відповідно до Конституції Польщі, визначаються «основною одиницею, одиницею найнижчого рівня», відноситься виконання всіх завдань місцевого самоврядування, які не передбачені для інших одиниць місцевого самоврядування. В свою чергу, повіти і воєводства мають чітко окреслену компетенцію. До компетенції повіту відносяться визначені у законі від 5 червня 1998 року «Про повітове правління» повноваження в сфері загальної освіти, охорони здоров'я, соціальної допомоги, природоохоронної політики, підтримки інвалідів, транспорту і громадських доріг, культури та охорони її надбань, фізичної культури і туризму тощо. Органи воєводського самоврядування визначають стратегію розвитку воєводства, враховуючи визначені законодавством цілі та завдання держави, проводять політику розвитку воєводства. Так, для прикладу, якщо взяти управління в сфері освіти, то на рівні воєводського самоврядування його функцією є утримання вищих шкіл, понадгімназійних шкіл регіонального значення, закладів освіти та установ підвищення кваліфікації вчителів; на рівні повітового самоврядування — утримання понадгімназійних шкіл; на рівні гмінного самоврядування — утримання шкіл, гімназій, дитячих садків та інших навчально-виховних закладів.

На нашу думку, врахування в Україні саме цих підходів до наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями, дозволить не лише уникнути повноважень, що взаємно дублюються, а й визначить саме ті органи місцевого самоврядування, які можуть відповідні повноваження ефективно реалізувати.

Отже, передача повноважень повинна бути підкріплена передачею державою ресурсів, необхідних для їх реалізації. І мова не йде тільки про фінансові ресурси, що дозволять фінансувати реалізацію власних повноважень рад. Насамперед, мова йде про кошти Державного бюджету, що направляються місцевому самоврядуванню на реалізацію делегованих державою повноважень. Здійснення місцевого самоврядування повинне бути підкріплено власністю територіальних громад і вирішенням проблеми наповнення місцевих бюджетів. Перше дозволить органам місцевого самоврядування виявляти ініціативу в залученні інвесторів, а друге — надавати послуги населенню.

Розмежування повноважень повинно відбутися не тільки в системі місцевого самоврядування. Існуючий дотепер порядок дублювання деяких повноважень рад місцевими державними адмі-

ністраціями на районному й обласному рівні управління, свідчить, на жаль, про певну недовіру з боку держави до органів місцевого самоврядування. Тому найбільш ефективним у цій ситуації є шлях наділення рад повноваженнями державної влади без їх дублювання закріпленням за місцевими державними органами.

Примітки:

1. *Гурне Б.* Державне управління / Пер. з франц. В. Шовкуна. — К. : Основи, 1994. — 165 с.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування : [Міжнародний документ від 15.10.1985 ; ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97] // Офіційний вісник України. — 2013. — № 39. — Ст. 181.
3. Конституція України : Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
4. Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування: Закон УРСР // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 31. — ст. 429.
5. Про Представника Президента України : Закон України від 05.03.1992 р. № 2167-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 23. — Ст. 335.
6. Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 26.03.1992 р. № 2234-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 28. — Ст. 387.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
8. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20–21. — Ст. 190.
9. *Элерс Д.* Местное самоуправление в Германии / Д. Элерс // Государство и право. — 2002. — № 3. — С. 68–74.

УДК 351/352

Микола ОРЛОВ

д-р наук з державного управління, професор
Національна академія Національної гвардії України
(м. Харків)

КОНЦЕПЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБОРОНИ ОБЛАСНИХ ЦЕНТРІВ УКРАЇНИ

У статті обґрунтована концепція як система поглядів щодо взаємодії регіональних органів виконавчої влади і регіональних органів військового управління при організації оборони обласних центрів в умовах режиму підвищеної готовності на випадок продовження агресії Російської Федерації проти України. Взаємодію організує керівник Єдиної системи захисту громадян, яка створена за рішенням Кабінету Міністрів України.

Важливість проблеми взаємодії регіональних органів виконавчої влади і регіональних органів військового управління при організації оборони обласних центрів в умовах режиму підвищеної готовності на випадок продовження агресії Російської Федерації проти України обумовлена:

1. Введенням надзвичайного стану на підконтрольній території в Донецькій і Луганській областях, запровадження на цих територіях військово-цивільних комендатур і проголошення про підвищену готовність на всій території України.
2. Тривалістю антитерористичної операції, яка набуває характеру широкомасштабних бойових дій в Донецькій і Луганській областях і може продовжуватися невизначений строк.
3. Серією терористичних актів у містах Київ, Харків, Одеса, Запоріжжя і які можуть відбуватися в інших містах України.
4. Знаходженням на руках громадян України великої кількості вогнепальної зброї та можливості її поповнення з боку проросійських терористів.
5. Неконтрольованістю частини кордону України Державною прикордонною службою (не контролюється понад 100 км східної частини кордону).

6. Масованою інформаційною війною, яку веде Російська Федерація проти України та удосконалення її форм і способів ведення.
7. Постійним постачанням зброї вищим керівництвом Російської Федерації терористам в Східні регіони України (понад 10 так званих гуманітарних вантажів перетнули кордон за час проведення Антитерористичної операції).

Складові концепції взаємодії зазначених регіональних органів при організації оборони обласних центрів України:

1. Обґрунтування системи розміщення блокпостів на виїздах і в'їздах з обласного центру. Відповідальний Голова обласної державної адміністрації. Система розміщення блок постів базується на принципах:

- кожний блокпост вирішує комплекс завдань щодо цілодобового контролю за рухом транспорту по дорогах і пішоходів в певному секторі відповідальності, спостереження за змінами на підконтрольній території, відбиття нападу або спроба перетину умовної лінії кордону з боку незаконних збройних формувань противника або терористів;
- між двома сусідніми блокпостами організується візуальна і вогнева взаємодія;
- між сусідніми блокпостами обладнуються засідки;
- блокпост обладнаний системою денного і нічного відеоспостереження з можливістю виведення інформації на центр регіонального управління, який розгорнуто в будівлі обласної державної адміністрації;
- система всебічного забезпечення блокпосту дозволяє особовому складу нести службу цілодобово без зміни до 10 діб з наступною заміною (вахтовий спосіб несення служби).

В результаті такого обґрунтування може бути створена система блокпостів, які розміщуються на зовнішньому периметрі обласного центру за радіально-кільцевою системою.

2. Виділення необхідних матеріальних і фінансових ресурсів на обладнання блокпостів. Відповідальна міська рада обласного центру.

Блокпост обладнується в обвалованому залізобетонному блоці з забезпеченням електрострумом, вентиляцією, джерелом привезеної води, місцями для відпочинку та приготування їжі.

Блокпости обладнуються спеціалізованими бригадами будівельників, які приймаються до експлуатації комісією призначеною Головою обласної державної адміністрації з оформленням відповідного акту і офіційно вводиться до експлуатації.

3. Виділення необхідних сил і засобів для організації несення служби на блокпостах. Відповідальний начальник військового гарнізону обласного центру, якому підпорядковуються органи та підрозділи Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, інших державних структур, які відповідними начальниками (командирами) виділяють до складу угруповання для несення служби на блокпостах.

Для обчислення складу необхідних сил (див. рисунок 1) можна скористатися математичною моделлю викладеною у нашій праці, присвяченій цьому питанню [1].

З досвіду військ відомо, що служба на блокпосту організується у три зміни по 10 військовослужбовців. Тоді загальну чисельність військовослужбовців для несення служби на блокпостах можна розрахувати за формулою:

$$N_{\text{ос.БП}} = 3 \cdot 10 \cdot N_{\text{БП}} \quad (1)$$

де, $N_{\text{БП}}$ — кількість блок постів.

