

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

**КАФЕДРА ФІЛОСОФІЇ, ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ**

Кваліфікаційна робота магістра

**ТРАДИЦІЇ ЗЕМСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ**

Виконав: студент 2-го курсу, групи
8.2812-пуа спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування» освітньо-
професійної програми «Публічне
управління та адміністрування»
Кириєнко Д.М.

Керівник: професор кафедри філософії,
публічного управління та соціальної роботи,
д.і.н., професор
Приймак О.М.

Рецензент: професор кафедри філософії,
публічного управління та соціальної роботи,
д.філос.н., доцент
Чайка І.Ю.

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет соціології та управління

Кафедра філософії, публічного управління та соціальної роботи

Рівень вищої освіти магістр

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри філософії, публічного
управління та соціальної роботи

_____ Т.І. Бутченко

« _____ » _____ 2023 року

З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ МАГІСТРАНТУ

Кириєнку Дмитру Миколайовичу

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Традиції земського самоврядування в публічному управлінні сучасної України

керівник роботи Приймак Олег Миколайович, д. і. н., професор,

(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «01» травня 2023 року № 646-с

2. Строк подання студентом роботи 6 грудня 2023 року

3. Вихідні дані до роботи Публічне управління : навчальний посібник для здобувачів ступеня вищої освіти магістра спеціальності «Публічне управління та адміністрування» освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування» / за заг. ред. Т.І. Бутченка. Запоріжжя : ЗНУ, 2023. 167 с.; Приймак О.М., Приймак Ю.О. Соціальні аспекти інституціоналізації публічності державної влади: метод.посібник. Запоріжжя: ЗЦППКК, 2014. 44 с.; Іванченко О. О. Потенціал використання досвіду земської емеритури в ході реалізації пенсійної реформи в Україні. *Науковий вісник Ужгородського університету. Сер. : Педагогіка. Соціальна робота.* 2020. Вип. 1 (46). С. 43–48.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Охарактеризувати стан наукової розробки теми. 2. Уточнити зміст головних понять «публічне управління», «місцеве самоврядування», «земська управа», «земські збори». 3. Описати принципи та методи дослідження. 4. Розкрити сутність та зміст діяльності органів земського самоврядування. 5. Проаналізувати напрямки діяльності українських земств. 6. Здійснити спробу теоретичної реконструкції соціальних образів та портрети діячів українських земств. 7. Охарактеризувати результати пошуку традицій функціонування земських зборів в діяльності обласних та районних рад сучасної України. 8. Здійснити порівняльний аналіз діяльності земських управ та сучасних органів місцевої виконавчої влади.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Приймак О.М., професор кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи	16.05.2023	16.05.2023
Розділ 2	Приймак О.М., професор кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи	28.08.2023	28.08.2023
Розділ 3	Приймак О.М., професор кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи	10.10.2023	10.10.2023

7. Дата видачі завдання 10 травня 2023 року

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Термін виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень – квітень 2023	<i>виконано</i>
2.	Бібліографічний пошук	Травень 2023	<i>виконано</i>
3.	Розробка основних положень роботи	Червень 2023	<i>виконано</i>
4.	I розділ	Червень – серпень 2023	<i>виконано</i>
5.	II розділ	Серпень – жовтень 2023	<i>виконано</i>
6.	III розділ	Жовтень – листопад 2023	<i>виконано</i>
7.	Систематизація висновків	Листопад – грудень 2023	<i>виконано</i>
8.	Нормоконтроль	Листопад – грудень 2023	<i>виконано</i>

Студент _____ Д.М. Кирієнко

Керівник роботи _____ О.М. Приймак

Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер _____ І.С. Цапліна

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота магістра складається з 99 сторінки та 84 позицій у списку літератури.

ЗЕМСЬКА УПРАВА, ЗЕМСЬКІ ЗБОРИ, ЗЕМСЬКИЙ ГЛАСНИЙ, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ТРАДИЦІЇ, ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

Мета полягає у виявленні та всебічному аналізі традицій земського самоврядування в публічному управлінні сучасної України

Об'єктом дослідження є розвиток публічного управління в Україні.

Предмет – традиції земського самоврядування в публічному управлінні сучасної України.

Методи дослідження: аналіз, синтез, індукції, дедукції, логічний, класифікації, описовий, історичний, наративний, ретроспективний.

Гіпотеза. Виникнення та розвиток земських зборів і управ є першим кроком в еволюції вітчизняної системи місцевого самоврядування.

Висновки: 1) губернські та повітові земські збори стали першими історичними прототипами сучасних обласних та районних рад. Порівняльний аналіз їх візії дозволяє виявити спільні риси в таких спектрах організаційно-правового та функціонального характеру як порядок проведення сесій, засідань, організації та діяльності комісій, повноважень і обов'язків виборних осіб, засади функціонування у міжсесійний період, регламентація повсякденної діяльності апарату представницького органу.

2) у площині місцевої виконавчої влади обласні та районні державні адміністрації можуть лише частково бути визнані історичними правонаступниками губернських та повітових земських управ. Традиції земського самоврядування в сфері діяльності сучасної місцевої виконавчої влади простежуються у дотриманні принципів законності, гласності, врахування громадської думки, узгодження діяльності з представницькими органами влади, дотримання правової культури посадових осіб, а також у принципі подвійного підпорядкування виборним органам влади і вищим органам вертикалі державного управління.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1 МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТРАДИЦІЙ ЗЕМСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ	9
1.1. Стан наукової розробки теми	9
1.2. Характеристика основних понять «публічне управління», «місцеве самоврядування», «земська управа», «земські збори»	16
1.3. Принципи та методи дослідження традицій земського самоврядування в публічному управлінні сучасної України	21
РОЗДІЛ 2 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІВ ЗЕМСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	27
2.1. Сутність та зміст діяльності органів земського самоврядування	27
2.2. Напрямки діяльності українських земств	40
2.3. Соціальні образи та портрети діячів українських земств	54
РОЗДІЛ 3 ПРАКСЕОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТРАДИЦІЙ ЗЕМСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ	69
3.1. Результати пошуку традицій функціонування земських зборів в діяльності обласних та районних рад сучасної України	69
3.2. Порівняльний аналіз діяльності земських управ та сучасних органів місцевої виконавчої влади	80
ВИСНОВКИ.....	87
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	91

ВСТУП

Актуальність дослідження. Одним з найважливіших завдань модернізації нашої країни є побудова громадянського суспільства та соціально-сервісної правової держави. Їх єдність доцільно інтерпретувати як особливо потужне внутрішнє джерело соціально-економічного і політичного розвитку. Формування розгалуженої, ефективної системи соціальних відносин, основу яких становлять принципи демократії та плюралізму, вільна преса, має відбуватися поряд із інституціоналізацією публічності місцевої влади. Це ставить на порядок денний завдання теоретичного обґрунтування шляхів і способів активізації діяльності зорієнтованої на потреби територіальних громад сучасної системи місцевого самоврядування.

Півстолітній відтинок часу, що передував національно-визвольним змаганням 1917 р. був досить складним для становлення української нації. Однією з визначальних віх його стала низка ліберальних реформ, в межах яких державно-адміністративній децентралізації та створенню земської системи місцевого самоврядування була відведена особлива роль. Рациональний стрижень її формування став підґрунтям для виникнення паростків сучасної моделі публічної влади. Саме тому дослідження основ діяльності земств в Україні є ключем до розуміння сутності діяльності місцевого самоврядування та ціннісних орієнтацій для виборних громадських діячів. Важливим тут є не лише проведення аналогій між минулим та сучасним, або використання історичного досвіду. Повсякденна практична діяльність гласних земських зборів та чиновників земських управ вже стала не лише об'єктом історичних досліджень, а й національно-історичною спадщиною. Тому розгляд її не скільки через призму історії українського народу, а крізь історію публічного управління та адміністрування української держави дасть змогу побачити рівень значущості земських традицій в діяльності сучасних українських органів місцевого самоврядування.

Проблемна ситуація. Розвиток системи публічного управління відзначається зміною у співвідношенні його державно-адміністративної та

самоврядної підсистем. Тенденція щодо зростання значущості останньої в Україні притаманна як для II пол. XIX – поч. XX ст., так і для I чверті XXI ст. Але в історії та теорії публічного управління та адміністрування цьому факту не приділено уваги, що нівелює ідею спадковості розвитку вітчизняного місцевого самоврядування та відкидає можливість використання досвіду земств в функціонуванні публічного управління в Україні.

Об'єктом дослідження є розвиток публічного управління в Україні.

Предмет кваліфікаційної роботи магістра – традиції земського самоврядування в публічному управлінні сучасної України.

Мета полягає у виявленні та всебічному аналізі традицій земського самоврядування в публічному управлінні сучасної України. Досягнення мети стало можливим за допомогою вирішення наступних дослідницьких завдань:

- охарактеризувати стан наукової розробки теми;
- уточнити зміст головних понять «публічне управління», «міське самоврядування», «земська управа», «земські збори»;
- описати принципи та методи дослідження;
- розкрити сутність та зміст діяльності органів земського самоврядування;
- проаналізувати напрямки діяльності українських земств;
- здійснити спробу теоретичної реконструкції соціальних образів та портрети діячів українських земств;
- охарактеризувати результати пошуку традицій функціонування земських зборів в діяльності обласних та районних рад сучасної України;
- здійснити порівняльний аналіз діяльності земських управ та сучасних органів місцевої виконавчої влади.

Гіпотеза. Виникнення та розвиток земських зборів і управ є першим кроком в еволюції вітчизняної системи місцевого самоврядування. Тому традиції земського самоврядування в публічному управлінні сучасної України слід шукати у дотриманні в останньому принципів законності,

гласності, врахування громадської думки, узгодження діяльності з державними органами влади, дотримання правової культури посадових осіб.

Наукова новизна магістерської роботи полягає у тому, що у ній вперше, на рівні досліджень такого типу, розкрито тему ролі традицій земського самоврядування в публічному управлінні сучасної України.

Структура роботи: кваліфікаційна робота магістра складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури.

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТРАДИЦІЙ ЗЕМСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1. Стан наукової розробки теми

Щодо стану наукової розробки проблеми, то слід вказати, що земській реформі 1864 р., контрреформі 1890 р., практичній діяльності земств присвячена широка історіографія. Її слід розділити на дореволюційну, радянську, зарубіжну та сучасну українську.

Варто зазначити, що з самого початку введення земських установ науковців і практиків цікавили всі напрямки земської діяльності. Тому у 80-ті рр. XIX ст. – на початку XX ст. виходить низка робіт, присвячених дослідженню окремих галузей земського господарства. Їх автори розглядають історію розвитку земської медицини, освіти, економічної діяльності, постачання населення продовольством, ветеринарної та агрономічної служби як у цілому [7, с. 10], так і по регіонах окремо [11, с. 12].

Дореволюційна історіографія багата й різноманітна. Вона включає як фундаментальні монографічні дослідження, так і невеликі праці, статті, публікації. Значний фактичний і статистичний матеріал зібрано в узагальнюючих працях, написаних до п'ятдесятиріччя ювілею земств [30, с. 35]. Автори цих робіт проаналізували всі сторони діяльності земств у цілому по імперії. Вони охарактеризували земство як некласову ідеальну систему управління.

Цікавим дослідженням, багатим на фактичний і статистичний матеріал, є праця історика і публіциста Б. Веселовського «Історія земств за сорок років». У ній автор зумів виділити й проаналізувати ряд напрямків земської діяльності, подав нариси з історії земства кожної губернії [39, с. 95-127]. На думку іншого дослідника земства О.Корнілова, хоч Веселовський і поклав в

основу цінний статистичний матеріал, проте трактує його з упередженої точки зору – «досить спрощеного марксизму» [40, с. 21].

Оглядаючи історіографію питання організації земського самоврядування, необхідно передусім з'ясувати теоретичну постановку питання про самоврядування. Дореволюційною історичною наукою встановлювалося й розроблялося дві основні теорії самоврядування – спочатку «громадівська», а потім «державна». Важливість знайомства з обома цими теоріями, окрім їх наукового значення, полягає ще й у тому, що одна з них – «громадсько-господарська» – лягла в основу Положення про земські установи 1864 р., друга ж – «державна» – відобразилася в земському Положенні 1890 р.

З позиції громадівської теорії самоврядування події аналізує популярна свого часу книга відомого земця князя А. Васильчикова «Про самоврядування». Він вважав, що місцеве самоврядування далеке від політики, але має особливу мету і свою окрему сферу діяльності. Компетенцію земств автор вважав занадто широкою, яка дублює обов'язки адміністрації і тим самим породжує конфлікти. Тому завдання земств він вбачав у розумному самообмеженні [41, с. 1-6].

Положення державної теорії самоврядування були сформульовані В. Безобразовим, у них він критикував організацію земських установ за Положенням 1864 р. На його думку, земські установи не були введені в загальну систему управління, а були «поставлені коло них як окремі господарсько-общинні тіла, що не мають жодних органічних зв'язків із цією системою» [42, с. 38].

З'ясуванню плюсів та мінусів громадівської й державної теорій самоврядування Російської імперії відомий правознавець М. Свешников [43, с. 11]. Слідом за В. Безобразовим в літературі і публіцистиці відзначаються прорахунки у діяльності земських установ, які не мали в своєму розпорядженні низових виконавчих органів і були позбавлені визначення як державних [64, с. 96].

Огляд перших кроків діяльності земських установ та вказівки на недоліки Положення 1864 р. були зроблені в праці О. Головачова, в якій він вказував на те, що старі дворянські збори де-юре ближче підходили до поняття самоврядування, аніж земські установи 1864 р., оскільки ці збори мали право контролю не тільки за губернським, але й державним земським збором. З покращенням цього права і перенесенням його на всестанові земські збори, як зауважував О. Головачов, останні могли зробити дуже багато. Вони були б зародками контролю суспільства над адміністрацією, який визнавався корисним упродовж усього періоду з 1805 р. по 1864 р. На жаль, закон 1864 р. не зберіг, на його думку, цього права за місцевою громадою, а навпаки, підкорив її дії контролю адміністрації [48, с.88-89].

Загальну характеристику взаємин уряду і земства за час чинності Положення 1864 р. зроблено в дослідженні земського діяча з Катеринославської губернії М. Каришева, який закликав майбутніх істориків не обмежуватися лише аналізом досягнень, але й з'ясувати перспективи їх розвитку у майбутньому. Як зазначав автор, реально втілені в життя земські заходи повинні здаватися випадковими, уривчастими, незакінченими. Ось чому важливим в діяльності земства слід вважати не тільки його заходи, але й клопотання. Послугуючи останніми можна простежити, чим зайнята була громадська думка в ті чи інші роки, який напрям складалися визначали прагнення суспільства, що в них виявилось можливим здійснити, а що лишилося лише добрими намірами [54, с. 6].

Взаєминам урядових кіл і земства присвячена праця «Вісімнадцять років війни чиновництва із земством» М. Драгоманова. Усе те, що земства встигли зробити, викликало подив, бо, на його думку, «Положення 1864 р. дало всестановому земству менше, ніж давала дворянському стану грамота Катерини II». Підсумовуючи їхнє співіснування з бюрократією, Драгоманов писав, що земці довели присутність у них і розуміння потреб держави, і почуття всестанової справедливості, і старанність у справі – власне, усе те,

що за інших умов свого існування, земства зробили б для населення набагато більше, ніж зробили до того часу [56, с. 10].

Стержневим пунктом устрою земських установ була організація земського представництва, і його вивчення необхідно розпочати з ознайомлення із земською виборчою системою. Введення в коло питань земського представництва дає стаття О. Корнілова [51, с. 88]. Для більш детального вивчення земської виборчої системи варто звернути увагу на такі питання: обидві системи – перша цілковито, друга частково – були побудовані на майновому цензі. У законі виписано відомі норми, якими визначалася організація земського представництва, але склад земських зборів зумовлювався скоріш економічними умовами володіння нерухомим майном у різних повітах імперії. Розпочатий після звільнення селян процес мобілізації поземельної власності, з одного боку, і зростання вартості неземельного майна (фабрики, заводи, торгівельні установи) – з другого боку, швидко змінили структуру приватних власників, а це, у свою чергу, позначилося на складі земських зборів, на кількісному співвідношенні визначених законом гласних від окремих груп населення.

Питання розгляду організації органів земського управління – земських управ та земських зборів – чітко викладене в «Програмі відомостей для історії земських установ у Росії», яка була видана М. Свешниковим [60, с. 26].

Однак у науковій літературі про земські установи бракує узагальнюючої роботи, яка б характеризувала діяльність і значення в земському управлінні численних дорадчих органів при земських управах [61, с. 18]. Питання взаємин губернського та повітових земств розроблялися М. Авіновим, К. Анненковим, Єропкіним О., С. Шахом, Д. Шиповим, Б. Чичеріним [62-67]. У деяких губерніях імперії публікувалися огляди діяльності окремих земств. Їм були присвячені праці Н. Волкодаєва, С. Велецкого, М. Городенського, та інших [7, с. 80].

Особливою докладністю й ґрунтовністю відзначилися нариси та звіти Херсонського губернського земства [2, с. 84]. Зведення постанов земських зборів за більш чи менш значні періоди видавалися багатьма земствами [4, с. 88], а в деяких губерніях практикувалося видання щорічних зібрань постанов усіх земських зборів губернії [9, с. 93].

Отже, історіографія дореволюційного періоду з теми нашої магістерської роботи представлена значними монографічними дослідженнями з використанням статистичних даних, статтями в періодиці, працями істориків, юристів, економістів, публіцистів, земців-практиків, яких турбувала подальша доля земського самоврядування як в соціально-економічній, так і в політичній перспективі.

Що стосується радянської історіографії, то слід зазначити, що розробка проблем історії земства була розпочата лише з 50-х років. Частково це питання досліджувалося на місцях. Автори цих праць вводять у науковий обіг багаті архівні матеріали, ними з'ясовуються особливості створення та діяльності земств, які були притаманні різним губерніям, відтворюється статистика, відображаються різні сфери їхньої діяльності. У 60-х роках виходить ряд монографічних праць, присвячених підготовці земської реформи. В них обґрунтуються соціально-економічні та політичні передумови, аналізується земське законодавство. Потім у поле зору авторів потрапляє внутрішня політика держави після створення органів земського самоврядування, взаємовідносини бюрократичного апарату й земства, земська демократична інтелігенція та інші питання [15, с. 78].

Так, у монографічному дослідженні Л.Захарової розглядаються передумови земської контрреформи, зроблений висновок про посилення ролі дворян у земських установах після 1890 р. [18, с. 25].

У наступні роки з'являються публікації, присвячені вивченню історіографії земської проблеми, в яких, дотримуючись хронології, автори аналізували дослідження діяльності земств, а також публікували спогади членів цих установ, політичних діячів того часу [19, с. 120].

Тема земського самоврядування опинилася у фокусі різноманітних за тематикою дисертаційних досліджень [45, с. 25]. Не залишився осторонь уваги радянських істориків і земський ліберальний рух [26, с. 12]. Ще 1941 р. І. Розін захистив кандидатську дисертацію «Земський ліберальний рух і боротьба революційного марксизму з ним у кінці ХІХ – на початку ХХ ст.» [28, с. 31]. В роботах Є. Черменського головне посилення робиться на те, що ліберальна опозиція «виникла і розвивалася до революції 1905 р. переважно у руслі земських установ» [19, с. 11]. Початковий період становлення земського руху частково висвітлений у працях Ф. Петрова [30, с. 13]. Періодові консолідації земських ліберальних сил у 90-ті роки ХІХ ст. присвячені праці П. Шлеміна. Вважаємо за доцільне виокремити також роботи В. Чернухи, К. Шацилла [23, с. 85].

В українській радянській історіографії слід відзначити роботи, присвячені розвитку суспільно-політичного руху в 60-80-х роках ХІХ ст. [37, с. 131]. Зауважимо, що радянські історики виходили з класових позицій [28, с. 25]. Проте відокремивши зумовлені відомими причинами ідеологічні схеми в цих роботах, маємо справу з ґрунтовними і глибокими дослідженнями.

