ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

СІВЕРСЬКИЙ ЦЕНТР ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ

СІВЕРСЬКИЙ ІНСТИТУТ РЕГІОНАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Розумовські зустрічі

Збірник наукових праць

№ 8 2021

Чернігів – 2021

ISSN 2409-2037

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

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет
навчально-методичною радою Сіверського центру післядипломної освіти
(протокол № 2 від 24 червня 2021 р.);
Вченою радою Інституту законодавства *Верховної РадиУкраїни*
(протокол № від жовтня 2021 р.)

Видання здійснене за фінансової підтримки Представництва Фонду Ганнса Зайделя (Баварія, ФРН) в Україні

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

Співредактор:
С.М. Серьогін – доктор наук з державного управління, проф.
(Україна, Дніпро, ДРІДУ НАДУ)
Заступник головного редактора:
Л.А. Чабак – канд. філос. наук (Україна, Чернігів)
Відповідальний секретар
Д.В. Казіміров – канд. істор. наук (Україна, Чернігів, СЦПО)

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:
З історичних наук:
Є.І. Бородін – доктор істор. наук, проф.
(Україна, Дніпро, ДРІДУ НАДУ)
В.Ф. Верстюк – доктор істор. наук, професор
(Україна, Київ, ІПУ НАН України)
А.М. Киридон – доктор істор. наук, проф. (Україна, Київ, Державна наукова установа «Енциклопедичне видавництво»)
С.С. Троян – доктор іст. наук, проф. (Україна, Київ, Національний авіаційний університет)
С.А. Лепявко – доктор істор. наук, проф. (Україна, Ніжин, Ніжинський державний університет імені Миколи Гоголя)
О.М. Любовець – доктор істор. наук (Україна, Київ, Державна наукова установа «Енциклопедичне видавництво»)
Джеймс Стеррет (James Sterrett) – PhD in history
(Platte City, Missouri, USA)

З державного управління:
С.М. Вдовенко – доктор наук з державного управління, проф.
(ЧНТУ, Україна, Чернігів)
Н.Т. Гончарук – доктор наук з державного управління, проф.
(Україна, Дніпро, ДРІДУ НАДУ)
Н.А. Липовська – доктор наук із державного управління, проф.
(Україна, Дніпро, ДРІДУ НАДУ)
Л.Л. Прокопенко – доктор наук з державного управління, проф.
(Україна, Дніпро, ДРІДУ НАДУ)
І.І. Хожило – доктор наук з державного управління, доц.
(Україна, Дніпро, ДРІДУ НАДУ)
О.В. Антонова – доктор наук з державного управління, доц.
(Україна, Дніпро, ДРІДУ НАДУ)
А.І. Мельник – доктор філос. наук (Україна, Чернігів, НУЧП)

З юридичних наук:
О.Л. Копиленко – доктор юрид. наук, проф., академік НАПрН України, академік НАН України, народний депутат України
(Україна, Київ)
В.С. Журавський – доктор юрид. наук, доктор політ. наук, проф., академік НАПрН України (Україна, Київ)
А.Р. Мацюк – доктор юрид. наук, проф. (Україна, Київ)
О.М. Клименко – доктор юрид. наук, проф. (Україна, Київ, ІЗ ВРУ)
О.М. Биков – доктор юрид. наук, старший науковий співробітник
(Україна, Київ, ІЗ ВРУ)

Рецензенти:
В.Ф. Пузирний – доктор юрид. наук, проф. (Україна, Чернігів, НУЧП)
Д.М. Никоненко – доктор істор. наук, проф. (Україна, Чернігів, Чернігівська обласна рада)
І.М. Олійченко – доктор наук з державного управління, проф. (Україна, Чернігів, НУЧП)

Розумовські зустрічі: збірник наукових праць / Інститут законодавства Верховної ради України; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові Україні; Сіверський центр післядипломної освіти; Сіверський інститут регіональних досліджень. – Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2021. Вип. 8. 220 с.

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

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

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

© Інститут законодавства Верховної Ради України, 2021
© Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові Україні, 2021
© Сіверський інститут регіональних досліджень, 2021
© Сіверський центр післядипломної освіти, 2021

ЗМІСТ

Стор.

Розділ І. ПРОБЛЕМИ ЕВОЛЮЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВИКЛИКІВ СЬОГОДЕННЯ 6

Білорусов С.Г. Правові засади функціонування органів місцевого самоврядування на субрегіональному рівні 6
Бойко В.М. Організація та зміст діяльності центрів підвищення кваліфікації: що необхідно змінити..... 14
Дяченко Н.П., Дяченко В.С. Ефективність публічної політики у сфері інноваційної діяльності як механізм забезпечення суспільної довіри в Україні..... 22
Коваль О.М., Проданик В.М. Сучасний стан механізмів регіонального та місцевого управління: тактичні інновації 30
Копиленко О.Л., Воротін В.Є. Чинники успіху процесу децентралізації владних повноважень як об'єкту публічного управління в Україні..... 39
Малиновський В.Я. Перспективи субрегіону в умовах сучасних викликів..... 47
Насарія Зураб. Модернізація державного управління грузії. Е-уряд..... 60
Пилинський Я.М. Людський вимір успішного розвитку територіальних громад..... 67
Повна С.В., Кузьминська Г.С. Стан та перспективи розвитку центрів надання адміністративних послуг в контексті реформування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування..... 75
Слобожан О.В. Організаційно-правові проблеми розвитку територіальних громад, що виникають унаслідок проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні..... 88
Тимошенко Т.О. Система сталого управління туризмом в громадах в умовах децентралізації: світовий досвід для України..... 96
Фролова Н.В. Погляди вчених XX сторіччя на значення комунікації в публічному управлінні..... 104
Чабак Л.А. Мотивація персоналу в органах місцевого самоврядування 112

Розділ ІІ. ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД (СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ) ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ..... 120

Воробей Р.Б. Чернігівський губернський та повітові старости періоду Української держави..... 120
Казіміров Д.В. Формування території та системи управління Менської сотні у другій половині XVII – XVIII ст. 127
Котельницький Н.А. Земська ліберальна партія північної України та І.І. Петрункевич: спроба визволення з політичного заслання..... 144

Кучвальська І.В. Про якість державного управління в Білорусі в контексті вимог часу.....154
Мятлицька (Лебедєва) В.М. Гомельське міське самоврядування в період становлення Української держави у 1918 р. 174
Рева Л.Г. Формула європейськості в Україні: до питань літературної біографіки в умовах становлення українського державотворення.....186
Тарасенко О.Ф. Духовні правління, намісництва та благочиння у структурі управління Чернігівської єпархії (XIX – початок XX ст.).....183
Шандра В.С. Всеросійські з'їзди об'єднаного дворянства та участь у них уповноважених від Чернігівщини (1906–1916 рр.) 208

CONTENT

Page

PART 1. PROBLEMS OF EVOLUTION OF CIVIL SERVICE AND DECENTRALIZATION OF POWER OF UKRAINE UNDER THE CONDITIONS PRESENT CHALLENGES ……...…… 6

Bilorusov S.G. Legal principles of local self-government functioning at the subregional level 6
Boyko V.M. Organization and content of activities of centers advanced trainings: what needs to change..... 14
Diachenko N.P., Diachenko V.S. Efficiency of public policy in the sphere of innovative activities as a mechanism of ensuring public trust in Ukraine.....22
Koval O.M., Prodanyk V.M. Current state of mechanisms of regional and local governance: tactical innovations.....30
Kopylenko O.L., **Vorotin V.Ye**. Factors of success of decentralization process of powers as an object of public administration in Ukraine.....39
Malynovskyi V.Ya. Prospects of the subregion in the conditions of modern challenges..... 47
Nasaraia Zurab. Modernization of government administration of Georgia. E-government.....60
Pylinsky Ya.M. Human dimension of successful development of territorial communities.....67
Povna S.V., Kuzmynska H.S. State and prospects for development of administrative service centers in the context of government reform..... 75
Slobozan O.V. Organizational and legal problems of development of territorial communities arising as a result of administrative-territorial reform in Ukraine..... 88
Tymoshenko T.O. The system of sustainable tourism management in communities in the context of decentralization: world experience for Ukraine..... 96
Frolova N.V. The importance of communication in public governance.....104
Chabak L.M. Staff motivation in local self-government.....112

PART 2. HISTORICAL AND CULTURAL ASPECTS OF GOVERNMENT 120

Vorobey R.B. Chernihiv province and county ages of the period of the Ukrainian state 120
Kazimirov D.V. Formation of territory and management system of Mena sotnya in the second half of XVII – XVIII centuries 144
Kotelnitsky N.A. Zemska liberal party of northern Ukraine and I.I. Petrunkevych: attempt to release from political exile 133
Kuchvalskaya I.V. On the quality of public administration in Belarus in the context of the requirements of the time 154
Metlitskaya (Lebedeva) V.M. Gomel city self-government during the establishment of the Ukrainian state in 1918 174
Reva L.G. A formula of evropean is in Ukraine: to questions of the literary biographica in the condition of formation of Ukrainian state formation 186
Tarasenko O.F. Spiritual rules, deputies and, decanat in structure of management of Chernihiv diocese (XIX – beginning of XX century) 193
Shandra V.S. All-Russian Congresses of the United Nobility and the Participation of Commissioners from the Chernihivshchyna (Chernihiv Region) 208

Розділ І. Проблеми еволюції державної служби та децентралізації влади в Україні в умовах викликів сьогодення

УДК 342.9 : 352.9

Білорусов С.Г.,
кандидат технічних наук, доцент,
магістр державного управління,
директор Херсонського регіонального
центру підвищення кваліфікації
(Україна, Херсон), ks.cppk@ukr.net

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА СУБРЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

DOI: 10.5281/zenodo.5643917

Розкрито правові засади щодо розвитку місцевого самоврядування з урахуванням проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Дана характеристика конституційно-правовим засадам територіального устрою України та системі місцевого самоврядування, також розкриті питання трансформації адміністративно-територіального устрою України на рівні територіальних громад. У статті обґрунтовано правове регулювання діяльності місцевих органів влади. Як актуальність питання на сучасному етапі розвитку досліджено пріоритетні шляхи розвитку територій в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи.

Зроблено наголос на просуванні реформи, яка дає поштовх до формування більш дієздатного та найбільш наближеного до громадянина інституту влади – місцевого самоврядування. Визначені питання щодо підвищення власної спроможності територіальних громад у вирішенні будь-яких завдань місцевого значення та отримання спроможності приймати управлінське рішення. Опрацьовані сфери компетенцій, які за означенням властиві саме місцевому самоврядуванню базового рівня. Органи місцевого самоврядування одного рівня отримують однакові повноваження з урахуванням змін адміністративно-територіального устрою. Проаналізовано деякі тези щодо змін до базових законів, що стосуються децентралізації влади на субрегіональному рівні.

Наголошено на необхідності ефективного механізму функціонування системи районних державних адміністрацій в Україні відповідно до нового адміністративно-територіального устрою країни. Так, Урядом затверджено Порядок здійснення заходів щодо утворення та реорганізації районних державних адміністрацій, а також правонаступництва майна, прав та обов'язків районних державних адміністрацій, що припиняються.

Висвітлено результати дослідження щодо актуальності тематики навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування з питань територіальної організації влади, права в публічному управлінні та правозастосувальної діяльності, реалізації публічної політики тощо.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, децентралізація, адміністративно-територіальний устрій, законотворчий процес, трансформація, організаційно-правові механізми, територіальна громада.*

Bilorusov S.G.,
Candidate of Technical sciences, Associate Professor,
Director of Kherson regional centre for retraining
of the qualifications (Ukraine, Kherson),
ks.cppk@ukr.net

Legal principles of local self-government functioning at the subregional level

The legal bases for the local self-government development taking into account the implementation of administrative-territorial reform in Ukraine are revealed. The characteristics of the constitutional and legal principles of the territorial organization of Ukraine and the system of

local self-government are given, the issues of the Ukraine administrative-territorial transformation system at the level of territorial communities are also revealed. The article substantiates the local authorities' legal regulation. As the urgency of the issue at the present stage of development, the priority ways of territories' development in the conditions of administrative-territorial reform are investigated.

Emphasis is placed on advancing the reform, which gives impetus to the formation of a more efficient and closest to the citizen institution of power – local government. The issues of increasing the own capacity of territorial communities in solving any tasks of local importance and gaining the ability to make management decisions have been identified. Areas of competence have been worked out, which by definition are specific to local government of the basic level. Local government bodies of the same level receive the same powers taking into account changes in the administrative-territorial structure. Some theses on changes to the basic laws concerning decentralization of power at the subregional level are analyzed.

The need for an effective mechanism for the functioning of the system of district state administrations in Ukraine in accordance with the new administrative-territorial structure of the country is emphasized. Thus, the Government has approved the Procedure for measures to establish and reorganize district state administrations, as well as the succession of property, rights and obligations of district state administrations, which are terminated.

The results of the research on the relevance of the local government officials' training on the territorial organization of power, law in public administration and law enforcement, public policy are highlighted.

Key words: *local self-government, decentralization, administrative-territorial system, legislative process, transformation, organizational and legal mechanisms, territorial community.*

Європейська хартія місцевого самоврядування є основним міжнародно-правовим документом для держав-членів Ради Європи, що містить стандарти організації управління на місцях і є обов'язковим для виконання державами-членами цієї міжнародної організації.

Як член Ради Європи, Україна теж має здійснювати розробку законодавчих актів у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку з урахуванням взятих на себе зобов'язань.

Зазначене відповідає стратегічному курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу, забезпечення всебічного входження України у європейський політичний, економічний і правовий простір. Утвердження загальноєвропейських цінностей та стандартів потребують теоретичного та правового підґрунтя для формування світогляду в межах інституційного простору становлення спроможних громад в Україні. Вирішення завдань розвитку є актуальним в умовах здійснення реформи децентралізації, що має на меті формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад, застосування сучасних стандартів комунікації тощо. Важливим є запобігання системних помилок та з'ясування основних етапів становлення та розвитку територіальних громад в Україні за умов децентралізації владних структур та потребує розгляду основних законів та закономірностей, притаманних публічному управлінню та адмініструванню.

Просування реформи дає поштовх до формування більш дієздатного та найбільш наближеного до громадянина інституту влади – місцевого самоврядування. Добровільне об'єднання територіальних громад дозволило новоутвореним органам місцевого самоврядування отримати відповідні повноваження та ресурси, що їх раніше мали міста обласного значення. В даний час створені та реалізуються всі умови для проведення

справжнього перерозподілу влади та негайної потреби прийняття нового закону про місцеве самоврядування, приведення його змісту до сучасних умов і до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, коли новоствореним громадам переходить максимум повноважень і відповідних ресурсів, коли голови громад і депутати місцевих рад мають послідовно, виважено та ефективно працювати, щоб забезпечити сталий розвиток громад.

Актуальним для України є вивчення зарубіжного досвіду впровадження реформ децентралізації, який може допомогти позбутися деяких упереджень і невірних підходів, характерних для сучасної української практики управління «з центру». Показово, що в багатьох країнах одним із основних мотивів децентралізації є кращі перспективи місцевого розвитку, які в повній мірі стосуються й України. Перевага сильних самодостатніх та спроможних органів місцевого самоврядування у більш ефективному управлінні, сприяє покращенню місцевих проектів розвитку, коли більшість громадян можуть брати участь у прийнятті рішень і відчувають, що запропоноване покращує конкретні умови їх проживання.

Саме тому характерною особливістю для всіх моделей децентралізації в країнах із розвиненими ринковими відносинами є чітке законодавче розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління.

А ефективне і дієве місцеве самоврядування може не лише усунути інституційні та юридичні перешкоди, а й сприяти зміцненню політичної стабільності та національній єдності, запровадженню зрозумілих інноваційних форм вирішення місцевих проблем.

Постановка проблеми. Відпрацювання сучасної моделі територіальної організації влади й адміністративно-територіального устрою та покращення показників соціальної, виробничої, житлово-комунальної сфери тощо щодо вироблення та реалізації державної політики, гармонізованої з європейськими підходами на національному, регіональному та субрегіональному рівнях в Україні залежить як від спільних зусиль органів влади та місцевого самоврядування, громадськості, так і від поглиблення горизонтальних і вертикальних зв'язків на основі впровадження нормативного регулювання технічних параметрів мережевої інфраструктури як правової основи для регулювання внутрішнього ринку та створення сприятливих умов для розвитку зовнішньої торгівлі територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

І. Шуляр, З. Сірик опікувались питаннями розвитку місцевого самоврядування в контексті функціональних та інституціональних аспектів. Пропонували варіанти оптимальної моделі місцевого самоврядування для сучасної України з питань опрацювання критеріїв вибору зазначеної дієвої моделі. Закцентували увагу на правових засадах реформи адміністративно-територіального устрою України, окреслили перспективи її втілення та перешкоди на шляху до реалізації. Л. Волошенюк займається питаннями організаційно-правових засад сучасного адміністративного реформування. Зробила аналіз процесу адміністративного реформування в Україні з позицій організаційно-правового забезпечення. Ю. Ганущак, серед інших питань, розробив принципи розмежування повноважень місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на територіальному рівні, а також визначив критерії розмежування цих повноважень. Запропонував зміни до законодавчої бази, що стосуються децентралізації влади [3-5].

Мета дослідження.

Метою дослідження є аналіз правових засад формування та функціонування органів місцевого самоврядування та організація підвищення кваліфікації посадових осіб з урахування пріоритетності напрямків для забезпечення ефективної фахової діяльності.

Виклад основного матеріалу. В червні 2020 р. було прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України №712-р щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад, згідно з яким раніше було 11250 територіальних громад, стало 1470. Прийняття Верховною Радою України постанови №807-IX від 17 липня 2020 р. про утворення та ліквідацію районів визначило початок нової системи адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня, а саме, було 490 районів (від 6 тис. до 180 тис. жителів), а стало 129 районів (від 150 тис. жителів) [2].

Відповідно до Календарного плану реформ, узгодженого з Комітетом з питань організації влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Верховної Ради України, було заплановано прийняття нової редакції Закону «Про місцеве самоврядування», нової редакції Закону «Про місцеві державні адміністрації» та прийняття Кабінетом Міністрів України підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на виконання законів. А також прийняття закону щодо впорядкування діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у зв'язку із утворенням (ліквідацією) районів та закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою.

Органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) отримують широку власну спроможність:

– вирішення будь-яких питань місцевого значення, не вилучених зі сфер компетенції місцевого самоврядування, та повноваженнями на вирішення яких не наділені відповідно до закону інші органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування іншого рівня ОМС базового рівня отримують широку власну спроможність приймати управлінське рішення;

– визначаються сфери компетенцій, які за означенням властиві саме місцевому самоврядуванню базового рівня;

– ОМС одного рівня отримують однакові повноваження з урахуванням змін адміністративно-територіального устрою.

Можливість працювати новообраним органам місцевого самоврядування громад і районів, врегулювання питання правонаступництва комунального і державного майна, бюджетних ресурсів, прав та зобов'язань, а також можливість створення районних державних адміністрацій в нових районах, прописано у Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» №1009-IX від 17 листопада 2020 р. (набрав чинності 6 грудня 2020 р.) [1].

Законом внесено зміни до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України» та «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», а саме, врегульовано питання: - закінчення повноважень сільських, селищних, міських голів, сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів, районних рад у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України; - реорганізації сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів, районних рад як юридичних осіб публічного права, у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України; - правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків територіальних громад, території яких були включені до територій територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України; - правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків районних рад, які представляли спільні інтереси територіальних громад ліквідованих районів; - продовження до закінчення бюджетного періоду виконання бюджетів територіальних громад, прийнятих до затвердження Кабінетом Міністрів України територій

громад в регіонах України, та бюджетів районів, які ліквідовані Верховною Радою України; - утворення та реорганізації районних державних адміністрацій, у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України; - особливостей державної реєстрації щодо органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій як юридичних осіб публічного права, у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України.

Після внесення 2 червня 2016 р. змін до Конституції України (щодо правосуддя) та позбавлення органів системи прокуратури в Україні функцій (повноважень) щодо здійснення загального нагляду за дотриманням законності в правовій системі України утворився певний вакуум, коли відсутній належний правомочний суб'єкт – представник державної влади, який би в силу закону був уповноважений від імені та в інтересах держави, на виконання частини 2 статті 144 Конституції України, звертатись до суду у разі виявлення невідповідності актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування нормам Конституції України та законам України.

Метою прийняття Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» є створення правових підстав функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами, які постають перед посадовими особами обласних та районних державних адміністрацій під час виконання конституційних повноважень у межах відповідних існуючих районів та областей, а також реалізація конституційних положень щодо функціонування системи забезпечення законності під час здійснення органами та посадовими особами місцевого самоврядування своєї діяльності з метою збалансування системи стримування і противаг у частині дотримання Конституції України та законів України усіма суб'єктами публічної влади в державі [1].

Законопроект забезпечує створення правових основ для діяльності реорганізованих районних державних адміністрацій та обласних державних адміністрацій відповідно до сучасних суспільно-політичних та фінансово-економічних реалій, а також дієвого функціонування системи із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, встановленої частиною 2 статті 144 Конституції України.

Адміністративно-територіальному устрою відводиться стрижньова позиція серед реформ в Україні, що, по суті належать пошуку змісту нової, якісно кращої моделі співвідношення і взаємодії суспільно-державних інститутів. Саме в чіткій, реально-діючій системі територіальної організації влади зосереджується конструктивний потенціал, здатний за умов адміністративно-територіального реформування скласти децентралізовані самоврядні інститути українського суспільства в контексті збалансованого розвитку державного управління.

Система районних державних адміністрацій в Україні тепер відповідає новому адміністративно-територіального устрою країни. Уряд затвердив Порядок здійснення заходів щодо утворення та реорганізації районних державних адміністрацій, а також правонаступництва майна, прав та обов'язків районних державних адміністрацій, що припиняються (відповідну постанову Кабінет Міністрів схвалив на засіданні у грудні 2020 р.).

Водночас Уряд прийняв розпорядження, яким реорганізував та утворив 119 районних державних адміністрацій. Новосформовані районні державні адміністрації керуватимуться у своїй діяльності чинним законом «Про місцеві державні адміністрації», поки законодавець

розглядатиме новий законопроект, який підготував Мінрегіон України у співпраці з профільним парламентським Комітетом та іншими учасниками реформи.

Верховна Рада має ще розглянути, не менш важливий для продовження децентралізації, проект закону № 4298. Документ отримав експертний висновок Центру експертизи доброго врядування Департаменту демократії та врядування Генерального директорату II (Генеральний секретаріат Ради Європи).

Цей законопроект в рамках чинної Конституції формує структуру і повноваження місцевих держадміністрацій. Передбачається, що місцеві адміністрації виконуватимуть три основні функції: координуватимуть діяльність територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, забезпечуватимуть законність на території, а також і надалі, до внесення відповідних змін до Конституції, здійснюватимуть функції виконавчого органу обласних та районних рад.

Отже, які принципові та суттєві зміни потрібно реалізувати в структурі нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: реалізовуються ключові засади, на яких діє європейське місцеве самоврядування; чітко розмежовуються сфери компетенції держави та місцевого самоврядування на відповідних територіях та встановлюються правила наділення місцевого самоврядування повноваженнями держави; чітко розмежовуються повноваження кожного рівня місцевого самоврядування; розширюється автономія місцевого самоврядування, але при цьому чітко регламентується порядок забезпечення законності місцевого самоврядування.

Враховуючи динаміку змін щодо реформ децентралізації та адміністративно-територіального устрою, місцеве самоврядування має швидко відреагувати шляхом прийняття нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування».

На меті формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних публічних послуг, посилення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад, застосування сучасних європейських стандартів комунікації та взаємодії тощо.

Херсонським регіональним центром підвищення кваліфікації проводяться системні дослідження серед працівників органів місцевого самоврядування щодо правових засад функціонування органів місцевого самоврядування на місцевому (субрегіональному) з урахуванням адміністративно-територіального устрою та укрупнення адміністративно-територіальних одиниць з метою висвітлення змін до чинного законодавства, забезпечення належного врядування та місцевого економічного розвитку, реалізації публічної політики та служби в органах місцевого самоврядування, визначення актуальних питань розвитку країни, шляхів вирішення сучасних завдань з використанням інноваційних підходів та набутих навичок тощо.