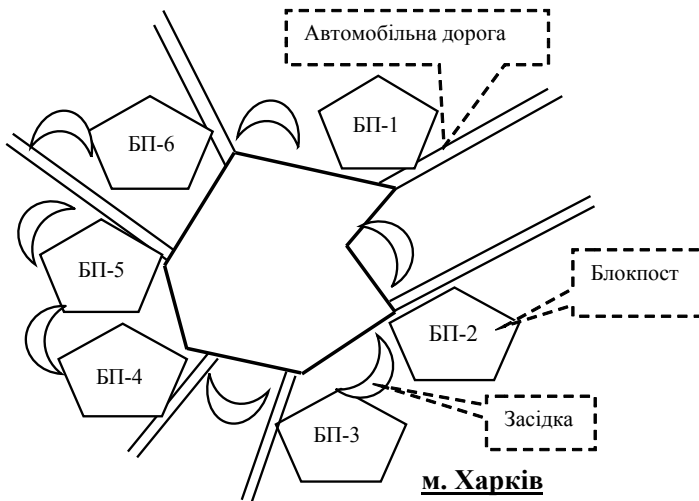


Рисунок 1. До розрахунку сил на блокпостах

Як показала практика бойових дій підрозділів Національної гвардії України з терористами у Східних областях України, служба у засідках організується позмінно складом до 10 військовослужбовців. Зміна відбувається раз на дві-три доби.

Виходячи з цього, загальну чисельність військовослужбовців для несення служби у засідках можна розрахувати за формулою:

$$N_{oc. зас} = 3 \cdot 10 \cdot M_{зас}, \quad (2)$$

де $M_{зас}$ — кількість засідок.

Враховуючи зазначене вище, загальну чисельність особового складу для оточення в'їздів та виїздів з обласного центру можна розрахувати за формулою:

$$N_{oc. оточ} = 3 \cdot 10 \cdot (N_{БП} + M_{зас}). \quad (3)$$

З урахуванням даних наведених на рисунку 1 загальна чисельність особового складу для оточення в'їздів та виїздів з обласного центру буде $N_{oc. оточ} = 3 \cdot 10 \cdot (6 + 6) = 390$ осіб. Враховуючи, що це окремих батальйон, який виконує бойове завдання у відриві від пункту постійної дислокації, тоді до отриманих значень показника необхідно додати особовий склад управління та підрозділів забезпечення (15 % від чисельності осн овних підрозділів — 59 осіб). У підсумку, чисельність особового складу для оточення району операції (оточення в'їздів та виїздів з міста) буде складати не менше 449 осіб. Для подальших розрахунків можна прийняти $N_{oc. оточ} = 450$ осіб.

4. Створення єдиного органу управління та взаємодії, який будуть підконтрольні блокпости. Очолює такий орган Голова обласної державної адміністрації, а його заступником (начальником штабу) призначається начальник військового гарнізону обласного центру. Методологію формування зазначеного органу подано у нашій праці, в якій йдеться про цей механізм [2].

Отже, створена система взаємодії регіональних органів виконавчої влади і регіональних органів військового управління при організації оборони обласних центрів України дозволить: визначити складові органів і сил зазначеної системи; відповідальних виконавців по обладнанню, забезпеченню та управлінню процесом створення і функціонування блокпостів; зосередженню людських, матеріальних ресурсів в єдиному органі управління процесом оборони великих мегаполісів.

В перспективі такі роботи будуть здійснюватися регіональними органами влади в районних центрах і окремих селах (селищах) прикордонних регіонів України, де може бути використаний матеріал цієї праці з урахуванням отриманого практичного досвіду.

Примітки:

1. Орлов М. М. Математичні моделі визначення чисельності внутрішніх військ для охорони важливих державних об'єктів у разі вирішення завдань забезпечення функціонування регіональних органів державної влади при виникненні міжетнічного конфлікту / М. М. Орлов, В. В. Халеп // Системи озброєння і військова техніка : наук. журн. — Х. : Харк. ун-т Повітряних Сил, 2013. — № 4 (36). — С. 146–150.
2. Орлов М. М. Формування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку (теоретико-методологічні засади) : моногр. / М. М. Орлов — Х. : ХарPI НАДУ «Магістр», 2012. — 344 с.



УДК 340

Олександр МОСКАЛЮК
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

МЕТОДОЛОГІЯ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Запорукою проведення успішних реформ в Україні є врахування досвіду країн, яким в короткі часові рамки вдалося провести ефективні і швидкі зміни в певних сферах життя суспільства. При цьому успішне запозичення іноземного досвіду передбачає визначення того, якою мірою він може бути використаний саме в українських реаліях.

Відтак для проведення реформи місцевого самоврядування в Україні необхідно визначити країни, які можуть бути зразком для наслідування. В більшості випадків експерти сходяться до думки, що Україна повинна врахувати досвід Польщі, Словаччини, Чехії та Угорщини. Така позиція аргументується декількома обставинами: 1) перелічені країни мають унітарну форму територіального устрою; 2) до початку процесу демократичних перетворень вони мали тривалий досвід панування адміністративно-командної системи та одержавлення системи органів місцевого самоврядування; 3) процес децентралізації влади відбувався не лише під впливом внутрішніх чинників, скільки під тиском таких організацій міждержавних

об'єднань як ОБСЄ, Рада Європи і — особливо — Європейського Союзу.

Втім, на нашу думку, Словаччина, Чехія та Угорщина навряд чи можуть бути прикладами для України, враховуючи, що кількість населення та їх територія є значно меншими, що позбавляє можливості говорити про коректність аналогій. До того ж, історичні умови формування адміністративно-територіального поділу суттєво відрізняються від України.

Тому найбільш вдалим досвідом реформи місцевого самоврядування для України залишається Польща, розмір якої та чисельність населення дозволяють вести мову про схожість з українськими умовами.

Корисним може бути і вивчення зміни системи місцевого самоврядування Франції, в якій історично склалися сильні розбіжності між регіонами. Тому в процесі прийняття нового законодавства про місцеве самоврядування поставала проблема, яким чином одночасно зі збільшенням повноважень органів місцевого самоврядування запобігти будь-яким можливим проявам сепаратизму, особливо на півночі Франції.

Враховуючи досвід Франції та Польщі, можна виділити такі рівні реформ:

1. Ідеологічний. На цьому рівні формується команда фахівців та експертів, які персоніфікують собою реформу. При цьому в ідеалі в них повинні бути відсутні політичні амбіції. Так, в Польщі реформування системи місцевого самоврядування здійснювалося під керівництвом Єжи Регульського, професора з місцевого самоврядування. Дистанціювання від політичного середовища покликано дозволити прийняття непопулярних рішень, без яких неможливо обійтися для якісних змін всієї системи місцевого управління. Інакше кажучи, фахівці та експерти виступають генералами реформ, відповідальними за загальну стратегію та ідеологію обраного курсу. Дистанціювання від політичного середовища забезпечуються інституційними гарантіями. Найкращим способом інституційного механізму є запровадження посади Урядового уповноваженого з реформи місцевого самоврядування та неможливістю звільнення цієї особи з політичних мотивів.
2. Законодавчий. Важливим аспектом реформи місцевого самоврядування є законодавче забезпечення. Достатньо нагадати, що на другому етапі реформи місцевого самоврядування в Польщі було прийнято та внесено зміни до близько 150 законів. В україн-

ських реаліях для правового забезпечення реформи місцевого самоврядування необхідно внести зміни до Конституції України, Бюджетного, Податкового та Земельного кодексів, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації». При цьому важливо як забезпечити загальну концепцію відображення реформи в цих актах, так і дотримання правил законодавчої техніки, оскільки експертний аналіз прийнятих новою Верховною Радою актів свідчить про велику кількість колізій та прогалин новопринятих законів.

3. Організаційний. Проведення реформи вимагає забезпечення якісного навчання нових управлінців в системі місцевого самоврядування. Якщо є генерали реформ, значить мають бути і солдати — ті, хто будуть щоденно втілювати працювати в органах місцевого самоврядування за новими правилами. І в Польщі, і у Франції для навчання нових управлінців було створено низку програм, через які пройшли тисячі осіб.
4. Фінансовий. Реформа місцевого самоврядування вимагає великих матеріальних ресурсів. Для її проведення ЄС неодноразово виділяв Польщі окремі транші. Щоправда, надання коштів було здійснене лише після проведення перших кроків, які засвідчили наявність політичної волі польського керівництва у проведенні реформ.
5. Суспільна довіра. Реформа місцевого самоврядування потребує суспільної підтримки. Насамперед в ЗМІ. Без такої суспільної підтримки її проведення є неможливим. Її наявність в значній мірі залежить від персоніфікації цієї реформи та переконливості для суспільства її основних меседжів.