В умовах незалежності з'явилося декілька наукових праць, що присвячені дослідженню земської проблематики. Серед них в першу чергу потрібно виділити монографію запорізької дослідниці А. Лохматової, присвячену всебічному аналізу практичної діяльності Катеринославського земства [59, с. 44]. Серед них можна виділити статті чернігівських істориків О. Дмитренка, Т. Журавльової, В. Половця, О. Рахна, завдяки яким повернулися із забуття імена видатних земських діячів [60, с. 74]. Характеристиці політичної діяльності земців-лібералів України в період 70-80-х рр. ХІХ ст. присвячена праця А. Катренка. [65, с. 21]

Об'єктивним є сучасне 15-томне дослідження історії України від сивої давнини до кінця ХХ ст. «Україна крізь віки», дев'ятий том якого фрагментарно містить матеріал про реформи 60-70-х рр. ХІХ ст. та позитивну оцінку земського самоврядування Лівобережжя та Півдня України порівняно

з Правобережжям [66, с. 13-14]. В останні роки було захищено декілька кандидатських дисертацій, тематично пов'язаних з дослідженням діяльності земств, що свідчить про її сьогоденну актуальність. Це роботи О. Зубка «Матеріали земської статистики як історичного джерела по вивченню історії України періоду капіталізму», А. Гуза «Культурно-освітницька діяльність земських установ (1864-1914)», А. Гапієнка «Участь земств Лівобережної України в історико-краєзнавчому русі (1870-ті – 1918 рр.)», О. Мармазової «Просвітницька діяльність земств в Україні», В. Мойсієнка «Ліберально-демократичний (опозиційний) рух в Україні (середина 60-х–80-ті роки ХІХ ст.)», Р. Гавриш «Шкільна діяльність земського самоврядування на Лівобережній Україні в 1895-1919 рр.», О. Іванченко «Традиції та новаторство земських практик у соціальній роботі в Україні» [41]. Їх загальною сильною стороною є вивчення широкого кола джерел, які вперше уведені в науковий обіг, що створює можливість подальшого аналітичного опрацювання матеріалів з історії земств та ролі їх у формуванні публічного управління в Україні. Специфіка сучасних досліджень полягає в тому, що нарешті науковці звертають увагу на власне український досвід самоврядування в умовах бюрократичного режиму. В той же час у всіх вищезгаданих працях так, чи інакше ставляться дослідницькі питання, та які чіткої відповіді не дають. І це цілком зрозуміло, тому що на даному етапі ще недостатньо вивчений історіографічний матеріал, серйозні теоретичні дослідження з'являються згодом на основі цих перших кроків.

В 1997 р. результатом роботи експертів Програми сприяння парламентові України став посібник «Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід», де аналізується досвід становлення місцевого самоврядування в Україні в історичній перспективі, однак земства як самоврядні установи в якості перших елементів представницької демократії згадуються лише мимохіть [53, с. 86].

Таким чином, підсумовуючи аналіз стану наукової розробки теми, необхідно зауважити, що історія земств як органів місцевого самоврядування

привертала увагу як дореволюційних і радянських, так і сучасних українських дослідників. Особливий внесок у розкриття проблеми зробили М. Авінов, К. Анненков, Єропкін О., С. Шах, Д. Шипов, Б. Чичерін, Н. Волкодаєв, С. Велецький, М. Городенський, А. Лохматова, О. Дмитренко, Т. Журавльова, В. Половець, О. Рахно, А. Гуз, О. Редькіна, Р. Гавриш, О. Іванченко. Проте в умовах розвитку української державності подальше дослідження діяльності земств у господарській, соціальній і культурній галузях, у політичній сфері й, передусім, у розвитку публічного управління, стає важливим дослідницьким завданням сучасних українських науковців. Відсутність комплексної роботи, яка була б присвячена традиціям земського самоврядування в публічному управлінні сучасної України лише підсилює актуальність нашого магістерського дослідження.

1.2. Характеристика основних понять «публічне управління», «місцеве самоврядування», «земська управа», «земські збори»

Розкриття теми традицій земського самоврядування в публічному управлінні сучасної України можливе шляхом використання понять і категорій, головними з яких є «публічне управління» та «місцеве самоврядування». Операціоналізація понять в цьому руслі здійснюється в межах двох понятійних ланцюгів: «публічний» - «публічне управління» - «публічне адміністрування» - «система місцевого самоврядування» - «органи місцевого самоврядування» - «земство» - «земські збори» - «земська управа»; «бюрократія» - «патримоніальна бюрократія» - «земський гласний» - «земський чиновник» - «раціональна бюрократія» - «посадова особа місцевого самоврядування».

Перейдемо до характеристики першого ланцюга в операціоналізації понять.

Відтак, розглянемо термін «публічний». Згідно з великим тлумачним словником сучасної української мови «публічний» - це такий, який

відбувається в присутності людей, публіки, прилюдний. За Л. Пала, публічний – це державна або публічна влада для розв’язання певної проблеми або сукупності взаємопов’язаних проблем [67, с. 28]. А. Селиванов акцентує увагу на те, що термін публічність є «юридичною ознакою присутності держави у суспільних відносинах, які врегульовані позитивним правом, коли громадянин сприймаючи Конституцію як Основний Закон, погоджується із передачею державі окремих природних суб’єктивних прав, які можуть відчужуватися», і, таким чином, публічна влада за своєю конституційно-правовою характеристикою набуває ознаки правосуб’єктності від суверенітету народу [65, с. 54].

«Принцип публічності», на думку Г. Атаманчука, включає «широкий доступ громадян до участі в питаннях управління шляхом обрання відповідних органів та громадського контролю за їх функціонуванням, відкритості функціонування згаданих органів, а також судовий контроль за дотриманням в управлінських процесах закріплених конституційно інтересів суспільства, прав і свобод громадян». Держава є офіційним представником усього суспільства, однак суспільна влада не може ототожнюватися ані з публічною, ані з державною, а публічна не вичерпується її державним різновидом. Остання є основною формою виявлення публічної влади, але не єдиною. Звичайно, і публічна, і державна влада є владою в суспільстві, і в цьому розумінні мають суспільний, а не особистий характер. Однак поняття суспільної влади набагато ширше і публічної, і державної [52, с. 17].

Публічне управління – це владний вплив на життєздатність людей з боку органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій шляхом застосування сукупності методів (економічних, адміністративних, інформаційно-психологічних та ін.) з метою досягнення цілей суспільного розвитку [31, с. 42].

Публічне адміністрування – регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб’єктів публічного управління, пов’язана з реалізацією управлінських функцій способами, визначеними в

інструкціях, регламентах і процедурах, яка концентрується на впровадженні в життя директив, розпоряджень, наказів тощо [31, с. 83].

Система місцевого самоврядування – це сегмент публічного управління, що являє собою сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та організаційних форм за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування, вирішують питання місцевого значення. Це 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 кодифікованого права певної держави. Місцеве самоврядування – право та змога органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [3, с. 39].

Органи місцевого самоврядування – це органи, що утворюються територіальною громадою (територіальними громадами району, області) у встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділені відповідно до закону владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах [28, с. 19].

Земства – це загальні виборні органи місцевого земського самоврядування з розпорядчими (губернські та повітові земські збори) та виконавчими (губернські та повітові земські управи) функціями. Вони створювалися згідно з Положенням про губернські та повітові земські установи від 13 січня 1864 р.

Земські управи – виконавчі органи земств на території під російською Україною, що існували з 186 по 1917 рр. (на Правобережній Україні від 1911, на території Української Народної Республіки – до 1920), що відали справами земського господарства та управління [39, с. 22].

Земські установи становили одну з основних ланок реформ 60-х років XIX ст., які передбачали перебудову громадського буття на цілком нових засадах, однак цей процес надалі не набув належного розвитку. Законодавство і вся тодішня адміністративна практика віддали перевагу обмеженню й утискам земського самоврядування. Земство плідно працювало у більшості галузей, які належали до необов'язкових повинностей – це передусім народна освіта, охорона здоров'я населення, ветеринарія, агрономія, статистика, страхування тощо [57, с. 61].

Визначимо логіку другого ланцюгу в операціоналізації понять.

Бюрократія – адміністративна система організації, що складається з ряду офіційних осіб, посади і пости яких утворюють ієрархію і які розрізняються формальними правами і обов'язками, що визначають їх дії і відповідальність [23, с. 51].

Для бюрократії характерне перебільшення значення формальних процедур, скрупульозне виконання інструкцій, що спричиняє відокремлення бюрократичного управління від потреб об'єктів управління, помилки у керівництві та його неефективність при вирішенні проблем, які вимагають нетрадиційних підходів та засобів. Ознаки бюрократії властиві будь-якому виду соціального управління. У недемократичному суспільстві панування бюрократії сприяє утвердженню безконтрольного і необмеженого панування чиновництва, яке перетворюється у самодостатню, відокремлену від суспільства верству, усуненню громадян від управління суспільними справами, стає підґрунтям для запровадження авторитарних процедур та методів управління [8, с. 34].

Основні принципи бюрократії (за М. Вебером)

- Функціональна компетентність (посади займаються тільки за даним принципом, за компетентністю).
- Принцип бюрократичного авторитету (найсуворіше дотримання бюрократичної ієрархії).

- Принцип формалізму (підпорядкування правилам, інструкціям, які чітко зафіксовані й визначені).
- Принцип «без гніву й пристрасті» (виключення емоційного аспекту взаємодії).
- Принцип професіоналізму (відповідність вимогам професійної кваліфікації).
- Принцип корпоративізму (духовна близькість, збіг поглядів та відстоювання інтересів корпорації, тобто єдиного цілого) [31, с. 72].

По відношенню теми нашої магістерської роботи раціоналізація системи місцевого самоврядування може бути охарактеризована зниженням значущості патримоніальності і зростанням цілераціональності в буденній професійній діяльності чиновників місцевої влади. Представляючи собою традиційний тип панування, патримоніальна бюрократія відрізняється від більш пізньої раціональної бюрократії насамперед тим, що в управлінському персоналі відсутні такі риси бюрократичної адміністрації, як чітке визначення сфер повноважень, раціональна ієрархія посад, призначення на основі добровільного контракту, спеціальна підготовка як умова заняття посади і постійне грошову платню. Патримоніальної правитель наділяє чиновників тими чи іншими повноваженнями від випадку до випадку, не встановлюючи будь-якого постійного поділу праці між ними. Замість постійного грошового окладу патримоніальної чиновник наділяється бенефіцієм, який дається йому, як правило, довічно і передбачає певні «права на посаду» і тим самим її привласнення. За умови, що кордони між сферами повноважень патримоніальних чиновників не встановлені традицією, виявляються нечіткими, вони, як правило, визначаються в ході суперництва між самими чиновниками, що діють на власний розсуд і нерідко лише в розрахунку на винагороду [22, с. 73].

Земський гласний – це виборний член повітових та губернських земських зборів в системі місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць під російської України. З 1785 року гласними

називали членів міських дум, а з часу введення в дію земських установ – і членів земських рад, повітових і губернських [33, с. 43].

Земський дільничний начальник – це посадова особа, наділена адміністративною і судовою владою, правом контролю за сільським і волосним общинним управлінням [18, с. 29].

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [66, с 5].

Таким чином, ключовими поняттями магістерської роботи виступають публічне управління, місцеве самоврядування, посадова особа місцевого самоврядування. Ключовим серед них виступає поняття система місцевого самоврядування. Сутність його полягає в тому, що воно являє собою сегмент публічного управління за допомогою якого територіальні громади здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування, вирішують питання місцевого значення. Оскільки становлення земської системи місцевого самоврядування відбувалося протягом 1864-1918 рр., то до складу понятійної бази дослідження внесені такі історичні терміни як земські установи, земські збори, земська управа, земський гласний, земський ділянковий начальник та інші.

1.3. Принципи та методи дослідження традицій земського самоврядування в публічному управлінні сучасної України

Для того, щоб більш об'єктивно і точно розкрити обрану тему ми будемо використовувати певний набір наукових принципів і методів, які дають змогу детальніше розкрити проблему ролі традицій земського самоврядування в публічному управлінні сучасної України.

До загальнонаукових принципів наукового пізнання використаних під час написання магістерської роботи належать: історичний, термінологічний, системний, діалектичний, а також принцип об'єктивності.

Принцип історизму є світоглядним у тому розумінні, що має теоретичну підставу. Історизм ґрунтується на уявленнях про сутність розвитку, про прогрес, синтезування, взаємозв'язок якості й кількості, причинності і т.д. Отже, за допомогою принципу історизму ми можемо простежити динаміку розвитку різних поглядів на проблему, визначити рівень її вивчення. За допомогою принципу історизму були визначені основні тенденції розвитку системи земського самоврядування в Україні у др. пол. XIX – поч. XX ст. Цей принцип був використаний в усіх розділах.

Зазначимо, що будь-яке теоретичне дослідження потребує опису, аналізу та уточнення понятійного апарату конкретної галузі науки, тобто категорій і понять, що їх позначають. За допомогою термінологічного принципу, який передбачає вивчення історії категорій і позначуваних ними понять, ми розробили та уточнили зміст понять «публічне управління», «місцеве самоврядування», «структура самоврядування», «бюрократія», «земська управа» тощо. Вирішити це завдання допоміг метод термінологічного аналізу. Зазначимо, що визначення цих понять ґрунтуються на тлумачних та професійних словниках [23, с. 37].

Принцип системності вимагає розмежування зовнішньої і внутрішньої сторін матеріальних чи соціальних систем, сутності та їх проявів, виявлення різних сторін предмета, розкриття форми й змісту, елементів і структури, випадкового й необхідного і т.д. Цей принцип направляє мислення на перехід від явищ до їх сутності, до пізнання цілісності системи, а також необхідних зв'язків розглянутого предмета з навколишніми його предметами, процесами.

Об'єктивність як принцип наукового пізнання займає важливе місце у методологічній основі нашого магістерського дослідження. За його допомогою стало можливим всебічне неупереджене розкриття досліджуваного предмету, а також складових останнього. Принцип

об'єктивності став у нагоді при визначенні ролі традицій земського самоврядування в публічному управлінні сучасної України. Крім того, визначений принцип уможливив відмову від стійких соціальних ідеологем негативного забарвлення, що сформувалися на теперішній час в масовій суспільній свідомості відносно посадових осіб місцевого самоврядування [72, с. 84].

Реалізація цих принципів стала можливою за допомогою загальнонаукових методів (аналізу, синтезу, абстрагування, індукції, дедукції, класифікації, періодизації, логічного), міждисциплінарних (ретроспективного, футороспективного, наративного).

Слово «метод» грецького походження (*metodos*), що в перекладі означає спосіб досягнення якоїсь мети.

При оцінці можливостей перерахованих методів треба враховувати, що жодний із них сам по собі не може цілком забезпечити роботу над вирішенням складної дослідницької проблеми. Кожний метод відбиває один якийсь бік формування раціональної бюрократії і тому не може бути поданий як єдиний. З огляду на це необхідно використовувати весь арсенал методів дослідження в комплексі: і загальні, і спеціальні методи в їх найтіснішому взаємозв'язку [10, с. 36].

Аналіз – це прийом мислення, пов'язаний з розкладанням досліджуваного об'єкта на складові частини, сторони, тенденції розвитку і способи функціонування з метою їх самостійного вивчення. Використовувався цей метод протягом всієї роботи й особливо ефективним став при формуванні соціальних портретів земських гласних та земських ділянкових начальників.

Синтез – метод дослідження явищ шляхом зведення в єдине ціле даних, які були отримані в результаті аналізу. Визначений метод став у нагоді при створенні узагальнюючого образу земського самоврядування в дорадянській Україні [73, с. 11].

Абстрагування – процес уявного виділення, вичленовування у контексті дослідження певних мас, ознак, властивостей і відношень конкретного предмета або явища, що цікавлять, й одночасне відволікання від інших властивостей, ознак, відносин, які в цьому контексті не суттєві. Метод абстрагування застосовується в другому розділі для виявлення визначальних рис системи земського самоврядування в Українських губерніях ХІХ – поч. ХХ ст. [73, с. 28].

Дедукція (з лат. «виведення») – така форма мислення, коли нова думка виводиться чисто логічним шляхом (тобто за законами логіки) із попередніх думок. Така послідовність думок називається висновком, а кожний компонент цього висновку є або раніше доведеною думкою, або аксіомою, або гіпотезою. Цей метод знайшов відображення в процесі формулювання проміжних та кінцевих висновків магістерської роботи.

При використанні індуктивного прийому думка рухається від частинного знання, знання фактів, до знання загального. У буквальному значенні, індукція й означає наведення. У дедуктивному умовиводі рух думки йде від знання загального до знання часткового. Дедуктивні умовисновки дають достовірні знання за умови, що таке знання містилося в посиленнях. Ці два методи використовувалися протягом написання всієї магістерської роботи [33, с. 12].

Мета гіпотези полягає у встановленні законів і принципів, що дозволяють систематизувати, пояснювати і пророкувати факти, встановлені в ході емпіричного дослідження. На підставі цього методу запропоновані гіпотези, що у результаті дослідження були підтверджені.

Крім того, під час написання магістерської роботи широкого використання отримав метод класифікації, сутність якого полягає у виокремленні певних груп, типів та видів елементних складових предмету. Визначений метод допоміг при характеристиці груп соціальних норм та цінностей патримоніальної та раціональної бюрократії. Метод класифікації

став також у нагоді під час дослідження напрямків діяльності українських земств.

Близьким до попереднього є метод періодизації, науковий потенціал якого полягає у можливості аналізу досліджуваного предмету в динаміці. Він допоміг нам виокремити та охарактеризувати етапи трансформації системи місцевого самоврядування підросійської України нового часу [41, с. 22].

Причинно-наслідкові зв'язки між напрямками та формами діяльності органів місцевого самоврядування окремих регіонів України були виявлені нами за допомогою логічного методу пізнання. Його використання також дозволило визначити передумови та причини деінституціоналізованості бюрократичної практики в ХІХ – на поч. ХХ ст.

Під час написання магістерської роботи нами були також використані методи міждисциплінарного характеру, серед яких особливе місце займає футороспективний, ретроспективний та наративний.

Футороспективний метод – це метод, на основі якого робиться припущення. На основі футороспективного методу було зроблене припущення щодо ефективності впровадження історичного досвіду діяльності органів місцевого самоврядування дорядянської України в сучасність [21, с. 53].

Ретроспективний метод – це метод, на основі якого здійснюється пояснення особливостей розвитку певної системи виходячи з аналізу попереднього стану. На основі цього методу в магістерській роботі охарактеризовано вплив традицій земського самоврядування в публічному управлінні сучасної України. Наративний метод допоміг нам під час опису головних форм та напрямків діяльності органів земського самоврядування в українських губерніях [21, с. 19].

Таким чином, в основу розкриття теми ролі традицій земського самоврядування в публічному управлінні сучасної України покладені принципи системності, об'єктивності та діалектики. Їх реалізація стала можливою за допомогою використання загальнонаукових та

міждисциплінарних методів пізнання. Серед останньої групи, в цьому контексті, найбільш вагому роль відіграли наративний та ретроспективний методи, а також загальнонауковий історичний метод пізнання.

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІВ ЗЕМСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Сутність та зміст діяльності органів земського самоврядування

У 1864 р. створені органи місцевого самоврядування дістали назву земств. Земствами цим словом називалася вся та кількість осіб кожного повіту, якій законом надавалося право обирати зі свого середовища земських гласних (тобто депутатів) для обговорення і вирішення справ кожного повіту чи губернії, а також керувати ними. Гласні, в свою чергу, створювали земські установи – органи місцевого самоврядування [38, с. 14]. Вони запроваджувалися в Україні поетапно [17, с. 74]. Так, у квітні 1865 р. земські установи почали виникати в Херсонській губернії, у вересні – в Полтавській, Чернігівській, у жовтні – в Харківській, у вересні 1866 р. – в Катеринославській, а у жовтні – в Таврійській губерніях. На Правобережній Україні (Київська, Волинська, Подільська губернії) земства запроваджувалися надто пізно – напередодні першої світової війни, до того ж з обмеженими правами і звуженою компетенцією. За короткий час вони ще не встигли набути визначених рис, якихось певних традицій; крім того, соціальні та національні відносини на Правобережжі, де питому вагу мали земельні латифундії польських магнатів, істотно відрізнялися від земств Лівобережжя та Півдня [44, с. 56].

Щоб мати чітке уявлення про роботу земських установ Лівобережної та Південної України, спробуємо розібратися в їх компетенції земств, взаєминах із адміністрацією та організації контролю за діяльністю земств з боку державних установ. Формування земського самоврядування перепліталось з питанням про компетенцію місцевих органів управління. У Положенні 1864 р. вказувалося, що земські установи є органами громадськості. При їх запровадженні уряд дотримувався думки, що нібито «самоврядування не є організацією державного управління, а є лише відмовою держави від

завідування далекими для неї місцевими господарськими справами на користь вищевказаних органів» [30, с. 49]. Земствам надавалося право діяти в колі цих справ самостійно, проте заборонялося «втручатися у справи, що належали до сфери дій урядових, станових та громадських установ». А оскільки точно розмежувати дії тих і тих та виокремити справи місцевого господарства із справ адміністративних було неможливо, то коло дій земства значною мірою переплелось зі сферою діяльності влад та установ, у справи яких йому було заборонено втручатися. Природно, що за таких умов виникали численні непорозуміння і навіть сутички між земствами та адміністрацією, і цьому сприяла невизначеність закону [58, с. 53].

Земствам різних губерній не дозволялося входити між собою в стосунки «у справах, які торкалися загальних урядових розпоряджень», встановлювалася (1868 р.) цензура губернаторів над друкованими звітами про земські засідання [39, с. 26-27]. Водночас вийшов закон, який надавав право голові земських зборів припиняти засідання, якщо на ньому ставилося чи обговорювалося небажане питання [37, с. 36].