Так, останні проведені дослідження з актуальної тематики в контексті зазначеної статті, дали можливість респондентам визначити, на фоні інших пріоритетних тем, вагомість питань з публічної політики та служби в органах місцевого самоврядування (18%), а також економіки і врядування, місцевого економічного розвитку (15%). Не менш увазі заслуговують теми з євроінтеграції, територіальної організації публічної влади та діджиталізації, що на сучасному етапі розвитку країни є дуже актуальним з переходом держави на цифровізацію (рис. 1).

Рис. 1. Окремі актуальні теми для вивчення посадовими особами органів місцевого самоврядування

Висновки. Сформована система організації діяльності органів місцевого самоврядування на регіональному та місцевому рівнях базується на безумовному виконанні законів України, що стосуються децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування, має як теоретично-правову, так і практичну спрямованість. Результати досліджень постійно висвітлюються в фахових виданнях, збірниках науково-практичних конференцій, використовуються для удосконалення підвищення кваліфікації відповідно до наказу Нацдержслужби України від 26 листопада 2019 р. №211-19 «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування». При дослідженнях враховуються, затверджені Нацдержслужбою України фахові компетентності, та запропонована до них тематика для підвищення кваліфікації. В 2020 р. Центром зроблено акцент на дистанційному навчанні із використанням сучасних освітніх платформ. Планується і надалі вдосконалювати інноваційні онлайн заходи, з урахуванням викликів сьогодення, для підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, в тому числі територіальних громад Херсонської області.

Список використаних джерел

1. Закон України Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій : прийнятий 17 листопада 2020 р. [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-IX#Text

2. Постанова Верховної Ради України Про утворення та ліквідацію районів : видана 17 липня 2020 р. [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws /show/807-20#Text

3. Шуляр І. Удосконалення взаємозв'язків у системі управління на місцевому рівні в Україні [Електронний ресурс]. *Dridu.dp.ua.* URL: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo /2010/2010_03(6)/10sivmru.pdf

4. Волошенюк Л. Організаційно-правові засади сучасного адміністративного реформування [Електронний ресурс]. *Dbuapa.dp.ua*. URL: http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo /2013/2013_01(16)/30.pdf

5. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К. : ТОВ «Софія-А». 2013. 160 с. [Електронний ресурс]. *Despro.org.ua* URL: https://despro.org.ua/upload/14-Book-%D0%93%D0%B0%D0%BD%D1%83%D1%89%D0%B0%D0%BA%2021%2008%202013.pdf

References

1. Zakon Ukrainy Pro vnesennya zmin do deyakyh zakoniv Ukrayiny shhodo vporyadkuvannya okremyh pytan organizaciyi ta diyalnosti organiv miscevogo samovryaduvannya i rajonnyh derzhavnyh administracij : pryiniatyi 17 lystopada 2020 r. [Law of Ukraine on amendments to some laws of Ukraine regarding the ordering of certain issues of organization and activities of local self-government bodies and district state administrations from November 17, 2020]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from *https:/ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-IX#Text* [in Ukrainian].

2. Postanova Verhovnoyi Rady Ukrayiny Pro utvorennya ta likvidaciyu rajoniv : vydana 17 lypnia 2020 r. [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine on the formation and elimination of districts from July 17, 2020]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from *https:/ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text* [in Ukrainian].

3. Shuliar, I. Udoskonalennch vzaiemozviazkiv u systemi upravlinnia na mistsevomu rivni v Ukraini. *Dridu.dp.ua*. Retrieved from http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03(6) /10sivmru.pdf [in Ukrainian].

4. Volosheniuk, L. Orhanizatsiino-pravovi zasady suchasnoho administratyvnoho reformuvannia. *Dbuapa.dp.ua*. Retrieved from http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2013 /2013_01(16)/30.pdf [in Ukrainian].

5. Hanushchak, Y. (2013). Reforma terytorialnoi orhanizatsii vlady / Shveitsarsko-ukrainskyi proekt "Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO". K. : TOV "Sofia-A". 160 p. *Despro.org.ua.* Retrieved from https://despro.org.ua/upload/14-Book-%D0%93%D0%B0%D0%BD%D1%83% D1%89%D0%B0%D0%BA%2021%2008%202013.pdf [in Ukrainian].

УДК 35.081

Бойко В.М.,
кандидат історичних наук,
директор Чернігівського регіонального
центру підвищення кваліфікації
(Україна, Чернігів), volodimir.boyko@gmail.com

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ЗМІСТ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРІВ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ: ЩО НЕОБХІДНО ЗМІНИТИ

DOI: 10.5281/zenodo.5643951

В статті зроблено спробу виявити та проаналізувати проблеми (внутрішні та зовнішні), з якими стикаються провайдери освітніх послуг із короткострокового навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад. В центрі уваги – насамперед, регіональні центри підвищення кваліфікації як такі, що надають найбільший обсяг зазначених послуг. В матеріалі звернуто увагу на доволі дивні та (на думку автора) шкідливі законодавчі обмеження щодо їхньої діяльності, сформульовані пропозиції щодо їх усунення. Разом із тим можна побачити наголос, зроблений на внутрішніх трансформаціях, що мають відбутися у зазначених закладах: зміна форм та методів вивчення потреб цільової аудиторії, врахування істотних змін, що сталися у структурі учасників навчання, перехід від переважно діяльності, що зорієнтована на процеси, до діяльності, зорієнтованої на результати з чітко визначеними часовими та ресурсними параметрами, збільшення обсягів та різноманіття проєктної діяльності, урізноманітнення та розширення платних послуг, опанування такої форми діяльності, як центри оцінювання, кооперації зусиль за напрямами, що становлять інтерес системи в цілому та ін. З огляду на доволі скромні ресурси центрів це означає збільшення потреби в їхній координації та кооперації, що зекономить ресурси закладів та дозволить сконцентруватися на новаціях. Механізм такого об'єднання прописаний в законодавстві у формі саморегулівної організації провайдерів надавачів послуг системи професійного навчання. Таким чином вони можуть стати помітним чинником реалізації державної регіональної політики. Водночас центри підвищення кваліфікації, як регіональні за визначенням, мають доводити відповідність та доречність своєї діяльності в контексті завдань регіонального розвитку та сприяти місцевому. В поєднанні з розв`язанням низки давніх нормативно-правових та організаційних проблем такий підхід забезпечить сталість системи разом із її здатністю до оновлення за принципом – мобільні в мобільному середовищі.

Ключові слова: *провайдери, професійне навчання, регіональний.*

Boyko V.M.,
Candidate of Historical Sciences,
Director of the Chernihiv
Regional Centre of Advanced Training,
(Ukraine, Chernihiv), volodimir.boyko@gmail.com

Organization and content of activities of centers advanced trainings: what needs to change

In the article the author attempt to identify and analyze the problems (internal and external) which faced by providers of educational services for short-term training of civil servants, local government officials, deputies of local councils. The focus is, first of all, the regional training centers as the ones that provide the largest volume of these services. The material draws attention to rather strange and (according to the author) harmful legislative restrictions on their activities,

formulated proposals for their elimination. At the same time, can see the emphasis on the internal transformations that should take place in these institutions: change of forms and methods of studying the needs of the target audience, taking into account significant changes in the structure of participants, transition from activity which mainly process-oriented to results-oriented, increasing the volume and diversity of project activities, diversification and expansion of paid services, mastering such directs of activity as assessment centers, cooperation of efforts in areas of interest to the system as a whole, etc. Given the rather modest resources of the centers, this means an increase in the need for their coordination and cooperation, which will save the resources of institutions and allow us to focus on innovation. The mechanism of such association is prescribed in the legislation in the form of a self-regulatory organization of providers of vocational training service providers. Thus, they can become a significant factor in the implementation of state regional policy. At the same time, training centers, as regional by definition, must prove the relevance and relevance of their activities in the context of regional development objectives and promote the local. It is concluded that in combination with the solution of the number of long-standing legal and organizational problems, this approach will ensure the sustainability of the system together with its ability to update on the principle – mobile in a mobile environment.

Key words: *providers, professional training, regional.*

Постановка проблеми. Система професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування переживає кілька викликів, найбільші з яких – адаптація до ринкових відносин та запровадження різноманіття практик, що існують в країнах ЄС. Тобто це один із аспектів секторальної європейської інтеграції України. Наймасовіший сегмент навчання –підвищення кваліфікації, що нині переживає драматичні зміни. В зв`язку з цим постає питання що це за зміни та яким чином вони мають відбуватися, аби забезпечити одночасно як інституційну сталість, так і запровадження інновацій.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед останніх публікацій найбільш комплексно питання функціонування системи навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування висвітлені в монографії К. Ващенка «Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика: монографія» [1]. Втім видана вона в 2017 р., тож, фактично, аналізує стан системи на момент початку нинішніх перетворень. До того ж увага концентрується на навчанні в цілому, а не на особливостях функціонування підвищення кваліфікації.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. В статті порушуються питання, насамперед, пов`язані з наслідками застосування нового законодавства в сфері підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Тобто йдеться про практику, що виникла, починаючи з 2016 р. – робота за умов конкуренції різних надавачів послуг (в т.ч. – іноземних), істотних змін в структурі цільової аудиторії, поширення застосування проєктного менеджменту, появи нових функцій та деякі інші аспекти.

Мета статті – виявити низку проблемних питань, з якими зіткнулися у своїй діяльності провайдери освітніх послуг із підвищення кваліфікації, та ідентифікувати першочергові завдання змін.

Виклад основного матеріалу дослідження. 106-та постанова Кабміну «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [2], видана в лютому 2019 р., легітимізувала демонополізацію ринку такого роду освітніх послуг, відкривши можливості участі організацій всіх форм власності. Разом із наступними юстованими наказами

Національного агентства України з питань державної служби [3] вона заклала основи для нових взаємин між їх надавачами та отримувачами послуг, побудовані на механізмах регульованого інтересу, а не брутального адміністративного примусу.

Запровадження нових норм полегшується практикою, що вже склалася в попередній період – переважну більшість зазначеної роботи виконували, мабуть, найгнучкіші структури попередньої системи управління – регіональні центри підвищення кваліфікації. Тривалий час вони синтетично поєднували застосування норм відразу кількох спеціальних нормативно-правових актів. Ризики привчили їх до відповідальності, ініціативності та водночас відкрили небачений для інших комунальних і державних структур простір творчості з організації навчання та побудові закладу – відповідно до власного бачення та місцевих умов.

У 2016 р. центри виведено зі спеціального законодавства про державну службу [4], що дозволило усунути низку протиріч (йдеться, насамперед, про несумісність статусу державних службовців та комунального закладу). Але зміни в освітньому законодавстві, що зорієнтовано на класичну та академічну освіту, знову поставили їх на межу законодавчого поля [5]. На жаль, спостерігається небезпечна тенденція розходження вимог згаданої 106-ї постанови та освітянських норм. Найочевидніше це видно з процедури ліцензування. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності» від 25 квітня 2019 р. № 2704 [6] у сфері післядипломної освіти (на базі вищої) вони повністю зорієнтовані на університети з їхніми кафедрами, численним штатним науково-педагогічним персоналом, величезною матеріально-технічною базою, вивіреними навчальними програмами.

Логічне продовження такого підходу – ситуація, що виникла під час запровадження норми Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [7] щодо проходження іспиту для визначення рівня володіння державною мовою та отримання відповідного сертифікату. У липні 2021 р. кілька центрів оперативно зреагували на запит Національної комісії зі стандартів державної мови та розпочали на своїй базі приймати претендентів на складання іспиту. Тобто вони стали іспитовими центрами. Але уповноваженими установами (організаціями), що проводять іспит на рівень володіння державною мовою, центри підвищення кваліфікації стати не можуть – вимоги Комісії жорстко прописані під університети [8]. При тому, що більшість ВНЗ під час літніх канікул так і не розпочали приймати претендентів, які виявили бажання пройти іспит та отримати сертифікат. Абсурдність ситуації ще й в тому, що іспитові центри (на відміну від уповноважених установ) не можуть отримувати відшкодування за таку діяльність із державного бюджету. Тобто працюють та виконують важливу функцію, фактично, на волонтерських засадах. Дуже дивне запровадження ринкових засад у державі Україна.

Справа в тому, що центри не мають (і не повинні мати) штатних викладачів. А залучені викладачі в академічні рамки «не вписуються», бо так працювати, на думку творців нормативно-правової бази, чомусь, не можна. Дарма, що досі вони несли основний тягар обсягів, працювали переважно з викладачами-практиками, демонстрували швидкість реакції (як у випадку з іспитами на рівень знання української мови). Власне спеціальна система професійного навчання створювалася так, аби вона була зорієнтована на практику, а не на базову академічну підготовку. В тому її сенс та перевага.

Тож тенденцію (політику?) до фактичного поступового штучного витіснення регіональних центрів підвищення кваліфікації з ринку зазначених послуг вважаємо шкідливою для якості самих послуг та їх отримувачів, які зацікавлені в отриманні їхніми працівниками практично орієнтованих знань.

2016 року змінилася ситуація на ринку послуг із підвищення кваліфікації. До України зайшли великі міжнародні програми, що за кошти донорів фінансують широкомасштабні підвищення кваліфікації цільової аудиторії – державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, інших категорій мешканців, які так чи інакше беруть участь в управлінні територіями. При цьому вони пропонують передові західні методики та залучають добре підготовлених фахівців за поважні для України гроші. Активізувалися й менші організації.

На нашу думку, це хороше, але тимчасове вирішення питання. Будь-який, навіть найкращий, проєкт коли-небудь завершується й постає питання сталості його результатів. Кілька років тому спілкуючись з представником Полтавського хаба програми U-LEAD з Європою почув таке: на етапі запровадження Програми розглядалася пропозиція створювати регіональні її підрозділи на базі існуючих центрів підвищення кваліфікації. Це могло зменшити фінансові витрати та створити мови для кращої сталося отриманих результатів. На нашу думку, такий розвиток подій міг стати, але не став (через невідомі нам причини) цілком логічним. На тепер співпраця центрів із міжнародними проєктами доволі епізодична та, певною мірою, випадкова. Між тим центри як комунальні заклади – природні хаби. Вони здатні синтезувати власну діяльність із міжнародними інституціями, громадськими організаціями та підприємцями, отримавши синергетичний ефект для такого роду діяльності в цілому.

До речі, з приводу міжнародного досвіду – в Польщі заклади, подібні до центрів, були поступово закриті. Натомість їхнє місце (за функцією) фактично посіла громадська організація – Фундація розвитку місцевої демократії (FRDL). Щоправда, вони були не комунальної, а державної форми власності. Останній із таких центрів пропрацював до початку 2000-х рр. (директор – Павел Прокоп) та був закритий через рік, після зміни менеджменту. Між іншим колеги-поляки запевняли – насправді вся справа в менеджменті, організації, й Люблінський центр, що двадцять років працював на цілком ринкових засадах, – тому підтвердження. Комунальні організації (установи, заклади) цілком здатні ефективно надавати послуги на цьому ринку – за умови поєднання своїх переваг із адаптацією до умов що змінюються.

Стосовно змін – також починаючи з 2016 р. з`явився новий суб`єкт отримувачів послуг із підвищення кваліфікації: реформовані територіальні громади зі своїми специфічними потребами та значно більшими, порівняно з місцевими державними адміністраціями, можливостями для фінансування навчання. Сегмент останніх суттєво скоротився. Одночасно в рази зросла кількість державних службовців центральних органів державної влади, які бажають вчитися за короткостроковими програмами – спрацювала нова норма, що вимагає для державних службовців протягом року пройти підвищення кваліфікації в обсязі не менше 30 академічних годин (один кредит ЄКТС). Як з`ясувалося, цьому ж сприяло масове застосування дистанційного навчання за умов пандемії COVID-19 – підвищувати кваліфікацію стало простіше.

Це означає необхідність переорієнтації навчальних програм – відповідно до потреб замовників, ще більшу гнучкість та оперативність, пошук та залучення відомих фахівців до викладання, застосування новітніх технологій. В останньому випадку йдеться не лише про інформаційні, хоча вочевидь вони висувають нові вимоги до викладачів щодо вміння спілкуватися з аудиторією та доносити необхідний матеріал.

Крім навчання як такого для нових територіальних громад існує гостра потреба в консультативно-дорадчій, менторській діяльності. Це питання актуально навіть для громад, утворених навколо колишніх райцентрів, тим більше – для громад, де раніше (чи довгий період) не існувало адміністративного центру.

Складові питання – розширення надання послуг за договорами – з громадами, територіальними органами центральних органів державної влади, персональних. З огляду на

зміни в законодавстві щодо публічних закупівель виникла потреба участі на Prozorro як надавача (а не споживача) послуг на основі власних розробок. Це відносно нова, перспективна та цілком ринкова практика, що потребує підвищення рівня професійної компетентності штатних працівників надавачів послуг, власне – стимулює їх до цього. Тому зростає потреба присутності на Порталі управління знаннями, що може перетворитися на дуже корисний інструмент просування власних послуг у сфері підвищення кваліфікації.

Ще один цікавий напрямок – закупівля у ФОПів ними розроблених навчальних кейсів. Це поширена практика для країн ЄС, вочевидь, поширюватиметься й в Україні. Але поки що вона потребує детальнішого вивчення, аби не наразитися санкції державного аудиту.

Водночас варто пам`ятати: підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад – це не бізнес, де вирішальним чинником є гроші. Тим більше за умов гібридної, в т.ч. – інформаційної, війни з Росією. В цьому контексті дуже небезпечними вважаємо думки про перехід у цій галузі виключно на підприємницькі засади. Мета підприємства – прибуток. А в нашому випадку, мабуть, реалізація державної політики в такій специфічній сфері як публічне управління. Є інші, випробувані, цілком ринкову механізму впливу – через визначення, фінансування пріоритетів та контроль якості виконання.

Кілька принципових інституційних змін має відбутися серед самих провайдерів надання освітніх послуг. До своєї діяльності вони мають імплементувати практики діючих нині в Україні крупних міжнародних програм. Зокрема, стосовно вивчення потреб у підвищенні кваліфікації цільової аудиторії та орієнтації навчання на практику. Це один із визначальних чинників, що впливає на інтерес потенційних учасників короткострокового навчання. Поза міжнародними проєктами досі він концентрувався переважно на рівні роботи зі службами управління персоналу та начальників структурних підрозділів, але не переважної більшості службовців. Вважалося, що їх потреби знають керівники. Але ситуація суттєво змінилася з запровадженням переліку професійних компетентностей.

Тепер на порядку денному запровадження масового опитування службовців щодо їхніх потреб у навчанні. Як варіант можливого вирішення питання – розробка та запровадження електронної опитувальної анкети, яка б за своїм змістом спиралася на 106-ту постанову та юстовані накази НАДС щодо підвищення кваліфікації. Таку спробу 2020 р. зробив Чернігівський центр (продовжив у 2021 р.) у формі google-анкети. Вона передбачає вивчення потреб у підвищенні кваліфікації за професійними компетентностями із поданого переліку Пріоритетних напрямів (тем) та (окремо) за конкретними програмами, що були запропоновані закладом. Запровадження цієї форми вивчення потреб забезпечило масовість та швидкість аналітичної обробки отриманих результатів. А головне – орієнтацію на індивідуальні (водночас – поширені) проблеми. В підсумку отримаємо дуже близьку до потреб цільової аудиторії тематику навчань та, як вплив, збільшення числа бажаючих навчатися.

Наведений приклад, на нашу думку, демонструє очевидну необхідність перебудови діяльності провайдерів роботи послуг із підвищення кваліфікації. Досі вона відбувалася як поточна (передбачає орієнтацію на процеси). Натомість має здійснюватися як проєктна (передбачає орієнтацію на результати за чітко визначених часових та ресурсних параметрів) – зі стратегічним баченням розвитку, структуризацією цілей та завдань, диференціацією джерел фінансування, системою показників успішності… Юстовані накази НАДС останніх років зорієнтовані саме на такі зміни, але лише їх – замало. Потрібна внутрішня перебудова організації роботи та самої структури на зазначених засадах – як умова виживання за зовнішніх умов, що постійно змінюються.

Крім того, провайдери мають безпосередньо зайнятися проєктною діяльністю. Або ж розвинути її як партнери громадських організацій, генератори ідей, організаційно-методичний

чинник, до того ж такий, що забезпечує сталість отриманих результатів. Особливий інтерес, на нашу думку, становить підтримка напрямку міжмуніципального співробітництва територіальних громад – вони відчувають брак ідей та потребують медіації, яку здатні забезпечити провайдери освітніх послуг. Або будь-які інші проєкти з власною роллю. Скажімо, створення освітніх кейсів, результати яких не суто навчальні, але й такі, що розв`язують конкретні потреби громад (активізація участі мешканців, інноваційні рішення, розробка складних документів та ін.). Йдеться як про проєкти за рахунок бюджетних коштів (ДФРР, «секторалка»), так і в рамках міжнародної технічної допомоги.

З огляду на доволі скромні ресурси центрів це означає збільшення потреби в координації та кооперації їх, що зекономить їхні ресурси та дозволить сконцентруватися на новаціях. Механізм такого об`єднання прописаний в законодавстві – саморегулівна організація провайдерів надавачів послуг системи професійного навчання яку, втім, ще треба створити. Таким чином вони можуть стати помітним чинником реалізації державної регіональної політики, тим більше в контексті внесення змін до відповідного закону України, що очікуються вже найближчим часом [9]. Це важливо й з тієї точки, що центри підвищення кваліфікації – регіональні за визначенням. Отже, вони мають доводити відповідність та доречність своєї діяльності в контексті завдань регіонального розвитку та сприяти місцевому.

Серед потенційних нових функцій – використання можливостей наявної мережі для створення центрів оцінювання під час прийому на державну службу. Частково ця опція вже випробувана – на прикладі проведення дистанційних іспитів зі знання української мови. Результат виявився більш, ніж позитивний.

Стосовно зовнішніх чинників, то, на нашу думку, для успішного розвитку системи необхідно зробити такі речі:

- прискорити ухвалення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», де передбачити стимулювання до навчання посадових осіб місцевого самоврядування через кредити ЄКТС; запровадити не однаковий, але однотипний підхід із державними службовцями;

- розробити та запровадити нову процедуру ліцензування для послуг із підвищення кваліфікації, зорієнтовану на практичні потреби їхніх споживачів (набуття посадовцями практично орієнтованих знань), а не на академічні досягнення університетів;

- створити систему визначення державних та регіональних потреб у підвищенні кваліфікації цільової аудиторії;

- запровадження механізмів координації діяльності існуючої мережі провайдерів системи професійного навчання з крупними міжнародними програмами, що діють в Україні в спільних напрямах;

- розробити та запровадити Стратегію розвитку системи професійного навчання як галузеву, синхронізувавши її з загальнодержавною.

Висновки. Зміни, що відбуваються системі підвищення державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, поставили перед провайдерів низку питань, що потребують їхньої перебудови: розширення функцій, опанування нових форм діяльності (насамперед, проєктного менеджменту), – орієнтованої на практику функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, розширення надання платних послуг, системної кооперації зусиль провайдерів освітніх послуг. В поєднанні з розв’язанням низки давніх нормативно-правових та організаційних проблем це забезпечить сталість системи разом із її здатністю до оновлення за принципом – мобільні в мобільному середовищі.

Список використаних джерел

1. Ващенко К.О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика: монографія. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2017. 416 с.
2. Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : прийнята 06.02.2019 № 106 [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text
3. Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування: наказ НАДС від 26 листопада 2019 р. № 211 [Електронний ресурс]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0005-20#Text; Про затвердження Порядку нарахування кредитів ЄКТС за результатами професійного навчання: наказ НАДС від 12 грудня 2019 р. № 226 [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://www.youtube.com /watch?v=QbJ--JKYT4o; Про затвердження Порядку визнання документів та результатів навчання за програмами підвищення кваліфікації, а також участі у заходах з обміну досвідом: наказ НАДС від 12.12.2019 № 227 [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1289-19#Text; Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад за дистанційною формою навчання: наказ НАДС від 18 вересня 2020 р. № 173 [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0173859-20#Text; Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання, перегляду та моніторингу виконання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (індивідуальної програми професійного розвитку): наказ НАДС від 26.10.2020 № 201 [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada /show/v0201859-20#Text; Про затвердження Змін до Вимог до змісту і структури програм підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: наказ НАДС від 10 червня 2021 р. № 92 [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0878-21#Text.
4. Закон України Про державну службу : прийнятий 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17#Text
5. Закон України Про освіту : прийнятий 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text
6. Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності : прийнята 25 квітня 2019 р. № 2704 [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF#Text
7. Закон України Про забезпечення функціонування української мови як державної : прийнятий 5 квітня 2019 р. № 2145-VIII [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text
8. Про затвердження Порядку призначення спеціально уповноважених установ (організацій), які проводять іспити на рівень володіння державною мовою : рішення Національної комісії зі стандартів державної мови від 27 травня 2021 р. № 23 [Електронний ресурс]. *Ligazakon.net.* URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/RE36548?an=1
9. Про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» : проєкт Закону України від 31 травня 2021 р. № 5323 [Електронний ресурс]. *w1.c1.rada.gov.ua* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71562

References

1. Vashchenko, K.O. (2017). Profesiina pidhotovka derzhavnykh sluzhbovtsiv: teoriia, metodolohiia, praktyka [Professional training of government officials: theory, methodology, practice]. Ivano-Frankivsk, Ukraine: Misto NV [in Ukrainian].

2. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Polozhennia pro systemu profesiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtsiv, holiv mistsevykh derzhavnykh administratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia ta deputativ mistsevykh rad: pryiniata 6 liutoho 2019 r. № 106 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on approval of the regulations on the system of professional training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, local self-government officials and deputies of local councils from February 6, 2019 № 106. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/106-2019-%D0%BF#Text [in Ukrainian].

3. Pro zatverdzhennia Poriadku orhanizatsii pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtsiv, holiv mistsevykh derzhavnykh administratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia: nakaz NADS vid 26 lystopada 2019 r. № 211 [About the statement of the Order of the organization of advanced training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, officials of local government: the order of NACS from November 26, 2019 № 211]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show /z0005-20#Text [in Ukrainian]; Pro zatverdzhennia Poriadku narakhuvannia kredytiv EKTS za rezultatamy profesiinoho navchannia: nakaz NADS vid 12 grudnya 2019 r. № 226 [On approval of the Procedure for accrual of ECTS credits based on the results of professional training: NACS order from December 12, 2019 № 226]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://www.youtube.com /watch?v=QbJ--JKYT4o [in Ukrainian]; Pro zatverdzhennia Poriadku vyznannia dokumentiv ta rezultativ navchannia za prohramamy pidvyshchennia kvalifikatsii, a takozh uchasti u zakhodakh z obminu dosvidom: nakaz NADS vid 12 grudnya 2019 r. № 227 [About the statement of the Order of recognition of documents and results of training on programs of advanced training, and also participation in actions for an exchange of experience: the order of NACS from December 12, 2019 № 227]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/z1289-19#Text [in Ukrainian]; Pro zatverdzhennia Metodychnykh rekomendatsii shchodo orhanizatsii pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtsiv, holiv mistsevykh derzhavnykh administratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia ta deputativ mistsevykh rad za dystantsiinoiu formoiu navchannia: nakaz NADS vid 18 veresnya 2020 r. № 173 [About the statement of Methodical recommendations concerning the organization of advanced training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, officials of local government and deputies of local councils on a distance form of training: the order of NACS from September 18, 2020 № 173]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/rada/show /v0173859-20#Text [in Ukrainian]; Pro zatverdzhennia Metodychnykh rekomendatsii shchodo skladannia, perehliadu ta monitorynhu vykonannia indyvidualnoi prohramy pidvyshchennia rivnia profesiinoi kompetentnosti derzhavnoho sluzhbovtsia (indyvidualnoi prohramy profesiinoho rozvytku): nakaz NADS vid 26 zhovtnya 2020 r. № 201 [About the statement of Methodical recommendations concerning drawing up, revision and monitoring of performance of the individual program of increase of level of professional competence of the civil servant (individual program of professional development): the order of NACS from October 26, 2020 № 201]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/rada /show/v0201859-20#Text [in Ukrainian]; Pro zatverdzhennia Zmin do Vymoh do zmistu i struktury prohram pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtsiv, holiv mistsevykh derzhavnykh administratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia ta deputativ mistsevykh rad: nakaz NADS vid 10 chervnya 2021 r. № 92 [On approval of Amendments to the Requirements to the content and structure of advanced training programs for civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, local government officials and deputies of local councils: NACS order of June 10, 2021 № 92]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/z0878-21#Text [in Ukrainian].

4. Zakon Ukrainy Pro derzhavnu sluzhbu : pryiniatyi 10 hrudnia 2015 r. № 889-VIII [Law of Ukraine On public service from Decenber 10, 2015 № 889-VIII]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text [in Ukrainian].

5. Zakon Ukrainy Pro osvity : pryiniatyi 5 veresnia 2017 r. № 2145-VIII [Law of Ukraine On education from September 5, 2017 № 2145-VIII]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text [in Ukrainian].

6. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Litsenziinykh umov provadzhennia osvitnoi diialnosti : pryiniata 25 kvitnya 2019 r. № 2704 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the Licensing Conditions for Educational Activities from April 25, 2019 № 2704]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show /1187-2015-%D0%BF#Text [in Ukrainian].

7. Zakon Ukrainy Pro zabezpechennia funktsionuvannia ukrainskoi movy yak derzhavnoi : pryiniatyi 5 kvitnya 2019 r. № 2145-VIII [Law of Ukraine On ensuring the functioning of the Ukrainian language as a state language from April 5, 2019 № 2145-VIII]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text [in Ukrainian].

8. Rishennja Nacionaljnoji komisiji zi standartiv derzhavnoji movy Pro zatverdzhennja Porjadku pryznachennja specialjno upovnovazhenykh ustanov (orghanizacij), jaki provodjatj ispyty na rivenj volodinnja derzhavnoju movoju vid 27 travnya 2021 r. № 23 [Decision of the National Commission on State Language Standards dated On approval of the Procedure for appointing specially authorized institutions (organizations) that conduct exams for the level of state language proficiency from May 27, 2021 № 23]. *Ligazakon.net.* Retrieved from https://ips.ligazakon.net /document/view/RE36548?an=1 [in Ukrainian].

9. Pro vnesennja zmin do Zakonu Ukrajiny "Pro zasady derzhavnoji reghionaljnoji polityky": projekt Zakonu Ukrajiny vid 31 travnya 2021 r. № 5323 [On Amendments to the Law of Ukraine "On Principles of State Regional Policy": Draft Law of Ukraine from May 31, 2021 № 5323]. *W1.c1.rada.gov.ua.* Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2 /webproc4_1?pf3511=71562 [in Ukrainian].

УДК 35.078

Дяченко Н.П.,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту та інформаційних технологій,
Київський інститут інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID: 0000-0002-4306-7665
(Україна, Київ), n.diachenko@ukr.net
Дяченко В.С.,
кандидат економічних наук,
начальник відділу технічної підтримки ТОВ "СІЕТ ХОЛДИНГ"
ORCID 0000-0002-0055-9256
(Україна, Київ), kiev_dyachenko@ukr.net

ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУСПІЛЬНОЇ ДОВІРИ В УКРАЇНІ

DOI: 10.5281/zenodo.5643970

У статті наголошено, що, в сучасних умовах транзитивності суспільно-економічних процесів, ефективність публічної політики у сфері інноваційної діяльності є базовим механізмом формування засад сталого економічного розвитку та забезпечення суспільної довіри в Україні. З метою дослідження стану, нагальних проблем та перспектив інноваційного розвитку в Україні досліджено кількісні та якісні показники інноваційної діяльності. Виявлено, що впродовж 2010–2019 років відбулося скорочення кількості

організацій, що здійснювали науково-дослідну діяльність (далі – НДР) та чисельність працівників, що займалися науковими дослідженнями і розробками. Досліджено гендерні аспекти посеред виконавців НДР, структуру виконавців НДР з розподілом за віком, рівнем освіти, галузями знань, наявністю наукових ступенів. Виявлено, що у 2020 році, відповідно Глобального індексу інновацій (англ. Global Innovation Index), в оприлюдненому рейтингу Україна посіла 45-те місце, а відповідно до рейтингових оцінок Європейського інноваційного табло 2020 (англ. European Innovation Scoreboard 2020) – передостаннє 38-ме, випередивши лише Румунію. Наголошено, що сучасний стан інноваційної діяльності є наслідком послідовної державної політики щодо переведення України на інноваційний шлях розвитку, яка забезпечувала б формування інноваційної культури в державі, використовуючи, крім фінансових, інші механізми розвитку інноваційної діяльності. Лише на цій основі можлива інтенсифікація темпів зростання обсягів валового внутрішнього продукту та забезпечення конкурентоспроможності національної економіки. З урахуванням того, що фінансове забезпечення інноваційної діяльності в Україні наразі досить обмежене, з метою формування передумов для його збільшення необхідно впровадити комплекс заходів щодо мобілізації наявних та потенційних фінансових ресурсів, зокрема шляхом залучення інвестицій.

Ключові слова: *інновації, інноваційна діяльність, наукові дослідження і розробки.*

Diachenko N.P.,
PhD in Public Administration,
Associate Professor at the Department of Management
and IT of the Kyiv Institute of Intellectual Property
and Lawof the National University of Odessa Law Academy
ORCID: 0000-0002-4306-7665
(Ukraine, Kyiv), n.diachenko@ukr.net
Diachenko V.S.,
PhD in Economics,
Head of the Technical Support
Department of CIET HOLDING LLC
ORCID 0000-0002-0055-9256
(Ukraine, Kyiv), kiev_dyachenko@ukr.net

Efficiency of public policy in the sphere of innovative activities as a mechanism of ensuring public trust in Ukraine

The article emphasizes that, in the current conditions of transitivity of socio-economic processes, the effectiveness of public policy in the field of innovation is the basic mechanism for forming the foundations of sustainable economic development and ensuring public confidence in Ukraine. In order to study the state, urgent problems and prospects of innovation development in Ukraine, quantitative and qualitative indicators of innovation activity have been studied. It was found that during 2010–2019 there was a reduction in the number of organizations engaged in research (hereinafter – R & D) and the number of employees engaged in research and development. Gender aspects among GDR performers, the structure of GDR performers with distribution by age, level of education, branches of knowledge, availability of scientific degrees are studied. It was revealed that in 2020, according to the Global Innovation Index, Ukraine took the 45th place in the published rating, and according to the ratings of the European Innovation Scoreboard 2020 – the penultimate 38th, ahead of only Romania. It is emphasized that the current state of innovation is the result of a consistent state policy to transfer Ukraine to an innovative path of development, which would ensure the formation of innovation culture in the country, using, in addition to financial, other mechanisms for innovation. Only on this basis it is possible to intensify the growth rate of gross domestic product and ensure the competitiveness of the national economy. Given the fact that

the financial support of innovation in Ukraine is currently quite limited, in order to create the preconditions for its increase, it is necessary to implement a set of measures to mobilize existing and potential financial resources, in particular by attracting investment.

Key words: *innovation, innovation activity, scientific research and development.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах транзитивності економіки базовою складовою механізму формування засад сталого розвитку є забезпечення конкурентоспроможності вітчизняних товарів і послуг на національному та міжнародних ринках. Це потребує інтенсифікації інноваційних процесів на підприємствах різних форм власності, адже, нині інноваційна діяльність є потужним каталізатором та надійною гарантією забезпечення ефективності підприємницької діяльності. За таких умов ключовою умовою забезпечення конкурентних переваг є здатність до продукування, впровадження та капіталізації інновацій.

Стрімкий розвиток інноваційної сфери України та очевидні переваги застосування новітніх досягнень науки в повсякденній діяльності вітчизняних підприємств спонукають сучасних підприємців нарощувати інноваційний потенціал. Курс на інноваційний розвиток в Україні сприятиме реорганізації економіки на основі удосконалення наукомістких виробництв, запровадження прогресивних високотехнологічних процесів, розробки та випуску нової конкурентоспроможної продукції

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню окремих аспектів інноваційної діяльності в Україні присвячені праці таких науковців, як В. Геєць, І. Голосніченко, М. Матвійчук, Т. Новаченко, І. Сурай, Г. Ульянова, Л. Федулова, Р. Шишка та ін. Зокрема Ю. Волощук, С. Богачик та О. Іванишин [1, с. 78] наголошують, що з метою забезпечення ефективності впровадження інновацій необхідно вироблення дієвої інноваційної політики, яка передбачала б визначення цілей на найближчу перспективу і на майбутнє, виходячи з оцінки потенційних можливостей і забезпеченості ресурсами, на основі стратегічних пріоритетів інноваційного розвитку.

Методологічні аспекти аналізу та оцінки інноваційного розвитку, у тому числі підприємств, висвітлено в працях дослідників, серед яких О. Довгань, О. Кириченко, В. Ляшенко, Г. П'ятницька та ін. Зокрема, В. Ляшенко та Л. Ковчуга [2, с. 91] пропонують власну методику оцінки інноваційної діяльності підприємства, що передбачає: нормування показників та визначення їх стандартизованих значень, визначення ваги кожного показника, розрахунок значення інтегральної оцінки.

Метою статті є дослідження стану, нагальних проблем та перспектив інноваційного розвитку в Україні.

Виклад основного матеріалу. Інноваційний розвиток є визначальним чинником зростання ефективності діяльності підприємства, економічного зростання, покращення якості продукції, економного використання ресурсів, запобігання екологічним наслідкам індустріалізації.

Саме тому однією з науково-практичних проблем, що стоять перед вітчизняною економічною наукою і потребують невідкладного розв'язання, є необхідність створення ефективного, адекватного сучасним вимогам організаційно-економічного механізму розвитку інноваційного підприємництва.

Необхідність розвитку економіки України на інноваційній основі була задекларована ще наприкінці минулого століття. Однак, без наукових обґрунтувань та механізмів реалізації необхідних рішень ефективне розв'язання цієї проблеми практично неможливе, про що й свідчить сучасний стан української економіки. Саме тому особливої ваги сьогодні набувають

наукові розробки, спрямовані на переведення економіки України на інноваційну модель розвитку та комплексне розв'язання проблем інноваційного процесу в трансформаційній економіці.

Головним наслідком виключення із державних пріоритетів цього чинника економічного зростання протягом усього періоду розвитку держави за незалежності стала глибока економічна криза в державі і, зокрема, в науковій та інноваційній сфері діяльності.

Наукові дослідження, розробки та інновації стають ключовими чинниками принципово нової соціально-економічної системи – економіки, що базується на знаннях, рішення про створення якої було прийнято Європейським Союзом у 2007 році під час Лісабонського саміту (англ. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community) [3].

Україна має належний освітній та науковий потенціал, здатний продукувати різноманітні нововведення у вигляді ідей та наукових розробок.

Однак, відповідно до рейтингових оцінок Європейського інноваційного табло 2020 (*англ*. European Innovation Scoreboard 2020) [4] Україна щорічно втрачає позиції – 34-те у 2014 році, 35-те впродовж 2015–2018 рр., 36-те у 2019 р. та передостаннє 38-ме у 2020 р., випередивши лише Румунію.

З метою поліпшення ситуації необхідно задіяти механізми переходу від низько технологічної ресурсної до високо технологічної інноваційної економіки шляхом зорієнтованості державної політики на створенні сприятливих умов насамперед для розвитку виробництва інтелектуальних продуктів та їх комерціалізації як в Україні, так і поза її межами.

Сучасна українська держава має дуже обмежену фінансову та інституційну спроможність. Саме тому наявні ресурси і потенціал доцільно зосередити на підтримці наукових досліджень, які є однією з основ інноваційного потенціалу, та створенні ефективної інфраструктури, яка сприятиме перетворенню результатів досліджень у продукт, придатний до комерціалізації. Однак, відповідно до інформації Державного комітету статистики України, упродовж 2010–2018 рр. відбулося значне скорочення кількості організацій, що здійснювали НДР (рис. 1).

Рис. 1. Динаміка змін кількості організацій, що здійснювали НДР та чисельності задіяних у її виконанні працівників упродовж 2010–2019 рр.
(сформовано авторами на основі джерела [5])

З метою розв'язання завдання переходу до інноваційного зростання Розпорядженням Кабінету міністрів України від 10 липня 2019 р. за № 526-р затверджено Стратегію розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 р., на її виконання передбачена розробка трирічних планів та контроль за їх виконанням, а також запровадження відрахувань в процесі трансферу технологій за кордон.

Ці заходи стабілізували ситуацію, і у 2019 р. відбулося лише зменшення чисельності працівників, задіяних у виконанні НДР, у тому числі техніків та допоміжного персоналу (рис. 2).

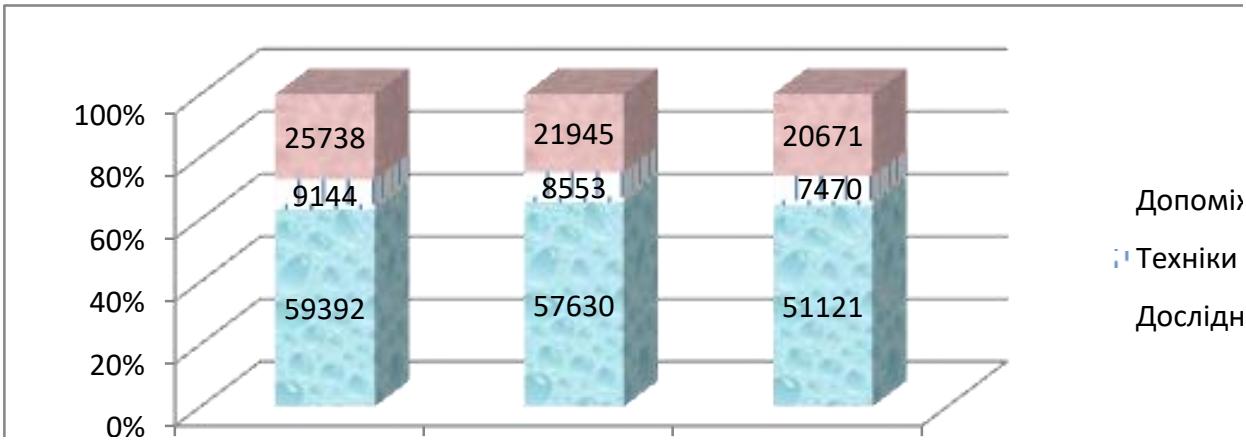

Рис. 2. Динаміка змін структури складу працівників (*осіб*), задіяних у виконанні НДР упродовж 2017–2019 рр.

За підсумками 2019 року найбільша чисельність науковців досліджували технічні та природничі науки (рис. 3).

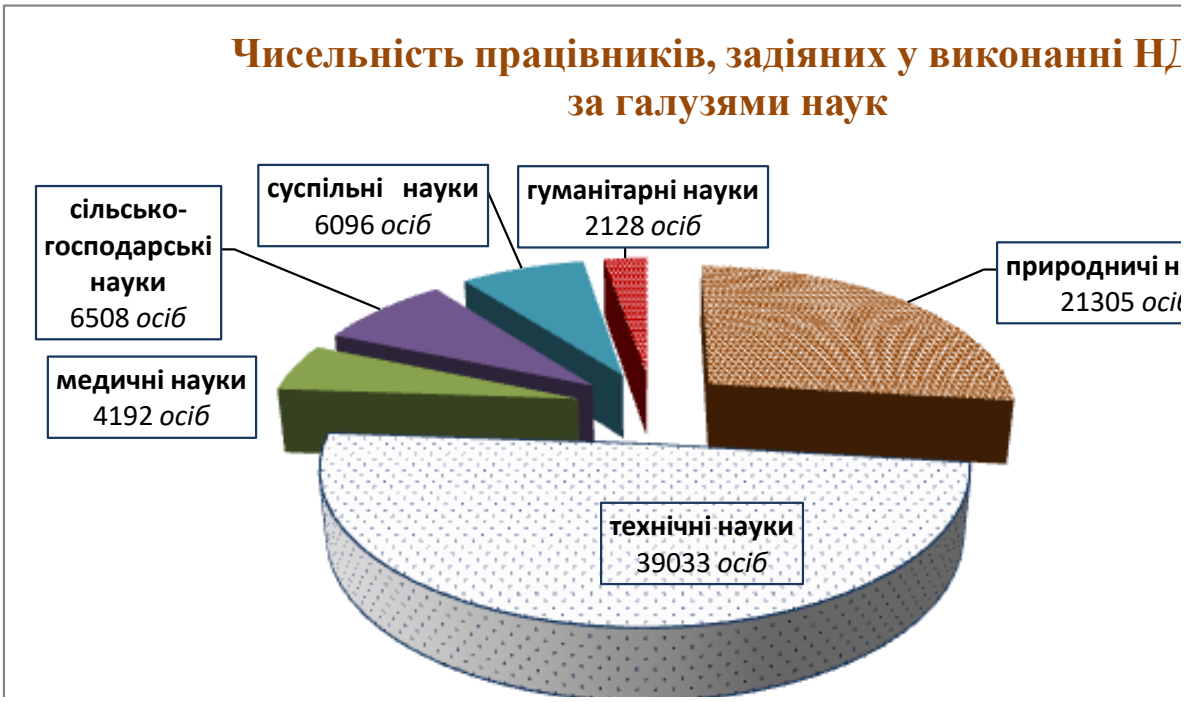

Рис. 3. Чисельність працівників, задіяних у виконанні НДР, за галузями знань (сформовано авторами на основі джерела [5])

Переважна більшість працівників-виконавців НДР мають вищу освіту (рис. 4):

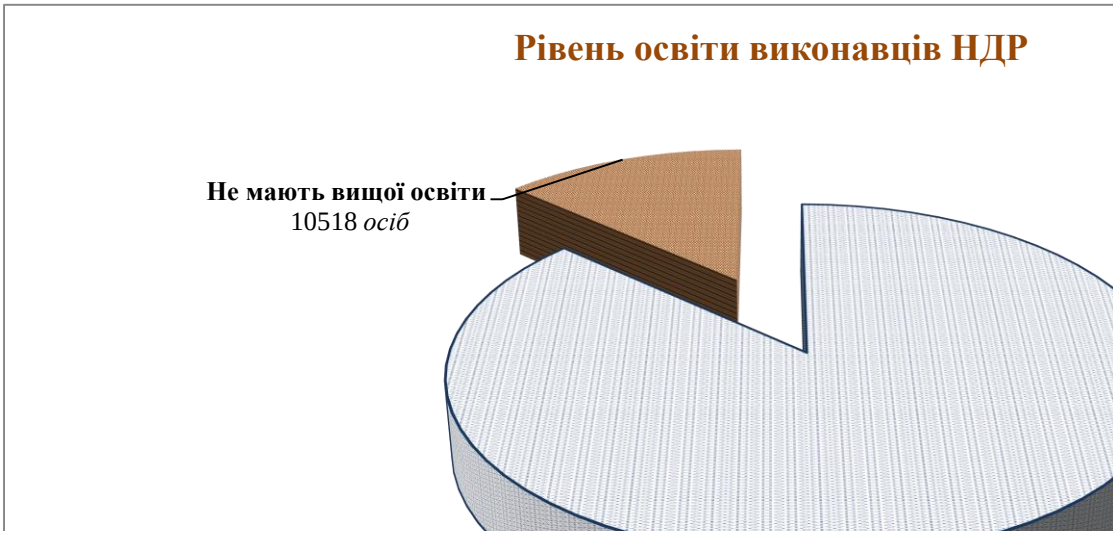

Рис. 4. Чисельність дослідників, задіяних у виконанні НДР, за рівнем освіти у 2019 р. (сформовано авторами на основі джерела [5])

Найбільшу чисельність посеред дослідників, задіяних у виконанні НДР, становлять магістри (рис. 5):

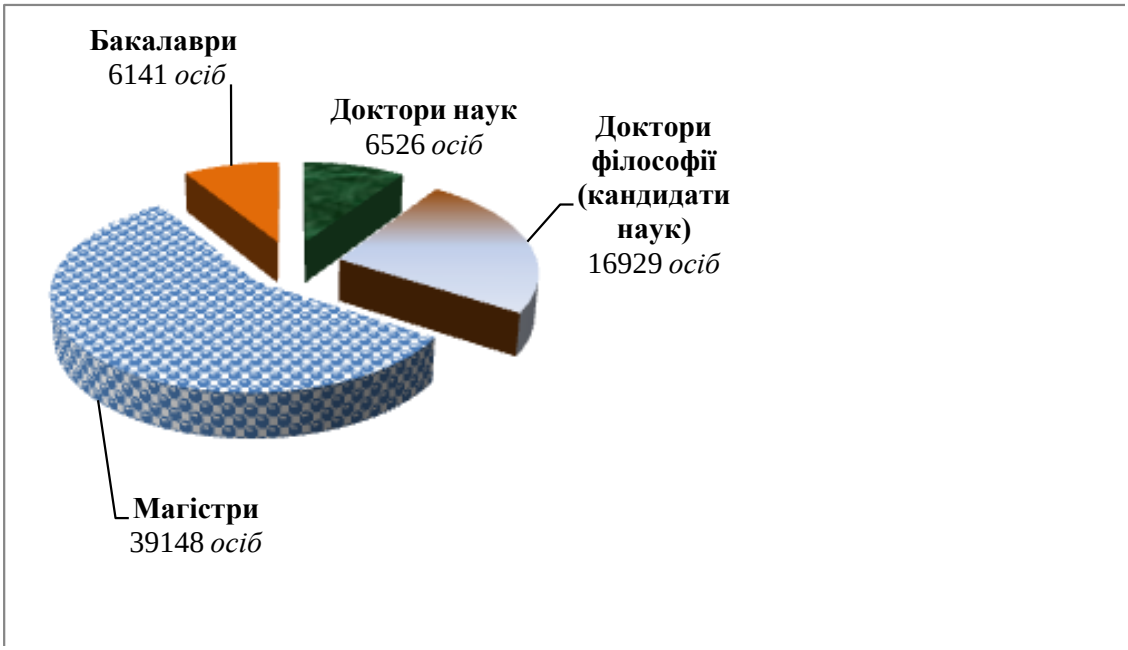

Рис. 5. Працівники, задіяні у виконанні НДР у 2019 р., які мають вищу освіту (сформовано авторами на основі джерела [5])

Вагомим показником наявного наукового потенціалу нації є вікова структура дослідників, задіяних у виконанні НДР: 48,5% становлять дослідники віком «50 років і старше» (табл. 1):

Таблиця 1.