Зважаючи на викладене, першочерговим завданням реформи місцевого самоврядування є пояснення суспільству загальної стратегії реформи та призначення відповідальної за її виконання особи рівновіддаленої від усіх політичних сил, що в тому числі допоможе залучити необхідні для проведення реформ донорські кошти.

УДК 347.962

Юрій ПЕЛЕПГолова Красноармійського
міськрайонного суду Донецької області

ЕФЕКТИВНІСТЬ СУДОВОЇ СИСТЕМИ

В умовах проведення судової реформи в Україні, основним призначенням якої зазначено побудова ефективної судової системи, а отже визначення поняття «ефективність», зрозуміння його сутності, — потрібно визначити вектор реформування судової системи.

Поняття «ефективність» (від лат. Effectus — результат, наслідок якихось причин, дій) належить до числа фундаментальних. Але в різних галузях існують найрізноманітніші підходи до його визначення й окреслення змісту. Щодо його виявлення в судовій системі цю проблематику в різних аспектах досліджували М. В. Костицький, В. М. Кудрявцев, О. Е. Лейст, В. І. Никитинський, А. С. Пашков, І. Л. Петрухін, Л. С. Явич та ін.

Мета статті полягає у дослідженні специфічних ознак поняття ефективності і на цій основі його застосування в контексті досліджень проблем ефективності судової системи. Викладення основного матеріалу. Дати визначення поняття будь-якого предмета дослідження — означає відповісти на питання, що треба розуміти під цим предметом (явищем). І. Кант у праці «Логіка. Посібник до лекцій» визначив поняття як «загальне чи рефлексивне уявлення... або уявлення того, що притаманне багатьом об'єктам» [2, с 190]. Іншими словами, поняття є формою думки, яка є результатом узагальнення (і виокремлення) предметів або явищ того чи іншого класу за більш-менш суттєвими ознаками. У широкому значенні визначити поняття — означає розкрити зміст, властивості, відносини з іншими предметами; у вузькому ж значенні — це встановити сутність предмета дослідження, сформулювати дефініцію.

Зміст категорії «ефективність», що використовується правознавством, може бути визначено як властивість державно-правового явища, що забезпечує при певних умовах досягнення цим явищем соціально корисних цілей. Ефективність судової системи справді визначається співвідношенням мети та результату, однак відзначимо, що і мета, і результат об'єктивно є суттю явища. Вони не охоплюються безпосередньо змістом ефективності судової системи.

Містити вказівку на свою соціальну мету судова система може, але тоді соціальна мета як ідеально визначений її стан знаходиться поза межами власного змісту. Мета завжди спрямовує, а результат отримується. Вони ніколи не можуть стати внутрішньою властивістю судової системи. Поняттям ефективності судової системи фіксується її певна внутрішня властивість, а точніше — її спроможність здійснити реальний благодотворний вплив на певні правовідносини, внаслідок чого розв'язується соціальний конфлікт і досягається соціальна справедливість.

Нормативне закріплення мети судової системи в українському законодавстві має декілька проявів. Ґрунтуючись на аналізі конституційних норм, можна зробити висновок, що мета судової системи — забезпечити розгляд та вирішення справ судовою владою. Зазначене положення повторюється і конкретизується в процесуальному законодавстві. Зокрема, аналіз норм чинного ЦПК України дає підстави визначити мету судової системи — створення умов справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду і вирішення цивільних справ з метою захисту порушених, невизнаних або спірних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави. Тобто вказується не лише на якість судового розгляду (справедливий, неупереджений та своєчасний), а й указується на кінцевий результат функціонування судової системи (її кінцева мета) — захист прав, свобод чи інтересів фізичних і юридичних осіб або держави.

Виходячи зі змісту ст. 2 КПК України, зазначимо, що в кримінальному судочинстві метою функціонування судової системи є не лише захист чи охорона прав, але й розкриття злочину, викриття та притягнення до кримінальної відповідальності винних, установлення істини у справі. З наведених положень можна зробити висновок, що законодавець ототожнює поняття мети, завдання та результату функціонування судової системи. На наш погляд, оскільки судова система виступає організаційною формою функціонування судової влади, загальнотеоретичне визначення мети судової системи необхідно моделювати виходячи з соціальної природи суду. Остання визначається наявністю суспільної потреби у розв'язанні конфліктів, викликаних зіткненням конфронтуючих інтересів членів суспільства. З погляду філософських категорій причини й наслідку у співвідношенні «соціальний конфлікт – судовий спір», перший виступає як причина, а другий — наслідок. Тобто призначення суду — розв'язання конфліктів, позовів. Ця соціальна функція існувала завжди, тому що вона необхідна в будь-якому

співтоваристві (колективі) людей як діяльність третьої сторони, яка спроможна безпристрасно й авторитетно вирішити спір. У цьому розумінні суд — явище, що існує поза часом і цивілізацією. Що ж стосується очікуваного результату функціонування судової системи щодо досягнення соціальної справедливості, то стандарти справедливості судової системи закладені ще в ХХ сторіччі, а саме: в Загальній декларації прав людини 1948 р., Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі — Конвенція), Міжнародному пакті про громадянські та політичні права 1966 р. Проаналізувавши зміст ч. 1 ст. 6 Конвенції, можна дійти висновку щодо основних засад справедливості судової системи: по-перше, особа повинна мати фактичний (реальний) доступ до установ судової системи, включаючи фінансові перешкоди у вигляді надмірного судового мита та судових витрат, апеляцію, строки позовної давності та ін., а також нормативне закріплення й реальне утвердження рівності громадян перед законом і судом. Другим аспектом справедливості судочинства є публічність судової процедури. У поняття «публічність» включається: а) проведення судових засідань у відкритому режимі; б) можливість усного розгляду хоча б на рівні першої інстанції; в) публічне проголошення судового рішення. Третьою засадою справедливості є розумний строк судового розгляду справи. Четвертою засадою справедливості судової системи є належна судова процедура, а саме: належне сповіщення про слухання; ґрунтування рішення суду лише на доказах, отриманих відповідно до закону; обґрунтованість рішення; забезпечення змагальності та рівності сторін в процесі; заборона законодавчого втручання у процес здійснення правосуддя; належне виконання судового рішення. І, нарешті, п'ятою засадою справедливості є правова легалізація судової системи: а) правова основа існування судової установи; б) діяльність суду ґрунтується на правових нормах; в) законність складу суду; г) незалежність та неупередженість суддів, підкорення їх лише закону. Закладення вищезазначених елементів у фундамент судової системи гарантує її справедливість.

Таким чином, у науці та практиці щодо визначення ефективності судової системи традиційно оцінюється лише робота судових установ. Між тим, судова система — відкрита, її основна діяльність тісно пов'язана як з особами, які звертаються до суду і беруть участь у судовому процесі, так і з органами, що здійснюють виконання судових актів, тобто забезпечують реальність захисту прав. Ефективність судової діяльності залежить не лише від суду, а й від суб'єктів, які у певний спосіб залучені до судового процесу.

Тому при визначенні шляхів оптимізації судової діяльності треба оцінювати не лише ефективність функціонування самої судової системи, а й усього кола суб'єктів, які так чи інакше мають стосунок до судового процесу.

Примітки:

1. Кант И. Трактаты / И. Кант. — СПб, 1996.
2. Пашков А. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой нормы. (К методологии и методике социологического исследования) / А. С. Пашков, Л. С. Явич // Советское государство и право. — 1970. — № 3. — С. 40–47.
3. Петрухин И. Л. Теоретические основы эффективности правосудия / И. Л. Петрухин, Г. Л. Батуров, Т. Г. Морщакова. — М. : Наука, 1979. — 392 с.
4. Эффективность действия правовых норм / А. С. Пашков, Л. С. Явич, Л. И. Спиридонов [и др.]. — Л. : Изд-во ЛГУ, 1977. — 143 с.
5. Эффективность правовых норм / [В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко, В. В. Глазырин]. — М. : Юридическая литература, 1980. — 280 с.