Проте, слід вказати, що сфера компетенції земств з цих питань, саме які й визначали зміст їхньої діяльності, не була чітко визначена. Це пояснювалось тим, що уряд не вважав за можливе повністю підпорядкувати всі ці важливі галузі народного життя громадським закладам. Продовольча справа юридично зосереджувалася в руках губернаторів і централізувалася в господарському департаменті Міністерства внутрішніх справ; охорона здоров'я, знову ж таки, перебувала в руках губернаторів і губерньського правління в особі підлеглого губернаторові медичного інспектора; народна освіта, за законом 1872 р., переходила у відання особливим змішаним присутствіям, губерньським та повітовим училищним радам, в яких земствам було надано дуже невелику кількість голосів. Останнім статтею 2-ю Положення 1864 р. надавалася лише право сприяння та участі в опікуванні з цих питань. Земське самоврядування, всупереч усім нечітким та юридично необґрунтованим умовам, створило народну школу, народну медицину,

зосереджувало в своїх руках і управління місцевими дорогами та загальним опікуванням тощо [43, с. 34]. Вже на 1917 р. налічувалося 25 напрямків їх практичної діяльності [51, с. 9].

Оскільки автори Положення 1864 р. виходили з недержавної природи земств, у ньому немає вказівок на будь-які державно-владні повноваження земських установ. Відсутність у земських закладах примусової влади особливо позначалася на організації земських повинностей. За невиконання кимось покладених на них обов'язків, наприклад шляхової повинності, земська управа, згідно зі статтею 10 Положення, вимагала «примусу через поліцію», або віддавала розпорядження виконати повинність за рахунок сум земського збору з наступним стягненням з винуватих через суд. [47, с.25]. І хоча земські установи стали розглядатися як частина державного управління, а служба на земських посадах прирівнювалася до державної, проте їх взаємовідносини з поліцією залишалися незмінними. Очевидно, справа тут не лише в концепції, але й у тому, що уряд, побоюючись політичної активності представницьких установ на місцях, не хотів давати в їхні руки реальні важелі влади.

Причину роздвоєння місцевої влади в уряді ще раніше стали вбачати не в незакінченості адміністративної реформи, а в свідомому з боку земських діячів “усуненні влади” та внесенні безпорядку в місцеве управління. “Ні земське, ні міське Положення у нас не упорядкували і не зміцнили самоврядування, проте створили і розплодили тип земського і думського чиновника... В знищенні земства потреби, проте, немає; у всякому випадку органи для місцевого господарства необхідні. Цілком достатньо, залишивши земські збори, ліквідувати земські управи, які можна замінити урядовими установами, а постанови земських зборів підпорядкувати прокурорській владі губернатора з правом оскарження постанов останнього по начальству [70, с. 111].

Губернатору, в свою чергу, надавалося право розглядати земські постанови не тільки з точки зору законності, а ще й доцільності; розгляд

протестів самими зборами, постанови яких були опротестовані, скасовано, і замість цього встановлено такі правила: постанови, що підлягали затвердженню губернатором, з якими він не погодився, розглядалися знову створеним губернським присутством із земських та міських справ [28, с. 28], а у разі розходження думки більшості його членів і губернатора – міністром внутрішніх справ; стосовно справ, які вимагали затвердження міністра, то від останнього залежало затвердити подані постанови чи відмовити, повідомивши при цьому збори про згоду чи підставу для відмови.

Положеннями про діяльність органів земського самоврядування 1864 р. та 1890 р. приділялося чимало уваги питанню про співвідношення компетенції губернських і повітових земств. Законодавство не обмежувалося констатацією загальних принципів, до яких був віднесений принцип територіальної належності, як визначальний момент у вирішенні питання. Рішення губернських земств були обов'язковими для повітових. У Положеннях значився детальний перелік справ, які стосуються виняткової компетенції губернських і повітових зборів. Так, сферу діяльності земств було обмежено лише культурно-господарчими проблемами: утримання місцевих шляхів сполучення, піклування про медичну допомогу населенню, народну освіту, місцеву торгівлю тощо. Земство мало право клопотатися перед урядом з питань, які стосуються місцевого господарства, потреб губернії чи повіту [76, с. 13]. Визначався і порядок вирішення суперечок.

Положенням 1890 р. встановлювалося, що у разі незатвердження обраних голів та членів управ і необрання взамін нових або незатвердження знову обраних, вакантні особи заміщалися, на виборний термін особами, яких призначав міністр внутрішніх справ із числа тих, котрі мали право бути обраними [58, с. 53].

Земства виступали за звільнення їхньої діяльності від тих обмежень, які встановлювалися Положенням про земські установи 1890 р. Найважливішим із цих обмежень було право адміністративної влади скасовувати постанови земських зборів, якщо, на думку представника влади, постанова ця не

відповідала місцевим потребам, і право тієї ж влади не затверджувати голів та членів управ. Тому, наприклад, Чернігівські губернські земські збори виступали за повне відновлення Положення про земські установи 1 січня 1864 р. з тими змінами, які пропонувалися з місць щодо устрою місцевого управління [16, с. 21].

Висвітлення питання про становище земських установ було б далеко неповним, якщо опустити проблему державного контролю за їх діяльністю. Управління земствами (такий термін буде цілком правомірним) здійснювалося Міністерством внутрішніх справ. Ця організація урядового нагляду за діяльністю земств заслуговує найсерйознішої уваги дослідників устрою органів земського самоврядування. За Положенням 1864 р., посередником при всіх непорозуміннях земських установ з центральними та місцевими органами адміністрації був Урядовий Сенат. Після введення Положення 1890 р. сферу урядового нагляду було значно розширено і до здійснення функцій верховного нагляду були залучені Комітет міністрів та Державна рада. Суперечки про законність діяльності знову розглядалися Сенатом, але вже як у другій інстанції, першою ж стало, як вже відзначалося, губернське присутствіє із земських і міських справ. Слід у цьому зв'язку наголосити, що право повітових установ оскаржити постанови губернських зборів у законі чітко не було сформульовано. Для його здійснення повітові установи посилалися на статтю 18 Положення 1864 р. щодо права земств оскаржити через Сенат рішення адміністрації [19, с.16].

Основну роботу, пов'язану з управлінням і розвитком галузей земського господарства, здійснювали наймані земські службовці – спеціалісти: медики, вчителі, агрономи, статистики, інженери, ветеринари та інші. Напередодні революції 1917 р. в кожному повіті Лівобережжя налічувалося близько 200 земських службовців, що за культурним рівнем достойно репрезентували українську помірковану інтелігенцію. Як окрема верства, що відрізнялася від пов'язаних землею земських гласних, земські службовці набули найменування – «третьій елемент», яке охоче засвоїли,

прирівнюючи свої настрої і призначення до революційної ролі третього стану у Франції кінця XVIII ст. «Третій елемент» об'єднався з «другим елементом» – земськими гласними в боротьбі з бюрократією – «першим елементом» царської держави. Коли політичні настрої земських гласних коливалися між ліберальним конституціоналізмом і опозиційним радикалізмом, виходячи за ці межі лише в окремих випадках, то службовці, як правило, посідали значно лівіші позиції – від народницьких до соціал-демократичних [44, с. 64].

Уряд прагнув контролювати склад найманих земських службовців. Особливе значення надавалося лояльності. Всі повідомлення, які стосувались земських службовців, мали доставлятися губернатору з документами про їх особу. Сенат в одному з роз'яснень зазначав, що губернатору належить право не затверджувати осіб, обраних земськими зборами, під приводом їх «неблагонадійності». Втім, протягом 1868-70 рр. були проведені заходи щодо адміністративного підпорядкування земських службовців відповідним урядовим установам (земських лікарів і фармацевтів – медичним управам, опікунів училищ – училищним радам, вчителів – інспекторам і т.д.). Це суттєво обмежувало самостійність земств у доборі кадрів. Привертає увагу той факт, що всі норми, які обмежували самостійність земств у даному питанні, мали місце у підзаконних актах. За законом їх свобода нічим не обмежувалася. Ця обставина широко використовувалась управами, незважаючи на протести губернаторів. Відповідне розпорядження зверху надійшло 19 серпня 1879 р. [26, с. 83].

Відтоді влада губернатора поширювалася на всі земські посади - як виборні, так і за наймом. На вимогу губернатора особи, які були визнані ним неблагонадійними, усувалися з посади [19, с. 2]. Такі заходи викликали різко негативну реакцію з боку земств і суспільства в цілому. Внаслідок цього його скасували в частині, яка стосувалася виборних службовців. Земським управам було відомо, які переконання властиві земським службовцям, і вони вважали, що ці погляди не шкодять земській роботі, а навпаки, щира любов до народу сприятиме більш ретельній їх праці.

Земства захищали інтереси своїх службовців (лікарів, техніків, ветеринарів, інженерів, вчителів, статистиків, агрономів тощо) і намагалися створювати їм задовільні матеріальні та побутові умови [44, с. 64]. Ці питання розглядалися на засіданнях земств і приймалися відповідні постанови. Так, Херсонське губернське земство своїм рішенням скасувало існуючі різноманітні способи оплати праці службовців і встановило одноманітне для всіх категорій їх утримання шляхом призначення платні, виділення так званих квартирних коштів, якщо не надавалася службова квартира. За рахунок земств виділялися кошти на опалення квартирних приміщень. Проте ця оплата залежала від того посадового становища, яке займав службовець у земстві [48, с.63-65]. В Херсонському земстві в 1910 р. у зв'язку з підвищенням цін на продукти харчування та оплату за квартири в 1,5-2 рази було збільшено платню земським службовцям. Практикувалися також збільшення винагород службовцям за довголітню та бездоганну працю. Так, у 1912 р. за рішенням бюджетної комісії Полтавські губернські збори призначили нагороду в розмірі річного окладу голові управи Ф. Лизогубу, який служив на цій посаді з 1901-го по 1915 р. [59, с.56-57]

Одночасно зі становістю земств і правовою, юридичною обмеженістю їхніх інститутів ділова компетенція земств була встановлена надзвичайно широко. За Положенням 1864 р. до неї входили: організація народної освіти, охорони народного здоров'я, соціальної допомоги; розвиток агрокультури, торгівлі, промисловості; будівництво й ремонт шляхів і мостів; протипожежна служба; продовольчі запаси; місцеве поштове обслуговування і багато іншого. Інакше кажучи, важко знайти таку галузь місцевої діяльності, котра була б залишена за межами компетенції земства. Про те, настільки широким був обсяг покладених на земство задач, красномовно говорить факт прийняття в 1866 р. Катеринославською губернською земською управою 12486 справ. Серед них справи з палати державного майна, губернської продовольчої комісії, губернської будівельної й дорожньої комісії, особової, щодо земських повинностей, присутствія,

казенної палати, приказу громадської опіки, ради губернської лікарні. [59, с. 46]

До того ж на земство була покладена велика кількість обов'язків офіційного порядку: утримання в'язниць, оплата витрат на пересування службовців поліцейських та судових установ, особливі обов'язки на випадок військового стану тощо. При цьому держава згідно Положення 1864 р. відмовлялась від усякої допомоги земствам. Якщо існуючі до цієї реформи місцеві установи майже повністю фінансувалися урядом, то нові земства одержали лише незначну частину тих коштів, які надавалися раніше. Тому вся адміністративно-господарська діяльність земств залежала від тих фінансових коштів, які воно зуміло знайти від тих нових податків, які воно зуміло стягти з населення. І саме цей фактор – самофінансування земств – сприяв їх успішній практичній діяльності, що підтверджується такими даними: із 14 статей земських витрат серед 34-х земських губерній Російської імперії земства Лівобережної та Південної України займали провідні місця з найбільш важливих статей. По витратам на охорону здоров'я населення перше місце належало Катеринославському земству, після Пермського на третьому і четвертому місцях були Харківське та Херсонське земства. Перше місце Катеринославському земству належало і в витратах на ветеринарію, друге займало Херсонське земство, а третє – Харківське земство. У сприянні економічному добробуту населення лідирувало Полтавське земство, після нього Харківське та Катеринославське. Друге, третє та четверте місця займали земства України і у витратах на народну освіту – відповідно Полтавське, Херсонське і Харківське [36, с. 56].

Система земського представництва ґрунтувалася на принципі всестановості. Вибори до нього проводилися за трьома виборчими куріями – землевласники, міські виборці та виборці від сільських общин, тобто окремо у кожному стані. Майновий ценз відіграв тут основну роль, оскільки при утворенні виборчих курій він був головним критерієм. Це сприяло тому, що у будь-якому виборчому з'їзді могли брати участь представники всіх

відповідних станів. Кожний з'їзд обирав заздалегідь визначену законом кількість гласних (тих, хто мав право голосу). Списки виборців склалися повітовими управами і надавалися губернатору, після дозволу якого, вони за 1 місяць до виборів мали бути надруковані [38, с. 14]. Автори Положення вважали, що це дасть можливість забезпечити дворянству обрання більшості гласних у земствах. З'їзд, як про це вже було сказано, формувався на основі майнового цензу (земельна власність мала становити не менше 200 десятин, нерухоме майно – не нижче 15 тис., річний обіг коштів промислових підприємств – не менше 6 тисяч, в містах нерухоме майно – не нижче 500 руб. для невеликих міст і 3000 руб. – для великих; дрібні землевласники та інші повинні були мати не менш 1/20 вказаного цензу) [28,с. 2]. Проте стійка перевага дворян була лише в земствах перших скликань.

Далі дворянський елемент неухильно витіснявся буржуазним. До початку ХХ ст. дворяни, мабуть, взагалі не були б представлені в земстві, якби не Положення про губернські та повітові земські установи від 12 червня 1890 р. [15], яке змінило систему земського представництва. Вибори землевласників мали проводитися за станами, при цьому кількість гласних від дворян отримала перевагу над іншими станами. Крім того, деякі стани були позбавлені виборчих прав. Це, зокрема, духовенство, селянські товариства, а також ті селяни, в яких, окрім надільної, була ще й куплена земля; для дрібних власників було підвищено майновий ценз з $1/20$ до $1/10$ повного цензу і, що найголовніше, замість безпосереднього вибору гласних, виборцям від волосних сходів надавалося право обирати лише кандидатів у гласні, з числа яких адміністрація вже призначала гласних [83, с. 11].

Позбавлялися виборчих прав євреї, у сільських товариствах було відібрано право вибирати гласних із середовища землевласників і звужено видачу доручень на участь у виборах. Перевірку прав гласних із компетенції земських зборів вилучили. Розмір повного цензу було залишено в 15 тис. рублів, земельний ценз в більшості повітів суттєво понизили, з огляду на зростання вартості землі та подрібнення землеволодіння

Нарешті, ценз для участі уповноважених був підвищений з $\frac{1}{20}$ до $\frac{1}{10}$ повного цензу. Загальна кількість гласних відчутно скоротилася. [28, с. 3]. Основним нововведенням за Положенням 1890 р., таким чином, було встановлення становості виборчих груп і надання при цьому значної переваги гласним-дворянам. Але на один момент варто звернути увагу. Положення 1890 р. передбачало, що кількість дворянських гласних повинна перевищувати загальну кількість гласних інших станів. І цієї умови було у цілому дотримано згідно даних по Катеринославській губернії. По повітах же цієї губернії дані були дещо іншими. Якщо у Новомосковському повіті представники першого стану склали 62,8%, у Бахмутському – 55,5%, у Верхньодніпровському 54,5%, у Слов'яносербському – 52,2%, то в Олександрівському повіті перша курія чисельно поступалась не тільки другій і третій куріям разом, але й третій курії окремо взятій. Це підтверджує думку Л.Г. Захарової, що у південних степових губерніях із переважанням капіталістичної системи господарювання у 70-80-х роках ХІХ сторіччя розпочався процес витіснення дворян із земств [59, с. 19]

Для виборних від селянських общин було зроблено винятки: вони не підлягали цензовим вимогам. Це пояснювалося тим, що земською діяльністю примушували займатися тих членів селянської общини, відсутність яких не відчувалася б. Селянська інтелігенція, як правило, в земських виборах не брала участі, тому що для цього вона не мала цензу, а від селянської общини не могла бути обрана, оскільки не була її членом. Правда, закон надавав право селянам висувати від себе кандидатів, які не були членами общини. Однак, реалізуючи це право, селяни частіше обирали своїх поміщиків чи священиків [81, с. 41].

Фактичними господарями в земстві з перших його кроків став маєтковий дворянський елемент, насамперед середнього прошарку. Великі землевласники, з числа яких комплектувалася вища бюрократія, в більшості випадків стояли далеко від земських справ. Але слід вказати на такий цікавий факт: декілька великих землевласників Олександрівського повіту

Катеринославської губернії (граф А. Канкрін, В. Буніцький, К. Марк, барон Н. Корф, П. Горленський, І. Слоновський, А. Товбич, Д. Гнедін і В. Фон-Шварц) в особливому міркуванні виклали, що вважають для себе принизливим бути гласними не в результаті виборів, а в силу того, що вони є власниками великих земельних наділів (кожний з них мав не менше 1500 дес. землі). З огляду на те, що виникнення на повітових зборах виникло питання про допуск до участі в земських зборах великих землевласників без виборів, вказані власники просили збори доповісти їх заяву губернським зборам, що й було зроблено. Проте їхнього бажання губернські гласні не задовольнили [21, с. 46].

Представники середнього дворянства виступали як гласні, як члени управ, мирові посередники, неодмінні члени селянських присутствій, мирові судді. Саме цей прошарок формував основні напрями земської діяльності, згідно зі своїми поглядами і рівнем суспільного розвитку. Це була, за словами зарубіжного українського дослідника О. Моргуна, «лебедина пісня українського шляхетства» [44, с.64].

Однак, з плином часу соціальний склад гласних помітно змінювався. У земське середовище все частіше потрапляли представники інтелігенції, які формувалися під впливом різноманітних суспільних течій. У 90-х роках ХІХ ст. виразно проявилась тенденція до його демократизації. У земство потягнулися всі, хто так чи інакше мав можливість стати гласним і прагнув широкої суспільної діяльності. Ця інституція виявилась чи не єдиною установою, в якій могли докласти своїх здібностей живі суспільні елементи, не схильні йти в «підпілля» і здатні брати участь у культурно-політичному житті країни [41, с. 73].

Земства прагнули якомога більше розширити коло виборців та осіб, які мали право бути обраними. Це бажання залучити до земської справи ширші кола населення простежується в багатьох клопотаннях. З 1868-го по 1881 р. клопотань про зменшення розміру поземельного цензу, що надавав право безпосередньої участі у виборчих з'їздах і вибору в гласні та мирові судді,

було подано два від Херсонського губернського земства, по одному від Полтавського губернського, повітових Куп'янського, Харківського, Борзенського [37 с. 18].

Проте існувала група осіб, на які земства не бажали поширювати право бути обраними в гласні. Це представники волосного та сільського управлінь, підлеглі адміністрації, які легко підпадали під вплив свого начальства. Такі клопотання були отримані від Чернігівського і Полтавського губернських земств, де йшлося про те, що до списку осіб, які не можуть балотуватися в гласні, були включені волосні старшини, сільські старости, волосні і сільські писарі [59, с. 84].

Формулюючи найбільш яскраві позитивні вимоги земських діячів 80-х років щодо виборчої системи, можна звести їх до таких положень: 1) податковий ценз замість майнового, тобто право бути виборцем за сплатою земського податку, 2) територіальна система виборів, 3) право бути обраним гласним за осідло-освітнім цензом, без будь-якого майнового чи податкового, 4) селяни повинні входити в загальне представництво округу, 5) усунення від виборів осіб, що перебувають на адміністративній службі, 6) збільшення кількісного складу зборів [39, с. 128].

З самого початку виникнення таких питань у земських зборах була очевидною відома наполегливість, з якою земства прагнули виправити той чи інший окремих недолік виборчої системи. Не отримуючи позитивного їх вирішення, клопотання через якийсь час повторювалися знову, до того ж приблизно одночасно в багатьох земствах (клопотання про призначення гласним добових і прогонних грошей, про зменшення розмірів земельного цензу і про збільшення кількості губернських і повітових гласних тощо). Такі клопотання наприкінці 60-х років були порушені багатьма земствами, потім стали повторюватися значно рідше, поки аж знову в середині 90-х не набули масового характеру. [79, с. 51].

Після 1890 р. поживався інтерес земських зборів до питань збільшення представництва. У зв'язку з цим, в 1897 р. був опублікований

циркуляр міністра внутрішніх справ, яким пропонувалося земським зборам обговорити ряд положень організації земств та їх компетенції. На зборах земств Полтавської, Чернігівської, Херсонської та інших губерній ставилися вимоги про збільшення кількості гласних взагалі, особливо ж від селян, та про зміну ст.116 Положення, щоб надати земським зборам право обирати на земські посади і дрібних власників, незалежно від обрання їх у повноважені, а також осіб від сільських товариств, які володіють як великим, так і встановленим для дрібних власників цензом [23, с. 94].