Вік дослідників, задіяних у виконанні НДР у 2019 році

(осіб)

До 25 років	*25-29 років*	*30-34 роки*	*35-39 років*	*40-44 роки*	*45-49 років*	*50-54 роки*	*55-59 років*	*60-64 роки*	*65 років і старше*
955	*3582*	*5602*	*6198*	*5367*	*4606*	*3996*	*5249*	*5262*	*10304*

Джерело: [5]

Серед дослідників, залучених до виконання НДР у 2019 р., осіб чоловічої статі було на 12,5% більше (рис. 6):

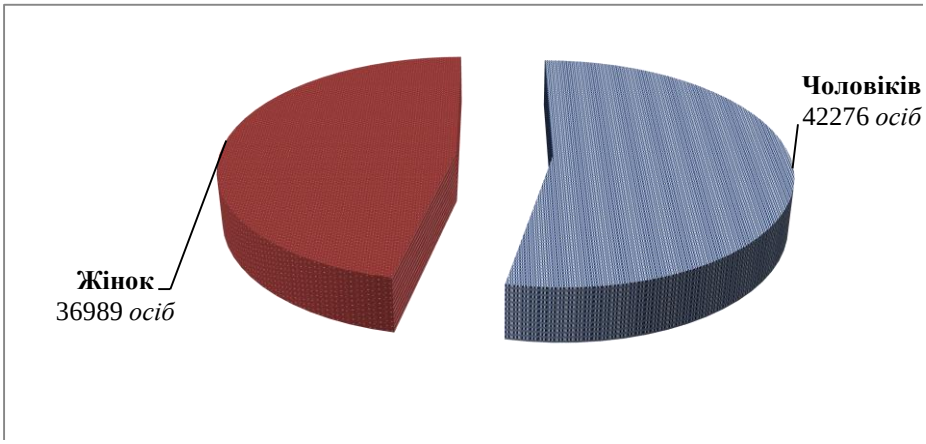

Рис. 6. Структура дослідників, залучених до виконання НДР у 2019 р.
(сформовано авторами на основі джерела [5])

Відповідно до даних Державного комітету статистики України спостерігається збільшення витрат на виконання наукових досліджень та розробок, зокрема, у порівнянні з 2010 роком (рис. 7):

Рис. 7. Динаміка змін витрат на виконання наукових досліджень та розробок
(сформовано авторами на основі джерела [5])

Однак, це відбувалося за рахунок інфляційних процесів – зростання курсу долара, знецінення гривні.

Динаміка ж витрат на виконання наукових досліджень та розробок, виражена у доларовому еквіваленті, хоча й демонструє з 2015 р. тенденцію до зростання, не досягає навіть рівня 2010 р.

У 2020 р., відповідно Глобального індексу інновацій (*англ.* Global Innovation Index), в оприлюдненому рейтингу Україна посіла 45-те місце [6], поліпшивши результат попереднього року на дві позиції, однак не досягнувши рівня 2018 р. (2019 р. – 47 місце, 2018 р. – 43-тє, 2017 р. – 50-те, 2016 р. – 56-те).

Такі бентежні тенденції вказують на нагальну необхідність удосконалення державної інноваційної політики. Адже, наявні в Україні структурні елементи національної інноваційної політики та нормативно-правове поле її реалізації не приведені у відповідність.

Як наслідок, результати діяльності наявних структурних елементів національної інноваційної політики не мають синергетичного ефекту, що сприяв би збільшенню ефективності національного виробництва товарів та послуг, зростанню їх конкурентоспроможності за рахунок широкомасштабного впровадження результатів наукових досліджень і науково-технічних/експериментальних розробок.

Сучасний стан інноваційної діяльності є наслідком відсутності стратегічного бачення та послідовної державної політики щодо переведення України на інноваційний шлях розвитку, яка забезпечувала б формування інноваційної культури в державі, використовуючи, крім фінансових, інші механізми розвитку інноваційної діяльності.

Стала тенденція погіршення рівня інноваційної діяльності ідентифікує нагальну потребу формування цілісної національної інноваційної системи, призначення якої – створення інноваційних продуктів та послуг, їх швидке впровадження та комерціалізація.

Складність цієї проблеми обумовлена ігноруванням протягом усього періоду становлення і розвитку ринкової економіки принципу ефективного використання виробничого та науково-технічного потенціалу, необхідності його розвитку на інноваційній основі у зв'язку з повним вичерпанням екстенсивного чинника розвитку економіки України.

Інтенсифікація механізмів системного задіяння інноваційного потенціалу в підприємницькій діяльності забезпечить гарантоване зростання ВВП, а відтак, формуватиме засади конкурентоспроможності національної економіки.

Висновки. З урахуванням того, що норми про інноваційну діяльність, прописані в актах різних галузей законодавства України, формують необхідне для переходу економіки країни на інноваційний шлях розвитку нормативно-правове забезпечення, вплив якого на результативність розвитку інноваційних процесів допоки не є достатнім, що обумовлене, зокрема й тим, що фінансове забезпечення інноваційної діяльності в Україні наразі досить обмежене.

З метою формування передумов для його збільшення необхідно впровадити комплекс заходів щодо мобілізації наявних та потенційних фінансових ресурсів, зокрема шляхом залучення інвестицій.

З метою розбудови інноваційної економіки необхідно визначити державні пріоритети інноваційної діяльності в Україні, розробити комплекс заходів щодо їх сприяння, який включатиме: фінансові стимули, кадрову підготовку фахівців, створення умов для здійснення модернізації виробництва, залучення науково-дослідних інститутів до реалізації інноваційних проектів тощо.

Саме тому вкрай потрібна розробка нової парадигми подальшої трансформації та розвитку економіки України на основі інноваційної складової, яка за сучасних умов ринкових трансформацій є визначальним чинником прогресивного розвитку продуктивних сил. Науково обґрунтоване розв'язання проблем розвитку української економіки саме на інноваційній основі наразі набуває винятково важливого значення.

Список використаних джерел

1. Волощук Ю.О, Богачик С.В., Іванишин О.В. Засади забезпечення інноваційного розвитку підприємств. *Інноваційна економіка.* 2020. № 1–2 (82). С. 73–78.

2. Ляшенко В.І., Ковчуга Л.І. Рівень інноваційної діяльності промислових підприємств: методичний підхід до оцінки. *Економіка промисловості.* 2018. № 4. С. 87-101.

3. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community [Електронний ресурс]. *Eur-lex.europa.eu.* URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX: 12007L/ TXT.

4. European Innovation Scoreboard 2020 [Електронний ресурс]. *Interactivetool.eu*. URL: https://interactivetool.eu/EIS/EIS_2.html.

5. Наукова та інноваційна діяльність в Україні. Статистичний збірник. Київ, Державна служба статистики України, 2019. 100 с.

6. Global Innovation Index 2020. [Електронний ресурс]. *www.wipo.int.* URL: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020.pdf

References

1. Voloshchuk, Yu.O, Bohachyk, S.V., Ivanyshyn, O.V. (2020). Zasady zabezpechennia innovatsiinoho rozvytku pidpryiemstv [Principles of ensuring innovative development of enterprises]. *Innovatsiina ekonomika – Innovative economy*, 1-2 (82), 73-78 [In Ukrainian].

2. Liashenko, V.I., Kovchuha, L.I. (2018). Riven innovatsiinoi diialnosti promyslovykh pidpryiemstv: metodychnyi pidkhid do otsinky [The level of innovative activity of industrial enterprises: a methodical approach to evaluation]. *Ekonomika promyslovosti – Industrial economics*, 4, 87-101 [In Ukrainian].

3. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. *Eur-lex.europa.eu.* Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX: 12007L/TXT [In English]..

4. European Innovation Scoreboard 2020. *Interactivetool.eu*. Retrieved from https://interactivetool.eu/EIS /EIS_2.html [In English].

5. Naukova ta innovatsiina diialnist v Ukraini. Statystychnyi zbirnyk. Kyiv, Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy, 2019 [In Ukrainian].

6. Global Innovation Index 2020. *Www.wipo.int.* Retrieved from https://www.wipo.int /edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020.pdf. [In English].

УДК 35.975(477)

Коваль О.М.,
кандидат наук з державного управління, доцент,
професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом,
Національна академія державного управління
при Президентові України (Україна, Київ),
kom555ok@gmail.com
Проданик В.М.,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного адміністрування
Навчально-наукового інституту міжнародних відносин
та соціальних наук, ПрАТ «Вищий навчальний заклад
"Міжрегіональна Академія управління персоналом"»
(Україна, Київ), nubiru9x9@gmail.com

СУЧАСНИЙ СТАН МЕХАНІЗМІВ РЕГІОНАЛЬНОГО ТА МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ: ТАКТИЧНІ ІННОВАЦІЇ

DOI: 10.5281/zenodo.5644076

У статті досліджено сучасний стан і процес формування механізмів регіонального та місцевого управління. Розкриті теоретичні засади сучасного етапу процесу децентралізації владних повноважень як об'єкту публічного управління за сучасних умов реформування системи державного та регіонального управління в Україні. Встановлено, що з позиції науки державного управління, глибокі ринкові зміни в національному господарюванні вимагають оновлення

механізмів регіонального та місцевого розвитку, окремих інструментів публічного управління та адміністрування з метою забезпечення управління на місцевому рівні. Закономірністю в подоланні негативних явищ в національній господарській практиці повинні стати формування та реалізація цілеспрямованої, активної публічної політики, зокрема в сфері децентралізації та ресурсного забезпечення спроможності громад, які стали певним флагманом у місцевому розвитку в Україні. Доведені подальші напрями процесу децентралізації та підведено певні підсумки перших етапів впровадження процесу передачі влади в систему місцевого управління за умов використання європейських практик реалізації механізмів взаємодії на рівні громади, зокрема введення інституту старост. Наголошено, що подальше проходження процесу децентралізації та функціонування місцевого самоврядування потребують певного уточнення алгоритму дій стосовно майбутнього функціонування системи місцевого самоврядування, зокрема районних рад. Існує необхідність визначення чіткого переліку повноважень рад та ресурсів для їх виконання, що в свою чергу має бути закріплено в новій редакції закону про місцеве самоврядування. Водночас потребують невідкладного вирішення на рівні парламенту та уряду питання функціонування старостатів і ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, спрямування коштів ПДФО до районних бюджетів, можливе передбачення в Державному бюджеті для районних рад фіксованої додаткової дотації для виконання районними радами мінімального пакету повноважень, що буде виглядати як тактичні інновації в сфері регіонального та місцевого управління.

Ключові слова: *публічне управління, регіональна політика, децентралізація, громада, староста.*

Koval O.M.,
Candidate of Sciences in Public Administration,
Associate Professor,Professor of the Department of Regional Management, Local Self-Government and City Management
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, (Ukraine, Kyiv),
kom555ok@gmail.com
Prodanyk V.M.,
Candidate of Sciences in Public Administration,
Associate Professor of Public Administration, Educational and Scientific Institute of International Relations and Social Sciences,
"Higher Educational Institution" Interregional Academy of Personnel Management",(Ukraine, Kyiv),
nubiru9x9@gmail.com

Current state of mechanisms of regional and local governance: tactical innovations

The article examines the current state and process of formation of mechanisms of regional and local government. Theoretical principles of the current stage of the process of decentralization of power as an object of public administration under modern conditions of reforming the system of state and regional governance in Ukraine are revealed. It is established that from the standpoint of the science of public administration, profound market changes in the national economy require updating the mechanisms of regional and local development, certain tools of public administration and administration in order to ensure governance at the local level. The formation and implementation of purposeful, active public policy, in particular in the field of decentralization and resource provision of the capacity of communities that have become a leader in local development in Ukraine, should become a regularity in overcoming negative phenomena in national economic practice. Further directions of the decentralization process are presented and certain results of the first stages of implementation of the process of transfer of power to the local government system under the conditions of using European practices of implementation of mechanisms of interaction at the community level, in particular introduction of the institute of mayors. It was emphasized that the further process of decentralization

and the functioning of local self-government require some clarification of the algorithm of actions for the future functioning of the system of local self-government, in particular district councils. There is a need to define a clear list of council powers and resources for their implementation, which in turn should be enshrined in the new version of the law on local self-government. At the same time, the functioning of mayors and local self-government resources, directing of PIT funds to district budgets, and possible provision in the State Budget for district councils of a fixed additional subsidy for district councils to fulfill the minimum package of powers that will look like tactical in the field of regional and local government.

Key words: *public administration, regional policy, decentralization, community, mayor.*

Постановка проблеми. Поточний стан розвитку нашої держави ускладнюється об'єктивною необхідністю нагального впровадження комплексу реформ усіх сфер життєдіяльності українського суспільства, зокрема регіонального та місцевого управління. Сьогодні домінуючу роль займають завдання наукового обґрунтування виявлення та подолання проблем функціонування цілісної системи публічного управління та регулювання її взаємозв`язку із регіональною та місцевою системою і дуже складним зовнішнім середовищем, зокрема на сході нашої країни [1].

Безперечно, питання формування та розвитку системи державного управління окреслюються проблемним і науково-пізнавальним полем галузі науки «Державне управління», однак зважаючи на складність і комплексність зазначених питань, дуже суттєві методологічні напрацювання інших галузей наук, вагомий світовий та практичний досвід щодо розвитку публічного, державного, регіонального управління. В такій ситуації виникає потреба інтеграційних досліджень проблеми макроекономічного управління та регулювання за допомогою правової, економічної, політичної, філософської, соціальної, історичної та інших наук, які досліджують притаманні їм наукові закони та окремі господарські практики.

Насамперед потрібно розставити чіткі акценти на визначенні специфіки криз 1991−2021 рр. Йдеться про кризи трансформаційного змісту та періоду, коли відбувався процес демонтажу деструктивної командно-адміністративної системи та впровадження об'єктивних законів ринкового господарювання та утвердження основ вільної економіки в Україні. На тлі глибоких ринкових перетворень в Україні також відбувались суттєві протесні події, які були викликані хибними напрями розвитку українського державотворення та реальною практикою привласнення всіх виробничих можливостей національної економіки окремими фізичними особами та «лідерами» нації [2].

Аналіз досліджень та публікацій. Важливі аспекти теорії стратегічного управління в сфері регіонального та місцевого розвитку досліджували у своїх працях такі українські вчені, як: О. Амосов, Д. Баюра, Т. Безверхнюк, О. Бобровська, В. Вакуленко, З. Варналій, П. Волянський, В. Воротін, Л. Воротіна, В. Геєць, Н. Гринчук, С. Домбровська, Д. Дзвінчук, І. Дробот, Ю. Єхануров, П. Єщенко, Д. Карамишев, Г. Козаченко, Д. Ляпін, О. Мордвінов, Д. Неліпа, Р. Овчаренко, Є. Панченко, С. Сорока, О. Сушинський і ін.

Крім того, невирішеними є суттєві питання розробки та функціонування економіко-організаційних механізмів державного регулювання в сфері регіонального та місцевого розвитку на засадах еволюції ролі місцевого самоуправління та на принципі фінансової самодостатності.

Метою роботи є дослідження та трактування суспільних відносин у сфері децентралізація та публічного управління в якості окремих управлінських категорій, застосування яких пов'язане з використанням сучасних механізмів місцевого управління в країні. Дослідити тактичні інновації процесу децентралізації владних повноважень як

об’єкту публічного управління в Україні та новітні механізми і інструменти в означеній сфері управління на регіональному і місцевому рівнях і модернізації місцевого самоврядування в Україні, зокрема введення інституту старости.

Виклад основного матеріалу. На думку відомого фахівця з публічного управління та адміністрування управління – Дж. Стігліца існують чотири основні причини систематичних невдач держави в досягненні поставлених цілей: обмеженість інформації уряду, обмежені можливості урядового контролю за окремими наслідками власної діяльності, обмеженість його впливу на бюрократію, обмеження, які накладаються політичними процесами. Міжнародний досвід свідчить, що ринкові невдачі стимулюють розробку головних урядових програм і напрямів макроекономічного регулювання. Визначення таких обмежень та невдач урядової діяльності є необхідною умовою для формування успішної макроекономічної політики держави, зокрема у сфері державного та регіонального управління, включаючи децентралізоване місцеве самоврядування. Україна не стала винятком серед країн що пройшли шлях глибоких ринкових реформ, але жодна країна не проводила свої реформи за умов військових дій та анексії значної частини її території одночасно. Такі складні події в Україні актуалізують нові стратегічні підходи та наукові розробки функціонування механізмів, інструментів, як складової системи управління та регулювання і саме цим повинна займатись галузь науки – державне управління [3].

Досвід ринкової перебудови в Україні та інших країнах з молодими ринковими економіками, зокрема молодих європейських країн, свідчить, що на сучасному етапі економічних перетворень вагомим фактором оздоровлення національної економіки, яка потерпає від значного скорочення внутрішнього попиту на промислову продукцію, може стати істотне розширення взаємовідносин з країнами Європи. Для України цей фактор має особливе значення, оскільки він сприятиме прискоренню подальшої ринкової трансформації, входженню її до регіональних і світових товарних ринків, створенню валютних резервів, необхідних для модернізації та структурної перебудови виробництва.

Відомо, що новим урядом України розроблено декілька нових концепцій реформування регіонального та місцевого управління в Україні. Наша задача – дати реальні поради щодо їх вдосконалення та довести ці пропозиції до органів прийняття державних управлінських рішень. Мова міде про певний борг галузі науки державне управління перед господарською та управлінською практикою.

Відзначимо, що метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Концепцією визначені першочергові проблеми, які потребують розв’язання, зокрема погіршення якості та доступності публічних послуг; зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування; складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст); неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами

виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади; зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів; відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування [4].

Вирішення зазначених проблем ускладнюється внаслідок правового та інституційного характеру регіональної складової, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

Слід зазначити, що дані Концепції реформування передбачають перехід на нову модель організації державної та регіональної влади. Основним завданням таких Концепцій є аналіз актуальних проблем у сфері управління, визначення основних організаційно-правових підходів, економічних і фінансових засад їх вирішення, узгодження у часі з реформуванням адміністративно-територіального устрою. Ключовим питанням Концепцій є обґрунтування пропозицій щодо забезпечення на регіональному та місцевому рівні демократичної та ефективної організації управління, запровадження механізму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів місцевого самоврядування, за умов широкого процесу децентралізації в Україні.

Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», інші законодавчі акти та нормативні документи не повною мірою врегульовують питання організації влади на місцях. Особливо невдалим виявилося співвідношення положень законів про місцеве самоврядування та місцеві держадміністрації, особливо в частині чіткого розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Зіткнулися два основних підходи: європейський системно-функціонально-цільовий і прорадянський традиційно-галузевий. Перший – виходив з того, що необхідно розробляти закон про місцеве самоврядування із визначенням статусу кожного елемента його системи, передусім, територіальної громади; що слід цілеспрямовано розподілити функції, а вже потім повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів, а також їхні повноваження і повноваження відповідних місцевих державних адміністрацій щодо надання населенню адміністративних і громадських послуг. Другий підхід був традиційно спрямований не на територіальну громаду, як певну спільноту, а на органи та їх повноваження: виключні, власні, делеговані.

Саме дві останні групи повноважень (власні та делеговані) носять галузевий характер і не розмежовуються щодо надання відповідних послуг населенню по різних рівнях системи місцевого самоврядування. На жаль, пріоритетним був визначений традиційно-галузевий підхід. На практиці це породило чисельні колізії і прояви суб'єктивізму.

Вступивши до Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання розвивати місцеву демократію. Без застережень була ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування та почав здійснюватися з боку Конгресу місцевих і регіональних влад Європи моніторинг за дотриманням положень Хартії [5].

Інтегрування України в європейські структури потребує вироблення та реалізації такої моделі регіонального управління, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу, загальновизнаній практиці внутрішнього міжрегіонального співробітництва та міжнародної співпраці територій, сприяла становленню нових форм співпраці у форматі «центр – регіон».

Здійснення адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування дає шанс створити необхідні умови для динамічного, збалансованого розвитку в Україні територій, усунення основних регіональних диспропорцій, повернутися до реального місцевого самоврядування.

Для вирішення проблем розвитку регіонального управління та місцевого самоврядування можна рекомендувати досвід зарубіжних країн, який засвідчив, що неурядові організації більш ефективно та економічно вирішують завдання, які сьогодні у нашій державі відповідно до законодавчих норм здійснюють державні адміністрації. Згадаємо вже добре відомий досвід Республіки Польща, де за короткий проміжок часу шляхом комплексної реформи місцевого самоврядування забезпечили разючі зміни насамперед в соціальному плані. Досягнення цієї держави в розвитку системи самоврядних структур підтверджують, що створення трирівневого самоврядування, загальним принципом побудови якого є принцип субсидіарності (допоміжності), сприяли її швидкому входженню до Європейського Союзу.

Законодавче забезпечення розвитку регіонального управління та місцевого самоврядування в Україні повинно відповідати принципам Європейської хартії місцевого самоврядування щодо організаційної, правової, фінансово-економічної самостійності територіальних громад [6].

Діюча система організації влади на місцях, що поєднує державне управління на регіональному рівні з автономністю та децентралізацією місцевого самоврядування на низовому територіальному рівні, не може повністю забезпечити демократичну, гнучку та ефективну організацію управління в системі місцевого самоврядування на регіональному та місцевому рівні. Реформування місцевого самоврядування в Україні повинно бути спрямоване на створення правового фундаменту в питаннях розподілу повноважень між різними гілками влади та налагодження співробітництва між ними [7]. Здійснення адміністративної реформи та реформи державного та регіонального управління, децентралізації місцевого самоврядування дає шанс створити необхідні умови для динамічного, збалансованого розвитку в Україні територій, усунення основних регіональних диспропорцій, повернутися до реального місцевого самоврядування. Нажаль обмеженість можливості викладу матеріалу не дозволяє надати його в більш широкому вигляді. Це буде зроблено в фаховому науковому виданні Інституту законодавства Верховної Ради України.

В сучасні Україні об’єктивними базовими рушійними силами виступає реформа місцевого самоврядування та децентралізація владних повноважень разом із фінансовими повноваженнями. Основним задання цього руху – забезпечення реальної децентралізації шляхом бюджетної та податкової децентралізації, об’єднання громад і забезпечення повсюдності спроможного місцевого самоврядування. Нові процеси передачі на баланси об’єктів спільної власності територіальних громад іде активно та незворотною силою.

В контексті продовження реформи децентралізації відмітимо, що вже 98,4% об’єктів спільної власності територіальних громад району громади вже готові взяти на свій баланс (надали згоду). Такими є дані моніторингу Мінрегіону, станом на 19 лютого 2021 р. [8].

Найвищі показники мають Житомирська, Львівська, Полтавська та Чернівецька області, де передано 100% об’єктів. Водночас, районні ради Волинської, Миколаївської, Дніпропетровської, Рівненської і Сумської областей прийняли рішення про передачу всіх

об’єктів, які належали спільній власності районів. Тож громадам не слід зволікати з процесом взяття цих об’єктів на баланс.