УДК 351/352

Віктор ПЕНЬКО
кандидат філософських наук, м. Луцьк

ДО ПИТАННЯ ПРО УТВОРЕННЯ САМОДОСТАТНІХ МІСЦЕВИХ РАД

Стаття в тезовій формі містить пропозицію щодо визначення об'єктивних критеріїв та процесу формування місцевих рад, які повинні відповідати суті самоврядування, завданням державної розбудови України, що понад усе передбачає: активування господарської ініціативи територіальних громад, запобігання сепаратизму та корупції, утвердження демократичних принципів та засад.

Нині проблема місцевого самоврядування входить до числа тих проблем, від вирішення яких залежить існування України. Темі самоврядування в Україні від 1992 року присвячено безліч публікацій, конференцій, проте більшість зафіксованих в них тверджень

побудовано на спробі дещо доповнити наявну на час написання статті чи монографії систему місцевого управління. Навіть сьогодні, в умовах війни та протистояння сепаратизму, тема самоврядування здебільшого залишається у вигляді самоцілі. З методологічної точки зору самоціль нівелює тему, переводить до безкінечного пошуку варіантів організації самоврядування без аналізу самої суті самоврядування [1].

Суть будь-якої суспільної справи визначається: а) суспільним призначенням; б) суспільною потребою. Суспільне призначення самоврядування — це економічно-правова система, яка в межах загальнодержавної системи управління виконує роль протизваги та стримуючої центральну владу сили. Суспільна потреба самоврядування виражається у необхідності дієвих механізмів: 1) активування господарської, економічної ініціативи громадян на територіях їх безпосереднього проживання; 2) формування та підтримування в державі об'єктивних факторів демократії; 3) унеможливлення формування об'єктивних причин сепаратистських настроїв; 4) усунення умов для корупційних дій.

Необмежена активність громад центральна влада, навіть за наявності демократичної Конституції та законів: активує економічне споживацтво регіонів; усуває об'єктивні фактори демократії, зводячи її до звичайної риторики; культивує сепаратизм, як наслідок економічного споживацтва; породжує умови для корупції в усіх без винятку органах місцевої влади.

Псевдodemократична місцева влада є головною причиною псевдodemократичної центральної влади, а не навпаки, як це видається на перший погляд.

Сьогодні ми маємо інститути самоврядування, але не маємо самого самоврядування. Цей парадокс здебільшого і цілком слушно пояснюють неадекватною самоврядуванню централізованою бюджетною системою. При цьому ігнорується те, що місцеві чиновники, депутати місцевих рад, отримавши значніші бюджетні кошти, не перетворюються одночасно на самодостатніх представників громади. Україна немає позитивних традицій самоврядування. Це однаковою мірою стосується пересічних громадян, депутатів місцевих рад, працівників органів виконавчої влади. Місцевим чиновникам і депутатам бракує фаховості, і, щонайбільше, — відповідальності. Не запрограмована на самоврядність система всіляко захищає себе від талановитих працівників. Натомість самоврядність можуть забезпечити лише креативні, грамотні, відповідальні люди. Замкнуте коло, з якого потрібно знайти вихід.

Можна вдатись до тотального навчання, але навчаються лише ті, хто відчувають потребу в знаннях. Якщо службовця можна посадити за парту, пригрозивши атестацією, то на депутата може вплинути лише виборець. Для цього, знову ж таки, має бути грамотний виборець і ефективний інститут відкликання депутатів. Предметне уявлення про самоврядування виборець може здобути лише з власної участі в самоврядуванні. Очевидним є те, що провести бодай 50 % громадян через депутатство не можливо як з об'єктивних, так й суб'єктивних причин. Немає і не може бути такої кількості рад, навіть якщо вибори до місцевих рад проводити що два роки. Неможливо змусити людину йти в депутати.

Потрібно значно розширити рамки самоврядної діяльності суспільства, долучивши до неї чим більше людей, через залучення до роботи в комітетах. Йдеться про різного роду комітети: сільські, вуличні, квартальні, домові [2], а також ОСББ. Для цього до чинного законодавства потрібно додати імперативну норму, якою встановити перед міськими, сільськими радами обов'язок сприяти створенню відповідних комітетів, з розрахунку залучити до їх діяльності переважну кількість повнолітніх мешканців, відповідно — міської, сільської громад. На комітети потрібно перекласти оцінювання, реагування та вирішення всіх конкретних питань життєдіяльності конкретних за місцем проживання груп людей. В тому числі — охорону громадського порядку. Тобто йдеться про виявлення та протокольне попередження пияцтва, вживання наркотиків; невиконання батьківських обов'язків; аморальних вчинків неповнолітніх та дорослих; псування громадського майна. Така робота може бути посилена запровадженням інституту мирових суддів.

Робота в комітетах даватиме людям практичні знання, які вони реалізовуватимуть як виборці або як депутати місцевих рад й навіть працівники відповідного виконавчого органу. Але, що найголовніше, — комітети забезпечуватимуть існування сільської, міської громади не лише де-юре, а й де-факто.

Одночасно існує нагальна потреба в запровадженні принципово нової системи формування місцевих рад. Сьогоднішня система рад побудована на фінансовому та адміністративному централізмі — рух бюджетних коштів від Верховної до сільської ради. Обласні, районні ради неефективно корелюють з міськими, сільськими радами, оскільки формуються без урахування людського фактору.

Суть людського фактору щодо рад полягає не лише в наповненні їх відповідальними та обізнаними особами, а й у приведенні

діяльності цих осіб до правил та умов, які унеможливають неконструктивні й неадекватні колективній справі дії. Фактично депутати обласних та районних рад лише умовно залежать від тих територіальних громад. Ба більше, вони копіюють поведінку та методику однопалатного загальнодержавного парламенту, який виражає, для парламенту це є природнім, інтереси всієї держави, не виражаючи при цьому інтереси кожної конкретної територіальної громади. Такого роду обласні ради були б доречними за умови федеративного устрою України. В умовах унітарної держави це породжує протекціонізм — практику вирішення окремим або групою депутатів обласної, районної й навіть Верховної Ради проблем конкретної громади коштом інших громад. Це сприяє корупції, а за певних додаткових умов закладає підвалини для сепаратизму.

Для виправлення ситуації потрібно базові ради, де-факто, зробити базовими: йдеться про сільські, міські ради, а натомість районні та обласні зробити координуючими, як це зазначено в законі [3]. Отже, йдеться про те, що окрім бюджетних змін є необхідність змінити виборчу систему до місцевих рад. Алгоритмом змін має бути відповідальність. Відповідальність депутата, чиновника має визначатись вимогами громади, а не ізольованих від громадян депутатських та чиновницьких або чиновницько-депутатських корпорацій.

Виходячи з цього, вибори до місцевих рад мають поділятися на основні та проміжні. Основні вибори — це вибори депутатів до сільських, міських рад. Одночасно обираються сільські, міські, районні, обласні голови та їх заступники. В селах та містах з населенням до 300 тисяч вибори депутатів проводяться за мажоритарною виборчою системою, в містах з більшим населенням — за пропорційною з відкритими списками. Кандидати на посаду голови ідуть з оголошеними ними заступниками, висувуються політичними партіями, громадськими об'єднаннями або на правах самовисування. Якщо сільська рада представляє інтереси кількох сіл, то в раді мають бути представники всіх об'єднаних радою сіл. Кожне окреме село повинно мати сільський комітет.

Проміжні вибори відбуваються після легалізації сільських та міських рад, а також усіх голів та їхніх заступників. Районні ради формуються з числа делегованих представників базових рад, по два депутати від кожної ради. В обов'язковому порядку від сільських та від міст, які погодились увійти до складу району.