Таким чином, земське самоврядування в Україні почало створюватись у 1864 р. внаслідок тенденцій в системі державного управління щодо передання на нижчий рівень публічного адміністрування функцій вирішення питань місцевого характеру. Успішна діяльність земств в Україні протягом 1864-1918 рр. може бути пояснена бажанням їх членів, яке полягало у створенні та ефективному функціонуванні дієвої системи самоврядного характеру. Незважаючи на безкінечні обмеження уряду й проблеми у взаємостосунках з адміністрацією, і губернські, і повітові земства самі формували свої керівні установи, самі визначали напрями діяльності, підбирали та навчали спеціалістів тощо. Принципи самоврядування в їхньому житті проявлялися досить повно та послідовно, наскільки це було можливим в умовах того часу

Організація земських установ була першою спробою створення представництв губернсько-повітового рівня, покликаних вирішувати невідкладні питання місцевого життя. Обережне ставлення уряду до цього питання призвело до того, що за допомогою ускладненої системи виборів, різноманітних цензів та всіляких обмежень представники вищих органів державного управління намагалися провести в земські установи вихідців з тих суспільних верств, дії яких можна було прогнозувати і контролювати. Соціальний склад українських земств протягом перших десятиліть існування був переважно дворянський, але з часом земське середовище стало

поповнюватися представниками інтелігенції, різночинцями, спостерігалася тенденція певної демократизації цих представницьких установ.

2.2. Напрямки діяльності українських земств

В діяльності українських земств можна виокремити близько 25 напрямків, переважна більшість яких торкалася розв'язання питань місцевого, господарського, економічного, освітнього, медичного, ветеринарного, культурного та соціального розвитку. Привертає на себе увагу питання фінансової потужності земств. Вони не були повністю дотаційними. Прагнення бути самодостатніми у фінансовому сенсі сприяло успішності земств. Перелік джерел прибутку українських земств був дуже широким. До складу його входили: судовий збір; прибутки від власної нерухомості; податки з операцій з нерухомістю, із землі, з фабричних та заводських приміщень, з промислових свідоцтв, із патентів на виноробні та горілчані заводи, з продажу спиртовмісних виробів. Якщо в перші десятиліття діяльності кількість джерел прибутку українських земств була варіативною, то з 1899 р. всі збори та податки надходили до бюджету земств виходячи з положень «Статуту про земські повинності». Дотації від держави досліджувані соціальноорієнтовані установи отримували лише для часткового покриття витрат на початкові школи та агрономічну справу [26, с. 79-82].

Податки збиралися згідно із затвердженням на земських зборах кошторисом та мали розкладковий характер. Ця процедура проходила у два етапи – з губерній вони розподілялися по повітах, а з повітів – на платників безпосередніх податків. Утім, варто зазначити, що на початку ХХ ст. лєвова частка бюджету формувалася за рахунок надходжень від оподаткування землі (42%) та нерухомості (37%) [13, с. 50].

На початок ХХ ст. чисті прибутки земств в українських губерніях дорівнювали сумі майже у 60 млн. крб. [38, с. 102-109]. Корисність земства

визначалася переважно в площині розвитку джерел народного добробуту, значущості для своєї місцевості, можливості розв'язання соціальних проблем та зниження рівня суспільного напруження. Статистичні дослідження та земські переписи спрямовувалися на виявлення, опис, діагностику цих проблем, вони стали для зборів та управ теоретичною і цифровою базою пошуку шляхів подальшого розвитку. Відправним моментом тут виступав розповсюджений у тогочасній філософії та науці постулат про обчислення соціальних, економічних, політичних, психічних і біологічних проявів людського буття за допомогою математичних моделей, найдосконалішою з яких вважалася тоді статистика [44, с. 24]. Унаслідок чого вимоги, завдання, виклики до земської статистики з боку як держави, так і ліберальних кіл суспільства обумовили форми та принципи її організації.

Хоча першочергове призначення земських соціально-статистичних досліджень знаходилося у практичній площині – їх дані слугували основою для розкладки податків та повинностей, для розуміння продовольчих і нагальних потреб населення [5, с. 49] – за їх допомогою завжди отримувалася ще й інформація про освіту, медицину, піклування, опіку, стан здоров'я населення, місцеву промисловість, торгівлю, соціальні патології тощо. Ліберально налаштовані земські діячі вбачали в статистиці своєрідний соціальний рупор, за допомогою якого необхідно звертати увагу держави на життєво важливі потреби народу, повсякдення його нужденних верств, зловіденні проблеми суспільного життя [12, с. 34]. При цьому мав місце і зворотний зв'язок, оскільки вимоги уряду та місцевої державної адміністрації містили в собі принцип обов'язковості підтвердження клопотань земств цифровими показниками.

Завдяки діагностичній, аналітичній, узагальнюючо-систематизуючій функціям, земські соціально-статистичні дослідження та переписи відіграли визначальну роль у розвитку напрямків місцевого самоврядування. Виявлені під час їх проведення проблеми ставали не лише об'єктом пильної уваги та глибинного аналізу з боку співробітників і гласних українських земств.

Систематизований цифровий матеріал виступав для останніх базисом для обґрунтування фундації чергових напрямів адміністративної та самоврядної діяльності, для розбудови організаційної структури, для впровадження технологій програм по збереженню соціального спокою, зниженню напруги, підвищенню добробуту і рівня життя населення. Виявлення таких проблем, як поглиблення соціального розшарування, дисбаланс у соціально-демографічній структурі, соціальне сирітство, криза традиційного піклування та опіки, непорядкованість мятникової трудової міграції, каскадна ломка звичаїв, соціальних норм, цінностей, зростання частини депривованих соціальних груп – стали для земств каталізаторами розбудови земської освіти, медицини, санітарно-профілактичних пунктів, допомоги біженцям і переселенцям, емеритури і кас взаємодопомоги, діяльності з організації соціальної кооперації, стипендіальних і пенсійних програм тощо [74, с.31].

Непересічним був внесок земств у розвиток освіти та медицини. Якщо напередодні 1864 р. в середньому на кожну з українських губерній припадало 9 лікарень та фельдшерсько-акушерських пунктів, то на кінець XIX ст. близько 100 з 2000-2500 ліжкомісцями [40, с. 112]. Кількість богаділень та інвалідних будинків зростає у 2 рази. При цьому, якщо на Катеринославщині вона дорівнювала середньостатистичній нормі, то на Херсонщині була вищою у 2,5 рази [64, с. 86]. У середньому на кожну із губерній України припадало 1200 земських навчальних закладів, 70 бібліотек, 8 музеїв, 30 аптек [18, с. 25].

Такий напрямок діяльності органів земського самоврядування як охорона здоров'я на кінець XIX ст. знаходилося у стані становлення. Загалом на повітовому рівні відбувався перехід від роз'їзної до стаціонарної системи медичного та санітарного обслуговування. Це сприяло суттєвим якісним змінам у співвідношенні частки лікарів, фельдшерів та акушерів. Унаслідок цього вже на початок XX ст. в середньому по Україні на 10 тисяч мешканців сільської місцевості припадало 2,2 лікаря, 2 фельдшера та 2,2 акушера [18, с. 29]. Особливо позитивні зміни мали місце в Херсонському, Ананіївському,

Одеському – Херсонській; Катеринославському, Олександрівському – Катеринославській та Бердянському – Таврійській губернії. На їх території при загальнодержавній нормі забезпечення лікарським персоналом 1:25000 населення, показник дорівнював 3,5:10000 [27, с. 63].

З кінця XIX ст. вплив органів земського самоврядування в Україні почав розповсюджуватися на сферу організації та впорядкування макросоціальних міграційних процесів. Об'єктами його стали сільськогосподарський пролетаріат, який щорічно здійснював маятникову трудову міграцію між східними, центральними та південними губерніями України у пошуках заробітку, переселенці періоду Столипінської аграрної реформи та біженці років Першої світової війни. Соціальний супровід та допомога для цих мільйонів людей стали головними формами земської діяльності.

Формування регіональної економічної спеціалізації в Україні в останнійчверті XIX ст. стало причиною виникнення такого явища, як трудова маятникова міграція. Особливо виразною вона була на території південних губерній, до яких з Полтавщини, Чернігівщини, Харківщини щовесни на сезонні сільськогосподарські роботи йшло від 750 до 900 тисяч осіб [35, с. 135]. Саме для впорядкування потоків останніх з 1890 –х рр. земства вибудовували мережу лікувально-продовольчих пунктів. Серед низки завдань, що покладалися на них, головними були допомога сезонним сільгоспробітникам та упередження епідемій холери, дизентерії, черевного тифу, поширення трахоми й сифілісу [7, с. 3].

В умовах розвитку товарного землеробства, порівняно нижчої щільності населення, масовості сезонної трудової міграції, екстенсивності аграрного устрою та відсутності правових регуляторів між суб'єктами пропозиції та надання праці відносини між власниками господарств і сільгоспробітниками відзначалися своєю утилітарністю. Хоча оплата праці прийдешніх наймитів й була порівняно вищою ніж в інших регіонах (доходила до 45 крб. на місяць), поміщики та куркульство, як правило, ніколи не

вважали доцільним сплачувати хоч якусь компенсацію у разі каліцтва, хвороби чи загибелі під час роботи [45, с. 68]. Виходячи з цього, земські лікувально-продовольчі пункти на Півдні України стали тими локаціями, у яких прийшли, а часто і місцеві наймити могли мінімально задовольнити свої вітальні потреби. Штучна затримка достатньо великих груп осіб у цих пунктах завжди спричиняла дефіцит робочої сили, що підштовхувало роботодавців до певних поступок у питаннях поденної зарплатні та умов праці під час тижнів найбільш інтенсивної стради [26, с. 95].

Земські лікувально-продовольчі пункти не могли охопити своєю діяльністю весь конгломерат прийшлої та місцевої найманої робочої сили в регіоні. Соціальна місія цими локаціями була виконана лише частково. Хоча обсяги соціально-пропускної спроможності пунктів постійно зростали, їх послугами могла користуватися лише частина сільськогосподарського пролетаріату. Земські статистики зазначали, що на початок ХХ ст. досліджувані соціальноорієнтовані локації могли надати допомогу 60 – 170 тисячам осіб, або 12-19% від усієї кількості потребуючих [27, с. 72].

З кінця ХІХ ст. об'єктом земської уваги стали переселенці. Причинами виникнення цього масового соціального явища в Україні стали: порівняно вищий показник щільності населення, нестача земельних ресурсів для потреб селянства, небажання останнього поривати з традиційним устроєм життя, неможливість промисловості поглинути надлишок робочої сили на селі [70, с. 74]. У роки зародження переселенський рух був самовільним і неупорядкованим, обсяги його були досить незначними навіть після зведення Сибірської Східної залізниці [51, с. 24]. Перетворення його в масове явище відбулося в роки Столипінської аграрної реформи. Тому, якщо до 1907 р. земства лише спостерігали за переселенням з українських губерній до східних окраїн Російської імперії – фіксували кількісні показники вихідців, звертали увагу на це явище у щорічних звітах, чисельних публікаціях у місцевій пресі, то з початком реформи вони активно включились як в організацію хоодацьких та переселенських груп.

Південь України став регіоном масового виходу переселенців. Центрами виселення стали Катеринославська та Херсонська губернії [39, с. 67]. Рух переселенців з Півдня України був спрямований на схід – до Сибіру та Казахстану. Включення до переселенського руху давало можливість південноукраїнському селянству суттєво покращити свій рівень матеріального добробуту. [49, с. 61].

У 1907 р. керуючим органом міграційного досліджуваного руху стало переселенське управління [28, с. 63-69]. На місцях ця справа покладалася на губернські та повітові землевпорядні комісії, обов'язковими членами яких стали співробітники земських управ. При цьому варто зазначити, що організація переселенських та ходоцьких партій являла собою лише одну з багатьох функцій цих комісій. [27, с. 57]. Тому цілком логічно, що в губерніях масового виходу урядовці почали шукати більшої підтримки земств в організації переселенської справи. [27, с. 28]

Унаслідок такого стану речей 3-6 жовтня 1907 р. земствами у Харкові проведено Перший обласний Переселенський з'їзд. На ньому було прийнято рішення про доручення їм до справи заселення окраїн і запровадження там земського устрою. Результатом з'їзду стало створення в губернських та повітових земствах України переселенських відділів [45, с. 98]. Остаточо 16-17 лютого 1909 р. на черговому з'їзді було засновано Південноросійську обласну земську переселенську організацію (ПРОЗПО), прийнято її статут, затверджено склад, структуру та кошторис. Вищим органом управління в ній стала Рада Уповноважених земств, до складу якої входили, з правом вирішального голосу, по два уповноважених від губернських земств, члени губернських землевпорядних комісій, завідуючий бюро, радники, обласні агенти та особи, уповноважені земствами на місцях [39, с. 72]. Головними її функціями стали створення та розподіл власного земельного фонду в областях колонізації, впорядкування переселенського руху, координація діяльності з державними переселенськими установами.

Початок Першої світової війни знову поставив перед земствами питання необхідності розбудови мережі лікувально-продовольчих пунктів. Причиною цього стало таке соціальне явище, як біженство з прифронтових та охоплених бойовими діями територій – Волині, Поділля, Буковини, Галичини, Гродненщини, Холмщини, прибалтійських та польських володінь Російської імперії [30, с. 114]. При цьому ці пункти було б більш правильно називати продуктовими, оскільки надання первинної медичної допомоги займало в них далеко не першочергове місце, а подекуди, було взагалі відсутнім [17, с. 291].

Основний обсяг поточної соціально спрямованої роботи з біженцями на Півдні Україні було покладено на повітові земські та міські управи. Вони синхронізували свою роботу з місцевими комітетами її Високості великої княжни Тетяни Миколаївни та Союзу міст [10, с. 159-161]. Повсякденну соціально спрямовану діяльність з біженцями повітових земських управ в південноукраїнських губерніях можна поділити на два напрями. У межах першого здійснювалися заходи, що фактично копіювали роботу із сезонними трудовими мігрантами в регіоні та переселенцями років Столипінської аграрної реформи. Земства на залізничних вузлах, які стали ключовими пунктами на шляхах руху потоків біженців, влаштовували мережу пунктів харчування [17, с. 28-29].

У межах другого напрямку земства розгорнули роботу із забезпечення осілих біженців продуктами харчування. Біженці ж у регіоні, згідно із відгуками земських службовців, опинилися у вкрай скрутній ситуації – капітали їх були вкрай обмеженими, умови життя мінімальними. За тих обставин, що ціни на харчування зросли більш ніж у 5 разів, земства спрямували свою діяльність на постачання біженцям предметів першої необхідності за низькими цінами [117, с. 352-357].

Розвиток освіти став невід'ємним напрямком та відіграв важливу роль в діяльності органів земського самоврядування. З моменту формування освітньо-виховного напрямку у 1880-х рр. й до початку Першої світової війни

кількість освітніх закладів в українських губерніях зроста в 1,8 рази [57, с. 9]. Забезпечення навчально-виховних закладів кадровим складом було поставлено на гідний рівень і відповідало загальним середнім показникам по імперії. Тобто, один земський учитель припадав на 2 тисячі осіб. При цьому, на відміну від показників якісного складу церковно-приходських, у земських школах вчителів першої категорії працювало понад 40%, другої – 15%, третьої – майже 45% [60, с. 12]. Аналіз цього співвідношення дозволяє стверджувати, що рівень освіти у дво- та трикласних земських школах України був дещо вищим у Олександрівському та Маріупольському – Катеринославщини; Херсонському та Одеському – Херсонщини; Бердянському – Таврії, – оскільки частка вчителів першої категорії в них перевищувала половину від загального складу [34, с. 133-136].

Освітньо-виховний напрям був одним із найважливіших у діяльності вітчизняних земських закладів, склад яких протягом досліджуваного періоду формувався за рахунок ясел, початкових народних шкіл, ремісничих училищ. Земські діячі наголошували на зниженні морального рівня сільського населення, й особливо молоді, зменшенні авторитету голів сімей, значущості громадської думки, виникненні скептицизму.

Завданнями земської освіти, в цьому контексті, стало не лише збільшення кількості народних шкіл чи сільськогосподарських і ремісничих училищ, а й заохочення дітей, особливо селянських, до засвоєння ідей цивілізованості, освіченості, досягнень культури [64, с. 49]. Згідно зі змістом типової програми в земських школах викладалися такі дисципліни, як граматики, читання, арифметика. Але для підсилення освітнього процесу до неї часто вводилися необов'язкові предмети соціальноорієнтованого характеру. Так, наприклад, уже в перші роки ХХ ст. земські сільські вчителі Верхньодніпровського повіту ввели до навчального процесу уроки моралі; у школах Маріупольського повіту мало місце викладання основ сільського господарства; на Херсонщині учні обов'язково відвідували уроки гігієни [72, с. 15]. Крім того, поширення отримала практика проведення відкритих

просвітницьких лекцій для селян на теми здорового способу життя, сутності загальнолюдських цінностей, розвитку художньої літератури, культури агрономії тощо [58, с. 127]. До того ж, такі заходи, як відкриття школи, початок навчального року, випускні іспити супроводжувалися суспільно значущими, громадсько-виховними моментами. Завдяки зусиллям вчителів та земських попечителів вони поступово отримували не лише ознак узвичаєння, а й свята села. Обов'язковими складовими таких заходів стали: урочиста атмосфера, присутність повітового чи волосного керівництва та батьків, нагородження найбільш успішних учнів, висловлення подяки благодійникам, або селянам, які зробили внесок у розбудову школи [18, с. 136].

У земських сільськогосподарських та ремісничих училищах, поширення мережі яких в українських губерніях почалося з середини 1880-х рр., спеціалізовану освіту отримували випускники початкових народних шкіл. Переважна більшість з останніх за соціальним походженням були селянами та міщанами. Навчання відкривало для них канал висхідної вертикальної мобільності, по проходженні якого вони поповнювали верстви висококваліфікованих технічних службовців та сільської інтелігенції. У стінах цих закладів утворювався специфічний комунікативний простір, у межах якого формувалися та закріплювалися контакти найбільш прогресивних представників селянства та міщанства із земцями, діячами просвітницького руху, місцевою адміністрацією. Крім головної – освітньої – функції, в цьому просторі реалізувалися елементи патерналістської моделі публічного управління, що ототожнювалося із наданням найкращим учням земських стипендій. У середньому на утримання училищ українські земські губернські управи виділяли близько 70 тисяч карбованців щороку [38, с. 6]. Але не можна стверджувати, що напередодні Першої світової війни середня спеціальна освіта стала масовою. Ремісничі та сільськогосподарські училища функціонували в межах навчальних округів лише в частині повітових та деяких волосних центрів України. [82, с. 126].

Із середини 1890-х рр. українські земства почали відкривати дошкільні виховні заклади – ясла та сезонні дитячі притулки [81, с. 128]. Цей новий напрям земської діяльності мав на меті хоч якось вирішити проблему дитячої бездоглядності, а саме звільнити селянські сім'ї від зайвого клопоту під час сільськогосподарських робіт; полегшити життя жінок у тих родинах чоловіки з яких перебували на відхожих промислах; уникнути пожеж від дитячих підпалів. Ясла та садки виконували також санітарно-профілактичну функцію, оскільки на них покладалося завдання запобігання шлунково-кишковим інфекціям у дітей [17, с. 52]. В їх стінах виховувалися діти віком від 1 до 10 років. Поряд із задоволенням вітальних потреб – наглядом, годуванням, сном та відпочинком, наданням одягу – дітям у цих закладах прищеплювалися елементарні норми поведінки та культурні звички [69, с. 67].

Фінансування ясел та сезонних дитячих притулків відбувалося переважно з коштів страхових земських кас. У середньому губернські збори затверджували на ці заклади не більш ніж 400-500 крб. на повіт [53, с. 32]. Тому в деяких повітах в їх розвиток здійснювалися епізодичні благодійні внески Маріїнського відомства. Незначний обсяг асигнувань, а також новизна справи, до якої місцеве населення ставилося з великою обережністю, стали причиною того, що кількість садків та притулків збільшувалася дуже повільно [25, с. 14]. Згідно із земською статистикою в повітах з інтенсивним розвитком товарного землеробства, видобувної та металургійної промисловості їх кількість у 1909 р. збільшилася до 217. Під доглядом у них знаходилися близько 12 (близько 3% від цієї вікової групи) тисяч дітей. У середньому в одному такому земському дитячому закладі виховувалося 55-60 осіб [34, с. 30-36].

З початку 1870-х рр. й до національно-визвольних змагань в орбіті органів земського самоврядування перебувала й справа соціального сприяння розвитку громадсько-господарських форм самоорганізації на селі. Заходи по заснуванню внутрішньо організаційної емеритури і соціальної кооперації мали яскраво виражений соціально спрямований характер,

переслідували забезпечення суспільної стабільності та підвищення якості життя [61, с. 77].

Південноукраїнські земства в межах цього напрямку сприяли розвитку кредитних та позиково-ощадних товариств в середовищі місцевого селянства. Якщо напрями діяльності, внутрішньо організаційна структура, процедура діловодства, розмір позик, відсоток у них були схожими, то принципи заснування та формування статутного капіталу – суттєво різнилися. Якщо перші в основі статутного капіталу мали певну грошову суму, то другі – пайові внески членів товариства, що виступало передумовою отримання дивідендів [11, с. 47].