Разом з тим, практично без змін лишається динаміка процесу передачі майна в Луганській (68%), Донецькій (89,6%), Вінницькій (97,7%), Кіровоградській (98,3%), Київській (98,5%), Хмельницькій (98,6%), Закарпатській (98,8%) та Одеській (98,9%) областях. А це загалом близько 300 соціально важливих об’єктів, доля яких вирішується органами місцевого самоврядування.

Як відомо, Верховна Рада України прийняла Закон України від 15 грудня 2020 р. № 1081-IX «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», яким визначено, що районні ради здійснюють передачу із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у власність сільських, селищних, міських територіальних громад установ та закладів, розташованих на їхній території, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Кодексом (п. 39 «Прикінцевих та перехідних положень»). З 1 січня 2021 р. видатки на функціонування зазначених установ і закладів здійснюються з бюджетів таких територіальних громад.

Відзначимо, що в Україні, в результаті реформи адміністративно-територіального устрою, склад більшості громад змінився, стало більше великих за площею та кількістю населення громад. Мешканцям багатьох міст, селищ і сіл з цього року треба вчитися жити і розвиватися разом з новими сусідами. Звичайно, на місцях мають бути люди, які допомагатимуть і жителям, і місцевій владі створити відчуття єдності в громаді. І цими людьми є старости. Отже на етапі становлення громад варто дуже зважено підійти до розвитку цього інституту.

Про це сказав заступник Міністра розвитку громад та територій В’ячеслав Негода під час круглого столу «Староста в громаді: статус, мета та завдання», організованого Парламентським комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, в якому автори приймали участь 18 лютого 2021 р.

Було зазначено, що на практиці, староста має допомагати людям у вирішенні буденних питань життя їхнього населеного пункту, забезпечувати розвиток територій, представництво інтересів жителів. Ідеологічно ж, він має допомагати голові і місцевій раді формувати цілісність громади, щоб люди, навіть потри різниці у звичаях та традиціях, відчували себе членами єдиної родини», – сказав В’ячеслав Негода.

За його словами, попередній моніторинг Мінрегіону щодо формування інституту старост демонструє, що до вирішення цього питання громади підходять по-різному. «Хтось поспіхом призначив старост, хтось чекає, поки приймуть законопроект № 4535. Хтось намагається створювати території юрисдикції старост більш менш рівномірно, хтось робить це не дуже логічно. Як результат, вже маємо найбільший старостинський округ (територію юрисдикції старост) в 11 тисяч мешканців і найменший – у 69 жителів», – повідомив заступник Міністра [9].

Загалом, за його словами, в громадах вже призначили 4242 старости, створили 4481 старостинський округ. У 3159 округах мешкає менше 1500 людей. У 762 – від 1500 до 3000 жителів. У 195 – понад 3000 мешканців.

Відзначимо, що розміри старостатів відрізняються суттєво. Так найбільший – 11021 жителів у Донецькій області і найменший 69 жителів у Чернігівській, що не може уніфікувати всю практику функціонування старостинських округів і територій юрисдикції старост. На практиці, староста має допомагати людям у вирішенні буденних питань життя їхнього населеного пункту, забезпечувати розвиток територій, представництво інтересів жителів. Безперечно, що староста має допомагати голові та місцевій раді формувати цілісність громади, щоб люди, навіть потри різниці у звичаях та традиціях, відчували себе членами єдиної спільноти мешканців певної території.

Що стосується кількості жителів у старостинському окрузі, то, на нашу думку, більш доцільним вбачається визначення допустимої не нижньої, а верхньої межі, оскільки са́ме вона в контексті фізичної можливості для обслуговування старостою позначатиметься на доступності, швидкості та якості надаваних старостою послуг. На думку фахівців у цій сфері, нижню межу, в принципі, теж можна було б вказати, але із застереженням, що вона може бути меншою від установленої із урахуванням рельєфу місцевості, щільності населеності територій громади, відстані між населеними пунктами та інших особливостей. Таким чином, на законодавчому рівні мають бути визначені кількісні параметри старостинських округів і перелік можливих особливостей, урахування яких дозволятиме радам громад при утворенні старостинських округів відхилятися від мінімально та максимально встановлених меж на цілком законних підставах.

Примітка. Матеріали Круглого столу «Староста в громаді: статус, мета та завдання», 18 лютого 2021 р.

Погоджуймось із думкою, яка була провідною на форумі, що законопроект № 4535 потрібно приймати якомога швидше, не намагаючись при цьому довести його до стану абсолютної досконалості. Незважаючи, що законопроект є технічним, його очікує не один десяток територіальних громад, зокрема з-поміж тих, які були утворені не за процедурою добровільного об'єднання. Якщо ж законопроект «засипати» великою кількістю правок, то це може призвести згодом до складнощів у пошуку політичного компромісу під час його ухвалення.

Висновки. Таким чином, подальше проходження процесу децентралізації та функціонування місцевого самоврядування потребують певного уточнення алгоритму дій. Так в Комітеті Верховної Ради з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування створять спеціальну робочу групу, яка за участі представників Уряду, асоціацій органів місцевого самоврядування та експертів має розробити пропозиції щодо майбутнього функціонування місцевого самоврядування, зокрема районних рад. Про це йшлося під час зустрічі з представниками районних рад Івано-Франківської, Львівської, Рівненської, Чернівецької та Волинської областей, що відбулася сьогодні у парламентському Комітеті.

Погоджуємось із думкою В. Негоди, що існує розуміння, що функції, штати, бюджети районних рад вже не будуть такими, як раніше, бо більшість повноважень і ресурсів з початку цього року перейшли громадам. Водночас існує розуміння занепокоєності районних рад і їхнє бажання мати чіткий перелік своїх повноважень та достатні для їх виконання джерела доходів. Це має бути закріплено у законодавстві, зокрема, – у новій редакції закону про місцеве самоврядування. В першу чергу це необхідно, щоб уникнути в майбутньому непорозумінь між райрадами і громадами, особливо для тих райрад, які традиційно намагаються адмініструвати громади. Тому очікується завершення розроблення законопроекту про місцеве самоврядування. З іншого боку, є чимало поточних питань, які потребують невідкладного вирішення на рівні парламенту та уряду, зокрема функціонування старостатів і ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, спрямування коштів ПДФО до районних бюджетів, можливе передбачення в Державному бюджеті для районних рад фіксованої додаткової дотації для виконання районними радами мінімального пакету повноважень, що буде виглядати як тактичні інновації в сфері регіонального та місцевого управління.

Список використаних джерел

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show /695-2020-%D0%BF#Text

2. Воротін В.Є. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 6. С. 153–160.

3. Инструментарий для оценки воздействия на конкуренцию. Том II: Руководство. *OECD* [Електронний ресурс]. *Oecd.org*. URL: http://www.oecd.org/daf/competition /49167929.pdf

4. Воротін В.Є., Проданик В. М. Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 1. С. 95–102.

5. Evaluating laws, policies and funding programmes. *European Commission.* [Електронний ресурс]. *Ec.europa.eu*. URL: https://ec.europa.eu/info/law/law-making- process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws_en

6. Антикризове управління національною економікою / Малий І. (гол. ред.). Київ: КНЕУ, 2017. 368 с.

7. Воротін В.Є., Шевченко А.В. Підтримка міждержавного регіонального співробітництва: інституційні перспективи розвитку єврорегіонів. *Науковий вісник: державне управління*. 2020. №3 (5). С. 22–34.

8. 98,4% об’єктів передані у комунальну власність громад, – дані моніторингу Мінрегіону [Електронний ресурс]. *Decentralization.gov.ua*. URL: https://decentralization.gov.ua /news/13266.

9. Для розвитку інституту старост потрібні чіткі, законодавчо закріплені орієнтири [Електронний ресурс]. *Decentralization.gov.ua*. URL: https://decentralization.gov.ua/news/13264.

References

1. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na 2021–2027 roky [On approval of the State Strategy for Regional Development for 2021–2027]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text [In Ukrainian].

2. Vorotin, V.Ye. (2017). Modernizatsiia sfery osvity ta nauky yak obiekta derzhavnoho upravlinnia: konkurentni perevahy dlia Ukrainy [Modernization of education and science as an object of

public administration: competitive advantages for Ukraine]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy – Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 6, 153–160. [in Ukrainian].

3. Ynstrumentaryi dlia otsenky vozdeistvyia na konkurentsyiu. Tom II: Rukovodstvo [Competition Impact Assessment Toolkit. Volume II: Manual]. *Oecd.org*. Retrieved from http://www.oecd.org/daf/ competition/49167929.pdf [In Russian].

4. Vorotin, V.Ye., Prodanyk, V.M. (2019). Vid rehuliatornoi polityky do derzhavno-pryvatnoho partnerstva v publichnomu sektori Ukrainy [From regulatory policy to public-private partnership in the public sector of Ukraine]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy – Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine,* 1, 95–102 [in Ukrainian].

5. Evaluating laws, policies and funding programmes. *European Commission. Ec.europa.eu*. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws_en

6. Malyy, I. (eds.) (2017). Antykryzove upravlinnia natsionalnoiu ekonomikoiu: monohrafiia [Anti-crisis management of the national economy]. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].

7. Vorotin, V.Ye., Shevchenko, A.V. (2020). Pidtrymka mizhderzhavnoho rehionalnoho spivrobitnytstva: instytutsiini perspektyvy rozvytku yevrorehioniv [Supporting interstate regional cooperation: institutional prospects for the development of Euroregions]. *Naukovyi visnyk: derzhavne upravlinnia*. №3 (5). 22-34 [in Ukrainian].

8. 98,4% obyektiv peredani u komunal'nu vlasnist' hromad, – dani monitorynhu Minrehionu [98.4% of the objects have been transferred to the communal ownership of the communities, according to the monitoring data of the Ministry of Regional Development]. *Decentralization.gov.ua* Retrieved from https://decentralization.gov.ua/news/13266. [In Ukrainian].

9. Dlya rozvytku instytutu starost potribni chitki, zakonodavcho zakripleni oriyentyry [The development of the institution of elders requires clear, legally established guidelines]. *Decentralization.gov.ua.* Retrieved from https://decentralization.gov.ua/news/13264 [In Ukrainian].

УДК 35.071

Копиленко О.Л.,
доктор юридичних наук,
професор, академік НАН України,
народний депутат України
(Україна, Київ), zak_norm@rada.gov.ua
Воротін В.Є.,
доктор наук з державного управління, професор,
завідувач відділу комплексних проблем державотворення,
Інститут законодавства Верховної Ради України
(Україна, Київ), vevorotin@gmail.com

ЧИННИКИ УСПІХУ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК ОБ'ЄКТУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

DOI: 10.5281/zenodo.5651343

У статті розкриті теоретичні засади чинників успіху процесу децентралізації владних повноважень як об'єкту публічного управління за сучасних умов реформування системи державного та регіонального управління та регулювання в Україні.

Встановлено, що з позиції правової науки та державного управління, певні глибокі ринкові зміни в національному господарюванні вимагають постійної модернізації

(реформування) системи, механізмів, інструментів публічного управління та адміністрування з метою забезпечення соціально-економічної, науково-технологічної ефективності. Водночас існуючий комплекс засобів публічного управління та адміністрування потребує розширення переліку інноваційних управлінських підходів за рахунок таких, що не потребують додаткового фінансування та спроможні актуалізувати приховані нематеріальні ресурси.

Закономірністю в подоланні негативних явищ в економіці різних країн виявилося формування та реалізація цілеспрямованої, активної публічної політики, зокрема в сфері децентралізації та міжсекторального партнерства, які стали певним флагманом у місцевому розвитку в Україні. Досвід економічної перебудови в Україні та інших країнах з молодими ринковими економіками показує, що на сучасному етапі економічних перетворень вагомим фактором оздоровлення національної економіки може стати істотне розширення та активізація взаємовідносин із країнами Європи. Для України цей фактор має особливе значення, оскільки він сприятиме прискоренню глибоких ринкових перетворень, входженню її до регіональних та світових товарних ринків і створенню валютних резервів, необхідних для модернізації та структурної перебудови виробництва.

Доведені чинники успіху процесу децентралізації та підведені певні підсумки перших етапів впровадження процесу передачі влади в систему місцевого управління за умов використання європейських практик реалізації механізмів взаємодії на рівні громади.

Ключові слова: *публічне управління, регіональна політика, децентралізація, державне партнерство.*

Kopylenko O.L.,
Doctor of Law, Professor,
Academician of the National Academy
of Sciences of Ukraine,
People's Deputy of Ukraine
(Ukraine, Kyiv), zak_norm@rada.gov.ua
Vorotin V.Ye.,
Doctor of Science in Public Administration, Professor,
Head of Department complex problems of state formation,
Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine Institute
(Ukraine, Kiev), vevorotin@gmail.com

Factors of success of decentralization process of powers as an object of public administration in Ukraine

The article reveals the theoretical foundations of the success factors of decentralization process of power as an object of public administration in the current conditions of reforming state system and regional governance and regulation in Ukraine.

It is established that from the standpoint of legal science and public administration, certain profound market changes in the national economy require constant modernization (reform) of the system, mechanisms, tools of public administration and administration in order to ensure socio-economic, scientific and technological efficiency. At the same time, the existing set of public administration and administration tools needs to expand the list of innovative management approaches at the expense of those that do not require additional funding and are able to update hidden intangible resources.

The formation and implementation of a purposeful, active public policy, particular in the field of decentralization and intersectoral partnership, which become a certain leader in local development in Ukraine, has become a regularity in overcoming the negative phenomena in the economies of different countries. The experience of economic restructuring in Ukraine and other countries with young market economies shows that at the present stage of economic transformation an important

factor in improving the national economy can be a significant expansion and intensification of relations with European countries. For Ukraine, this factor is of particular importance because it will accelerate deep market transformations, its entry into regional and global commodity markets and the creation of foreign exchange reserves necessary for the modernization and restructuring of production.

The success factors of the decentralization process are proved and certain results of the first stages of implementation of the process of transfer power to the local government system under the conditions of using European practices of implementation of interaction mechanisms at the community level are given.

Key words: *public administration, regional policy, decentralization, state partnership.*

Постановка проблеми. Сучасні ринкові перетворення, які останнім часом відбуваються в національній економіці, супроводжуються значними інституційними змінами в системі публічного управління та адміністрування, зокрема в сфері модернізації системи управління регіональним і місцевим розвитком в Україні за умов реформи децентралізації владних повноважень. Формування конкурентоспроможної соціально орієнтованої ринкової економіки з розвиненими регіонами і субрегіонами та її важливою складовою фінансовою самодостатнім середовищем громади – є стратегічним курсом децентралізованої системи публічного управління де роль державного управління в сфері регіонального і місцевого розвитку не тільки не зменшується, а навпаки, зростає, набуваючи нової якості та дієвості.

Реформа децентралізації створила нову модель територіальної організації влади та передбачає постановки нових завдань, закріплення повноважень і відповідальності: розвиток системи влади на місцях і формування спроможних територіальних громад, удосконалення державної регіональної та субрегіональної (місцевої) політик тощо.

Незважаючи на те, що від початку задекларованих реформ децентралізації повноважень влади в сфері публічного управління та заявлених пріоритетів Уряду щодо реформування системи управління регіональним і місцевим розвитком, пройшло вже чимало часу, висвітлення в науковій літературі та експертних висновках проблем реформування та модернізації самої системи (механізмів і інструментів) державного управління об'єктами регіонального та місцевого розвитку України в нових умовах є недостатнім.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В теоретичному плані, сучасна тема децентралізації є досить актуальною й їй присвячена велика кількість наукових праць з публічного управління та адміністрування. Відомі праці Ю. Адрійчука, О. Коваля, С. Романюка, В. Проданика та ін. Погоджуємось із думкою експертів, що сам термін «децентралізація» має наступне значення: «Система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління». Зокрема, А.М. Колодій у коментарі до ст.132 Основного Закону України щодо розуміння зазначеного терміну виділив наступне: «Загалом, під централізацією у більшості випадків розуміють зосередження функцій соціального і державного управління у центральних владних структурах (органах, установах, відомствах тощо). Вона переважно характеризується так званими вертикальними зв'язками, за яких верхні рівні влади наділені широкими повноваженнями у прийнятті рішень, а їх директиви (накази, постанови, рішення і т. ін.) є обов'язковими для нижчих рівнів».

Метою роботи є трактування окремих категорій (децентралізація та публічне управління) в якості окремих управлінських категорій, застосування яких пов'язане з використанням сучасних механізмів державного управління в країні. Дослідити чинники успіху процесу децентралізації владних повноважень як об'єкту публічного управління в

Україні та новітні теоретичні дослідження та позиції формування ефективних суспільних відносин у сфері управління на регіональному і місцевому рівнях і модернізації місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відзначимо, що 11 лютого 2021 р. Європейський Парламент більшістю голосів схвалив Доповідь щодо імплементації Україною Угоди про асоціацію з ЄС. Цей документ свідчить про чинники успіху та досягнутий прогрес у сфері реформ та виконанні Угоди, а також надаються рекомендації щодо подальших напрямів між Україною та європейським співтовариством.

Означеним документом наголошено на дієвості та ефективності впровадження реформ децентралізації, яку Євросоюз визначає як одну з найуспішніших в Україні та закликає активізувати процес завершення її шляхом широкого відритого діалогу між органами публічної влади, зокрема центральної, регіональної та місцевої влади.

Зокрема зазначено, що «Європарламент вітає досягнення України у проведенні реформи децентралізації та розширенні можливостей місцевої влади, що є однією з найуспішніших реформ на сьогодні..., позитивно оцінює кроки прийняті з метою децентралізації державної влади та бюджетів через затвердження нормативно-правових актів та їх практичного впровадження; закликає Європейську Комісію уважно вивчити успішні практики децентралізації в Україні та розглянути їх практичне впровадження в інших державах», – зазначено у документі [1].

Безперечно, що підтримка та поглиблення співпраці з Європейським Союзом є пріоритетним завданням всієї системи публічного управління та адміністрування та вважаємо це потужним чинником успіху, яким є вітання та заклик Європарламенту до вивчення досвід національної реформи децентралізації та застосування її найуспішніших практик в державах з різним рівнем розвитку ринкових відносин і управління. Це велика шана і всім міжнародним партнерам, що входять до Ради донорів з питань впровадження реформи децентралізації в Україні, що успішно діє сьогодні при Мінрегіоні, за підтримку та готовність продовжувати реалізацію реформи.

Як наголосив Міністр розвитку громад та територій Олексій Чернишов, що також планується зміцнити співробітництво між Україною та ЄС у сферах цифровізації, зміни клімату, гендерної політики та впровадженні ініціативи «Європейський зелений курс» до якої активно долучається і Мінрегіон. Зокрема, за напрямом підвищення енергоефективності будівель, розбудови ефективного тепло- та водопостачання, впровадження ресурсоефективного будівництва, управління побутовими відходами та трансформації вугільних регіонів.

Відзначимо, що процес децентралізації, який був задуманий як передавання повноважень і фінансових ресурсів на рівень громади, поступово поширився з позиції економіки процесу, охопивши своїм впливом секторальні реформи, міжсекторальний та транскордонний розвиток. Самі процеси передачі влади на місця значно збагатили секторальні та ресурсні перетворення і змістили означені реформи з центру на місця.

Безперечно Україна змінюється за останні роки та місяці. Це відчувається на всіх виконавчих і управлінських рівнях. З позиції правової науки та державного управління, вважається, що глибокі ринкові перетворення в національному державотворенні та господарюванні вимагають постійної модернізації (реформування) системи, механізмів і інструментів публічного управління та адміністрування з метою забезпечення дієвості функціонування всієї системи публічного управління, зокрема на регіональному та субрегіональному рівнях для задоволення різноманітних потреб українського суспільства.

Сьогодні, невирішеними є суттєві питання розробки та функціонування механізмів державного регулювання ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів на засадах еволюції ролі місцевого самоуправління, міжсекторального співробітництва, зокрема в сфері формування субрегіонального розвитку на принципах фінансової самодостатності [2]. Особливо бракує узагальнень світового досвіду використання наявних систем взаємодії органів публічної влади з усіма суб'єктами господарської діяльності в умовах фінансової децентралізації в розвиненій субрегіональній економіці для вирішення низки проблем виходу з кризового стану українських суб`єктів господарювання. Отже, потреба в науковому та експертному обговоренні вдосконалення процесу формування механізмів реформування та модернізації системи управління регіональним і місцевим розвитком в Україні в умовах децентралізації на засадах якісних ринкових перетворень, потребує додаткових обговорювань і досліджень в галузі права та науки державне управління.

Відзначимо, що в розвинених європейських економіках майже не існує відрізнення рівня життя в містах і селах. Мешканці громад можуть впливати на якість власного життя та послуг тільки тоді, коли повністю відповідальні за їх рівень і знаходяться близько до них і є можливість впливу на прийняття необхідних і ефективних управлінських рішень. Найближчою до людей владою є органи місцевого самоврядування та саме вони повинні мати широкі повноваження та широку ресурсну базу, щоб бути в змозі вирішувати всі місцеві питання та нести за це відповідальність перед громадою.

Ми проводимо децентралізацію за європейськими зразками та одночасно спираємось на історичні традиції місцевого самоврядування в Україні. Саме в такому контексті в Україні (після виборів до ВРУ в 2019 р.) владою продовжено курс на децентралізацію – передача повноважень і фінансів від державної влади якомога ближче до людей – органам місцевого самоврядування. Це стане дієвим механізмом розвитку національної економічної системи України [3].

Сьогодні вже можливо підводити певні підсумки розпочатого в 2014 р. процесу децентралізації, який називають найуспішним з реформ. Реальна зміна системи управління територіями, децентралізація в сфері в сферах медицини, освіти, цивільної безпеки демонструють значні темпи та головне – реальні зрушення на всіх управлінських рівнях. Державна політика України в сфері місцевого розвитку спиралась на інтереси жителів територіальних громад і передбачала децентралізацію влади – тобто наближення влади до людей. В основу цієї політики було закладено законодавче забезпечення імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування та кращі світові стандарти суспільних відносин у сфері регіонального та місцевого управління.

Оновлена законодавча основа для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи дозволила успішно провести чергові загальні вибори до органів місцевого самоврядування в жовтні 2020 р. в новій адміністративно-територіальній структурі. Вже на наступному етапі децентралізації в Україні (2021–2025 рр.) влада визначила підтримку реформи децентралізації в Україні одним із пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку національної господарської системи та механізмів ресурсного забезпечення місцевого самоврядування. На нашу думку, ці роки стануть ключовими в питанні формування базового рівня місцевого самоврядування та побудови його на основі принципу субсидіарності. В цей період більшість існуючих місцевих рад можуть об'єднатися та стати здатними взяти на себе більшість управлінських повноважень, ефективно використовувати можливості та ресурси та нести повну відповідальність за свої дії або бездіяльність перед громадою та державою. Це створить стійку основу для наступних кроків реформи управління на місцях, а також буде сприяти прискоренню

різних секторальних реформ в сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, енергоефективності та інших напрямах, зокрема в міжсекторальному вимірі господарської практики [4].

В 2020 р. Кабінет Міністрів України ініціював перехід до наступного етапу реформи децентралізації, який передбачає закріплення чинників успіху децентралізації та формування здатних громад, а також розвиток форм місцевої демократії. 2021 рік повинен стати знаковим щодо реалізації та закріплення чинників успіху реформи децентралізації на всій території України.

На сучасному етапі необхідність регулюючого впливу держави на формування ринкових відносин і створення конкурентного місцевого середовища в господарській сфері офіційно задекларована, але основна мета – це забезпечити незворотність процесу децентралізації та посилення спроможності громади дієвим чином впливати на суттєві характеристики якості свого життя, як основи сталого розвитку на засадах інклюзивності в Україні [5].

Відзначимо, що поточний стан розвитку нашої держави ускладнюється об'єктивною необхідністю нагального впровадження комплексу реформ усіх сфер життєдіяльності українського суспільства, зокрема державного і регіонального управління. Сьогодні домінуючу роль займають завдання наукового обґрунтування виявлення та подолання функціонування цілісної системи державного управління її взаємозв`язку із регіональною системою і зовнішнім середовищем.

У полі наукових дискусій актуалізуються питання конституційно-правової парадигми успішності процесу децентралізації; конституційних засад нового адміністративно-територіального устрою та запровадження трирівневої системи такого устрою в України; забезпечення повноцінної імплементації європейської хартії місцевого самоврядування за умов збереження історичних традицій місцевого самоврядування та демократичних процесів в Україні тощо.