Місто, яке здатне самотужки виконувати всі покладенні на нього законом обов'язки, повинно мати право не входити до

району, вирішувати свої корпоративні інтереси в межах району в договірному порядку. Так само місто може не входити до області. До складу районної ради не можуть входити сільські, міські голови та їх заступники. Базові ради повинні мати право своїм рішенням відкликати своїх представників, оголошувати недовіру районному голові та його заступнику. Обласні ради формуються з числа голів та заступників районних рад та міських голів, їх заступників, які представляють поселення, що не увійшло до району. Кожна рада формує свій виконавчий комітет, виходячи з: а) покладених на неї Законую функцій; б) з фінансових можливостей ради.

В разі запровадження такої системи формування рад відкривається можливість в природному, еволюційному порядку: а) визначати території та кількість районних, обласних рад; б) уникати фінансових перевитрат на виконавчий апарат та інші виконавчі функції, раціонально використовувати всі ресурси; в) залучати до органів місцевої влади креативних спеціалістів; г) створювати освітні, медичні, комунікаційні системи, системи енергозабезпечення на основі реальних потреб та можливостей; д) підтримувати господарську активність громад; е) запобігати корупції та споживацьким настроям.

Примітки:

1. Актуальні проблеми державного управління та місцевого самоврядування : матеріали наук-практ. конф. за результатами стажування слухачів спеціальності «Державне управління» / за заг. ред. Ю. П. Шарова. — Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. — 120 с.
2. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. № 2625-III [Електронний ресурс] : із змінами, внесеними Законом України від 20.11.2012 р. № 5492-VI // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>. — Назва з екрану.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс] : із змінами, в редакції від 05.03.2015 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. — Назва з екрану.

УДК 316.344.4

Наталя ПОЛІЩУККрасноармійський індустріальний інститут
Донецького національного технічного університету

ПРОБЛЕМА ГЕНДЕРНОЇ НЕРІВНОСТІ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розвиток українського суспільства викликав і трансформацію громадянських інститутів, найважливішим з яких є інститут місцевого самоврядування. Паритетність участі і функціонування у виконавчих органах на місцевому рівні чоловіків і жінок призведе до підвищення ефективності діяльності означених владних установ.

Гендерну рівність розглядали як вітчизняні, так і закордонні науковці, такі як Л. Верем'янова, Л. Вішневська, М. Елютіна, М. Кавай, А. Соловійов, В. Бутов, Н. Дучинська, Л. Панкова, О. Фінагіна та ін.

Державотворчі процеси неможливо вдосконалювати без участі в них жіноцтва. Нехтування цією очевидною аксіомою або її ігнорування лише затягує у часі побудову розвиненої соціальної та правової держави. До того ж теперішній стан, в якому перебуває вітчизняна політична система, зобов'язує її інститути бути більш чутливими до гендерного паритету. Адже рівноправність та гармонізація маскулінних та фемінних цінностей в усіх сферах життєдіяльності суспільства — це не тільки запорука його цивілізованості, але й гарантія безпечного розвитку [1, с. 94]

Незважаючи на те, що в Україні функціонує велика кількість політичних партій, громадських організацій, асоціацій, спеціалізованих наукових центрів, жодна з цих інституцій безпосередньо не займається вивченням мотивацій та факторів, що впливають на залучення жінок в представницькі органи місцевої влади. Ця проблематика все ще недостатньо висвітлюється вітчизняною науковою літературою.

Рівноправність жінок та чоловіків є одним з питань прав людини та однією з умов забезпечення соціальної справедливості, а також необхідною й основною передумовою досягнення рівності, розвитку та миру. Перебудова партнерських відносин на основі рівноправності жінок та чоловіків залишається однією з умов стійкого розвитку, стрижнем якого є інтереси людини [2]. Якщо говорити про європейські гендерні стандарти, то Європейський Союз ви-

значив шість основних пріоритетів. Серед них: а) рівна економічна незалежність; б) гармонізація приватного та професійного життя; в) рівне представництво у прийнятті рішень; г) викорінення всіх форм насильства за ознакою статі; д) ліквідація гендерних стереотипів; е) сприяння забезпеченню гендерної рівності у зовнішній політиці та політиці розвитку [3].

Українське суспільство і наша держава, на жаль, повільно долачуються до цих стандартів. Особливістю нашої ментальності можна вважати те, що більшість населення не сприймає надто серйозно гендерний принцип, залишаючись більшою мірою байдужим до гендерних стереотипів. І це при тому, що владні інституції, політичні партії досить часто декларують аргументовані, виважені речі щодо гендерної політики. Проте в реальності мало що відповідає цим гаслам. Тому привернути увагу громадськості до зламу стереотипів щодо ролі і місця жінки у суспільному житті, підвищити її гендерну чутливість, потребу щодо активізації жіночого, феміністичного, гендерного руху стає нагальним завданням українського суспільства і вітчизняної науки.

На нашу думку, важлива роль в активізації жіночого руху, реалізації гендерної політики належить політичним партіям. Станом на 17 квітня 2014 року в Україні зареєстровано 205 політичних партій [4]. Проте жодна з них не спромоглася на минулих парламентських та місцевих виборах відстояти гендерний принцип при формуванні партійних списків. Звичайно, якщо не брати до уваги три жіночі партії.

На процедуру висування і методи добору кандидатів значною мірою впливає тип виборчої системи. Якщо в країні діє пропорційна або змішана виборча система, то партійний список зазвичай затверджує вищий представницький орган партії. За мажоритарної системи виборів в одномандатних територіальних округах кандидати, як правило, висуваються на регіональному рівні. Проблематичним залишається участь членів партії у відборі кандидатів. Якщо проаналізувати склад депутатських фракцій Верховної Ради України VII скликання, то яскраво видно гендерний дисбаланс: фракція комуністів — серед 32 членів 7 жінок; фракція «Партія регіонів» — відповідно 104 і 8, Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» — 88 і 13, «УДАР» — 41 і 6, «Свобода» — 35 і 2 [5]. Змінити ситуацію можна завдяки запровадженню квот. Введення партійних квот для представництва жінок і чоловіків у партійних структурах та списках тягне за собою низку проблем, до яких належать законодавчоправове забезпечення, визначення найбільш сприятливої виборчої системи, обґрунтування необхідних квот (критерії квотування),

комплексне вирішення проблеми (інші заходи, спрямовані на підтримку квотування).

Проаналізуємо склад депутатського корпусу органів місцевого самоврядування в контексті досліджуваної проблематики. В Україні нараховується 12.088 місцевих рад. В них депутатських мандатів — 225.244. На минулих виборах обрано — 105.259 жінок, що складає 46,8% [6].

Щодо самих показників представництва жінок в місцевому самоврядуванні, то найвищими вони є в таких областях: Житомирська (53,16%), Миколаївська (55,11%), Херсонська (54,67%), Чернігівська (55,19%), Запорізька (51,56%), Кіровоградська (51,77%), Луганська (52,56%).

Також 50-ти відсотковий бар'єр здолали такі області: Хмельницька (50,13%), Черкаська (50,86%). Найнижчими вони виявилися в таких областях: Закарпатська (33,53%), Чернівецька (35,97%), Львівська (34,18%) [6].

Далі розглянемо рівні місцевого самоврядування з точки зору представництва в них жінок. Згідно зі статистикою, в обласних та міських радах в середньому, 37% жінок, у селищних радах — 40%, у сільських — 53%.

Сільських, селищних та міських голів разом 11.516 осіб. Висунутими від партій — 5.663, що становить 49,18%. Всього членами партій є 5.842 або 50,82%. Серед них жінок обрано 3.173 або 27,60%. Найвищими ці показники є в таких областях: Київська — 34% жінок обрано головами, Миколаївська — 36%, Чернігівська — 34,27%. Найнижчі в областях: Дніпропетровська — 32%, Черкаська — 32,91%, Запорізька — 33,44%. У 2002 році головами обрано 24% жінок.

Таким чином, аналіз представницьких органів місцевого самоврядування підтвердив тенденції, що склалися в українському суспільстві щодо гендерної рівності: 1) чим вищий рівень представницького органу місцевого самоврядування та державного управління, тим менше він відкритий для жінок; 2) в суспільстві і державі до цього часу так і не сформувалася сучасна гендерна ідеологія; 3) суспільство за 20 років не пододало синдрому меншовартості жінок.