Згідно із нормативними паперами, під час виконання процедури реєстрації, засновники товариств повинні були дотримуватися таких кроків: звернення до повітового земства як посередника між товариством та місцевим відділенням Державного банку для отримання первинного пакета документів та консультації; формування статутного капіталу; подання заяви із трьома примірниками статуту товариства до повітових земських зборів; отримання дозвільних документів та призначення товариству земського інспектора; проведення загальних зборів товариства з метою обрання правління та початку діяльності [7, с. 21-27]. За цим алгоритмом протягом досліджуваного періоду на території Півдня України 656 товариств, з яких на Херсонщині – 357, Катеринославщині – 169, Таврії – 130 [32, с. 28-31]. Такий стан речей був обумовлений тим, що з середини ХІХ ст. південь перетворився на регіон товарного виробництва збіжжя, мав значно чисельніші прошарки заможних та середняцьких господарств. Представники останніх, будучи безпосередніми дрібними і головними виробниками сільськогосподарської продукції, потребували додаткових коштів, що могли бути отримані у вигляді позики [68, с. 139]. Саме південноукраїнські земства, на відміну від Чернігівського, Полтавського та Харківського, звітували про високі показники розвитку сільськогосподарської кооперації, а в останніх

трьох приймалися рішення про визнання безперспективності цього напрямку земської діяльності.

У діяльності кредитних та позиково-ощадних товариств чітко виокремлювалися два напрями. В основі першого – фінансового – знаходилася створена за сприяння земства позикова каса, у якій члени кооперативного об'єднання могли отримувати грошові кошти під 6-8% річних. Така ставка була для селян привабливою, оскільки лихварі давали позики під 40-60%. Дуже часто це робилося навіть під заставу не цього річного, а майбутнього врожаю [68, с. 41]. Відкриття позикової каси при товаристві, таким чином, позбавляло його членів від лихварської фінансової кабали. Отримання «дешевих грошей» для придбання реманенту, посівного чи будівельного матеріалу, худоби чи птиці, у важкі роки – для сплати державних податків, лікування, придбання продуктів харчування чи одягу, стало для селян не лише запобіжником від розорення, а й засобом підвищення господарського статку і життєвого рівня [33, с. 85]. Аналіз спектра витрат позичальників кас дозволяє стверджувати, що отримані кошти використовувалися на задоволення як господарських, так і споживчих потреб [68, с. 44].

Сутність другого – торговельного – напрямку функціонування позиково-ощадних та кредитних товариств полягала в акумулюванні їх членами продукції сільськогосподарського виробництва в партії більш-менш конкурентної ваги та якості. Об'єктом продажу товариств найбільш часто виступали збіжжя, соняшникове насіння, крупна та дрібна рогата домашня худоба, мед, віск, сушена та курінна риба [14, с. 53]. За сприяння земств селянські кооперативні об'єднання, у цьому контексті, ставали більш конкурентними на ринку збуту по відношенню до купців чи лихварів. Об'єднаний селянський капітал і врожай невеликими кроками починав витискати крупних одинаків трейдерів, що контролювали ярмаркову оптову торгівлю на Півдні України [52, с. 68]. Голови товариств за допомогою земських інспекторів виходили на замовників сільгосппродукції

омінаючи і ярмарок, і перекупників. Саме такий підхід не лише призвів до зниження в регіоні значення лихварства, а й уможливив отримання членами кредитних та позиково-ощадних товариств прибутків суттєво більшого розміру. Додамо, що максимальних обсягів торговельний напрям діяльності товариств отримав в роки Першої світової війни, коли на земства було покладено обов'язок організації постачання продуктів харчування до діючої армії [31, с. 24]. Візією земського сприяння розвитку кооперативного посередництва на селі виступала, таким чином, організація оптових закупівель та збуту продукції. Обсяги останніх визначалися системою транспортних і ринкових відносин. Як закупити за оптовими цінами машини, добрива, посівний матеріал, так і вигідно продати продукти сільськогосподарського виробництва окремим товариствам було не завжди під силу. Тому саме земські інспектори виявилися спроможними у вирішенні питань організації ефективного розподільчого механізму закупівель для груп кредитних та позиково-ощадних товариств [12, с. 51].

Успішність діяльності земств у сфері сприяння розвитку останніх в Україні обумовлювалася масовістю їх членів та проникненням у середовище місцевого селянства дрібнопідприємницької свідомості. Напередодні Першої світової війни кооперативним рухом лише на півдні було охоплено понад 60% сільського населення [23, с. 72-74].

Незважаючи на те, що створення сільськогосподарських спілок мало відбуватися в усіх земських губерніях України, найбільшого розповсюдження вони отримали лише на Півдні. З середини 1880-х рр. і до 1913 р. на території останнього повітові земські управи заснували 276 таких об'єднань, з яких 38% припадало на сільську місцевість Херсонської, 41% – Катеринославської та 21% – на три материкові повіти Таврійської губернії [31, с. 193-196]. Унаслідок незначної чисельності діяльність сільськогосподарських спілок формально охоплювала від однієї до декількох волостей. Але насправді можливість отримання їх послуг мали лише мешканці того села, де були розташовані земські склади чи прокатні стани.

Тобто, за вказівками земських ревізорів, в середньому членами цих спілок виступала лише незначна кількість – від 30 до 50 – осіб [33, с. 33].

Під час заснування сільськогосподарських спілок земства повинні були особливу увагу приділяти влаштуванню зразкових ділянок, ланів, зерносховищ, прокатних пунктів, бібліотек та лекторіїв, які перебували під публічно-управлінським контролем та повним утриманням повітових управ. До того ж, ці об'єднання в обов'язковому порядку безкоштовно обслуговувалися земськими агрономами, землемірами, агрономічними старостами, ветеринарами, помічниками агрономів [29, с. 34]. Земства Катеринославщини намагалися навіть зробити штатною одиницею посаду секретаря сільськогосподарської спілки, обов'язковою вимогою до якого стала наявність спеціалізованої фахової освіти. Для цього, наприклад, лише в 1907 р. Катеринославськими губернськими земськими зборами було субсидійовано 1500 крб. [31, с. 51].

При сільськогосподарських спілках малого радіусу дії інколи відкривалися благодійні та благодійно-позикові каси. Право на отримання беззаставної позики в них мали селяни та сільські ремісники, які опинилися на межі зубожіння та повного розорення. За допомогою в каси зверталися представники селянських низів внаслідок хвороби або втрати родиною головного годувальника, втрати житла після пожежі, невдалого ходацтва чи переселення тощо. За статутом отримані в них кошти поверталися без відсотків й лише за умов повного відновлення господарства. За дуже складних обставин отримана позика могла взагалі не повертатись. Окремими статтями передбачалися соціальні виплати без повернення для «непрацездатних та невиліковно хворих», «збіднілих жінок», «сільських учителів та вчительок» [37, с. 75].

Таким чином, в діяльності українських земств можна виокремити понад два десятки напрямів. Найбільш важливими серед них виступали адміністративний, фіскальний, обліково-контролюючий, розвитку та вдосконалення системи публічного управління, організації соціального

менеджменту та регіональних галузей економіки. Оскільки держава перекладала на органи земського самоврядування обов'язки вирішення питань місцевого рівня, то на плечі губернських та повітових земських установ лягли функції розвитку освіти, медицини, ветеринарії, сільськогосподарської кооперації, управління міграційними процесами, соціальної допомоги та соціальної роботи.

2.3. Соціальні образи та портрети діячів українських земств

В ході аналізу розвитку та становлення земського самоврядування в Україні важливо враховувати не лише системоутворюючий, а й людський фактор. Від людської діяльності залежить ставлення до тих або інших органів влади, міст і регіону. Саме представники органів земського самоврядування впливали на розвиток населених пунктів, їхній зовнішній вигляд, наявність інженерно-технічної інфраструктури; створювали життєвий простір для населення. Важливою є не тільки соціальна, релігійна та професійна приналежність, а й рівні соціальної поведінки представників земського самоврядування в Україні в досліджуваний час [26, с. 12].

Усім співробітникам земського самоврядування після обрання необхідно було складати присягу, за якою громадські обранці повинні бути гарантами певних духовних і етичних цінностей: чесності, працьовитості, благопристойності. У цій присязі співробітники земського самоврядування обіцяли повністю підпорядковуватися самодержавному правлінню та виконувати настанови й інструкції вищих посадових осіб. Причому форма присяги для земських діячів залишалася незмінною. Присягою співробітники земських зборів та управ підписувалися під тим, що вони становили найнижчу посаду в державному управлінні країною, що не узгоджувалося із самоврядною теорією самоврядування, а було ближчим до державної теорії [24, с. 17]. Своєю чергою гласні (депутати) й інші співробітники земського самоврядування не були професіоналами в публічному управлінні, термін

їхньої роботи був обмежений депутатським мандатом. Однак вони відігравали важливу роль, задавали характер і спрямованість функціонування губернських та повітових органів земського самоврядування, займали певне місце у формуванні норм і правил організації життєдіяльності співтовариства [36, с. 62].

У повсякденній практиці співробітники системи земського самоврядування регіонів України по-різному розуміли власні завдання, що спричинило їх розподіл на кілька типів залежно від особистої поведінки на посаді та внеску у вирішення громадських проблем. Наративні документи дозволяють реконструювати соціальні портрети співробітників земського самоврядування. Причина цього полягає і в різних рівнях писемності, освіченості, інтелігентності, цивільності гласних та службовців [33, с. 74].

Губернатору було надане право проводити ревізію земських управ, а також інших виконавчих органів і всіх підвідомчих земству установ. Перевірка дій та звітів управ належали земським зборам, але міністру внутрішніх справ надавалося право розробити підстави для підпорядкування грошових звітів управ ревізії місцевих контрольних установ [58, с.38].

Так, у 1900 р. голова Чернігівської губернської земської управи Ф.Уманець [7, с.46] з приводу доповіді ревізійної комісії мусив давати пояснення губернським зборам. У доповіді було сказано, що в 1897 р. голова мав 12 виїздів, пробув у від'їздах 184 дні, використав на поїздки 850 руб. 10 коп., в 1898 р. – 14 виїздів, 156 днів, витратив 621 руб. 16 коп., в 1899 р. переважно їздив голова, здійснив 10 поїздок, пробув у відрядженнях 149 днів. Крім постійних роз'їздів по губернії для вирішення різних питань та проблем земського господарства, він здійснив декілька щорічних поїздок до Києва, Петербурга та Москви, які пояснювалися наміром управи внести на збори питання про реорганізацію губернської лікарні, пенсійної каси тощо. «Щоб з упевненістю висловитися в такому суперечливому та складному питанні ...потрібно було багато побачити і порадитися зі знавцями справи» [27, с.16-17]. У відповідь на звинувачення він нагадав ревізійній комісії, що,

по-перше, будь-яка особа чи установа не може нормально вести своє господарство, не оглядаючи його і не порівнюючи з іншими господарствами. Господарство губернського земства в цьому відношенні не виняток. По-друге, подаючи доповідь на збори, ревізійна комісія зобов'язана знати, про що говорити, у даному випадку вона повинна була ознайомитися не з одними тільки рахунками, що потрапили їй на очі, а й зі справами і документами, що стосувалися поїздок голови. По-третє, «зустрівши непорозуміння (що часто залежить не від справи, а від голови того, хто не зовсім в ній розбирається), комісія була зобов'язана, згідно з правилами поведінки та нашими старими земськими звичаями, насамперед звернутися до мене і вже потім доповідати земським зборам» [66, с. 26-27].

Особа голови управи серйозно впливала на перебіг земських справ. Ф.Уманець був більш поміркованим головою губернської управи, ніж його попередник В.Хижняков, багатьох радикальних земців у період його головування не було помітно, сесії проходили спокійно. В цей період «Русская мысль» друкує критичний лист: «Земські справи в Чернігівській губернії носять зараз характер «хатньої суперечки», губернське земство є чимось недорозвинутим, яке знаходиться в процесі формування» [31, с. 70].

При наступних виборах управи проходила напружена боротьба, в результаті якої головою було обрано О.Свечіна (38 проти 23), а Ф.Уманець та Ф.Лизогуб виявилися забалотованими. З того часу спостерігається піднесення земської діяльності: збільшується шкільно-будівельний фонд, розробляється питання про дрібний кредит (1902 р.), губернське земство приходить на допомогу повітам у справі запрошення агрономів (з 1904 р.). Разом з тим губернське земство йде у перших рядах і в політичному русі того часу: подає клопотання про залучення земських виборних в урядові комісії (1903 р.) приймає 5 грудня 1904 р. відому адресу, в 1903-1905 рр. відбувається ряд сутичок з адміністрацією. В надзвичайну сесію 1905 р. управа О.Свечіна була майже одностайно переобрана (на знак протесту управа склала свої повноваження, після чого знову була обрана) [39, с. 38].

Нечітка визначеність статусу земських установ, сфери їх компетенції, взаємодії з адміністрацією, бюрократичні засади в управлінні органами самоврядування нерідко призводили до зловживань чиновників, перевищення влади службовців. Комісія Чернігівських губернських зборів факт перевищення влади головою Остерської повітової управи Александровичем визнала доведеним, але більшістю голосів вирішила до суду його не притягати [53, с.15]. В Олександрівському земстві було розглянуто доповідь управи про неправильність дій її попереднього складу за період з 1875-го по 1878 р., [26, с. 3-7] колишній голова Г. Синегуб та член управи Є. Жерліцин змушені були давати пояснення з цього приводу. Збори ухвалили винести їм догану [9, с. 11].

У 1882 р. гласний І.Василенко звинуватив голову Олександрівської повітової управи Н.Сікорського в тому, що друковані протоколи не відповідають оригіналам, що доповіді управи убогі, що господарча частина Лукашевської лікарні в безладді, а відстань між станціями Лукашевською та Любицькою визначена управою неправильно, і мало місце також несправедливе ставлення до службовців. Пояснення голови в цілому зводилися до того, що вказані Василенком упущення не являють собою нічого істотного, що вони можливі навіть при найуважнішому ставленні до справи. Збори визнали пояснення голови достатніми і більшістю (30 проти 3) прийняли рішення дебати з цього приводу припинити [14, с. 52].

В 1870 р. Чернігівські губернські збори ухвалили залишити без наслідків заяви гласного М. Міклашевського про перевищення влади головою Мглинських повітових зборів М. Неплюєвим і про незаконне займання ним посади голови зборів [55, с. 18].

Чернігівський гласний О. Ліндфорс [44, с. 59] звернув увагу зборів на те вкрай незручне становище, в яке були поставлені гласні при обговоренні питань через відсутність звіту управи і невідповідність багатьох матеріалів. З'ясувалося, що однією з причин запізнення звіту було залишення головою Іскрицьким своєї посади раніше, ніж закінчилися повноваження,

причиною чого стало отримання ним призначення на посаду віце-губернатора. Збори ухвалили висловити свій жаль з приводу того, що голова губерньської управи О. Іскрицький залишив земську службу раніше терміну його повноважень і не з'явився для подачі звіту про свої дії на посаді голови управи [58, с. 51]. Гласний П. Червинський [72, с. 37]. ставив у вину Іскрицькому, що той «з навмисним розрахунком перетворив земське обрання в засіб зробити адміністративну кар'єру» [39, с. 36].

У плані розвитку земської справи та політичної активності гласних серед земств Чернігівської губернії чи не самим найгіршим, за словами Б. Веселовського, було Суразьке земство. Гласний цього земства Н. Максимовський у 1881 р. так характеризував стан шкільної справи в повіті: «На величезному просторі повіту... стоять, як билинки в полі, сім хатин з голосним ім'ям: «Народна школа»... Не обманюючи себе,... можна сказати, що шкільної справи в повіті зовсім немає, а лише є одна малосхвальна вивіска: «Сім земських народних шкіл». Причиною ...є недбайливе ставлення земства до такого важливого питання. Небажання темного народу заводити в себе школи і посилати туди дітей – не може служити відмовкою». Він запропонував земству прийняти на свій рахунок утримання шкіл, організувати при школах бібліотеки і взагалі все докорінним чином реорганізувати. У 1883 р. він був обраний головою Суразької земської управи, але не затверджений, а головою до 1886 р. був В. Чернявський. Останній діяв, опираючись на волосних старшин, споював гласних-селян. У 1885 р. протестуючи проти його керівництва та поведінки, 16 гласних покинули збори. Позбавившись опозиції, партія Чернявського поквапилася звільнити трьох лікарів, збільшила йому самому платню і знизила податки на землі гласних-селян. Проте справа отримала несподіваний поворот. Чернявський, за велінням імператора, був усунутий з посади, і всі постанови зборів були визнані недійсними. Місце голови Суразької земської повітової управи посів Н. Максимовський [29, с.36]. Щодо інциденту з лікарями, то вони подали у відставку, вказуючи на небажання управи підписати з ними

контракт і взагалі посилаючись на знуцання з боку управи. Збори ухвалили управі контракт підписати і висловити лікарям подяку за тривалу службу [39, с. 58].

Огляд земського виконавчого механізму був би неповний, якщо не згадати про різних агентів, які обиралися земськими зборами на допомогу управам для завідування різними галузями земського господарства – попечителя лікарень, шкільні, санітарні, для нагляду за фельдшерськими пунктами, для нагляду за хлібозаготівельними магазинами тощо. Вибір уповноважених агентів відбувався згідно зі ст. 59 Положення про земські установи, яка перейшла в ст. 105 Положення 1890 р. Остання надавала земським зборам право обирати «осіб як з гласних, так із власників, які мають право безпосереднього голосу в земських зборах». Так, у 90-х роках Волчанське земство застосувало ст.105, щоб провести в управу В. Колокольцова, якого не затвердила адміністрація; так само вчинило Новозибківське земство щодо В. Чернолуського [19, с. 45].

У 1866 р. херсонський губернатор відмовив, без пояснення причини, у затвердженні обраного головою Єлисаветградської управи П. Зеленого. Повітові земські збори, скликані спеціально з цього приводу, вважали, що можуть підтвердити правильність обрання П.Зеленого новою постановою. Губернатор знову відмовив у затвердженні і повідомив, що справу він подав на розгляд вищої інстанції. Про подальший рух з цього приводу повітовій управі не повідомлялося, і П.Зелений продовжував виконувати обов'язки голови до вересня 1868 р., коли і був переобраний на наступний трирічний термін та затверджений новим херсонським губернатором С. Старинкевичем [11, с. 95].

Про незатвердження на посаді голови Мглинської повітової земської управи К. Байдаковського згадував у спогадах В. Хижняков. З уведенням земських установ вся земська справа в повіті потрапила до рук групи дворян, великих землевласників, які переслідували виключно власні інтереси, для втілення яких ці пани не цуралися ніяких засобів. Утиски селян, які

знаходилися через крайню бідність у повній економічній залежності від цих верховодів, залякування їх через мирових посередників і поліцію, приховування від них прав на участь у земських виборах, залучення до виборів тільки таких, на обрання яких пануюча партія могла цілком розраховувати, - все це пускалося в хід, щоб не випустити зі своїх рук земських посад і впливу на земські справи. А створене цими особами злиденне становище сільського населення з кожним роком усе погіршувалося, та це мало кого з них турбувало. Весь тягар численних натуральних повинностей лежав тільки на плечах сільських станів. Ні для народної освіти, ні для організації медичної допомоги в селах не робилося рішуче нічого [79, с. 81].

У такому стані застав повіт перед земськими виборами 1871 р. місцевий землевласник К. Байдаковський. Після закінчення університету і досить тривалої відсутності він повернувся і був вражений тими порядками, які панували в земських і судових справах. Він відважився вступити в боротьбу з пануючою несправедливістю. Знаючи силу своїх противників, він діяв дуже обережно. В бесідах зі своїми односельчанами, він роз'яснював їх права і намагався підготувати тих до свідомої участі у виборах. Багато хто з дворян-землевласників, які бачили всі зловживання пануючої партії, але не наважувалися відкрито виступити проти неї, поставилися зі співчуттям до прагнення Байдаковського вивести справу на прямий і чесний шлях. Коли настали вибори, вони не мали вже колишнього домашнього характеру, бо в них брали участь не тільки прихильники всесильної до того часу компанії дворян. Як наслідок виборів, виявилася повна поразка тих, хто так довго тримав увесь повіт у своїх руках. Склад земських зборів зовсім змінився, і Байдаковського обрали головою повітової управи. Але не маючи змоги чесно і відкрито боротися з впливом, якого він набув, його противники застосували звичайні свої прийоми. Вони звернулися з доносом, у якому стверджували, що він підбурював селян проти дворян, закликав їх до опору межуванню і

несплати податків, схилив підкупамі виборців на свою користь. У результаті Байдаковський на посаді голови управи не був затверджений [48, с. 17-19].

У 1881 р. Сенат на клопотання Пирятинського повітового земства пояснив, що особа, яка обрана земськими зборами головою повітової управи, стає до виконання своїх обов'язків негайно після обрання і не чекає затвердження на посаді губернатором [27, с. 83].