Безперечно, питання розвитку системи публічного управління та адміністрування окреслюються проблемним і науково-пізнавальним полем галузі науки «Державне управління», однак зважаючи на складність і комплексність зазначених питань, суттєві методологічні напрацювання інших галузей наук, вагомий світовий та практичний досвід щодо розвитку публічного та регіонального управління, виникає потреба інтеграційних досліджень проблеми цієї сфери за допомогою юридичної науки та практики.

Система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, яка ґрунтується на принципах верховенства права. Головна мета всієї реформи системи державного управління, у проведенні якої Україна має потужну підтримку ЄС, полягає у формуванні дієвої системи такого управління, здатної виробляти та реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток, адекватне реагування на внутрішні й зовнішні виклики, створення найсприятливіших правових і організаційних умов для економічного зростання, забезпечення ефективності та підвищення конкурентоспроможності національної та місцевої господарської системи.

На думку відомих фахівців з публічного управління та адміністрування існують чотири основні причини систематичних невдач держави в досягненні поставлених цілей: обмеженість інформації влади, обмежені можливості контролю за окремими наслідками власної діяльності, обмеженість його впливу на бюрократію, обмеження, які накладаються політичними процесами. Наша мета – побудова системи управління без таких чинників і утворення місцевого самоврядування на основі принципів субсидіарності. Необхідно вирішувати проблеми там, де вони виникають, а послуги надавати на наближеному до людей рівні [6].

Світовий досвід свідчить, що ринкова недосконаліть стимулює розробку програм розвитку та напрямів макроекономічного регулювання. Визначення таких обмежень та невдач управлінської діяльності є необхідною умовою для формування успішної макроекономічної політики держави, зокрема в сфері державного та регіонального управління, включаючи місцеве самоврядування. Перші витоки процесу децентралізації актуалізують такі підходи та наукові розробки [7].

Дієве публічне управління та адміністрування за своєю сутністю є домінантою громадянського суспільства, сферою реальної демократії в державі, однак вони досі не виконують повною мірою відповідні функції.

Відзначимо, що ще навесні 2018 р. в Києві пройшла відкрита зустріч «Діалоги про майбутнє» з видатним американським філософом, футурологом Френсісом Фукуямою**.** Спікерами зустрічі виступили Майкл Макфол – американський вчений-політолог, екс-посол США в Росії, і Павло Шеремет – український економіст, екс-міністр економічного розвитку і торгівлі України, засновник Києво-Могилянської бізнес-школи. Гарантією встановлення успішної демократії в Україні професор Фукуяма назвав громадянське суспільство та людський капітал, що вселяє йому надію на успіх. Ті люди, які були двигуном революції, можуть і повинні контролювати роботу уряду, демократичні процеси в країні. Київ. Також він зазначив, що суспільство, що складається з корумпованих, непрофесійних, погано освічених і невідповідальних за розвиток країни людей не зможе побудувати успішну демократію. Тому основними функціями громадянського суспільства є просування нових політиків, які будуть готові захищати демократичні цінності та управляти процесами перетворень. Така робота є тривалою, але дуже результативною.

Висновки. Що стосується проблем у цій сфері, то попередні спроби реформ системи публічного та регіонального управління та адміністрування виявилися не досить ефективними, оскільки здійснювалися без урахування специфічних проявів управлінської парадигми, якими є тенденції складної системи (механізмів і інструментів), екзогенної та ендогенної циклічності. Існуючий комплекс засобів публічного управління та адміністрування потребує розширення переліку інноваційних управлінських підходів за рахунок таких, що не потребують додаткового фінансування та спроможні актуалізувати приховані нематеріальні ресурси.

На сучасному етапі розвитку ринкових відносин, не відповідає новітнім потребам існуючий рівень взаємодії соціально-економічних систем і їх елементів, що функціонують в публічному управлінні та адмініструванні. Це стосується як системи національних, регіональних і місцевих органів публічного управління, так і інститутів громадянського суспільства та суб’єктів господарювання; фактично відсутня цілісна система територіальних громад як спільнот, здатних виробляти й реалізовувати рішення виходячи зі статусу носія права на регіональне та місцеве управління (самоврядування), закріпленого в Конституції України.

Досвід економічної перебудови в Україні та інших країнах з молодими ринковими економіками, зокрема відносно нових європейських країн, показує, що на сучасному етапі економічних перетворень вагомим фактором оздоровлення національної економіки, яка потерпає від значного скорочення внутрішнього попиту на товари та послуги, промислову продукцію, може стати істотне розширення та активізація взаємовідносин із країнами Європи з різним рівнем розвитку ринкових відносин. Для України цей фактор має особливе значення, оскільки він сприятиме прискоренню глибоких ринкових перетворень, входженню її до регіональних та світових товарних ринків і створенню валютних резервів, необхідних для модернізації та структурної перебудови виробництва.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Відомо, що новим урядом України розроблено декілька нових концепцій оновлення публічного, зокрема регіонального та місцевого управління. Завдання наших досліджень і експертиз – дати реальні поради щодо їх вдосконалення та довести ці пропозиції до органів прийняття державних управлінських рішень.

Список використаних джерел

1. *European Parliament* [Електронний ресурс]. *Europarl.europa.eu* URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0050_EN.html.

2. Копиленко О.Л., Воротін В.Є. Міжсекторальне партнерство та питання децентралізації в Україні. *Розумовські зустрічі:* збірник наукових праць. 2019. Вип. 6. С. 74–81.

3. Воротін В.Є., Проданик В.М. Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 1. С. 95–102.

4. Єльчева Л.О. Ібрагімов І.М. Посібник з розвитку громад. К., 2007. 458 с.

5. Воротін В.Є. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 6. С. 153–160.

6. Pollitt C. Managerialism and Public Services: The Anglo-American Experiences [Text]. Oxford: Basil Blackwell, 1990. 317 p.

7. Osborne D., Plastrik P. Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government [Text]. New York: Plume, 1998. 397 p.

References

1. *European Parliament.* Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/doceo /document/TA-9-2021-0050_EN.html.

2. Kopylenko, O.L., Vorotin, V.Ye. (2019). Mizhsektoralne partnerstvo ta pytannia detsentralizatsii v Ukraini [Intersectoral partnership and decentralization issues in Ukraine]. *Rozumovski zustrichi: zbirnyk naukovykh prats – Rozumovskyi meetings: collection of scientific papers,* 6, 74-81 [in Ukrainian].

3. Vorotin, V.Ye., Prodanyk, V.M. (2019). Vid rehuliatornoi polityky do derzhavno-pryvatnoho partnerstva v publichnomu sektori Ukrainy [From regulatory policy to public-private partnership in the public sector of Ukraine]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy – Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine.* 1, 95–102 [in Ukrainian].

4. Yelcheva, L.O., Ibrahimov, I.M. (2007). Posibnyk z rozvytku hromad [Community Development Guide]. 458 p. [in Ukrainian].

5. Vorotin, V.Ye. (2017). Modernizatsiia sfery osvity ta nauky yak obiekta derzhavnoho upravlinnia: konkurentni perevahy dlia Ukrainy [Modernization of education and science as an object of public administration: competitive advantages for Ukraine]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy – Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 6, 153–160 [in Ukrainian].

6. Pollitt, C. (1990). Managerialism and Public Services: The Anglo-American Experiences [Text]. Oxford: Basil Blackwell. 317 p. [in English].

7. Osborne, D., Plastrik, P. (1998). Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government [Text]. New York: Plume. 397 p. [in English].

УДК 35.072.2(477)

Малиновський В.Я.,
доктор політичних наук, професор,
професор кафедри соціогуманітарних технологій
Луцького національного технічного університету
ORCID ID: 0000-0003-2017-553X
(Україна, м. Луцьк),valentyn.volyn@gmail.com

ПЕРСПЕКТИВИ СУБРЕГІОНУ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ

DOI: 10.5281/zenodo.5651362

Метою статті є теоретико-методологічне обґрунтування інституціональних та організаційно-правових засад формування нової моделі публічної влади на субрегіональному рівні в умовах децентралізації. Здійснено аналіз організаційно-правових засад функціонування існуючої системи державних органів та органів місцевого самоврядування, котрі функціонують на районному рівні. Виокремлені основні недоліки існуючої моделі публічної адміністрації, констатується її невідповідність не лише новому територіальному устрою субрегіонального і базового рівнів, а й викликам, що постали перед Україною. Наголошується, що у нових політичних та економічних умовах, у зв'язку з викликами, у першу чергу безпекового характеру, пов'язаних з реальною військовою агресією Російської Федерації проти України та іншими потенційними загрозами суверенітету, національній безпеці та територіальній цілісності, а також в умовах переходу фактично всіх функцій місцевого самоврядування на рівень територіальних громад, а відповідно, переходу об'єктів управління і бюджетних призначень на базовий рівень, функціонал публічної адміністрації субрегіонального рівня потребує суттєвої корекції. У зв'язку з цим, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р., покладена в основу децентралізаційної реформи, потребує суттєвого перегляду в частині організації публічної влади.

Критично розглянуто зарубіжні моделі публічної адміністрації субрегіонального рівня, зокрема Польщі та Франції. Міжнародна практика та вітчизняний досвід дали підстави зробити висновок про те, що, жодна з існуючих зарубіжних моделей не може бути автоматично перенесена на український ґрунт. Тому у вітчизняних реформаторів є унікальна можливість запровадити оригінальну модель субрегіону з урахуванням позитивних і негативних аспектів зарубіжних аналогів. Зокрема, зважаючи на сучасні виклики, має суттєво змінитися місія сучасного субрегіону, а, відповідно, модель публічної адміністрації районного рівня. Зазначена парадигма зумовлює запровадження в Україні адміністративної моделі субрегіону, в якій основною місією новоствореного району має стати реалізація державної політики та забезпечення законності на відповідній території.

***Ключові слова**: субрегіон, субрегіональний рівень, район, децентралізація, публічна адміністрація.*

Malynovskyi V.Ya.,
Doctor of Political Science, Professor,
Professor of the Department of Sociological Technology,
Lutsk National Technical University
ORCID ID: 0000-0003-2017-553X
(Ukraine, Lutsk), valentyn.volyn@gmail.com

Prospects of the subregion in the conditions of modern challenges

The purpose of the article is the theoretical and methodological substantiation of institutional and organizational and legal bases of formation of a new model of public power at the subregional level in the conditions of decentralization. The analysis of organizational and legal bases of functioning of

the existing system of state bodies and local self-government bodies, which function at the district level, is carried out. The main shortcomings of the existing model of public administration are highlighted, its inconsistency is stated not only with the new territorial structure of the subregional and basic levels, but also with the challenges facing Ukraine. It is noted that in the new political and economic conditions, in connection with the challenges, primarily of a security nature, related to the real military aggression of the Russian Federation against Ukraine and other potential threats to sovereignty, national security and territorial integrity, as well as the transition of virtually all functions of local self-government to the level of territorial communities, and, accordingly, the transition of management facilities and budget allocations to the basic level, the functionality of public administration at the subregional level needs significant correction. In this regard, the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine in 2014, which is the basis of decentralization reform, needs to be significantly revised in terms of the organization of public power.

Foreign models of public administration at the subregional level, in particular Poland and France, are critically considered. International practice and domestic experience have led to the conclusion that none of the existing foreign models can be automatically transferred to Ukrainian soil. Therefore, domestic reformers have a unique opportunity to introduce an original model of the subregion, taking into account the positive and negative aspects of foreign counterparts. In particular, given the new challenges, the mission of the modern subregion and, accordingly, the model of public administration at the district level should change significantly. This paradigm presupposes the introduction in Ukraine of an administrative model of the subregion, in which the main mission of the newly created district should be the implementation of state policy and legality in the relevant territory.

***Key words**: subregion, subregional level, district, decentralization, public administration.*

Постановка проблеми. У процесі реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади (далі – ТОВ) в Україні одним з найбільш дискусійних і складних виявилося питання субрегіону. Райони, які ще донедавна були ключовою ланкою сільськогосподарського виробництва, опинилися на порозі кардинальних змін, виходячи з модернізації завдань, що покладаються на цей рівень адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ). Еволюція місцевого самоврядування, суттєві функціональні зміни окреслили принципово нову роль району. Сьогодні в ньому сконцентрувались і потребують чіткого розмежування економічні, фінансові, соціально-культурні та інші інтереси держави і територіальних громад. Стало цілком очевидним, що існуюча система публічного управління районом, закладена в Конституції України, не відповідає сучасним вимогам щодо ефективності публічного управління та є затратною для суспільства. Тому логічно, що саме цей рівень ТОВ потребував кардинальної трансформації двох її складників: просторової та адміністративної (управлінської). Просторове реформування було успішно завершене місцевими виборами, що відбулися 25 жовтня 2020 р. на новій територіальній основі. Однак, трансформувати адміністративну модель через політичні перешкоди не вдалося. Більше того, наразі відсутній політичний консенсус щодо місії субрегіону та оптимальної моделі публічної адміністрації. Відповіді на ці запитання – головне завдання, що постало перед реформаторами на нинішньому етапі децентралізаційної реформи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання облаштування субрегіонального рівня отримало широке висвітлення в науковій літературі. Зазначену тематику досліджували такі зарубіжні науковці та експерти: М. Азнар, Ж-Л. Берко, Т. Вюртенбергер, Г. Гожеляк, Я. Гонцяж, Ж-Ф. Девемі, І. Захаряш, Р. Здибель, К. Кронваль, М. Кулеша, М. Ланґсет, Т. Ларссон, Ж. Марку, Ф. Мішель, А. Нелицький, К. Номден, Ф. Петітвілль, Р. Полє, К. Рібердаль, К. Рюдебек, П. Свянєвіч, А-Б. Сендон, Є. Стенпень, С. Хеггрут, Х. Циммерман, Д. Шиманке,

П. Шрьодер, Б. Яловецьки та вітчизняні Ю. Ганущак, Б. Данилишин, М. Дністрянський, М. Долішній, А. Доценко, О. Дьомін, І. Коліушко, В. Коломийчук, В. Куйбіда, О. Кучабський, В. Лісничий, М. Олійник, М. Пітцик, А. Ткачук, М. Федчишин, В. Фрончко. Однак, аналіз літератури дає підстави для висновку про те, що сьогодні не існує загальновизнаного підходу щодо конструкції сучасного субрегіону.

Метою статті є окреслення місії вітчизняного субрегіону та оптимальної моделі публічної влади на субрегіональному рівні після утворення нових районів у контексті нових політико-економічних викликів. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: здійснити аналіз існуючої моделі публічної влади після трансформації субрегіонального рівня; визначити нову місію району в новій системі організації публічної влади; систематизувати сучасні підходи до формування нової моделі публічної адміністрації та запропонувати авторське вирішення цієї проблеми.

Виклад основного матеріалу. Просторова трансформація субрегіонального рівня завершилася 17 липня 2020 р. прийняттям історичної Постанови Верховної Ради України (далі – ВРУ) «Про утворення та ліквідацію районів», якою було завершено реформування субрегіонального рівня АТУ та відкрито шлях до проведення місцевих виборів 25 жовтня на новій територіальній основі. Цим документом було ліквідовано 490 районів, сформованих ще у радянський період, та утворено 136 нових районів [22]. Зазначимо, що саме така кількість повітів була обґрунтована автором у монографії (2010 р.) [15, с. 394–395] і докторській дисертації (2011 р.) [11, с. 328; 365–366]. Запропонований район – проміжний рівень між базовим і регіональним, створювався з дотриманням умов ефективного публічного управління та рекомендацій Європейського Союзу щодо рівня NUTS*. Зазначимо, що в окремих випадках цього зробити не вдалося, зважаючи на щільність населення України, що є значно нижчою ніж у Західній Європі та суттєво коливається в регіонах нашої країни, а також із низкою суб'єктивних причин. Окремі райони суттєво відрізняються один від одного через те, що великі міста, у тому числі обласні центри, стали ще й центрами районів. Така амплітуда не є чимось особливим на європейській субрегіональній мапі, наприклад провінція Мадрид налічує 6,5 млн жителів, провінція Барселона – 5,6 млн, департамент Париж – 2,2 млн, провінція Турин – 2,2 млн. Аналіз середніх параметрів (площа і кількість населення) субрегіонів європейських країн показує на суттєву різницю цих АТО. Зокрема, французький департамент із середньою чисельність 670 тис. осіб є значно більшим за польський повіт. Останній, із чисельністю населення 83,2 тис. осіб, не відповідає рівню NUTS – 3 (від 150 тис. до 800 тис. населення). При цьому, середні параметри іспанської провінції становлять 950 тис. осіб, італійської провінції – 558,3 тис. осіб (див. табл.).

Таблиця

Субрегіональний рівень територіального устрою

Країна	Територія країни (км кв.)	Кількість населення (млн)	Кількість АТО	Середній розмір (км кв.)	Середня чисельність населення
Велика Британія (графства)	243 809	66,6	163	1495	408 588
Іспанія (провінції)	504 645	47,5	50	9712	950 000

*NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) – класифікація адміністративно-територіальних одиниць (далі – АТО), яку було узаконено рішенням Єврокомісії у 2001 р.

Італія (провінції)	301 171	60,3	108	3168	558 333
Німеччина: (адміністративні райони; округи)	357 104	83,0	32 439	11 153 812	2 593 750 255 000
Польща (повіти)	312 680	37,6	308 (65)	836	83 200
Франція (департаменти)	551 695	67,0	100	5510	670 000
Україна (старі райони)	603 628	42,0	490	1231	41 565
Україна (нові райони)	603 628	42,0	136	4438	286 765

Як видно з таблиці, після просторової трансформації, нові українські райони за своїми параметрами стали відповідати європейській моделі субрегіону в контексті стандартів NUTS – 3. Однак, змінити модель публічної влади на цьому рівні до місцевих виборів, на жаль, не вдалося. Унаслідок політичного протистояння і не сприйняття окремими політичними силами децентралізаційної реформи, чотири спроби внесення змін до Конституції України (дві за часів П. Порошенка і дві – В. Зеленського) були невдалими, а окремі закони не прийняті ще й досі, зокрема Закон України «Про порядок вирішення питань АТУ України». Виходячи з такої ситуації, реформатори змушені були здійснювати реформування у форматі діючих норм Основного Закону. Такий алгоритм отримував постійний спротив і жорстку критику з боку відвертих опонентів реформи на всіх етапах реформування у формі не лише публічних висловлювань у ЗМІ та з парламентської трибуни, а й у формі судових позовів. Зокрема, у січні 2021 р. Конституційний Суд України за поданням 49 народних депутатів України відкрив конституційне провадження у справі щодо конституційності постанови ВРУ «Про утворення і ліквідацію районів» № 807-IX від 17 липня 2020 р. [9]. У провадженні Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду знаходиться на розгляді адміністративна справа за позовом голови Громадської організації «Народ України проти корупції» Г. Москаля до ВРУ про визнання протиправною та скасування цієї Постанови ВРУ [23].

Зважаючи на сказане вище, на районному рівні й надалі залишилася незмінна модель публічної влади в особі районних державних адміністрацій (далі – РДА) та районних рад. Фактично існуюча система публічної влади на районному рівні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя. Ускладнює ситуацію відсутність ефективної системи стримувань і противаг між органами виконавчої влади (далі – ОВВ) і органами місцевого самоврядування (далі – ОМС), що перманентно призводить до конфліктних ситуацій між ними. Унаслідок цього, на субрегіональному рівні публічне управління фактично здійснюється не ОМС, а РДА, які й надалі залишаються носіями подвійної відповідальність (перед Президентом України та Урядом, а також перед місцевою територіальною громадою). При цьому в голів цих адміністрацій відсутні безпосередні правові механізми контролю за діяльністю ОМС, реального впливу на них, навіть у разі грубого порушення Конституції та законів України. Такий функціональний дуалізм РДА, коли під час прийняття управлінських рішень потрібно враховувати як інтереси держави, так й інтереси територіальних громад, значно ускладнює оптимальне виконання конституційно визначених повноважень. Проекти змін до Конституції України в частині децентралізації влади якраз й були спрямовані на усунення зазначених недоліків та формування владної моделі субрегіонального рівня співвідносну системам публічної адміністрації країн ЄС.

Слід зазначити, що на території субрегіону функціонує значна кількість територіальних підрозділів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), котрі створювалися, виходячи із секторальних і галузевих потреб, без узгодження з місцевими органами влади. Переважання принципу «галузевої доцільності» у процесі міжрайонної структуризації не рідко призводило до ігнорування місцевих потреб, географічних та логістичних особливостей, місцевих традицій. Окрім того, вертикальна субординація, а, відповідно, орієнтованість на вищестоящі структури, ускладнювала координацію галузевої діяльності на районному рівні, не сприяла концентрації ресурсів для розвитку інфраструктури районних центрів, ускладнювала надання послуг населенню. Про зазначені недоліки автор неодноразово наголошував у своїх працях [12; 13; 14].

Проект організації публічної адміністрації на субрегіональному рівні був визначений Концепцією реформування місцевого самоврядування та ТОВ в Україні (далі – Концепція). На районному рівні передбачалося функціонування районних рад та їх виконавчих органів, РДА, територіальних органів ЦОВВ [10]. Однак, зважаючи на суттєву зміну ролі і повноважень територіальних громад в системі публічного управління, до яких перейшла основна частина самоврядних функцій, роль і місце району зазнало кардинальної корекції. Традиційний підхід щодо місії субрегіону а, відповідно, передбачена Концепцією модель організації публічної влади, у нових суспільно-економічних умовах, очевидно не відповідають реаліям та новим викликам, а тому об'єктивно змушують до їх суттєвого перегляду. Нічого трагічного у цьому не вбачається, адже з 2014 р., коли була затверджена Концепція, відбулися суттєві суспільно-політичні та економічні зміни, що зумовили перегляд окремих концептуальних позицій, що на той час були беззаперечними. Зокрема, зважаючи на зміщення переважної кількості функцій публічного управління із субрегіонального на базовий рівень, а відповідно передачі об'єктів комунальної власності, податків і бюджетних призначень, виникло логічне питання щодо доцільності функціонування на районному рівні відповідного ОМС. Аналіз набутого за роки децентралізаційної реформи досвіду функціонування об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), зокрема в районах, котрі повністю були покриті ОТГ, показав, що ці новостворені ОТГ повною мірою справляються зі своїми завданнями, спроможні надавати якісні та своєчасні послуги населенню без будь-якої допомоги ззовні.

Ураховуючи сказане вище наголосимо, що моделювання структури публічної влади на субрегіональному рівні виявилося найбільш дискусійними, порівняно із регіональним та базовим. Разом з тим, в України з'явилася сприятлива можливість запровадити найбільш оптимальну та ефективну владну модель субрегіону на основі врахування позитивних і негативних практик інших країн, найперше членів ЄС. При цьому варто зазначити, що в світі не існує жодної моделі публічної адміністрації, яку повністю можна було б імплементувати в національну практику, адже політичний, економічний, культурний потенціал конкретної країни, а також актуальні виклики визначальною мірою впливають на її специфічні аспекти. Т. Ларссон у цьому зв'язку слушно зазначив: «Неможливо сказати, яка саме організація проміжного рівня вважається найкращою. Всі організаційні типи мають як позитивні, так і негативні риси… варто пам'ятати – те, що вважається розв'язанням проблеми в одній країні, не обов'язково матиме той же самий ефект в іншій країні» [20, с. 21]. Однак, окремі загальні цілі, такі як забезпечення засадничого принципу *субсидіарності*, є спільними для всіх демократій. Як зазначив у минулому президент Палати регіонів Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи Я. Мілтон, Рада Європи визнає різноманіття організації місцевого самоврядування і не нав'язує якусь одну систему. Головне, регіональні органи повинні брати на себе повноваження не місцевих рад, а певну компетенцію центральної

влади [17]. Зважаючи на це, можна констатувати, що кожна держава формує свою національну модель організації публічної влади на субрегіональному рівні. В її основі – прагнення досягнення балансу державних та місцевих інтересів. Аналізуючи досвід Великої Британії, Данії, Німеччини, Франції, Швеції, Д. Шиманке робить висновок, що єдиної «європейської моделі» місцевого управління на рівні районів та громад не існує… Цілями адміністративної реформи в сучасній Європі є перш за все надання послуг належного рівня для громадян та суспільства [16, с. 89, 91]. У цьому зв'язку слід наголосити, що політико-територіальне реформування є перманентним процесом, адже, фактично жодна країна не досягла ідеальної моделі ТОВ. Зокрема, функціональні реформи спрямовані на перерозподіл функціоналу між місцевими, регіональними та центральними органами публічної влади на засадах децентралізації, деконцентрації, субсидіарності. Цілями реформ були такі:

1) надання необхідних і якісних послуг громадянам та юридичним особам;

2) підвищення результативності та ефективності влади;

3) наближення публічних послуг до їх споживачів;

4) досягнення прозорості дій публічної адміністрації та залучення громадян до прийняття рішень;

5) консолідація бюджетів [16, с. 91].