Отже, слід зазначити, що становище жінок в будь-якій країні завжди віддзеркалює наявні і латентні форми дискримінації, які присутні у суспільстві. Наша країна не є виключенням з цього правила. Тому надзвичайно важливо, щоб егалітарна політика в державі не тільки декларувалася на рівні гасел, але й реально розв'язувалася. Кінець кінцем, має запрацювати державний протекціонізм з метою

залучення жінок до влади на місцевому рівні. Адже безпідставне ігнорування та зневажливе ставлення суспільства та владної еліти до гендерних питань тільки затягує у часі побудову цивілізованої демократичної держави. Зі свого боку, і суспільство також має пройти відповідну еволюцію, аби повною мірою усвідомити вплив жіночої активності на суспільні, політико-владні відносини.

На законодавчому рівні доцільно закріпити квоту для представництва жінок в депутатському корпусі різних владних рівнів. Така ініціатива має йти, в першу чергу, від політичних партій. До того ж останні могли б самостійно ініціювати запровадження відповідних квот для жінок у партійних списках як до законодавчого органу, так і місцевих рад.

Жінки, які обрані в представницькі органи місцевої влади, мають більше пропагувати свою діяльність серед населення через конкретні справи, які реалізуються в радах за їхнім сприянням. У такий спосіб жінки отримують реальний шанс заявити про себе, як учасників державотворчого процесу та отримати можливість для просування у владній піраміді та стати реальним поповненням регіональної та місцевої еліти.

На сесіях місцевих рад ініціювати щорічний розгляд питань щодо виконання законодавства України з гендерної рівності, а також рекомендацій ЄС та ООН з цього питання.

Також автор вважає за потрібне створення експертних рад з гендерних питань при головах місцевих рад.

Не менш важливе значення потрібно надавати впливу засобів масової інформації — вони мають постійно привертати увагу суспільства до гендерної тематики в контексті соціально-політичних подій, ситуації, що складається в суспільстві та державі.

Примітки:

1. *Некряч А. І.* Гендерний підхід у місцевому самоврядуванні: здобутки, проблеми, перспективи (політологічний зріз) / А. І. Некряч // Політологічні записки : Збірник наукових праць. — Вип. 1 (5). — Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2012. — С. 91–102.
2. Пекінська декларація [Електронний ресурс] : прийнята на четвертій Всесвітній конференції зі становища жінок у Пекіні 15 вересня 1995 р. ; [міжнародний документ ; Організація Об'єднаних Націй, A/CONF.177/20/Rev.1] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_507. — Назва з екрану.

3. «Стандарти Гендерної рівності». Представництво жінок в органах місцевої влади в Запорізькому регіоні за результатами місцевих виборів — 2010. — Запоріжжя, 2010. — 34 с.
4. Політичні партії [Електронний ресурс] // Державна реєстраційна служба України. — Режим доступу : <http://www.drsu.gov.ua/party>. — Назва з екрану.
5. Депутатські фракції і групи VII скликання (2012–2014) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_fractions?skl=8. — Назва з екрану.
6. Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [Електронний ресурс] // ІАС «Місцеві вибори. Офіційний веб-сервіс Центральної виборчої комісії. — Режим доступу : http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2010/wm00113?pt00_t001f01=800. — Назва з екрану.



УДК 35.071.6:321

Ігор РЕШЕВЕЦЬ

Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України

ОРГАНІЗАЦІЯ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ОГЛЯД ПІДХОДІВ

Практика політико-адміністративних повноважень на рівні місцевого самоврядування є темою, котра не втрачає своєї актуальності у дослідницькому середовищі. Від способу розподілу ресурсів та засобів здійснення публічної влади у межах локальної територіальної одиниці залежить ефективність діяльності органів, що її здійснюють. Останнє прямо детермінує й кінцеві результати цієї діяльності, якими є захист інтересів громади.

Питанням організації політико-адміністративних відносин присвячено значну кількість наукових розвідок як у вітчизняному, так і в зарубіжному науковому середовищі. Серед українських вчених це праці А. Ткачука, В. Авер'янова, В. Бабкіна, В. Копей-

чикова, С. Рябова, М. Томенка, Ю. Шемшученка та ін. Серед зарубіжних — К. Худа, В. Андерссона та Г. Брауна, Б. Гурне, Ж. Веделя та Г. Бребана. Вони досліджують проблему визначення сутності політико-управлінської діяльності на рівні місцевого самоврядування, особливостей і принципів її здійснення.

Вироблення політики у сфері місцевого самоврядування має прямий вплив на інтереси громади, отже, коло людей, які беруть участь на різних етапах процесу її вироблення, як правило, є численним і різноманітним. До цього кола людей або груп, котрі мають прямий чи опосередкований інтерес до наслідків рішень щодо політики, можуть належати органи місцевого самоврядування, радники з органів самоорганізації населення та широкий спектр недержавних організацій чи суспільних груп і окремі громадяни.

У науковій літературі термін «політичний менеджмент» вживають у кількох значеннях: соціальний інститут, який впливає (і взаємодіє) на політико-правове життя сучасного суспільства, масову та індивідуальну свідомість населення, структуру влади, політичну діяльність громадян; сукупність людей (менеджерів), які професійно зайняті політичною діяльністю в сучасному ринковому демократичному суспільстві або ж мають реальні механізми впливу на формування політики завдяки наявності у них політичних, економічних, психологічних, організаційних та інших важелів влади; дисципліна, яка комплексно вивчає політичні, економічні, організаційно-технологічні, правові, психологічні аспекти й механізми управління політичною діяльністю в суспільстві; мистецтво політичного управління і регулювання, зміст якого полягає в розробленні, використанні, вдосконаленні відповідних методів, засобів, технологій та інших факторів впливу на політичні процеси і відносини.

Крізь призму аналізу політики, як системного феномена суспільства влада, розуміється як продукт сукупної діяльності людей, як процес і результат взаємодії законів, адміністрацій, інститутів, партій, лідерів, еліти, інтересів тощо. Таке розуміння політичного управління цілком відповідає дефініції місцевого самоврядування як управлінської діяльності, спрямованої на забезпечення інтересів територіальної громади засобами владного впливу. Проте відповідні інтереси на регіональному (місцевому) рівні, безумовно, має і центральна державна адміністрація, представлена, як правило, у формі місцевих органів державної влади. Звідси — потенція конкуренції повноважень, їх паралельного здійснення, що, як засвідчує практика реальних політико-владних відносин, зовсім не сприяє ефективності управлінської діяльності.

Децентралізація, як і інші форми «розподілу» державної влади, означає, з-поміж іншого, усунення монополізму державного управління з царини суспільних відносин. Автори одного з політологічних словників пропонують таке розуміння сутності поняття «державне управління»: це «одна з форм діяльності держави, яка виражається у реалізації законів, в організації суспільних відносин з метою забезпечення державних інтересів і політики, яку проводить держава» [5, с. 35].

Сучасна теорія розглядає місцеве самоврядування переважно крізь призму понять «деконцентрації» та «децентралізації» державної влади. Деякі дослідники вважають, що «децентралізація — це характерне для сфери державного управління явище, обумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами. Його необхідність є актуальною з цілого ряду причин, перш за все — через розподіл функцій між центральними інстанціями і місцевим самоврядуванням» [4, с. 30]. У дослідницькому середовищі користуються популярністю французький погляд на проблему децентралізації і деконцентрації публічно-владних повноважень у рамках політичної системи суспільства. Його апологетом прийнято вважати Ж. Веделя, за тлумаченням якого децентралізація — це організаційна техніка, котра полягає у передачі важливих прав з прийняття рішень представникам центральної влади, поставленим на чолі різного роду адміністративних округів чи державних служб [2, с. 392]. Деконцентрація — це передача прав на прийняття рішень органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і котрі, як правило, обираються зацікавленими громадянами. «Деконцентрація — це спосіб організації владарювання всередині держави, а децентралізація — це відчуження повноважень однієї юридичної особи (держава) на користь іншої (місцевий управлінський колектив)» [1, с. 57].