У 1883 р. А. Заленський, коли його переобрали головою Полтавської губернської управи, спочатку не отримав затвердження, яке відбулося лише після повторного обрання і клопотання земства [23, с. 83]. У цьому клопотанні говорилося про те, що «знову обраний на посаду голови губернської управи буде постійно дотримуватися духу і напрямку, які завжди були притаманні Полтавському земству і, усвідомлюючи, безумовно, повну солідарність з урядом, буде прагнути до збереження належних відносин з усіма його органами». Далі збори висловили співчуття до виявленого А. Заленським шкодування «з приводу сумного зіткнення» з губернатором. У своїй промові А. Заленський вказав, що «про розлад його з урядовими переконаннями не може бути й мови», те саме слід сказати і про ставлення до адміністрації: «з абсолютно чистою совістю» він стверджував, що «в своїх прагненнях не тільки не йшов в розріз з адміністрацією, а швидше шукав поради і часто ставив під контроль адміністративної влади свої припущення й наміри в досягненні загальної мети». Сутичку з губернатором Заленський пояснював своїм «палким ставленням» до справи. На кінець він висловив «глибокий сум», що ця обставина спричинила стільки ускладнень, що він, нарешті, «ніколи не зрадить і залишиться вірним гаслу злагоди в діях адміністрації і земства» [39, с. 91].

У 1886 р. обраного на посаду голови Борзенської повітової управи Г. Вовк-Карачевського уряд не затвердив; коли ж його обрали членом Чернігівської губернської управи, то за імператорським наказом його усунули і з цієї посади [44, с. 60].

До 1890 р. це були поодинокі факти незатвердження голів управ. З 90-х років кількість незатверджень зростає: 1892 р. – голова Чернігівської повітової В. Варзар [15, с. 84], 1891 р. – член Катеринославської губернської управи В. Кисличний, 1894 р. – член Єлисаветградської М. Бар, 1900 р. – голова Ялтинської, а в 1905 р. член Таврійської губернської управи кн. В. Оболенський, 1901 р. – член Кременчуцької М. Питленко, 1906 р. голова Євпаторійської О.Булгаков, у 1907 р. – член Старобельської М. Струков, 1908 р. – голова Волчанської В.Колокольцов, 1909 р. – голова Сімферопольської управи Е. Мурзаєв і член цієї ж управи М. Гуналі [39, с. 57], 1915 р. – голова Чернігівської повітової Є. Малявка [35, с. 85].

За ст.107 Положення про земські установи 1890 р., при своїй незгоді затвердити ту чи іншу особу на посаді губернатор зобов'язаний був сповістити про це управу у двотижневий термін, неотримання від нього такої відповіді визнавалося за виявлену ним згоду на ухвалення даної особи на посаді. Проте у практичній роботі ця стаття ігнорувалася, й управи постійно очікували – інколи по кілька місяців – відповіді губернатора. У свою чергу, останні нерідко повідомляли, що ними не зібрані необхідні відомості, а тому особа не може бути допущена до служби. У 1900 р. Конотопська повітова і в 1902 р. Чернігівська губернська управи заявляли про необхідність змусити адміністрацію виконувати вимоги закону у двотижневий термін. За скаргою Чернігівського земства справа дійшла до Сенату, який пояснив, що 107 стаття повинна тлумачитися в найобмеженішому значенні, що недопустимим є повідомлення з боку губернатора про неможливість для нього виявити згоду до отримання відомостей про особу; для управи достатньо і повідомлення про позитивну незгоду тощо [51, с. 36].

Представництво населення губернії чи повіту в губернських земських зборах реалізовувалося через діяльність обраних гласних – сучасна калька депутатів обласної чи районної ради. Нарівні з гласними головам земських зборів надавалося право вносити в управу ті чи інші пропозиції. Вони

попередньо затверджували доповіді, що вносилися на слухання, а також були відповідальними за передання їх до друку [60, с. 89].

Перейдемо до характеристики соціальних портретів службовців земств та земських гласних, які чітко можна ототожнити з сучасними посадовими особами місцевого самоврядування і депутатами обласних та районних рад. Аналіз літератури дозволяє виокремити декілька їх різновидів. Соціальний портрет службовця або гласного системи земського самоврядування виступає основою для моделювання соціально-психологічного портрету та соціального образу місцевої бюрократії в Україні.

Найбільш поширеним протягом досліджуваного періоду був такий соціальний портрет діячів земського самоврядування, який умовно можна назвати «егоцентричним». Він виражався в проявах конфліктності земських гласних чи службовців, у ненормативному апатичному, байдужому ставленні до покладених громадських обов'язків, що проявлялося в написанні скарг один на одного, відсутністю на робочих місцях або у деструктивних (вихід за межі наявних норм, правил поведінки, посадових інструкцій), дисфункціональних (некомпетентність, нецільове використання бюджетних коштів, безграмотність) та індивідуально-цільових (обкладення подвійними та потрійними повинностями міського населення, продаж громадського майна та інтереси особистого збагачення) формах повсякденної поведінки [67, с. 125].

У багатьох гласних земських зборів виникало невдоволення від громадських обов'язків із різних причин: низькі прибутки, неможливість займатися власним бізнесом, недосконалість законодавства, низька громадська оцінка. Стимулом до здійснення діяльності виступала лише матеріальна зацікавленість. Тим більше, що депутати використовували бюджет губерньського чи повітового земства для власного забезпечення (стаття «утримання органів земського управління»), на що йшло 10 %. Були відомі й інші методи збагачення. Наприклад, шляхом установа додаткових податків і повинностей для місцевого населення, збори яких

оминали земські кошториси й потрапляли напряду до кишень земських чиновників [69, с. 91]. Також поширеним явищем в українських губерніях та повітах було подвійне та потрійне оподаткування, тобто підвищення вже наявних податків. Virізнялись діячі у своїй діяльності казнокрадством і нецільовим використанням громадських грошей. Так, наприклад можна привести випадок, коли двоє співробітників самоврядування списали з земського повітового бюджету 3 528 руб.394 нібито на користь наказу громадського нагляду, але використали їх на власні потреби, за що Херсонським судом були покарані на кілька років виправних робіт. Цим самим земські службовці намагалися зберігати зовнішній благопристойний вигляд, відповідно всіляко приховували результати власної діяльності, а тих, хто виводив їх на чисту воду, різними засобами підставляли та розоряли, знищували торговельні лавки й інше [38, с. 116].

Натомість носій другого соціального портрету – працюючий земський службовець чи гласний – виступав в образі «жертвовного ягняти», коли егоцентристи всіма засобами намагалися усунути його від участі в управлінні громадськими інтересами. Наприклад, голову Одеської повітової земської управи в 1796 р. у прямому сенсі били лицем об стіл, щоб самостійно не займався громадськими справами, а співробітники одеського повітового земського самоврядування, купці П. Варватов і О. Сапожников, були ув'язнені й жорстоко побиті поліцейськими за те, що написали в сенат скаргу на неправомірні дії губернатора в справі винного відкупу [4, с. 99].

Загалом діяльність на громадських посадах представників «егоцентричного» образу жодної користі для громадськості та держави не приносила, оскільки була сконцентрована тільки на власному збагаченні. Поширеним явищем була маніпуляція міською земельною власністю у співробітництві з поліцією майже в усіх повітах Південної та Лівобережної України. Наприклад, селянам здавали в оренду землі на рік, а після того, як ті вирощували врожай, гласні приходили й за допомогою поліції відбирали врожай та продавали, а отримані гроші привласнювали [14, с. 105].

Такі явища, як корупція, казнокрадство, ніколи не полишали українське чиновництво, у багатьох випадках їх приховували, заповнюючи графу в земському повітовому чи губернському бюджеті «різне», до якої потрапляли шалені кошти (від 5 до 10 % загального бюджету) і які ніколи детально не розписувалися. Були й випадки, коли працівники земських управ хотіли працювати, але їм заважали формальними та бюрократичними засобами. Зокрема, секретар Павлоградської повітової земської управи Ф. Торпанов мав бажання чесно виконувати свої обов'язки, за що й був жорстоко побитий поліцмейстером Погоржельським. Довгих чотири роки (1831–1834 рр.) вирішувалася справа в Катеринославському губернському суді, й лише скарга Ф. Торпанова міністру юстиції Д. Дашкову, дозволила зрушити справу з місця [54, с. 73].

Третій різновид соціального портрету службовця органів земського самоврядування може бути названий «конформіст». Основною характеристикою останнього є пристосування до чинних порядків, відсутність бажання будь-що змінювати, недостатньо сумлінне ставлення до покладених громадських обов'язків. У цьому випадку стимулом до праці виступав індивідуальний інтерес нічого не робити. Представники цієї поведінкової моделі були повністю задоволені наявним ладом і не вважали за потрібне будь-що змінювати у власному, громадському або державному житті. Вони були цілком пристосовані до вигідної ситуації й відчували себе абсолютно комфортно, особливо, якщо не потрібно було щось робити. Необхідну роботу ніколи не виконували, навіть із затримкою, вважаючи, що це абсолютно нікому не потрібно, й що вони не отримають жодного покарання. Загалом носії такого соціального портрету знаходились у повітових управах або їх заштатних службах. Прототипи цього соціального портрету були малоосвіченими або намагалися представити себе такими [23, с. 82]. Подібні факти були відомі й у губернських земських управах, але в повітових справа виглядала серйозніше. Так, наприклад, в Ананьєві та Овідіюполі земські працівники взагалі на роботу не приходили. В

Єлисаветграді існував безлад у діловодстві земської управи. Тому в голови Одеської повітової земської управи Зеленого П. склалось враження, що саме з діловодством представники єлисаветградського самоврядування взагалі не були знайомі. Цікавий факт був відмічений в Мелітополі. Людина, яка займалася діловодством, виявилася абсолютно неосвіченою і, зрозуміло, це негативно означилось на діяльності повітової земської управи. У повітах Катеринославської, Таврійської, Чернігівської, Полтавської, Харківської губерній робота органів земського самоврядування значно уповільнювалась саме через наявність таких представників, яких усе влаштовувало і, які вважали, що працювати взагалі не потрібно. Єдине, що робили, так це писали скарги один на одного або на добропорядних депутатів земських зборів, приводи до яких були здебільшого вигаданими [27, с. 61]. Примітним фактом є те, що зазначений тип поведінки нікого із сучасників не шокував, навіть знаходилося багато захисників. На зламі XIX – XX ст. це явище зберігалось і процвітало у більшості повітових земських управ України, такі діячі безцільно, безкарно проживали життя за громадський кошт [73, с. 211].

Четвертий соціальний портрет слід охарактеризувати як «працьовитий» або «меценатський». В цьому контексті слід підкреслити, що в історії земських установ є багато прикладів відданих своїй роботі гласних та службовців, котрі весь час постійно працювали над удосконаленням місцевого життя. Приклади їх професійних вчинків є присвяченням усього свого життя для поліпшення громадського побуту. Вони були активними учасниками дискусій у залах губернських та повітових зборів і почувалися досить самодостатніми особами. Таких представників земств можна визначити як супернормативних (винятково сумлінні) у діяльності. Вони і в повітових управах дуже активні, фінансували благодійні заходи, брали участь у різних комісіях і комітетах, займалися публіцистичною діяльністю та створювали позитивну рекламу для образу земського самоврядування [29, с. 11]. Місцеві мешканці називали таких представників «батьками земств». Вони завжди отримували задоволення від громадської діяльності, а тому їх

каденція тривала досить довго. Можна сказати, що вони перетворювали статус виборної посади на професійну діяльність, оскільки все життя працювали в земських зборах та управах. Стимулом для їхньої діяльності виступали саме громадський інтерес, розвиток повіту чи губернії, будівництво, модернізація життєвого простору та інше. З іншого боку, участь у земському самоврядуванні приносила їй певну перевагу. Особливе зацікавлення викликала посада земського ділянкового начальника. Відомі випадки, коли купці всіма можливими засобами прагнули зайняти цю посаду, що додавало їм авторитету в суспільстві й забезпечувало перевагу веденні комерційної діяльності [70, с. 148]. Але разом із усіма негараздами були відомі земські діячі, які завжди намагалися бути корисними громадськості та старанно виконували свої обов'язки на громадських посадах [52, с. 23].

Таким чином, земське самоврядування в українських губерніях, хоч і знаходилося під значним впливом адміністративної опіки, проявляло значно вищі показники самостійності в роботі ніж в інших регіонах Російської імперії. Хоча органи державного адміністрування завжди ставили земства в підпорядкованість, із різним ступенем залежності, але це не знижувало значення земських управ та зборів у принципі. Земські управи діяли як виконавчі органи місцевого самоврядування, тому що була створена і ефективно працювала мережа установ, підпорядкованих управі. Важливою складовою реалізації демократичної основи земств було здійснення губернськими і повітовими зборами контролю за діяльністю земських управ та чіткий розподіл функціональних обов'язків між службовцями. Нечітка визначеність статусу земських установ, сфери їх компетенції, взаємодії з державною адміністрацією, бюрократичні засади в управлінні органами самоврядування нерідко призводили до зловживань чиновників, перевищення влади службовців. Земський виконавчий механізм, незважаючи на його недоліки, давав змогу реалізувати чимало корисних для народу проектів в галузі освіти, медицини, сільського господарства тощо. Результативність земських установ багато в чому залежала від високих

особистісних якостей кращих представників української інтелігенції, компетентність і чесність яких створювали умови для виконання намічених планів, що не залишались лише на папері, а втілювалися в життя.

Протягом 1864-1918 рр. в структурних елементах губернських та повітових земств України не склався єдиний соціальний образ та портрет гласного чи службовця. За архетипом повсякденної професійної поведінки діячів системи земського самоврядування в Україні можна поділити на егоцентричний, конформістський, працьовитий, меценатський, «батьки земств». Надмірна зацікавленість місцевої державної адміністрації військово-поліцейськими функціями створювала умови для розвитку ініціативності в органах земського самоврядування. Це стало поштовхом для раціоналізації буденної діяльності як депутатів, так і посадових осіб місцевого самоврядування. Саме серед останніх було багато осіб, які намагалися діяти по-модерному, по-новому, які першими виступали проти адміністративної опіки, за автономізацію, демократизацію земств. Але поряд з інституціоналізацією раціональних соціальних регуляторів повсякденної поведінки в діяльності органів земського самоврядування значне місце займали бюрократизм, апатичність, казнокрадство або нецільове використання бюджетних коштів.

РОЗДІЛ 3

ПРАКСЕОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТРАДИЦІЙ ЗЕМСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

3.1. Результати пошуку традицій функціонування земських зборів в діяльності обласних та районних рад сучасної України

Традиції земського самоврядування в публічному управлінні сучасної України чітко простежуються в межах проведення історичних паралелей між діяльністю губернських та повітових земських зборів, з одного боку, а з іншого – сучасних обласних та районних рад. Пошук цих традицій ми проводимо виходячи з принципів наявності реліктів земського самоврядування в принципах та порядку діяльності представницьких органів місцевого самоврядування. Серед них не лише схожість, а й високий рівень однаковості простежується в таких спектрах як принципи обрання депутатів, порядок скликання сесій та проведення засідань, організаційно-правові засади діяльності комісій та комітетів [71, с. 89].

Зупинимось на характеристиці принципів та правових норм обрання гласних земських зборів та депутатів обласних і районних рад. У систему земських установ входили виборчі з'їзди, яким належало раз у три роки визначати як персональний склад корпусу повітових гласних, так і власне земства. За регіонами вони поділялися на повітові та губернські, що, у свою чергу, складалися із земських зборів та земських управ. Першим належала загальна розпорядча влада і нагляд за виконавчими органами, а другі безпосередньо завідували справами земського господарства й управління. Земські збори скликалися, як правило, раз на рік, восени, і складалися з гласних: повітових, які обиралися безпосередньо виборчими зборами і волосними сходами, та губернських, які обиралися повітовими зборами із числа їх гласних. Гласні як повітових, так і губернських земств обиралися непрямим голосуванням. Непрямі вибори членів губернських зборів мали

одну важливу перевагу: кандидати висувалися не навмання, а колегами – повітовими гласними, кожен з яких вже встиг якийсь час попрацювати разом з претендентом на ці збори і дізнатися про його ділові та особисті якості [33, с. 41].

Стосовно виборів депутатів обласних та районних рад в сучасній Україні, то відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» прийнятого Верховною Радою України 14 липня 2015 року № 595-VIII місцеві вибори можуть бути: черговими; позачерговими; повторними; проміжними або першими [65, с. 11].

Чергові місцеві вибори проводяться одночасно на всій території України в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень рад обраних на попередніх чергових місцевих виборах. Рішення про проведення чергових виборів депутатів обласних, районних приймається Верховною Радою України.

Позачергові місцеві вибори призначаються Верховною Радою України у разі дострокового припинення повноважень обласної чи районної рад, а також в інших випадках, передбачених законами України. Таке рішення приймається Верховною Радою України не пізніше ніж у дев'яностоденний строк з дня дострокового припинення повноважень відповідної ради [13, с. 21].

Повторні вибори депутатів (депутата) у відповідному багатомандатному, одномандатному виборчому окрузі призначаються відповідною територіальною виборчою комісією в порядку, встановленому Законом України «Про місцеві вибори», у разі визнання відповідних виборів у цьому виборчому окрузі такими, що не відбулися, з підстав, визначених цим Законом, чи в разі визнання особи, обраної у відповідному одномандатному виборчому окрузі депутатом, такою, яка відмовилася від депутатського мандата у відповідному одномандатному виборчому окрузі. Чергові місцеві вибори призначаються не пізніше ніж за 90 днів до дня

виборів, позачергові місцеві вибори призначаються не пізніше ніж за 60 днів до дня виборів [43, с. 11].

Виборчий процес розпочинається за 50 днів до дня чергових, позачергових місцевих виборів. Повторні місцеві вибори призначаються на останню неділю шістдесятиденного строку з дня прийняття рішення про їх призначення, а виборчий процес розпочинається за 50 днів до дня повторних місцевих виборів. Місцеві вибори призначаються в сучасній Україні на неділю.

Перейдемо до характеристики порядку обрання голів земських зборів, з одного боку та обласної та районної ради – з іншого.

Головував на губернських зборах, як правило, губернський предводитель дворянства, якщо для цього не було призначено відповідної особи «зверху», а в повітовому – повітовий предводитель, а де не було дворянських виборів – голова повітового з'їзду [75, с. 51].

В сучасній Україні голова районної чи обласної ради обирається відповідною радою шляхом таємного голосування з числа її депутатів на строк повноважень ради. Голова ради здійснює свої повноваження до припинення ним повноважень депутата ради відповідного скликання. Голова ради вважається звільненим з посади з дня припинення ним депутатських повноважень або повноважень голови. Голова ради працює у раді на постійній основі, не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють

інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді)) [83, с. 39].

Далі зупинимось на питанні проведення голосування під час діяльності земських зборів та сучасних обласних і районних рад.

Для необхідного кворуму зборів потрібна була присутність не менше половини гласних, які мали право вирішального голосу. Проте, згідно з циркуляром від 13 грудня 1902 р. він визначався лише половиною кількості обраних гласних. За таких умов особи, що з'явилися на збори і брали в ньому участь офіційно, не виключалися. Внаслідок цього створювалася така картина, коли склад зборів визнавався законним за умови прибуття 30 осіб – 15 осіб, що брали в ньому участь офіційно, і 15 гласних, кількість яких, на думку управи, навряд чи відповідала інтересам правильного обговорення питань земського господарства. [44, с.15].

Для законності засідань земських зборів вимагалася присутність не менше половини кількості гласних, визначеної розкладом (за Положенням 1890 р. – не менше третини). Гласні не повинні були без поважних причин ухилятися від присутності на зборах, і за порушення цього вони могли підлягати стягненням за постановою зборів, що мала прийматися двома третинами голосів. Серед стягнень переважали зауваження, грошові штрафи до 75 руб. і тимчасові відсторонення від участі в зборах, але на термін не довше, ніж до наступних виборів [58, с. 36]. Якщо збори не відбувалися через неприбуття законної кількості гласних, то вони скликалися повторно, а в разі неприбуття потрібної кількості гласних і на другі збори, всі доповіді земської управи, що потрібно було розглянути, подавалися губернатору, який, у свою чергу, направляв до виконання ті з них, з якими погодився, а з іншими чинив як з опротестованими ним постановами зборів. Тобто через абсентеїзм гласних діяльність земств нерідко перетворювалася на формальність, а важливі справи місцевого самоврядування вирішувалися декількома чиновниками, до того ж так, як це потрібно було владним структурам [63, с. 21].

З огляду на те, що в губернських земських зборах стало важко утворити кворум, Сенат у 1901 р. видав роз'яснення, де наголошувалося на тому, що предводителям дворянства та інші особи, які беруть участь у зборах за посадою, користуються правом вирішального голосу. Це, звичайно, прискорювало хід справи, але призвело до того, що інколи важливі в інтересах населення питання вирішувалися більшістю, яка складалася не з виборних представників цього населення, а з осіб, які у більшості своїй турбувалися про власні інтереси і були цілком байдужими до земських завдань і обов'язків [17, с. 112].