Їх проведення здійснювалося одночасно із структурними реформами. Результатом стало розширення компетенції регіональних та місцевих органів публічної влади, суттєва зміна функцій ОМС. Наприклад, у Данії майже дві третини усіх державних функцій реалізуються на муніципальному рівні, відповідно 92,2% усіх публічних службовців цієї країни працюють у муніципалітетах. Схожою є ситуація і в Швеції, де ця пропорція становить 83,3%.

Незважаючи на відмінності європейських моделей, існують певні спільні риси ТОВ. На базовому рівні публічну владу здійснюють виключно ОМС, представництво держави з'являється лише на субрегіональному (Іспанія, Італія, Німеччина, Франція) або регіональному (Польща) рівнях. Державні органи переважно представлені інституціями префекторального типу (французький префект, італійський комісар, польський воєвода, іспанський представник уряду, норвезький губернатор, литовський урядовий уповноважений). При цьому встановлений чіткий поділ компетенцій між різними рівнями державної та муніципальної влади. Кожен займається своєю справою і не втручається у чужі завдання та справи. Відповідно, зросла відповідальність кожного рівня публічної влади за ефективне виконання функцій, покладених на нього законом.

Зазначимо, що здійснені реформи кожної з країн ґрунтувалися на національних та політичних особливостях, тому, вони не можуть бути автоматично скопійовані та перенесені на український ґрунт. Власне, це підтвердив хід децентралізаційної реформи в Україні, котра здійснюється за оригінальним сценарієм. При цьому, завданням вітчизняних ідеологів реформування є детальний аналіз зарубіжного позитивного досвіду та помилок, здійснених у ході зазначених реформ, та виокремлення тих компонентів, які заслуговують на імплементацію у вітчизняну адміністративно-просторову модель. Такий компаративний підхід дає змогу, по-перше, запровадити найкращі практики у зазначеній сфері, а по-друге мінімізує повторення помилок при проведенні реформ, що, безумовно мали місце у реформаційному процесі багатьох країн.

У цьому контексті, на думку автора, порівняльні дослідження політико-територіальних процесів різних держав, ураховуючи політичний устрій та форму державного правління, дають підстави виокремити дві моделі субрегіону – французьку та польську, які в основних параметрах уособлюють різноманітність європейських моделей. Найбільший

інтерес викликають механізми адміністративного нагляду за законністю актів ОМС, як такі, що значною мірою можуть бути адаптовані в українську практику. Досвід саме цих країн може стати корисним у процесі реформування. Зокрема, заслуговує на увагу французький досвід функціонування департаментів, що стали основними провідниками рішень державної влади на субрегіональному рівні, а також механізм адміністративного контролю (префект, воєвода) з боку держави за діяльністю муніципальних органів.

У цих країнах функціонують різні моделі публічної влади, найбільш розповсюджені в країнах ЄС. Франція запровадила *змішану модель* публічної влади, коли на субрегіональному рівні функціонують ОМС і державної влади, натомість у Польщі функціонує *самоврядна* модель, за якою в повіті функціонують лише ОМС та відсутні державні органи. За двохсотлітній період своєї історії французькі департаменти зазнали значної еволюції. Так до 1982 р. виконавчу владу у департаментах здійснювали префекти, введені законом 1800 р. Наполеоном Бонапартом. Відповідно до Закону «Про права і свободи комун, департаментів і регіонів» 1982 р. префекти почали здійснювати іншу функцію – представника держави в департаменті, а виконавча влада перейшла до голови генеральної ради (le président du conseil général), який очолює виконавчий орган – адміністрацію департаменту. Незважаючи на таку зміну функцій, префекти все ж залишаються потужними політичними фігурами, функції яких є похідними від функцій держави. Вони покликані забезпечувати необхідну рівновагу між центральною державною владою та муніципальними органами. Ці посадові особи є представниками держави та кожного члена уряду, відповідальні за національні інтереси, адміністративний контроль та дотримання законів. Префект є керівником всіх державних служб у департаменті за винятком судових органів, оборони та освіти. Обов'язками префекта є такі: забезпечення на території департаменту громадського порядку в муніципалітетах, на підприємствах. Для забезпечення підтримки порядку йому підпорядковуються служби внутрішньої безпеки (поліція у містах та жандармерія у сільській місцевості).

Одним з основних завдань префекта є здійснення *адміністративного контролю* на території департаменту. Для прикладу, якщо префект вважає, що рішення муніципального органу суперечить положенням закону, він пропонує цьому органові скасувати зазначене рішення, у разі відмови – звертається до адміністративного суду, який і приймає остаточне рішення. Тобто після 1982 р. контроль застосовується щодо законності рішень, а не їх доречності. Важливо зазначити, що згідно із законодавством ряд найважливіших документів, що приймаються муніципалітетами, підлягають обов'язковій передачі префекту: рішення місцевих рад, рішення та постанови мерів, договори. Крім того, контроль з боку представника держави може застосовуватись і до рішень місцевих органів, що не підлягають обов'язковій передачі (поточне внутрішнє управління) [3, с. 81]. Префект також наділений правом призупинення діяльності муніципальної ради або мера за спеціально визначеною процедурою. У випадках вирішення фінансових проблем префект звертається не до адміністративного суду, а до регіональної рахункової палати.

У Польщі на субрегіональному рівні, як зазначалося вище, існує абсолютно інша модель. У результаті адміністративно-територіальної реформи, з 1 січня 1999 р. Законом «Про повітове самоврядування» були відновлені повіти, скасовані у 1975 р. Повіт був покликаний виконувати публічні завдання, які не відносяться до компетенції ґміни. Зокрема, надавати послуги двох типів: державні (освіта, охорона здоров'я, соціальна допомога) і наглядово-адміністративні (видача дозволів, ліцензій; екологічний, санітарний, будівельний нагляд). Виконання зазначених функцій покладено на ОМС повіту: представницький – раду повіту; виконавчий – правління повіту (староство), очолюване старостою, якого обирає рада

повіту. На цьому рівні відсутні органи державної влади, тому староста виконує функції начальника повітових служб, інспекцій та стражей. Наглядові функції за діяльністю ОМС здійснюють Голова ради міністрів та воєвода, а з питань бюджету – регіональна рахункова палата. Воєвода має право визнати рішення ОМС недійним і на час провадження у справі призупинити його виконання. У випадках грубого порушення радою повіту Конституції чи законів, за поданням Голови ради міністрів Сейм може прийняти рішення про розпуск такої ради, що тягне за собою розпуск усіх органів повіту. Голова ради міністрів за поданням міністра внутрішніх справ та адміністрації призначає особу, яка на період до обрання нової ради, виконує відповідні функції. Окрім того, Голова ради міністрів наділений правом запровадження «комісарського правління»[*] терміном до двох років. ОМС має право оскарження в адміністративному суді рішення наглядового органу з приводу їх невідповідності законодавству протягом 30 днів від дати їх вручення [5, с. 661].

На субрегіональному рівні було запроваджено ще одну АТО – місто на правах повіту (міста з населенням понад 100 тис. жителів та ті, що перестали бути центрами ліквідованих воєводств). За оцінками більшості експертів, це був невдалий крок облаштування субрегіонального рівня. Зокрема, польський фахівець Р. Здибель, оцінюючи повітовий рівень Польщі, зазначає, що «потрібно визнати, що ця місцева структура не витримала перевірки часом, і поки не стала ланкою протистояння при розподілі повноважень влади, її необхідно нагально перевірити на предмет юридичних та фактичних підстав для подальшої діяльності» [6, с. 11]. Ще більш критично висловилися Г. Гожеляк і Б. Яловецьки: «Органи самоврядування повітів і воєводств були створені, однак за цим не сталося ні наділення їх відповідними повноваженнями, ні забезпечення їх власними джерелами доходів. У результаті головна мета реформи – децентралізація державних структур була досягнута лише частково. Реформа не привела до суттєвого обмеження повноважень органів центральної влади і не привела до скасування галузевих відомств. Крок у потрібному напрямі був зроблений, однак масштаби реформи очевидно незадовільні. Залишається лише сподіватися, що реформа буде завершена в недалекому майбутньому» [2, с. 11].

Очевидно, що зазначені моделі не позбавлені суттєвих недоліків, що спонукає до їх урахування у процесі формування української моделі субрегіону. У ході загальнонаціонального дискурсу, що тривав протягом 2019–2020 рр., більшість експертів, науковців, депутатів, представників муніципальної спільноти зійшлися на думці, що основною місією новоствореного району має стати виконання функцій державного управління, так як усі функції місцевого самоврядування передані на базовий рівень – у територіальну громаду. Відповідно, функціонування на цьому рівні районної ради втратило свій сенс. З цього приводу М. Пітцик ще у 2008 р. наголошував: «Існування районів як рівнів самоврядування не має достатньої мотивації… Однак як рівень розташування державної адміністрації, район має певні перспективи… Недоцільність запровадження районного рівня для потреб самоврядування пояснюється ще й тим, що вже зараз міста обласного значення виконують функції, передбачені за районним рівнем і передача їх новоутвореним районам не знайде належної політичної підтримки» [16, с. 8].

Окрім аргументації щодо відсутності самоврядних функцій на субрегіональному рівні, домінувала думка щодо фінансово-економічних аспектів цієї проблеми. Фактично вже зникло головне завдання районної ради – «управління об’єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних рад» [21]. Зокрема, за даними моніторингу Міністерства розвитку громад та територій України, станом на 22 січня 2021 р. до

[*] Урядовий комісар, який бере на себе виконання повноважень ОМС, призначається Головою ради міністрів за поданням воєводи, кандидатура якого схвалюється Сеймиком воєводства [5, с. 661].

комунальної власності територіальних громад уже передано 88% об'єктів спільної власності територіальних громад району [25], а у Волинській та Житомирській областях передано всі 100% [4]. Зважаючи на це, утримувати депутатський корпус та апарат районних рад, що його обслуговує, в умовах економічної кризи, що загострилася в умовах пандемії, викликаної гострою респіраторною хворобою COVID-19, зайве навантаження для й так проблемного місцевого бюджету. Власне, це підтверджував й досвід діяльності районних рад сьомого скликання. У районах, повністю покритих ОТГ, окрім функціоналу районних рад, зникли районні бюджети, що, фактично, паралізувало їхню роботу. У змінах до Бюджетного кодексу України склад доходів загального фонду районних бюджетів є доволі проблемним у сенсі реальних доходів, що не знімає з порядку денного проблему утримання районних рад, обраних 25 жовтня 2020 р. [19]. У цьому контексті підтверджується теза німецького дослідника П. Шрьодера: «Все, що не служить задоволенню потреб громадянина, є марнотратством» [24, с. 35].

Разом з тим, потребує суттєвої ревізії й роль місцевого ОВВ – РДА, яка з переходом об'єктів управління до відання територіальних громад з утворенням на базовому рівні відповідних управлінських структур, втратила більшу частину своїх повноважень і функцій. На перехідний період ще залишатимуться окремі з них, зокрема соціальні, однак поступово вони також мають перейти до компетенції територіальних громад. Натомість, з'явилися нові виклики, у першу чергу безпекового характеру, пов'язані з реальною військовою агресією Російської Федерації проти України та іншими потенційними загрозами національній безпеці та територіальній цілісності держави, що потребують врахування при визначенні функціоналу субрегіону.

Зазначені вище аспекти кардинально вплинули на визначення нової місії субрегіону, який з «радянського району», головною функцією якого було здійснення перерозподілу ресурсів та фінансів між сільськими, селищними та міськими радами, має стати своєрідною опорою держави на субрегіональному рівні. Зазначений підхід передбачає утворення нової моделі субрегіону – *адміністративної*, за якої основною місією новоствореного району має стати реалізація державної політики, забезпечення законності та порядку на відповідній території. Для цього в новостворених районах мають функціонувати державні органи – відповідні територіальні підрозділи ЦОВВ та інших державних органів, які реалізовуватимуть функції державного управління. Після того, як у червні 2016 р. у прокуратури скасували повноваження щодо загального нагляду за рішеннями ОМС, об'єктивно з'явилася нова функція – забезпечення законності діяльності органів публічної влади, в першу чергу – муніципальних органів. Розрахунок на те, що невдовзі буде запроваджена інша система контролю не виправдався. У результаті, Україна стала єдиною європейською країною, в якій відсутня система контролю за рішеннями ОМС. Зазначимо, що адміністративний нагляд за діяльністю ОМС передбачений ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування [7]. У цьому контексті наголосимо, що й прокурорський нагляд не був надто ефективним механізмом запобігання антидержавним і антиконституційним діям окремих представницьких ОМС східних та південних регіонів, що передували трагічним подіям 2014 року. На жаль, відповідних висновків не було зроблено, система державних органів не змінилася, а тому й надалі не готова до цих викликів.

Зарубіжна практика і власний досвід дають підстави зробити висновок, що найбільш ефективною формою реалізації контрольно-наглядової функції є *інститут префектів*. У цьому зв'язку зазначимо, що цей інститут функціонував на українській території на Буковині з 1918 по 1940 рр. [18, с. 296–300]. З цією метою на базі РДА слід сформувати префектури, трансформувавши їх з місцевих ОВВ загальної компетенції в органи, які б здійснювали:

а) контрольно-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах відповідного району за дотриманням ОМС та їх посадовими особами Конституції та законів України;

б) координацію діяльності територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ;

в) відповідальність за реалізацію державних програм на відповідній території.

Районні префектури мають здійснювати контроль за відповідністю Конституції та законам України актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими радами, їхніми виконавчими органами і посадовими особами.

Таким чином, досягнення децентралізації – суттєве посилення ролі муніципальної влади в системі публічної влади отримає відповідне врівноваження в особі міцних та ефективних державних інститутів у всіх субрегіонах. В іншому випадку, вірогідним сценарієм може стати перехід до «нового феодалізму», за якого в кожному місті та регіоні буде правити свій «князьок» з необмеженою владою, для котрого згуртованість нації та єдність держави – абсолютно чужі поняття. Поступово у нього виникне прагнення відокремитися або стати васалом зовнішнього правителя.

При цьому, на переконання автора, назву «район» слід змінити на «повіт», що відповідатиме термінологічній національній традиції (проект Основного закону «Самостійної України» М. Міхновського 1905 р.; С. Рудницький 1916 р.; Конституція УНР 1918 р.; М. Грушевський 1918 р.; АТП Української Держави 1918 р.; проект «Основного державного закону УНР» 1920 р.; «Проект Конституції (основних державних законів) УНР» О. Ейхельмана 1921 р.). і відходом від радянської термінології. Терміни «район» і «область», на думку В. Лісничого, можна назвати експансією 20–30 років для того щоб запровадити етатизм [8, с. 77], є суттєвою невідповідністю сучасному національному державотворенню та науковим підходам. Як зазначає у цьому зв'язку Е. Алаєв, етимологія цього терміна досить заплутана. Зазвичай «район» виводять від французького слова «rayon» (промінь, радіус). Однак у Тлумачному словнику французької мови серед восьми його значень немає жодного, близького до поняття «територія». Тому, незважаючи на іноземне походження, поняття «район» практично не застосовується у жодній країні Заходу, йому відповідає термін «регіон» [1, с. 67–68].

Висновки. Підсумовуючи, можна констатувати, що кожна держава формує свою оригінальну модель організації публічної влади субрегіонального рівня. В її основі – прагнення досягнення балансу державних та місцевих інтересів. Враховуючи те, що основний обсяг повноважень та надання публічних послуг населенню перейшов на рівень територіальних громад, суттєво змінилося призначення й роль сучасного субрегіону. На основі досвіду функціонування органів публічної влади окремих європейських країн, а також вітчизняного досвіду, можна зробити висновок, що для України на нинішньому етапі розвитку найбільш доцільним є запровадження моделі *адміністративного субрегіону*, основним призначенням якого є реалізація політики центрального уряду з виконання функцій державного управління. Зазначений підхід дасть такі переваги:

а) оптимізує систему публічного управління на території субрегіону, підвищить її ефективність;

б) сприятиме досягненню балансу державних, регіональних та місцевих інтересів;

в) дасть можливість запровадити дієвий механізм протидії антидержавним, сепаратистським проявам;

г) усуне двовладдя, що призводить до дублювання функцій та конкурентної боротьби між двома системами публічної влади (державною та муніципальною).

Подальші розвідки з цієї проблематики мають бути спрямовані на обґрунтування оптимальної структури територіальних органів ЦОВВ та інших державних органів, які функціонують на субрегіональному рівні, а також організаційно-правового статусу префекторального органу з визначенням його функціоналу.

Список використаних джерел

1. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. Москва: Мысль, 1983. 350 с.
2. Гожеляк Г., Яловецьки Б. Реформа адміністративно-територіального поділу України. 11 с.
3. Девемі Ж-Ф. Місцеве управління у Франції. *Зб. наук. пр. УАДУ*: в 4 ч. Київ: УАДУ, 2000. Вип. 2. Ч. ІІ. С. 77–82.
4. Децентралізація: до кінця січня всі об'єкти соціального значення мають бути передані від районів громадам. *Мінрегіон* [Електронний ресурс]. URL: https://www.facebook.com/MinregionUkraine /photos/a.321048244645288/3658015360948543.
5. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док.; пер з іноз. мов / за заг. ред. В.Б. Гройсмана. Київ: Ін-тут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.
6. Здибель Р. Роль місцевого самоврядування в демократичній правовій державі. *Економічний часопис – XXI.* 2010. № 9–10. С. 7–11.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
8. Конгрес місцевих і регіональних влад України: проблеми регіональної політики України. Стан місцевого самоврядування та правова політика Конгресу: зб. док. і матеріалів (груд. 2003 р.) / упоряд. В. А. Негода, В. М. Тихонов. Київ, 2004. 176 с.
9. Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради «Про утворення і ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р. № 807-IX. [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/_506-2020_k.p._red_.pdf.
10. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014 р. № 30. Ст. 831.
11. Малиновський В.Я. Концептуальні засади трансформації територіальної організації влади України: регіональний та місцевий рівні: дис. … д-ра політ. наук: 23.00.02 / Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки. Луцьк, 2011. 445 с.
12. Малиновський В.Я. Представництво держави на місцях: пошук оптимальної моделі. *Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення*: матеріали VIII Всеукр. наук.-практ. конф., 27 листоп. 2014 р. / за наук. ред. Т.М. Литвиненко, В.Я. Малиновського. Луцьк, 2014. С. 7–10.
13. Малиновський В.Я. Субрегіональний рівень України: підходи до реформування. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. 2010. № 2. С. 169–178;
14. Малиновський В.Я. Сучасний стан і перспективи реформування публічної адміністрації в України. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. 2008. № 1. С. 15–22;
15. Малиновський В.Я. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації: монографія. Луцьк: РВВ ВНУ ім. Лесі Українки, 2010. 451 с.
16. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі. Міжнародний досвід та практичні пропозиції / М.В. Пітцик, Ю.І. Ганущак, Д. Шиманке, Х. Циммерманн. Київ: Асоц. міст України та громад, 2008. 136 с.
17. Нагребецька І. Чи пасує нам європейська модель збалансованих інтересів? *Уряд. кур'єр*. 2008. 23 квіт. С. 6.
18. Нариси історії державної служби в Україні / О.Г. Аркуша, Є.І. Бородін, С.В. Віднянський та ін. Київ: Ніка-Центр, 2008. 536 с.

19. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України від 17.09.2020 р. № 907-IX. *Голос України*. 2020. 13 жовт. С. 12.

20. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / за ред. Т. Ларссона, К. Номдена, Ф. Петітвілля. Київ: К. І. С., 2003. 346 с.

21. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні : прийнятий 21 травня 1997 р. № 280 [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show /280/97-%D0%B2%D1%80#Text

22. Про утворення та ліквідацію районів: затв. постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807. *Голос України*. 18 лип. 2020 р. С. 8–10.

23. Повідомлення. У провадженні Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду знаходиться на розгляді адміністративна справа № 640/18992/20 за позовом голови Громадської організації «Народ України проти корупції» Г. Москаля до Верховної Ради України про визнання протиправною та скасування Постанови Верховної Ради від 17 липня 2020 р. № 807-IX «Про утворення і ліквідацію районів». *Голос України*. 2021. 5 січ. С. 3.

24. Шрьодер П. Нове публічне адміністрування або як досягти ефективного врядування; пер. з нім. В. Шведа. Київ: Заповіт, 2008. 76 с.

25. 88% об'єктів передані у комунальну власність громад – оновлені дані Мінрегіону. *Децентралізація* [Електронний ресурс]. *Decentralization.gov.ua*. URL: https://decentralization.gov.ua/news/13176.

References

1. Alaiev, E.B. (1983). Sotsialno-ekonomicheskaia heohrafiia: poniatiino-terminolohicheskii slovar [Socio-economic geography: a conceptual and terminological dictionary]. Moskva: Mysl, 350 p. [In Russian].

2. Hozheliak H., Yalovetsky B. Reforma administratyvno-terytorialnoho podilu Ukrainy [Reform of the administrative-territorial division of Ukraine]. 11 p. [in Ukrainian].

3. Devemi, ZH-F. (2000). Mistseve upravlinnya u Frantsiyi [Local government in France]. *Zb. nauk. pr. UADU – Collection of scientific papers UADU*: in. 4 vol. Kyiv: UADU, Vol 2, II, 77–82 [in Ukrainian].

4. Detsentralizatsiia: do kintsia sichnia vsi obiekty sotsialnoho znachennya mayut buty peredani vid raioniv hromadam [Decentralization: by the end of January, all objects of social importance should be transferred from the districts to the communities. Ministry of Regional Development]. *Minrehion.* Retrieved from https://www.facebook.com/MinregionUkraine/photos /a.321048244645288/3658015360948543 [in Ukrainian].

5. Groysman, V.B. (eds.). (2015). Dosvid detsentralizatsii u krainakh Yevropy: zb. dok. [The experience of decentralization in European countries: coll. dock]. Kyiv: In-tut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, 766 p. [in Ukrainian].

6. Zdybel, R. (2010). Rol mistsevoho samovryaduvannia v demokratychnii pravovii derzhavi [The role of local government in a democratic state governed by the rule of law]. *Ekonomichnyi chasopys – XXI – Economic Journal – XXI*, 9–10, 7–11 [in Ukrainian].

7. Yevropeyska khartiya mistsevoho samovryaduvannya vid 15 zhovtnia 1985 r. [European Charter of Local Self-Government from October 15, 1985]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/994_036#Text [in Ukrainian].

8. Nehoda, V.A., Tykhonov, V.M. (2004). Konhres mistsevykh i rehionalnykh vlad Ukrainy: problemy rehionalnoi polityky Ukrainy. Stan mistsevoho samovryaduvannia ta pravova polityka Konhresu: zb. dok. i materialiv (hrud. 2003 r.) [Congress of local and regional authorities of Ukraine: problems of regional policy of Ukraine. The state of local self-government and the legal policy of the Congress: Coll. dock. and materials]. Kyiv, 2004. 176 p. [in Ukrainian].

9. Konstytutsiine podannya shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Postanovy Verkhovnoi Rady "Pro utvorennia i likvidatsiiu rayoniv" vid 17 lypnia 2020 r. № 807-IX [Constitutional submission on the conformity of the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the Resolution of the Verkhovna Rada "On the formation and liquidation of districts" from July 17, 2020 № 807-IX]. *Ccu.gov.ua.* Retrieved from http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/_506-2020_k.p._red_.pdf. [in Ukrainian].

10. Kontseptsiia reformuvannia mistsevoho samovryaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsiyi vlady v Ukraini: zatv. rozporyadzhenniam Kab. Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia2014 r. № 333-r [The concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: approved. by order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from April 01, 2014 № 333-r]. *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine,* 2014, № 30, St. 831 [in Ukrainian].

11. Malynovskyi, V.Ya. (2011). Kontseptualni zasady transformatsii terytorialnoi orhanizatsii vlady Ukrainy: rehionalnyi ta mistsevyi rivni [Conceptual principles of transformation of the territorial organization of the power of Ukraine: regional and local levels]. *Doctor's thesis.* Volyn. nats. un-t im. Lesi Ukrainky. Lutsk, 328, 365–366 [in Ukrainian].