За І. Грицяком, децентралізація державного управління — це «діяльність незалежного місцевого самоврядування в результаті передачі їм повноважень держави» [3, с. 58]. Передача повноважень у цьому випадку розглядається не як делегування, а як перетворення державних повноважень на самоуправлінські, що, очевидно, дає можливість розгляду різної природи влади місцевого самоврядування і державної влади. При цьому «якщо процеси деконцентрації поширюються лише на державну виконавчу владу на місцях, то децентралізаційна діяльність своїм об'єктом має сферу місцевого самоврядування» [3, с. 58].

Загальноновизнано, що місцеве самоврядування не є державним управлінням. Більшість конституцій зарубіжних країн так чи інак-

ше обумовлюють автономність органів місцевого самоврядування та «неналежність» їх до ієрархічної вертикалі виконавчої влади. Але, в такому випадку, «якщо місцеве самоврядування не входить до системи виконавчої влади, тобто не є формою державного управління, то видається не зовсім правильним визначати його як “форму децентралізації державного управління” або як “форму децентралізації виконавчої влади”» [4, с. 32].

Передумови виходу з такої теоретичної колізії окреслює А. Черкасов. Він стверджує, що сучасна політична наука розглядає місцеве самоврядування крізь призму таких понять як деконцентрація та децентралізація, та вбачає основну різницю між ними в тому, що «деконцентрація являє собою передачу повноважень чиновникам, що призначаються з центру на місце, а також подрібнення влади одного рівня, а децентралізація виражається в передачі центром певних владних повноважень місцевим органам» [6, с. 88].

Очевидно, в цьому випадку потребують змістового аналізу поняття «влада одного рівня» та «місцеві органи». Якщо місцеві державні адміністрації, котрі здійснюють виконавчу владу на регіональному рівні, а також органи місцевого самоврядування, що здійснюють іншу за своєю природою владу, є двома самостійними підсистемами публічної влади одного рівня — місцевого, тобто публічної влади на місцевому рівні, то таке «подрібнення» влади одного рівня є деконцентрацією публічної влади.

Необхідно розмежовувати децентралізацію державного управління у сенсі переважного делегування державою частини повноважень органам місцевого самоврядування та деконцентрацію публічної влади як «самостійної форми публічної влади на місцевому рівні в результаті трансформації суверенних прав держави у власні, самоуправлінські права територіальної громади» [4, с. 32].

На нашу думку, слід погодитися з Г. Бребаном, який вважав, що «децентралізація та деконцентрація є двома різними видами переміщень повноважень з центру на місце» [1, с. 87]. Єдине, на чому варто наголосити в цьому випадку, є вже згадана теза, що від практики такого розподілу значною мірою залежить ефективність здійснення публічно-владних повноважень на місцевому (регіональному) рівні, що вимагає особливої дослідницької уваги до нього. Зокрема, в цьому сенсі видаються доволі актуальними такі напрями можливих наукових пошуків, як визначення максимально ефективного способу розподілу владних повноважень на рівні місцевого самоврядування в Україні, характеристика економічних і фінансових ресурсів її здійснення тощо.

Таким чином, зміни управлінських відносин повинні бути адекватні змінам, які відбуваються в суспільстві, інакше вони не будуть ефективними і тривалими. Йдеться передусім про готовність громадян бути задіяними у процесі вироблення, прийняття і контролю політико-адміністративних рішень, тобто перейти від пасивного об'єкта, що спостерігає за процесами, до активних дій, які перетворюють його у рівноправного партнера, суб'єкта впливу на процес реалізації політико-адміністративних рішень.

Примітки:

1. *Брэбан Г.* Французское административное право : пер. с фр. / под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. — М. : Прогресс, 1988. — 488 с.
2. *Ведель Ж.* Административное право Франции : пер. с фр. / Ж. Ведель ; под ред. М. А. Крутоголова. — М. : Прогресс, 1973. — 512 с.
3. *Грицяк І.А.* Проблеми теорії та практики державного управління та місцевого самоврядування / І.А. Грицяк // Матеріали щорічної науково-практичної конференції професорсько-викладацького складу та слухачів Української академії державного управління (31.05.1996). — К., 1996. — С. 58–61.
4. *Крусаян А.* Децентрализация и деконцентрация публичной власти: соотношение в теории и законодательстве Украины / А. Крусаян // Юридический вестник. — 1999. — № 1. — С. 29–33.
5. *Политологический словарь* / Ред. В. Ф. Халипов. — М., 1995.
6. *Черкасов А.И.* Сравнительное конституционное право. — М., 1996.



УДК 351/352

Володимир ТУПІЦІН

Харківський регіональний інститут державного управління
 Національної академії державного управління
 при Президентіві України

НАПРЯМИ УПОРЯДКУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ РАДИ В УКРАЇНІ

Організація діяльності місцевої ради як представницького органу місцевого самоврядування потребує трансформації наявної системи за кількома напрямками. Першим з таких напрямків є вдо-

сконалення нормативно-правової бази. Саме вдосконалення цього аспекту стане основою та уможливить покращення функціонування всієї системи самоврядування України.

Сучасна система місцевого самоврядування не залишається статичним утворенням. Нові умови вимагають докорінної зміни цієї системи, її докорінного реформування. Нова влада демонструє бажання нарешті здійснити цю довгоочікувану реформу. 22 грудня 2010 р. Міністерство регіонального розвитку та будівництва України представило пакет із п'яти законопроектів, які повинні здійснити цю реформу:

- «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція);
- «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція);
- «Про адміністративно-територіальний устрій України»;
- «Про основи державної регіональної політики»;
- «Про державну підтримку об'єднання сільських територіальних громад».

Ці законопроекти покликані змінити умови та спосіб функціонування органів місцевого самоврядування. Ними передбачені зміни до наявної системи територіальної організації влади України. Цей комплекс нормативно-правових актів не формує принципово нової ситуації. Але деякі норми мають відношення до регламентації функціонування представницьких органів місцевого самоврядування сільських населених пунктів.

Деякі з наведених законопроектів не стосуються організації діяльності місцевих рад. Такими є проекти Законів «Про місцеві державні адміністрації» та «Про основи державної регіональної політики». Положення цих проектів нормативно-правових актів стосуються переважно діяльності органів державної влади (хоча деякі з них містять норми, які стосуються й місцевого самоврядування). Тому оцінити перспективи вдосконалення діяльності місцевих рад України необхідно шляхом аналізу інших трьох законопроектів: «Про адміністративно-територіальний устрій України», «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про державну підтримку об'єднання сільських територіальних громад».

На зміну та оптимізацію просторової основи системи органів влади спрямовано проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України». В цьому законопроекті чітко визначені види адміністративно-територіальних одиниць та встановлено триланковість адміністративно-територіального устрою України. В той же час, район в місті не віднесено до якогось адміністративного

рівня. Це уможливило збереження проблем в управлінні районом в місті через нез'ясованість їх статусу та становища в системі адміністративно-територіального устрою України.

У тексті законопроекту достатньо чітко визначено критерії визначення статусу адміністративно-територіальної одиниці. Основним критерієм є чисельність населення:

- район — не менше 50 тис. мешканців;
- місто — не менше 10 тис. мешканців;
- район в місті — не менше 100 тис. мешканців;
- селище — не менше 3 тис. мешканців;
- село — не менше 200 мешканців [1]

Але при запровадженні чітких критеріїв має місце певна непослідовність. Так, для областей критеріїв не існує, внаслідок цього ці адміністративно-територіальні одиниці збережуть свою диспропорційність. Крім того, проект не містить вирішення проблеми окремого статусу Автономної Республіки Крим як автономного утворення в унітарній державі.

Законопроект передбачає збереження поділ міст України на три категорії залежно від кількості населення. Основним критерієм розподілу залишається чисельність населення:

- загальнодержавного значення — не менше 1 млн осіб;
- обласного значення — не менше 50 тис. осіб;
- районного значення — не менше 10 тис. осіб [1].