В сучасних обласних та районних радах України прийняття рішень з питань формування та внесення змін до порядку денного сесії відбувається за процедурою, визначеною статтею 54 Регламенту. Рішення з питань порядку денного вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість депутатів від загального (кількісного) складу ради. Рішення з процедурних питань (спосіб голосування, зміна черговості розгляду питань, повернення до розгляду питання, надання слова особі, що не є депутатом, продовження часу виступу тощо) приймаються, якщо за них проголосувало не менше третини присутніх на пленарному засіданні депутатів. Після закінчення голосування головуєчий на пленарному засіданні ради оголошує його результати і прийняте рішення [80, с. 15].

Лічильна комісія ради обирається для організації голосувань ради і визначення їх результатів. Лічильна комісія ради підраховує голоси під час таємного голосування за допомогою бюлетенів за дорученням ради, у разі необхідності, встановлює присутність депутатів ради на пленарному засіданні ради, а також розглядає звернення депутатів ради, пов'язані з порушенням процедури голосування чи іншими перешкодами в голосуванні. Лічильна комісія ради обирається радою з числа депутатів ради з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських груп та фракцій ради шляхом відкритого голосування більшістю голосів присутніх на сесії депутатів за списком з одночасним затвердженням голови та

секретаря лічильної комісії. До складу Лічильної комісії не можуть входити депутати ради, кандидатури яких запропоновані для обрання (звільнення) на керівні посади ради та інші посади, обрання (звільнення) яких здійснює рада. Голова Лічильної комісії розподіляє обов'язки щодо підрахунку голосів між членами Лічильної комісії та оголошує результати голосування з кожного питання. Засідання Лічильної комісії ради проводяться гласно і відкрито. У роботі Лічильної комісії ради не можуть брати участь депутати Ради, кандидатури яких внесено для голосування. Лічильна комісія може бути постійною, про що рада приймає відповідне рішення. У разі відсутності або відмови когось із членів Лічильної комісії брати участь у її роботі рада обирає іншого члена Лічильної комісії замість відсутнього або того, хто відмовився в ній працювати. Рішення Лічильної комісії ради приймаються простою більшістю голосів членів комісії від її загального складу [24, с. 48].

Слід також звернути увагу на регламент проведення сесій в земських зборах та сучасних місцевих радах.

Земські збори поділялися на чергові, що скликалися раз на рік, і на надзвичайні, що збиралися в разі потреби [67, с. 11].

Районна та обласна рада проводить свою роботу сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради.

У сучасних умовах перша сесія новообраної ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через два тижні після реєстрації новообраних депутатів ради в кількості, яка забезпечує повноважність складу ради відповідно до статті 45 Закону. Перше пленарне засідання першої сесії відкриває голова зазначеної територіальної виборчої комісії, який інформує раду про підсумки виборів депутатів. Першу сесію новообраної районної чи обласної ради скликає відповідна територіальна виборча комісія не пізніше як через два тижні після реєстрації новообраних депутатів ради у кількості, яка забезпечує повноважність складу ради відповідно до статті 45 Закону. Перше пленарне засідання першої сесії

відкриває голова зазначеної територіальної виборчої комісії, який інформує раду про підсумки виборів депутатів. З моменту визнання повноважень депутатів ради нового скликання рада обирає тимчасову президію з числа депутатів ради в кількості не більше п'яти осіб – представників партій (блоків), які набрали найбільшу кількість голосів на виборах. Члени тимчасової президії по черговою головувають на пленарних засіданнях ради до обрання голови ради. З часу обрання голови ради він веде пленарні засідання ради відповідно до вимог Закону та регламенту ради [81, с. 12].

Наступні сесії районної чи обласної ради скликаються головою відповідної ради. Сесія ради скликається в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок та надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності – не рідше ніж один раз на місяць.

Далі охарактеризуємо принципи діяльності комісій земських зборів, з одного боку і комісій та комітетів обласних та районних рад сучасної України – з іншого.

Велике значення в діяльності земств мали комісії, що створювались з 70-х років для перевірки земської діяльності. Вони працювали протягом календарного року. У 90-х роках такі комісії діяли в усіх земствах Лівобережної та Південної України. Беручи до уваги позитивний досвід їхньої роботи, у деяких земствах постійні ревізійні комісії створилися за напрямками діяльності: загальна, з розкладки натуральних повинностей, з медичних питань тощо (див. підрозділ 2.2.). Існував і територіальний розподіл діяльності в ревізійних комісіях. Звичайно, члени останніх розподіляли між собою для ревізії різні галузі земського господарства. Комісії були також і формою залучення широких кіл гласних до розробки проблем розширення повноважень у місцевих органах самоврядування [25, с. 94].

Враховуючи важливість окремих комісій, їх вплив на стан справ у повіті та губернії, за Положенням 1890 р. ревізійні комісії почали обиратися

губернськими і повітовими зборами. Керуючись цим законом, губернські збори формували ревізійні комісії в кількості 4 чоловік, а з 1882 р. – з 6 губернських гласних. Що стосується бюджетних комісій, то до їх складу входили всі голови повітових управ як особи, що близько знайомі зі справами земств, а з 1909 р. в цю комісію включався весь склад ревізійної комісії [59, с. 32].

В сучасній Україні збереглися ті самі принципи функціонування комісій обласних та районних рад. Постійні комісії ради є органами ради для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради та виконавчого комітету. Постійні комісії ради обираються з числа депутатів на першій сесії ради нового скликання на термін її повноважень. Комісія проводить свою роботу у формі засідань, які відбуваються у визначені нею дні і години [13, с. 77].

Охарактеризуємо тепер принципи та порядок проведення засідань досліджуваних представницьких органів місцевого самоврядування.

Губернські і повітові земські збори були першими виборними представницькими органами Російської імперії, побудованими на певних демократичних засадах. У перші роки своєї діяльності вони відзначилися значним інтересом до вирішення численних проблем місцевого життя, а самі напрями земської діяльності були далекими від партійно-політичних та станових питань. Активність земств помітно знизилася наприкінці століття, коли кращі їхні ініціативи та загальногуманістичні починання натикалися на глуху стіну непробивної імперської чиновницької бюрократії. Намагаючись підпорядкувати земські зібрання своєму впливу і контролю, адміністративні органи не тільки очолювали їх роботу, а й втручалися в процес добору земських гласних, визначали регламент їх роботи, а також коло питань, що виносилися на обговорення [54, с. 11].

Внутрішній розпорядок зборів встановлювався їх учасниками. Деякі з прийнятих правил передбачали, що збори повинні проходити гласно, а тому

дозволялося стороннім бути присутніми в залі засідань, але не інакше як за перепустками – для уникнення великого напливу публіки, що могло заважати правильному ходу засідань; вхід же на хори дозволявся без перепусток. Гласні, що бажали висловитися, мали попередити про це голову, який призначав чергу; пропозиції чи міркування гласних подавалися насамперед голові, який і заносив їх до почергового списку на обговорення зборів. А ті, що були незгодні з постановами більшості, мали право оговоритися при підписанні словами «при міркуванні»; останнє подавалося голові наступного дня і після затвердження журналу засідання, приєднувалося до нього [25, с. 45-46]. Правилom проведення засідань губернських зборів було те, що їх завжди відкривав губернатор. Голова земських зборів користувався широкими правами, він формував порядок денний, давав оцінку діям управи, стежив, аби доповіді, що виносилися на обговорення, відповідали закону. Користуючись необмеженими правами, деякі голови земств допускали зловживання своїм становищем. На це вказували гласні на засіданнях губернських земських зборів.

Земські збори, повітові та губернські забезпечували представництво усіх соціальних станів в місцевому управлінні. Перебіг зборів здійснювався на максимально можливих у тих історичних умовах демократичних засадах. Збори стали ареною боротьби чесних народних обранців з формалістами, яким байдуже було до нагальних потреб народу і які в той же час допомагали владним структурам узаконювати через земські збори вигідні їм рішення. Особливі міркування гласних мали обмежений характер, але були формою тиску на органи державного управління та адміністрування. Обговорення на засіданнях земських зборів питань, що мали загальнодержавне значення набувало широкого суспільного розголосу, сприяло розвитку політичної активності населення. Важливу роль у веденні справ відігравали постійні комісії як реальні демократичні інституції [63, с. 51].

Щодо порядку проведення засідань обласних та районних рад сучасної України слід зазначити наступне. Згідно з існуючим законодавством,

пленарне їх засідання розпочинається о 10-й годині і закінчується о 18-й годині, якщо не буде прийняте інше рішення радою чи головою ради. Перерва в роботі засідань робиться через кожні дві години на 20 хвилин. Перерва на обід встановлюється з 14 до 15 години. Рада має право прийняти рішення про зміну часу проведення засідань. Ведення пленарних засідань Пленарні засідання ради веде голова ради або перший заступник голови чи заступник голови [68, с. 27].

Тривалість і регламент роботи сесії встановлюються радою, виходячи з кількості і особливостей питань, які розглядаються. Час для доповіді, співдоповіді та заключного слова встановлюється сесією за домовленістю з доповідачем та співдоповідачем, але не більше однієї години для доповіді, 20 хвилин для співдоповіді та 5 хвилин – для заключного слова. Виступаючим в обговоренні надається до 7 хвилин, для повторного виступу в дебатах з одного і того ж питання, виступів при обговоренні проєктів рішень, кандидатур, порядку ведення засідання, з мотивів голосування, для заяв, внесення запитів, питань, пропозицій, повідомлень та довідок – до 3 хвилин. Для виступів із депутатськими запитами надається до 5 хвилин. У необхідних випадках головуєчий має право за згодою не менше третини присутніх на пленарному засіданні депутатів продовжити час для виступу. Наприкінці пленарного засідання ради відводиться до 30 хвилин для оголошення депутатами звернень, заяв, пропозицій громадян та їх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення; коротких (до 3 хвилин) заяв і повідомлень депутатів, депутатських запитів [83, с. 25].

Пленарні засідання ради є відкритими. На пленарних засіданнях ради можуть бути присутніми народні депутати України, представники обласної державної адміністрації, начальники обласних управлінь, міські голови, голови районних рад та районних державних адміністрацій, посадові особи виконавчого апарату ради, акредитовані представники ЗМІ, запрошені керівники підприємств незалежно від форм власності, установ і організацій області, представники політичних партій, громадських організацій,

громадяни. Жителі області, які з власної ініціативи бажають бути присутніми на пленарному засіданні ради, допускаються до сесійної зали на підставі паспорта або іншого документа, що відповідно до закону посвідчує особу. Жителі інших регіонів України мають право бути присутніми на пленарному засіданні ради за наявності вільних місць та допускаються до сесійної зали на підставі паспорта або іншого документа, що відповідно до закону посвідчує особу. У період проведення карантинних чи інших обмежувальних заходів пленарні засідання Ради відповідно до розпорядження голови ради можуть проходити за участі обмеженого кола присутніх та/або без запрошених осіб [63, с. 38].

Голови земських зборів стояли на варті інтересів держави. Всілякі намагання представників різних верств населення обговорити і внести пропозиції що змін у державному правопорядку, як то, скажімо, розширення земського представництва, головами зборів не допускалися [29, с.71-72]. На знак намаганням голів земств підмінити колегіальність власним диктатом, сконцентрувати в одних руках владу законодавчу і виконавчу в українських земствах посилювалися виступи проти суміщення посад голів зборів з посадою голови земської управи.

Обговорення питань та прийняття рішень безумовно залежало від особового складу земських зборів. З його зміною докорінним чином змінювався й весь хід земської справи: вируюча діяльність змінювалась апатією й бездіяльністю, і, навпаки, багатолітня сплячка поступалась місцем енергійній роботі. Перевага у ті чи інші моменти лідерів певного напрямку зумовлювала прийняття прогресивних чи консервативних, а то й реакційних рішень. Безумовною вдачею земств Лівобережної та Південної України була наявність у їх лавах гласних, надзвичайно яскравих особистостей, котрі хоча часто й не могли отримати верх над загальною відсталістю й інертністю, але принаймні вносили творчий початок у земське життя [77, с. 29].

Таким чином, губернські та повітові земські збори стали першими історичними прототипами сучасних обласних та районних рад. Порівняльний

аналіз їх візії дозволяє виявити спільні риси в таких спектрах організаційно-правового та функціонального характеру як порядок проведення сесій, засідань, організації та діяльності комісій, повноважень і обов'язків виборних осіб, засади функціонування у міжсесійний період, регламентація повсякденної діяльності апарату представницького органу. Саме тут в повній мірі в діяльності обласних та районних рад збереглися традиції функціонування земських зборів. Разом з цим, механізм виборів гласних та депутатів є ідентичним, якщо говорити про повітовий та районний рівні, бо вибори в губернські земські збори завжди були непрямими та дворівневими, чого не має зараз. Слід також звернути увагу на абсолютну відмінність статусу голови земських зборів та сучасних рад – якщо перший призначався з ланки державного управління, то другий – є виборним. Але перелік функцій як сучасного голови обласної чи районної ради, так і його історичного прототипу – голови губернських чи повітових земських зборів – співпадає на дві третини.

3.2. Порівняльний аналіз діяльності земських управ та сучасних органів місцевої виконавчої влади

Пошук традицій земського самоврядування в публічному управлінні сучасної України вимагає проведення порівняльного аналізу візії, принципів, регламенту, функцій сучасних органів місцевої виконавчої влади та їх історичних прототипів. По відношенню до обласних та районних державних адміністрацій незалежної України такими частково виступали губернські та повітові земські управи. Підкреслення про цю частковість визначає заборону земським органам втручатись в сферу держаних питань, що відсутнє в переліку функцій сучасних держадміністрацій. Земства зосереджувались лише на питаннях місцевого, господарського, соціального, культурного та просвітницького характеру, що є лише частиною функцій і напрямів діяльності сучасних обласних і районних адміністрацій.

Виконавчими органами земств були управи, повітові і губернські, які склалися з голів та членів і обиралися, відповідно до Положення 1864 р., виключно з числа гласних на першому засіданні земських зборів нового скликання терміном на три роки. Голови повітових управ затверджувалися губернатором, а губернських – міністром внутрішніх справ, члени управ вступали на посаду без будь-якого затвердження. Всі ці особи не набували статусу державного службовця. Звіти земських управ підлягали розгляду та остаточному затвердженню земських зборів. Губернські і повітові управи, як виконавчі органи земств, у період між сесіями зборів керували майном земств, а також господарством губернії чи повіту відповідно до рішень цих зборів, їх постанов та інструкцій з окремих питань. Законодавство містило в собі перелік обов'язків управ і передбачало їх щорічний звіт перед зборами. Особлива увага приділялася фінансовій діяльності [48, с. 24].

За загальним правилом, управи повинні були суворо дотримуватися кошторисів і розкладок, які затверджувалися зборами; причому непередбачені відхилення у витратах, тимчасові позики із земських коштів допускалися лише в окремих випадках [73, с. 11].

Діяльність управ здійснювалася невеликою кількістю виборних земських службовців. Як правило, їх склад налічував 3-6 осіб. Однак не всі гласні могли стати членами управи: чиновники місцевих казенних палат, повітових казначейств, особи духовного сану не мали такого права, інші ж службовці могли зайняти посаду гласного лише з дозволу начальства. Щоправда, інколи бюрократія йшла на поступки. Так, циркуляром господарчого департаменту від 27 серпня 1897 р. земцям була надана можливість сумісництва посад у земському управлінні з іншими посадами, наявними у відомстві Міністерства внутрішніх справ [18, с. 46].

Без перебільшення можна сказати, що напрям діяльності того чи іншого земства значною мірою визначався земськими управами. Слід зазначити, що списки обраних на посади голови та членів повітових земських управ подавалися на затвердження губернатору. Повітовим урядником

подавалися також відомості про вказаних осіб, де зазначалося наступне: майновий стан, освіта та громадське становище, моральні якості, а також, якою репутацією користується, чи може з успіхом для справи виконувати службові обов'язки. В останній графі обов'язково вказувалася і наявність дружніх стосунків з людьми, які визнані владою неблагонадійними [20, с. 39-41].

За Положенням, головам управ було надане право зупиняти дії управ, які суперечили закону або не узгоджувалися з постановами зборів, і подавати їх губернатору, який передавав ці справи на вирішення губернського присутствія. Важливим принципом діяльності земських установ була гласність. Статті 112 і 113 Положення передбачали, що всі кошториси, розкладки, звіти управ, а також результати ревізій публікуються для загального відома в «Губернських відомостях». Складнішою була справа з журналами земських зборів. До 1866 р. матеріали друкувалися без попередньої цензури. Але 17 жовтня 1866 р. циркулярним розпорядженням Міністерства внутрішніх справ їх підпорядкували загальній цензурі [58, с. 62].

Губернські та повітові земські управи зосередили в своїх руках вирішення найважливіших питань місцевого життя. Головним критерієм ефективності їх діяльності була узгодженість у роботі земських зборів і управ, раціональний розподіл обов'язків між членами управи та її головою. З урахуванням виявлених прогалин і недоліків у роботі управ деякі земські збори розробляли інструкції для своїх виконавчих органів, надавали практичні рекомендації з організації їхньої повсякденної роботи, визначали структуру та порядок засідань. Земства вели свої справи гласно і відкрито, керуючись прагненням створити кращі умови для серйозної та правильної постановки земської роботи, незважаючи на всі перепони як з боку правих гласних, так і з боку адміністрації [25, с. 45].

Перейдемо до характеристики виконавчих органів місцевої влади та спроби пошуку в їх діяльності традицій функціонування губернських і повітових земських управ.

Обласна та районна державні адміністрації є складовою частиною ієрархії державного апарату, який представляє собою систему органів, за допомогою яких здійснюється державна влада, виконуються основні функції, досягаються цілі та завдання. За допомогою обласних і районних адміністрацій, діючих за територіальним принципом, вищі за державною ієрархією органи виконавчої влади України можуть здійснювати свої функції у сфері державного управління на місцях [61, с. 34].

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня [82, с. 18].

Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин с також програм їх національно-культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; взаємодію з

органами місцевого самоврядування; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [36, с. 51].

Окрім цього, діяльність обласних та районних адміністрацій регламентується, на основі та відповідно до Конституції, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» № 586-14 від 09 квітня 1999р., який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій. Стаття 3 цього Закону закріплює принципи діяльності місцевих державних адміністрацій. Так місцеві державні адміністрації діють на засадах: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів [69, с. 71].

Зазначимо, що наведені принципи діяльності місцевої державної адміністрації є невід'ємною частиною і базуються на узагальненні, діючих у державі юридичних правил або на принципах державного управління, як на позитивних закономірностях, пізнаних наукою і практикою та закріплених у правових нормах.

Дотримання встановлених Конституцією України вимог щодо територіальної організації влади на місцях передбачає поєднання державних і місцевих інтересів. Іншою мовою, поєднання прямого державного управління на регіональному рівні з місцевим самоврядуванням виступає ще одним провідним принципом діяльності обласних державних адміністрацій і має конкретний вираз у делегуванні повноважень [52, с. 86].

Повноваження обласних та районних адміністрацій у сфері забезпечення законності, прав і свобод громадян можна поділити на: загальні, галузеві та місцеві [43, с. 14].

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування керуються принципом делегування повноважень у відносинах між собою. Районні та обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям такі повноваження: підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку

відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку, проектів рішень, інших матеріалів з питань, передбачених цією статтею; забезпечення виконання рішень ради; забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; сприяння інвестиційній діяльності на території району, області; організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення тощо [83, с. 29].

Тобто обласна та районна державні адміністрації є суб'єктами адміністративного права, вони здійснюють діяльність та реалізують функціональні обов'язки по управлінню соціальними відносинами, віднесеними до їх компетенції законодавством України. Поняття, правовий статус, повноваження, призначення і принципи діяльності останніх закріплено в Конституції, та відповідних Законах України. Обласна та районна державні адміністрації є складовою ланкою ієрархії державної влади і здійснюють виконавчу владу відповідно до адміністративно-територіального поділу України. Вони покликані захищати права і законні інтереси громадян та держави, забезпечувати комплексний соціально-економічний розвиток території та реалізацію державної політики у визначених законодавством сферах управління. Обласна та районна державні адміністрації діють на засадах законності, гласності, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів, взаємодії з відповідними представницькими органами та органами місцевого самоврядування [64, с. 23].

Таким чином, у площині місцевої виконавчої влади обласні та районні державні адміністрації можуть лише частково бути визнані історичними правонаступниками губернських та повітових земських управ. Такий стан

речей з одного боку, пов'язаний з тим, що земські управи були покликані розв'язувати лише питання місцевого економічного, соціального, медичного, ветеринарного, освітнього та просвітницько-культурного характеру, а реалізація загальних напрямків внутрішньої державної політики покладалася на губернатора та його адміністрацію. З іншого, напрямки діяльності земських управ виступають лише частиною від всього обсягу повноважень та діяльності сучасних облдерж- та райдержадміністрацій. Але не дивлячись на такий стан речей традиції земського самоврядування в сфері діяльності сучасної місцевої виконавчої влади простежуються у дотриманні принципів законності, гласності, врахування громадської думки, узгодження діяльності з представницькими органами влади, дотримання правової культури посадових осіб, а також у принципі подвійного підпорядкування виборним органам влади і вищим органам вертикалі державного управління.