Проте законопроект передбачає використання разом із цим достатньо чітким та самодостатнім критерієм ще комплексу показників, які формалізуються дуже слабо. Цими показниками є наявність інфраструктури, спосіб забудови, значущість міст тощо. Парадоксальність ситуації полягає в тому, що зазвичай ці блага є результатами надання місту статусу, а не його причиною.

Загалом, більша частина тексту законопроекту присвячена опису процедури вирішення питань адміністративно-територіального устрою, що сильно уподібнює цей акт до діючого ще з часів Радянської України положення. В тексті законопроекту так і не відобразилася загальноєвропейська тенденція регіоналізації та не знайшлося місця для визнання терміну «регіон». Хоча Україна ще в 1997 р. ратифікувала Декларацію щодо регіоналізму в Європі, вже перша стаття якої вимагає визнати регіон повноцінною адміністративно-територіальною одиницею.

Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» являє собою незначно поліпшений варіант діючого Положення про вирішення питань адміністративно-

територіального устрою. Законопроект не містить ніяких принципово нових способів вирішення проблем. Важко очікувати що прийняття цього закону суттєво покращить просторову основу системи органів місцевого самоврядування.

Найбільше змін щодо системи територіальної організації влади передбачається в проекті нової редакція Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей проект передбачає збереження основних елементів системи органів місцевого самоврядування та не містить якихось революційно нових правових норм. В той же час, законопроект містить деякі принципово нові моменти, вплив яких на всю систему спрогнозувати важко.

Першою статтею проекту передбачено скорочення списку основних термінів, що вживаються в цьому Законі. Такими є поняття «територіальна громада», «адміністративно-територіальна одиниця», «місцевий референдум», «загальні збори», «представницький орган місцевого самоврядування», «органи самоорганізації населення», «посадова особа місцевого самоврядування», «право комунальної власності», «місцевий бюджет», «бюджет розвитку» та «самооподаткування». Деякі з тих термінів містяться у відповідних статтях законопроекту, окремо присвячених кожному з цих явищ (територіальна громада, місцевий референдум, загальні збори, право комунальної власності та місцевий бюджет). Частина із них були розкриті в спеціальних законах, які були прийняті після 1997 р. або зараз передбачається їх прийняття.

У другій статті до поняття місцевого самоврядування додається норма про обов'язковість державної підтримки місцевого самоврядування: «Держава, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи відповідно до Конституції та законів України вживають заходів для забезпечення спроможності місцевого самоврядування ефективно виконувати надані йому повноваження» [22]. Крім того, статтею 3 запроваджується прогресивна правова норма про вищість положень закону самоврядування при врегулюванні питань, щодо яких існують положення в інших Законах України.

Стаття 5 Законопроекту передбачає збільшення кількості принципів місцевого самоврядування: до основних принципів додаються принципи відкритості, повсюдності, субсидіарності та спроможності. Згідно Ст. 6 об'єднання в одну територіальну громаду передбачається тільки для сусідніх сільських населених пунктів.

У той же час, мають місце й певні негативні моменти. Так, зі статті, присвяченій організаційним основам місцевого самоврядування (Ст. 7), виключені норми про самостійність місцевих бю-

джетів, право органів місцевого самоврядування на перерозподіл на договірній основі повноважень та коштів, надання повноважень органам самоорганізації населення. Згідно зі ст. 8, Статут територіальної громади так і залишається факультативним явищем, а для його прийняття необхідно не менше як дві третини голосів від загального складу ради. Статтею 11 значно розширено регламентацію об'єднань органів місцевого самоврядування: передбачено заборону об'єднань за політичною ознакою чи задля обмежень, а також неприпустимість спричинення таких об'єднань до зміни адміністративно-територіального устрою України.

Стаття 12, присвячена державному контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, значно детальніше регламентує цей процес: частково визначені органи державної влади, які це здійснюють, передбачено звернення до суду у випадку зупинки рішень органів місцевого самоврядування.

Для регламентації участі громадян у місцевому самоврядуванні законопроект передбачає цілий окремий розділ (другий). В документі збережено всі наявні на сьогодні форми безпосередньої демократії: місцеві вибори, місцевий референдум, загальні збори громадян, громадські слухання та місцеві ініціативи. Проте процедури здійснення деяких з них більш чітко регламентовані. Так, ст. 19 передбачає чітке коло питань, по яких проведення громадських слухань є обов'язковим.

Законопроектом передбачені значні зміни в організації функціонування місцевих рад. Перш за все, ст. 22 передбачене визначення кількісного складу місцевої ради (що зараз визначається законом про місцеві вибори) та суттєве зменшення кількості депутатів. Стаття 23 значно зменшує регламентацію діяльності депутата місцевої ради (відсутні більшість норм, продубльованих в Законі України «Про статус депутатів місцевих рад»).

Проект містить норми, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування. Так, ст. 24 передбачає проведення засідань постійних комісій місцевої ради у міжсесійний період, строки здійснення підготовчих та організаційних процедур для проведення сесій місцевих рад незначно скорочені, запроваджуються обмеження щодо зміни регламенту (ці зміни «вводяться в дію з наступної сесії, яка проводиться не раніше ніж через місяць» [2]), передбачено пряму заборону втручання в роботу ради».

Законопроект передбачає набагато більшу регламентацію роботи постійних комісій місцевої ради. Стаття 25 більш чітко прописано статус та повноваження голови цих комісій. Статтею 26 змінюються

деякі норми щодо тимчасових контрольних комісій: третини голів депутатів від загального складу ради достатньо не тільки для ініціювання створення такої комісії, але й для затвердження її складу, є прямий дозвіл на залучення до роботи фахівців.

Отже, протягом останніх років в Україні спостерігається тенденція до вдосконалення організації діяльності місцевих рад. Про це свідчить, з одного боку, намагання вищого керівництва здійснити достатньо радикальну трансформацію системи територіальної організації влади, а з іншого боку — запровадження до правового поля України нових компонентів, які передбачають значну зміну самого формату діяльності всіх органів влади. Особливо важливим при цьому є Закон України «Про доступ до публічної інформації». Запровадження в діяльності органів місцевого самоврядування передбачених цим Законом норм та процедур дозволить значно покращити їх діяльність.

У той же час, трансформації нормативно-правової бази місцевого самоврядування України ще не гарантують безумовного покращення діяльності місцевих рад. Окремі норми проектів законів, які повинні сформувати правову базу майбутньої системи місцевого самоврядування, містять певні недосконалості та суперечливості. А діючий вже закон «Про доступ до публічної інформації» не позбавлений певних недоліків та суперечливостей. Все це разом змушує шукати інші шляхи та способи покращення функціонування місцевих рад.

Примітки:

1. Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» від 22.12.2010 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерство регіонального розвитку та будівництва України. — Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/article/71304>. — Назва з екрану.
2. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування”» [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерство регіонального розвитку та будівництва України. — Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/article/68940>. — Назва з екрану.



Наукове видання

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ НА ДОНБАСІ:
ІСТОРІЯ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ
ЯК НЕВІД'ЄМНОЇ СКЛАДОВОЇ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ**

Матеріали доповідей учасників
міжнародної науково-практичної конференції

Укладачі: *О. А. Таненок, С. Д. Петров*

Редактор *Н. В. Зубар*

Технічний редактор *С. Д. Петров*

Комп'ютерне верстання та оригінал-макет *С. Д. Петров*

Тексти подаються в авторській редакції

Автори несуть повну відповідальність
за підбір, точність та достовірність наведених фактів,
економіко-статистичних даних та інших відомостей

ТзОВ «Галицька Видавнича Спілка»

79005 м. Львів, вул. Тугана-Барановського, 24

тел. +38 032 276 37 99

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції серія ЛВ № 15 від 21. 11. 2001 р.

Підписано до друку 28.04.2015 р. Формат 60*84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Minion Pro. Офсетний друк .

Ум. друк. арк. 11,28. Обл.-вид. арк. 10,85.

Наклад 300 пр. Зам. 1786.