ВИСНОВКИ

Під час написання кваліфікаційної роботи магістра автор прийшов до наступних висновків.

По-перше, історія земств як органів місцевого самоврядування привертала увагу як дореволюційних і радянських, так і сучасних українських дослідників. Особливий внесок у розкриття проблеми зробили М. Авінов, К. Анненков, Єропкін О., С. Шах, Д. Шипов, Б. Чичерін, Н. Волкодаєв, С. Велецький, М. Городенський, А. Лохматова, О. Дмитренко, Т. Журавльова, В. Половець, О. Рахно, А. Гуз, О. Редькіна, Р. Гавриш, О. Іванченко. Проте в умовах розвитку української державності подальше дослідження діяльності земств у господарській, соціальній і культурній галузях, у політичній сфері й, передусім, у розвитку публічного управління, стає важливим дослідницьким завданням сучасних українських науковців. Відсутність комплексної роботи, яка була б присвячена традиціям земського самоврядування в публічному управлінні сучасної України лише підсилює актуальність нашого магістерського дослідження.

По-друге, ключовими поняттями магістерської роботи виступають публічне управління, місцеве самоврядування, посадова особа місцевого самоврядування. Ключовим серед них виступає поняття система місцевого самоврядування. Сутність його полягає в тому, що воно являє собою сегмент публічного управління за допомогою якого територіальні громади здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування, вирішують питання місцевого значення. Оскільки становлення земської системи місцевого самоврядування відбувалося протягом 1864-1918 рр., то до складу понятійної бази дослідження внесені такі історичні терміни як земські установи, земські збори, земська управа, земський гласний, земський ділянковий начальник та інші.

По-третє, в основу розкриття теми ролі традицій земського самоврядування в публічному управлінні сучасної України покладені принципи системності, об'єктивності та діалектики. Їх реалізація стала

можливою за допомогою використання загальнонаукових та міждисциплінарних методів пізнання. Серед останньої групи, в цьому контексті, найбільш вагому роль відіграли наративний та ретроспективний методи, а також загальнонауковий історичний метод пізнання.

По-четверте, створення системи земського самоврядування стало невід'ємною складовою низки ліберальних реформ 1860-80-х рр. і являло собою закономірне явище в умовах ринково-капіталістичної трансформації українського суспільства. Фундація її розпочалася у 1864 р. внаслідок тенденцій в системі державного управління щодо передання на нижчий рівень публічного адміністрування функцій вирішення питань місцевого характеру. Незважаючи на безкінечні обмеження уряду й проблеми у взаємостосунках з адміністрацією, губернські та повітові земства самі формували свої керівні установи, самі визначали напрями діяльності, підбирали та навчали спеціалістів тощо. Принципи самоврядування в їхньому житті проявлялися досить повно та послідовно, наскільки це було можливим в умовах того часу

По-п'яте, в діяльності українських земств можна виокремити понад два десятки напрямів. Найбільш важливими серед них виступали адміністративний, фінансовий, обліково-контролюючий, розвитку та вдосконалення системи публічного управління, організації соціального менеджменту та регіональних галузей економіки. Оскільки держава перекладала на органи земського самоврядування обов'язки вирішення питань місцевого рівня, то на плечі губернських та повітових земських установ лягли функції розвитку освіти, медицини, ветеринарії, сільськогосподарської кооперації, управління міграційними процесами, соціальної допомоги та соціальної роботи.

По-шосте, результативність земських установ багато в чому залежала від високих особистісних якостей кращих представників української інтелігенції, компетентність і чесність яких створювали умови для виконання намічених планів, що не залишались лише на папері, а втілювалися в життя.

Протягом 1864-1918 рр. в структурних елементах губернських та повітових земств України не склався єдиний соціальний образ та портрет гласного чи службовця. За архетипом повсякденної професійної поведінки діячів системи земського самоврядування в Україні можна поділити на егоцентричний, конформістський, працьовитий, меценатський, «батьки земств».

По-сьоме, губернські та повітові земські збори стали першими історичними прототипами сучасних обласних та районних рад. Порівняльний аналіз їх візії дозволяє виявити спільні риси в таких спектрах організаційно-правового та функціонального характеру як порядок проведення сесій, засідань, організації та діяльності комісій, повноважень і обов'язків виборних осіб, засади функціонування у міжсесійний період, регламентація повсякденної діяльності апарату представницького органу. Саме тут в повній мірі в діяльності обласних та районних рад збереглися традиції функціонування земських зборів. Разом з цим, механізм виборів гласних та депутатів є ідентичним, якщо говорити про повітовий та районний рівні, бо вибори в губернські земські збори завжди були непрямими та дворівневими, чого не має зараз. Слід також звернути увагу на абсолютну відмінність статусу голови земських зборів та сучасних рад – якщо перший призначався з ланки державного управління, то другий – є виборним. Але перелік функцій як сучасного голови обласної чи районної ради, так і його історичного прототипу – голови губернських чи повітових земських зборів – співпадає на дві третини.

По-восьме, у площині місцевої виконавчої влади обласні та районні державні адміністрації можуть лише частково бути визнані історичними правонаступниками губернських та повітових земських управ. Такий стан речей з одного боку, пов'язаний з тим, що земські управи були покликані розв'язувати лише питання місцевого економічного, соціального, медичного, ветеринарного, освітнього та просвітницько-культурного характеру, а реалізація загальних напрямків внутрішньої державної політики покладалася на губернатора та його адміністрацію. З іншого, напрямки діяльності

земських управ виступають лише частиною від всього обсягу повноважень та діяльності сучасних облдерж- та райдержадміністрацій. Але не дивлячись на такий стан речей традиції земського самоврядування в сфері діяльності сучасної місцевої виконавчої влади простежуються у дотриманні принципів законності, гласності, врахування громадської думки, узгодження діяльності з представницькими органами влади, дотримання правової культури посадових осіб, а також у принципі подвійного підпорядкування виборним органам влади і вищим органам вертикалі державного управління.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Баранник Л. Корпоративне страхування як перспективний напрямок розвитку захисту працюючого населення України. Вісник Хмельницького національного університету. Сер. : Економічні науки. 2012. № 3, т. 1. С. 167–171. URL: http://journals.khnu.km.ua/vestnik/pdf/ekon/2012_3_1/167-171.pdf (дата звернення: 30.09.2023).
2. Батюк І. Сільськогосподарська кооперація і селянське господарство. Харків: Червоний шлях, 1924. 85 с.
3. Батюк І. Сільськогосподарська кооперація на Україні. Харків : Книгоспілка, 1925. 91 с.
4. Бірта Г. О., Бургу Ю. Г. Методологія і організація наукових досліджень. Київ : Центр учбової літератури, 2014. 142 с.
5. Богданова Н. М. Кадрові процеси та технології у державному управлінні. Мотивація залучення молоді на державну службу. Теорія та практика державної служби: напрями модернізації: матеріали науково-практичної конференції, 11-12 листопада 2011 р. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. С. 116-119.
6. Бойко Я. В. Міграція та особливості міграційного процесу на Півдні України (1880–1918). Матеріали других наукових читань, присвячених пам'яті Д. П. Пойди. Дніпропетровськ, 1997. С. 69–72.
7. Бойко Я. В. Переселенська політика та переселенське законодавство в Росії (60–80 роки ХІХ ст.). Вісник Черкаського університету. Сер. : Історичні науки. Черкаси, 2005. Вип. 80. С. 61–75.
8. Бокач М. М. Загальна та соціальна педагогіка : програма та навч.-метод. матеріали. Миколаїв : МДГУ ім. Петра Могили, 2005. Вип. 17. 136 с.
9. Бондар В. Д. Забезпечення мотивації державних службовців у Законі України «Про державну службу». *Теорія та практика державної*

служби: напрями модернізації: матеріали науково-практичної конференції, 11-12 листопада 2011 р. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. С. 123-125.

10. Бордюг А. С. Імідж посадової особи місцевого самоврядування. *Теорія та практика державної служби: напрями модернізації*: матеріали науково-практичної конференції, 11-12 листопада 2011 р. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. С. 230-232.

11. Борисенко В. Й. Боротьба демократичних сил за народну освіту на Україні в 60–80-х роках ХІХ ст. Київ : Наукова думка, 1980. 155 с.

12. Бутівченко С. Професійна освіта в Україні в кінці ХІХ – на початку ХХ століття: тенденції, особливості, використання набутого досвіду. Школа і підготовка учнівської молоді до життя та діяльності в умовах ринку : наук.-метод. зб. Харків, 1996. С. 4–20.

13. Васильківська В. В. Вимоги, що висуваються до державного службовця: закордонний досвід та перспективи розвитку в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 1 (26). С. 118–122.

14. Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика. Київ : «Основа», 1998. 534 с.

15. Ветрова Г. В. Формування промислового робітництва на півдні України у другій пол. ХІХ ст. *Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету*. Запоріжжя, 2010. Вип. 28. С. 66–71.

16. Височанський П. Коротка історія кооперативного руху на Україні. Харків : Червоний шлях, 1925. 52 с.

17. Витко Т. Ю. Державний службовець в умовах реформування державного управління в Україні. *Аспекти публічного правління*. 2018. Т. 6. № 3. С. 39–47.

18. Воловик В.І., Бутченко Т.І. Філософія наукової свідомості. Запоріжжя : КСК Альянс, 2017. 180 с.

19. Гавриленко К. М. Професійна аграрна підготовка у середніх навчальних закладах України кінця ХІХ – початку ХХ ст. *Вісник Глухівського*

національного педагогічного університету ім. Олександра Довженка. Сер. : Педагогічні науки. 2016. Вип. 31. С. 243–253.

20. Гавриш Р. Л. Шкільна діяльність земського самоврядування на Лівобережній Україні в 1895–1919 рр. : автореф. дис. ...канд. іст. наук : 07.00.01. Полтава, 1998. 19 с.

21. Гапієнко А.А. Участь земств в Лівобережній Україні в історико-краєзнавчому русі (1870-ті – 1918 рр.) : автореф. дис. ...канд. іст. наук : 07.00.01. Київ, 1999. 19 с.

22. Герасименко М. В. Вирішення питання забезпечення лікарськими кадрами у практиці земської медицини Півдня України. *Південний архів. Історичні науки*. Херсон, 2002. Вип. 10, № 7. С. 82–93.

23. Герасименко М. В. Лікувально-продовольчі пункти в протиепідемічній боротьбі земств Півдня України наприкінці ХІХ ст. *Південний архів. Історичні науки*. Херсон, 2003. Вип. 12. С. 47–51.

24. Гоменюк Д. С. Поняття умов праці посадових осіб. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2008. № 3. С. 128-130.

25. Гончарук С. Т., Олійник І. В. Професійна підготовка державних службовців – важливий елемент проходження державної служби. *Юридичний вісник*. 2017. № 1 (42). С. 57–63.

26. Григор'єва С. М. Першочергові кроки з модернізації системи професійної підготовки державних службовців в Україні. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2019. № 5 (7). С. 7-12. URL: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2019-5-5257> (дата звернення 25.08.2023).

27. Григорчак І.М. Реформування державного управління: західний досвід і Україна. *Вісник національної академії державного управління при президенті України*. 2014. № 4. С. 30-36.

28. Гуз А. Культурно-освітня діяльність земських установ в Україні (1866– 1914.) : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01. Київ, 1997. 24с.

29. Демиденко Г. Г. Історія вчень про право і державу: курс лекцій. Харків : Право, 2012. 416 с.

30. Дзяна Г, Андріїв М. Роль комунікації в реалізації компетенцій органів публічної влади. Ефективність державного управління. 2018. Вип. 2(55). Ч. 1. С. 72-79. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-3/doc/2/06.pdf>. (дата звернення 15.10.2023).
31. Дмитренко О. Земство, кооперація та культура 1865–1917 рр. (на матеріалах Чернігівської губернії). *Сіверянський літопис*. 1999. № 6. С. 143 – 151.
32. Дмитренко О. Роль земства у розвитку селянської кооперації на Чернігівщині (1865–1917 рр.). *Сіверянський літопис*. 1999. № 5. С. 45–53.
33. Драгомирецька Н.М., Кандагура К.С., Букач А.В. Комунікаційна діяльність в державному управлінні: навч. посібник. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. 180 с
34. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с
35. Желябін В. О. Еволюція управління у контексті державного управління. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2009. Випуск 38. С. 167-174.
36. Жиденко Н. А. Професійний розвиток державних службовців – підґрунтя для лідерства на державній службі. *Державне управління*. 2018. Вип. 1 (61). С. 5-10.
37. Журавльова Т. Діячі чернігівського земства початку ХХ ст. (за спогадами М. Могилянського). *Сіверянський літопис*. 1999. № 4. С. 135 – 139.
38. Зубко А. М. Вивчення земськими статистичними органами соціально-економічного розвитку України (1864–1917 рр.). *Український історичний журнал*. 1988. № 3. С. 130 – 138.
39. Зяйлік М. Комунікації як ефективний інструмент управління. Проблеми публічного управління та адміністрування на регіональному рівні : *Матеріали I міжрегіональної науковопрактичної конференції*. Т. : ТНТУ, 2019. С. 73-74.

40. Іванченко О. О. Земські соціальноорієнтовані практики та лакуни реформ вітчизняного місцевого самоврядування. *Соціальне прогнозування та проектування майбутнього країни: технології миротворення : X Міжнар. наук. конф.* (м. Запоріжжя, 21 лютого 2020 р.). Запоріжжя, 2020. С. 153–156.

41. Іванченко О. О. Потенціал використання досвіду земської емеритури в ході реалізації пенсійної реформи в Україні. *Науковий вісник Ужгородського університету. Сер. : Педагогіка. Соціальна робота.* 2020. Вип. 1 (46). С. 43–48. URL: <http://visnyk-ped.uzhnu.edu.ua/article/view/217821> (дата звернення: 03.09.2023).

42. Іванченко О.О. Ретроспективний аналіз земських практик соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні. *Соціально-гуманітарні науки та сучасні виклики: Всеукр. наук. конф.* (м. Дніпро, 25–26 травня 2019 р.). Дніпро, 2019. С. 220–222.

43. Іванченко О. О. Соціальна складова діяльності земств Південної України: погляд регіональних істориків. *Історія степової України XVII-XXI ст. : Всеукр. наук. конф. на знак вшанування пам'яті А. В. Бойка* (м. Запоріжжя, 11–12 травня 2018). Запоріжжя, 2018.

44. Інформаційно-комунікативна діяльність органів публічної влади : монографія / В.С. Куйбіда, О.В. Карпенко, А. В.Дуда: за заг. ред. В. С. Куйбіди, О. В. Карпенка. Київ : КП «Компринт», 2018. 364 с.

45. Колесніков Б. П. Основні механізми цілепокладання в структурі державного управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління.* 2010. № 1. С. 139-143.

46. Конощенко А. До історії земської школи на Херсонщині : (згадки, нариси, матеріали). Київ, 1908. 32 с.

47. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. ст. 141. Редакція від 21.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 05.09.2023).

48. Кравченко О. В. Добродійність та опіка над дітьми на Катеринославщині у ХІХ – на початку ХХ ст. *Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету*. Запоріжжя, 2014. Вип. 38. С. 64–72.
49. Краснікова О. М. З історії становлення та функціонування земельних банків в Україні (1861–1918). *Український історичний журнал*. 1999. № 6. С. 36–47.
50. Крушельницька О. В. *Методологія і організація наукових досліджень: Навчальний посібник*. Київ : Кондор, 2003. 192 с.
51. Левківська Н.В. Поняття «посадова особа місцевого самоврядування»: проблемні питання правового регулювання в Україні. *Державне управління та практика*. 2009. № 1. С. 19-27.
52. Лохматова А. Катеринославське земство. Запоріжжя : Тандем-У, 1999. 197 с.
53. Макієнко О. А. Статистичне бюро Херсонського земства: проблеми створення та діяльності. *Південний архів. Історичні науки*. Херсон, 2002. Вип. 7. С. 163–173.
54. Моргун О. Українські діячі в земствах. *Український історик*. 1969. № 1–3. С. 56–68.
55. Мустафаєва У.С. Правове забезпечення професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування в Україні: стан та проблеми. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 1. С. 2-3.
56. Падалко Г. В. Служба в органах місцевого самоврядування в Україні: проблеми конституційно-правової теорії та практики. *Публічне право*. 2012. № 3 (7). С. 20-27.
57. Петришин О.В. Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація. Київ : НМКВО, 1997. 211 с.
58. Петров О. О. Діяльність земських статистичних закладів південноукраїнських губерній у другій половині ХІХ – початку ХХ ст. : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01. Дніпропетровськ, 2003. 265 с.

59. Петрушенко В. Л. Тлумачний словник основних філософських термінів. Львів: Вид-во Львівської політехніки, 2009. 264 с.
60. Приймак О. М. Селянство Південної України: соціальна історія кінця ХІХ – початку ХХ ст. Запоріжжя : ЗНУ, 2012. 458 с.
61. Приймак О.М., Приймак Ю.О. Соціальні аспекти інституціоналізації публічності державної влади: метод. посібник. Запоріжжя: ЗЦППКК, 2014. 44 с.
62. Приймак О.М., Приймак Ю.О. Соціальні технології забезпечення ефективної діяльності державного службовця: методичні матеріали. Запоріжжя: ЗЦППКК, 2008. 38с.
63. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 85.08.2023).
64. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення 05.08.2023).
65. Прудиус Л. В. Управління якістю державної служби України : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 280 с.
66. Публічна служба: системна парадигма : кол. моногр. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 256 с.
67. Публічне управління : навчальний посібник для здобувачів ступеня вищої освіти магістра спеціальності «Публічне управління та адміністрування» освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування» / за заг. ред. Т.І. Бутченка. Запоріжжя : ЗНУ, 2023. 167 с.
68. Романенко Є. О. Принципи і функції державного управління. *Науковий вісник Державне управління*. № 1. 2018. С. 91-99.
69. Сердюк О. В. Біженство в Україні під час Першої світової війни. *Проблеми історії України ХІХ – початок ХХ ст.* Київ, 2002. Вип. 4. С. 111–132.

70. Сидоренко В. К. Основи наукових досліджень. Навчальний посібник для вищих педагогічних закладів освіти. Київ : РННЦ «ДІНІТ», 2009. 259 с.
71. Сінкевич Є. Г., Макієнко О. А. Статистичні служби Херсонської губернії в структурі адміністративної влади та органів місцевого самоврядування ХІХ ст. *Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету*. Запоріжжя, 1999. Вип. 7. С. 154–159.
72. Словник-довідник правових, політологічних, соціологічних та економічних термінів. Київ : Міленіум, 2008. 296с.
73. Сорокіна Н. Г. Морально-етичні основи публічної служби в умовах трансформації влади в Україні: монографія. Дніпро : Грані, 2020. 224 с.
74. Сороко В. М. Компетентнісний підхід до організації функціонування державної служби : монографія. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.
75. Сурмін Ю. П. Місцеве самоврядування та громадянське суспільство. *Моніторинг суспільної думки. Зб. наук. праць*. Дніпропетровськ : ДРІДУ УАДУ, 2000. Вип. 2 (2). С. 11-23.
76. Сурмін Ю. П. Тенденції розвитку державного управління. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2007. № 2. С. 5-14.
77. Тимків В.М. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 3. С. 70-73.
78. Трансформація статусу посадової особи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : кол. монографія / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська. Дніпро : Грані, 2020. 216 с.
79. Участь місцевих громад у муніципальному плануванні. Запоріжжя, 2017. 84 с.
80. Харченко Ю.Г. Поняття та особливості адміністративно-правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування. *Право та державне управління*. 2012. № 3 (8). С. 112-115.

81. Хоменець Р. Теоретико-правові аспекти принципів служби в органах місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2002. № 3. С. 49-51.

82. Черемісін О. В. Дослідження становлення й розвитку земської медицини Південної України другої половини ХІХ – початку ХХ ст. в історіографії. *Наукові записки. Проблеми археології, історії, історіографії, джерелознавства, музеєзнавства, природознавства, фалеристики, нумізматики, соціології*. Херсон, 2010. С. 232–250.

83. Шульга І. Л. Публічна служба в Україні як інструмент реалізації соціальних потреб громадян на регіональному рівні. *Економіка та держава*. 2011. № 12. С. 124-126.

84. Щерба С.П. Філософія. Київ : МАУП, 2004. 216 с.

**Декларація
академічної доброчесності
здобувача ступеня вищої освіти ЗНУ**

Я, Кирієнко Дмитро Миколайович, студент_2_курсу, форми навчання денної, факультету соціології та управління, спеціальність «публічне управління та адміністрування», освітньо-професійна програма «публічне управління та адміністрування», адреса електронної пошти kirienkodima20@gmail.com підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему «Традиції земського самоврядування в публічному управлінні сучасної України» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом яких ознайомлений;

– заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії;

– згоден на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою інтернет-системи а також на архівування моєї роботи в базі даних цієї системи.

Дата _____

Підпис _____

Кирієнко Д.М.

Дата _____

Підпис _____

Приймак.О.М.