12. Malynovskyi, V.Ya. (2014). Predstavnytstvo derzhavy na mistsiakh: poshuk optymalnoi modeli [Representation of the state on the ground: the search for the optimal model]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia na suchasnomu etapi derzhavotvorennia*: materialy VIII Vseukr. nauk.-prakt. konf., 27 lystop. 2014 r. – *Actual problems of public administration at the present stage of state formation:* materials VIII All-Ukrainian. scientific-practical conf., Oct. 27. 2014. Lutsk, 7–10. [in Ukrainian].

13. Malynovskyi, V.Ya. (2010). Subrehionalni riven Ukrainy: pidkhody do reformuvannia [Subregional level of Ukraine: approaches to reform]. *Visn. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.* 2010, 2, 169–178. [in Ukrainian].

14. Malynovskyi, V.Ya. (2008). Suchasnyi stan i perspektyvy reformuvannia publichnoi administratsii v Ukrainy [Current state and prospects of public administration reform in Ukraine]. *Visn. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrayiny – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 2008, 1, 15–22 [in Ukrainian].

15. Malynovskyi,V.Ya. (2010). Terytorialna orhanizatsiia vlady Ukrainy: kontseptualni zasady transformatsii: monohrafiia [Territorial organization of power of Ukraine: conceptual principles of transformation: monograph]. Lutsk: RVV VNU im. Lesi Ukrainky, 394-395 [in Ukrainian].

16. Pittsyk, M.V., Hanushchak Yu.I. (eds.). (2008). Mista ta hromady v administratyvno-terytorialnii reformi. Mizhnarodnyi dosvid ta praktychni propozytsii. Kyiv: Asots. mist Ukrainy ta hromad, 136 [in Ukrainian].

17. Nahrebetska I. (2008). Chy pasuye nam yevropeiska model zbalansovanykh interesiv? [Does the European model of balanced interests suit us?]. *Uriad. kurier –Government. courier*, April 23, 6 [in Ukrainian].

18. Arkusha, O.H. (eds.). (2008). Narysy istorii derzhavnoi sluzhby v Ukraini [Essays on the history of civil service in Ukraine]. Kyiv: Nika-Tsentr, 536 p. [in Ukrainian].

19. Pro vnesennya zmin do Byudzhetnoho kodeksu Ukrainy vid 17 veresnya 2020 r. № 907-IX. [On amendments to the Budget Code of Ukraine from September 17, 2020 № 907-IX]. *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine*. 2020. October 13, 12 [in Ukrainian].

20. Larsson, T. (eds.). (2003). Promizhnyi riven upravlinnia v yevropeyskykh derzhavakh: skladnist proty demokratii? [Intermediate level of government in European countries: complexity against democracy?]. Kyiv: K. I. S., 2003. 77 [in Ukrainian].

21. Zakon Ukrainy Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini vid 21 travnia 1997 r. № 280/97-VR [Law of Ukraine on Local Self-Government in Ukraine from May 21, 1997 № 280/97-ВР]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80 [in Ukrainian].

22. Pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv: zatv. postanovoiu Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17.07.2020 № 807 [About formation and liquidation of areas: approved. Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine from July 17, 2020 № 807]. *Holos Ukrayiny – Voice of Ukraine.* 2020, Jule 18, 8–10 [in Ukrainian].

23. Povidomlennia. U provadzhenni Kasatsiinoho administratyvnoho sudu u skladi Verkhovnoho Sudu znakhodytsia na rozhliadi administratyvna sprava № 640/18992/20 za pozovom holovy Hromadskoi orhanizatsii "Narod Ukrainy proty koruptsii" H. Moskalia do Verkhovnoi Rady Ukrainy pro vyznannia protypravnoiu ta skasuvannia Postanovy Verkhovnoi Rady vid 17 lypnia 2020 r. № 807–IX "Pro utvorennia i likvidatsiiu rayoniv" [Notification. Administrative case № 640/18992/20 on the claim of the Chairman of the Public Organization "People of Ukraine Against Corruption" H. Moskal to the Verkhovna Rada of Ukraine to declare illegal and cancel the Resolution of the Verkhovna Rada of July 17, 2020 № 807-IX "On the formation and liquidation of districts"]. *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine*. 2021, January 5, 3 [in Ukrainian].

24. Shroder, P. (2008) Nove publichne administruvannia abo yak dosiahty efektyvnoho vriaduvannia [New public administration or how to achieve effective governance]. Kyiv: Zapovit, 76 p. [in Ukrainian].

25. 88% obiektiv peredani u komunalnu vlasnist hromad – onovleni dani Minrehionu [88% of objects are transferred to the communal ownership of communities – updated data of the Ministry of Regional Development]. *Decentralization.gov.ua.* Retrieved from: https://decentralization.gov.ua /news/13176 [in Ukrainian].

УДК 354 (447)

Насарія Зураб,
доктор наук з державного управління (PhD),
Грузинський технічний університет
(Грузія, Тбілісі),
nasaraiazurab@gmail.com

МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ГРУЗІЇ. Е-УРЯД

DOI: 10.5281/zenodo.5651369

*Широке і ефективне впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в рамках концепції електронного уряду (*EG*) є частиною комплексу інновацій в державному управлінні. У даній статті розглянуті дослідження впровадження* EG *як інструменту державного управління на основі досвіду зарубіжних країн. Автор розглядає рівень розвитку* EG *в різних регіонах, порівнює темпи розвитку і з'ясовує причини нерівномірного застосування* EG *в практиці державного управління.*

У даній статті основну увагу приділяється основній ідеї проекту EG *в контексті соціальних, економічних і політичних змін, викликаних впровадженням інформаційних технологій, а також появою попиту на розширення інформаційної відкритості і зростанням потреб.*

Якість державних послуг розглядається як фактор руху до сучасної моделі демократії, яка включає вільний доступ до інформації та можливість брати участь в управлінні державними і недержавними інститутами для всіх громадян.

У статті автор демонструє результати аналізу умов реалізації EG, *що вимагають спільних зусиль державного апарату, громадських організацій, представників бізнесу та громадян. Також враховуються причини опору впровадженню* EG. *Крім того, стаття знайомить з етапами процесів форматування та розвитку* EG, *аналізує громадську думку про це явище всередині країни і в глобальному суспільстві, досліджує взаємозв'язок між впровадженням* EG *і віковим віком громадян.*

Автор розглядає умови, які необхідні для продуктивного використання Інтернет-технологій в політиці, досліджує механізми стимулювання громадян для формування громадянської позиції та розуміння переваг використання ІКТ для реалізації своїх політичних прав і інтересів.

На закінчення зроблено висновок, що для ефективної реалізації концепції електронного уряду необхідно враховувати не тільки технологічні і фінансові можливості суспільства, але і тип місцевої політичної системи і рівень політичної культури, а також доступність інформації та освіти.

Ключові слова: *електронний уряд, держава, управління, ІКТ, Інтернет, портал.*

Nasaraia Zurab,
Doctor of Public Administration (PhD),
Georgian Technical University
Participation and Collaboration Center
– CPC Regional Project Manager
(Tbilisi, Georgia), nasaraiazurab@gmail.com

Modernization of government administration of Georgia. E-government

Wide and effective implementation of information and communication technologies (ICT) within the framework of the concept of electronic government (EG) is part of a complex of innovations in public administration. This article examines the study of the introduction of EG as a tool of public administration based on the experience of foreign countries. The author examines the level of development of the EG in different regions, compares the rates of development, and clarifies the reasons for the uneven use of the EG in the practice of public administration.

This article focuses on the main idea of the EG project in the context of social, economic, and political changes caused by the introduction of information technology, as well as the emerging demand for increased information transparency and growing needs.

The quality of public services is seen as a factor in the movement towards a modern model of democracy, which includes free access to information and the ability to take part in the management of state and non-state institutions for all citizens.

In the article the author demonstrates the results of the analysis of the conditions for the implementation of the EG, requiring joint efforts of the state apparatus, public organizations, business representatives, and citizens. The reasons for resistance to the introduction of EG are also taken into account. In addition, the article introduces the stages of the processes of formatting and development of the EG, analyzes public opinion about this phenomenon within the country and in the global society, examines the relationship between the introduction of the EG and the age of citizens.

The author examines the conditions that are necessary for the productive use of Internet technologies in politics, explores the mechanisms for stimulating citizens to form a civic position, and understands the benefits of using ICT for the realization of their political rights and interests.

In conclusion, it was concluded that for the effective implementation of the concept of e-government, it is necessary to take into account not only the technological and financial capabilities of society but also the type of local political system and the level of political culture, as well as the availability of information and education.

Key words: *Electronic Government, State, Management, ICT, Internet, Portal.*

Introduction. Public administration in modern society is inextricably linked with social processes and relationships between subjects. It is aimed at uniting, coordinating the joint activities of people and is of organizing nature. For effective interaction between the state and society, innovations in the field of public administration are needed, it is necessary to use the most modern information and management technologies. Any state that seeks to remain an influential subject of world politics cannot ignore, without prejudice to itself and its citizens, the most important trends in the formation of the society in the 21st century. The effective use of information and communication technologies, and above all the Internet, is in this context the most important factor in the development of society.

One of such complex innovations in the field of public administration is the widespread introduction and effective use of information and communication technologies, including those called “electronic government”.

Publications overview. The concept of e-Government has become relevant over the past decade. Due to the short period of development, this topic has not yet been fully studied therefore fundamental theoretical and methodological works on the formation and functioning of e-government are not enough. In most cases, information on this topic is reflected in the periodical literature. Publications by S. Bhogl, G. Stauers, M. Gasco, D. Lenihan, K. O’Tul are devoted to the problem of the formation and development of electronic government. Theoretical and methodological approaches to assessing the effectiveness of the implementation of e-government projects are considered in the works of S. Yang-Jin, K. Sin-Te, M. Korsi, H. Guo, R. Davidreich, and others. Analysis of the degree of scientific development of this subject area indicates insufficient knowledge of the mechanisms and relations arising in the process of creating and functioning of electronic government.

The purpose of this article is an attempt to investigate the implementation of the concept of EP as an example of the modernization of public administration.

The research problem can be formulated in the form of a question: what hinders the development of EDS in the political space of Georgia?

Research objectives*:*

- Show the innovative aspects of public administration in the context of EDS
- To indicate the level of development of the EDS in different regions of Georgia;
- Compare the pace of development of digital systems in different areas of management;
- To identify the reasons for the uneven use of the advantages of the EP in the practice of public administration.

Main Body. Today, information and communication technologies are developing rapidly and are being introduced into various spheres of society.

Electronic government – today, especially in a pandemic, is a famous phrase. It is seen as the main tool for modernizing government in the 21st century. The transfer of the work of officials to the world of the Internet gives rise to expectations of a radical change in the order of interaction of the public sector with citizens and business.

It is expected that the creation of e-government will increase the efficiency and effectiveness of the executive functions of the state (especially with regard to the provision of public services),

make the government more transparent and accountable to citizens and businesses; will change the relationship between the state and citizens through significant changes in the level of democracy.

Consideration of e-government as an activity focused on meeting the needs of the population and business is rather narrow. Internet-based electoral voting, driver license renewals, tax reporting, house calls are just a tiny list of the wide range of e-government options.

Electronic government, according to S. Dan Sandor, is not limited to relations between the state and citizens (or business). It also has an internal manifestation: within the power system, different levels (central, regional, and local) and different branches (executive, legislative, judicial) must also interact with the use of Internet technologies as part of the process of providing public services.

Functionally, the activity of e-government can be divided into three components - the state for the state (the provision of services by the state body for other administrative bodies), the state for citizens (the provision of public services for the population) the state for business (the provision of public services for business entities).

The abbreviations of these components are also generally accepted - G2G (government to government); G2C (government to citizens); G2B (government to business).

R. Abuladze distinguishes four components and considers e-government as "a complex of organizational and technical means of interaction between the state and citizens (the system of relations G2C, Government-to-Citizen), business (G2B, Government-to-Business), civil servants (G2E, Government -to-Employees) and individual authorities (G2G, Government-to-Government)".

The terms e-government, e-government, and e-government are often used interchangeably. At the same time, there is a difference between these concepts.

So for example, the electronic state is considered as a way of organizing state power based on the use of information and communication technologies and contains three components:

- Electronic government,
- Electronic parliament;
- Electronic justice.

In our opinion, the e-government should not be considered as a process of public administration using information and communication technologies. Here we agree with the opinion of UN experts[1] that in the practice of using the term e-government, the subject (subjects) of management (e-government) is often mixed with the forms, processes, and technologies of management.

The introduction of information and communication technologies into the activities of public authorities is not an end in itself. The purpose of e-government is to improve the efficiency of public administration, simplify the interaction between government agencies, and simplify the interaction between the state and citizens, and organizations.

According to the definition of the consulting company Gartner Group, e-government is "the transformation of internal and external relations of government organizations based on the use of the capabilities of the Internet, information and telecommunication technologies in order to optimize the services provided, increase the level of public participation in public administration and improve internal processes".

According to A. Chaco, e-government is part of a broader concept of e-government and can be defined as the use of information technology in government work for the benefit of "consumers" (citizens and business), as well as for their own needs. To be effective, e-government must focus on

[1] UN e-Government Knowledgebase; https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/about/unegovdd-framework

meeting the needs of citizens. Its aim should be to provide wider access to information and a fairer distribution of the services provided to society.

The relationship between the concepts of e-government and e-government is also discussed in the work of OECD e-Government Studies.[2]

He distinguishes between e-government and e-government according to the degree of public participation and notes that e-government involves multiple stakeholders using the Internet in government and policy implementation. However, the programs of government activities in most countries in the field of e-government are mainly related to the provision of public services online. Such a narrow application of modern information and communication technologies serves mainly operations between government bodies and citizens and does not stimulate the latter to participate in the discussion of public policy.

Thus, the creation of e-government involves the creation of e-government, the development of various forms of interaction, and the involvement of various participants.

In general, four areas of e-government manifestation can be distinguished.

1. Electronic services (e-services). This term refers to the electronic provision of government information, programs, policies, and services. They are available 24 hours a day, seven days a week. It also includes the provision of electronic services, e-administration, and innovations such as a one-stop service bureau and "one-stop-shop" access to multiple services.

2. Electronic management (e-management) concerns internal information systems that support the management and administrative functions of government agencies, including data and information management, electronic records, and information flow between departments. E-government is somewhat difficult when the government is organized around the principle of allocating work to different sectoral areas of responsibility. E-governance requires a new organizational culture, as well as a staff orientation towards performance, customer service, and citizen participation. The solution to the problems of electronic management lies in the plane of adaptation and integration of processes taking place in internal departments that do not work directly with the public.

3. Electronic democracy (e-democracy). This manifestation of e-government is the hardest to induce and contain. E-democracy is the use of information and communication technologies as a tool to help set public policy agendas and priorities, formulate policies and participate in their implementation in a consultative manner (for example, through e-consultation or e-voting). This includes activities that increase citizen participation, including virtual city meetings, open meetings, feedback gathering, opinion polls, and community forums. Usually, after the successful implementation of e-government at the local level, citizens can form alliances on the Internet-based on this or that attitude to a particular problem.

4. Electronic commerce (e-commerce) is the concept of that side of government interaction with the outside world, which directly concerns business. E-commerce involves exchanging money for government goods or services over the Internet. For example, citizens can pay taxes or pay utility bills, renew vehicle registrations or pay for recreational programs, and the government can purchase office supplies (through e-government procurement).

E-government will not be realized if the government buys additional computers and builds a website. This will only make it possible to automate part of the administrative activity and take it out of the "paper world". Rather, e-government is a process of government transformation; it requires planning, political will, and a steady flow of necessary resources. Neither the purchase of more advanced technologies nor the automation of complex procedures, by themselves, will be able to increase the efficiency of public administration or the level of participation of the population in

[2] Future of e-government; https://www.oecd.org/gov/digital-government/42547008.pdf

public life. Technological innovations will not change the mentality of officials who do not view the citizen as a consumer of government services or as a participant in the political decision-making process.

According to J. Dempsey, e-government is the use of information and communication technologies to transform government in order to make it more accessible to citizens, more effective, and more accountable.

According to this definition, it includes:

- Providing more complete access to information via the Internet (laws, bills, other normative legal acts, forms of necessary documents, as well as economic and scientific data);
- Promoting civic participation in public life by creating opportunities for more convenient interaction with officials through electronic channels, for example, providing the ability to fill out the required documents in electronic form;
- Increasing the accountability of the government by increasing the transparency of its operations, which reduces the risks of corruption;
- Supporting the achievement of development goals by reducing the time and material costs incurred by small businesses in connection with communication with government agencies.

The organizer in the formation of the information society and the system of "electronic government" in the state, where e-signature is the electronic interaction between the government and the people. Through "electronic government" the state responds to citizens in a convenient, accessible, and understandable format. The provision of information interaction between the authorities and society has received the name "electronic government" (e-Government). According to Sh. Doghonadze, the direct translation of "e-Government" is not entirely correct, since "it is clear that we mean not only the network infrastructure of the executive branch but in general the entire infrastructure of state power and management".

The emergence of EDS is associated with the transfer of public administration to the technologies of the information society, where EDS becomes an instrument of state and administrative reform. Many developing countries saw e-government as an opportunity to significantly reduce the gap with industrialized countries through the modernization of public administration.

The main idea of this project is to practically achieve changes in the system of executive authorities in order to increase the level of their functioning, information openness, and optimal provision of public services. ICTs provide an opportunity to move to a modern model of democracy, in which access to information, the possibility of direct participation in the management of state and non-state structures will become available to all citizens who will not need traditional national media. Information technologies can radically change modern culture, morality, politics, transform the perception of time and space.

The dissemination and accessibility of ICT is a prerequisite for the democratization of society, the development of civic initiatives, and the self-organization of people. Being the most important means of communication, new technologies are used to inform citizens on a wide range of issues of various types of life, to discuss bills and other legal acts in the process of their preparation and development of political decisions. Communication on the basis of the Internet has moved to a new level of its development, and the authorities need such an innovation in the first place. Some researchers suggest considering the Internet as a political institution as a stable environment for the interaction of policy actors.

The introduction of electronic signatures requires joint efforts of both the state apparatus and public organizations, business structures, and ordinary citizens. E-government and corporate information technology architecture provides the necessary ingredients to achieve the desired goal,

which is the successful implementation of applied information systems for e-government, which, in turn, will provide the required efficiency and responsibility in the performance of public administration functions.

According to the summary of statistical data that determine the share of citizens using the www.gov.ge website in all regions of Georgia, it can be seen that the portal is most in-demand in Tbilisi and the Kvemo Kartli region (55,1% of the population). Experts attribute this situation to the fact that the regional authorities pay great attention to the transfer of public services to electronic form. Tbilisi, despite its status as a capital, was only in 2nd place (54,7%), and Batumi and Kutaisi took 3-rd (54,2%) and 4-th (52,8) lines, respectively. This is due to the fact that these subjects of Georgia have their own portals.

In our opinion, the state of affairs in the constituent entities largely depends on the position of the authorities. Most of the popular government services today can already be obtained in electronic form. Regional authorities should pay special attention only to the observance of the safety rules of operation and the issues of compliance with the rules of communication in a pandemic, established by the Ministry of Health and Social Security of Georgia.

To remove certain obstacles, the Georgian government provides information to the population. The main informants about public services are SMS mailings, print and television media, the Internet, information booklets, etc. The popularization of e-services can also be facilitated by various campaigns.

For example, a shorter waiting period for a service when submitting an application via the Internet, compared to contacting a public service center, a discount on cellular payments, etc.

However, the solution to the issue of popularizing electronic signatures among the population is not the only reason for the increase in the number of users of the public services portal. For example, if you pay attention to the phenomenon of electronic government in Georgia, you will notice that the electronic signature is gaining momentum here very quickly. During its existence, the electronic government has overcome four stages of formation and development, was positively accepted and highly appreciated by the world community – this is evidenced by high positions in international and national ratings, nominations in competitions. The level of development of the Georgian e-government is assessed as “developing” and is considered one of the most successful.

However, despite such achievements, the country still has a rather low level of computer literacy, especially in mountainous and sparsely populated regions. Not all of the population has an understanding of digital technologies and has the skills to work with the Internet. And mostly, of course, these are young people, who, as a rule, use government services very rarely and not in full. The older generation still prefers to receive public services in an old-fashioned way, for example, through public service centers or making mandatory payments through cash registers. Naturally, spending a lot of your time on it. But with the pandemic, this type of service has become inaccessible. Everything, from obtaining any certificate and ending with registration for vaccination against COVID-19, is available to the citizens of Georgia mainly in digital format.

Conclusion. For the productive use of Internet technologies in politics, additional motivation is needed. Therefore, the institutions of political socialization, along with the formation of the civic position of the individual, should help citizens understand the benefits of using modern information and communication technologies in the implementation of their political rights and interests. Obviously, a significant place in this process is given to political education. Personally-oriented and research teaching methods combined with the potential of information, communication and training functions of information and communication technologies can become a kind of virtual training for the preparation of “electronic citizens”.

"Electronic government" is a modern tool for improving public administration and relations between the state and society. But for the effectiveness of the introduction of "electronic government", not only the technological and financial capabilities of society are taken into account, but also the nature of the political system, the level of the political culture of the population, the level of accessibility of information and education.

References

1. Bhatnagar, S. (2005) E-Government: from Vision to Implementation, Sage Publications, New Delhi / Thousand Oaks / London [in English].
2. Future of e-government. *Oecd.org.* Retrieved from https://www.oecd.org/gov/digital-government/42547008.pdf [in English].
3. Grönlund, A. (2002). Electronic Government: Design, Applications, and Management. Umeä University, Sweden: Idea Group Publishing [in English].
4. Local Electronic Government; A Comparative Study (Routledge Research in Information Technology and Society) by Helmut Druke. London: Routledge, 2004 [in English].
5. Malkia, M., Antiroikko, A-V., Savolainen, R. (2004). E-transformation in Governance: new directions in government and politics, Idea Group Publishing [in English].
6. Eifert, M., Pushel, O. (eds.). (2004). National Electronic government: comparing governance structures in multilayer administrations. L: Routledge [in English].
7. Osterwalder Alexander 2006, from Slideshare.com slide 2. *Slideshare.net.* Retrieved from http://business-model-design.blogspot.eom/2006/l 1/business-model-template-designing-your.html [in English].
8. Osterwalder Alexander (2004). The Business Model Ontology – A Proposition In A Design Science Approach [in English].
9. Pavlichev, A., Garson, G.D. (2004). Digital Government: Principles and Best Practices, IDEA [in English].
10. Rappa, M. (2007). Business Models on the Web. Managing the Digital Enterprise, May 16 [in English].
11. Schedler, K., Summermatter, L. (2003). E-government: What countries do and why: A European Perspective. The World of E-government [ed. by G. Curtin]. The Haworth [in English].
12. UN e-Government Knowledgebase. *Publicadministration.un.org.* Retrieved from https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/about/unegovdd-framework [in English].

УДК 336.1:352

Пилинський Я.М.,
кандидат філологічних наук,
доцент Київського педагогічного університету
імені Бориса Грінченка (Україна, Київ),
ypylynskyi@gmail.com

ЛЮДСЬКИЙ ВИМІР УСПІШНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

(Розвиток об'єднаних територіальних громад – здобутки і перспективи)

DOI: 10.5281/zenodo.5651404

Одним із безумовних здобутків останнього десятиліття можна вважати реформу місцевого самоврядування. Вона покликала до життя створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), укрупнення районів та досить суттєвий перерозподіл фінансів та повноважень від центру на місця. У статті пропонується уважніше

подивитися на те, що повинні знати громадяни України для того, щоб їхні громади процвітали. Перед громадами відкрилися нові можливості щодо перетворення їх в комфортні території для проживання, навчання дітей, ведення різноманітної підприємницької діяльності. Водночас наголошується на тому, що успішний розвиток громад залежатиме не від наявності в них природних ресурсів або великої державної чи міжнародної допомоги. Визначальним чинником є те, наскільки ефективно місцева влада разом із жителями громади зможуть вести своє спільне господарство, залучати інвестиції, ефективно використовувати наявні кошти і ресурси, розвивати інфраструктуру та залучати нових, освічених, підприємливих громадян до себе на постійне проживання, а отже, збільшувати кількість населення і поліпшувати його демографічну структуру. На думку автора, представникам громад необхідно якнайшвидше позбутися переконання, що обрана ними влада все знає і здатна без їхньої участі вирішувати всі місцеві проблеми. Бо чим більше територіальна громада є централізованою, чим більше різноманітних завдань постає перед нею, тим важче голові здійснювати нагляд та підтримувати її успішне функціонування, уникаючи зайвої централізації та бюрократизації. В цьому контексті українським територіальним громадам варто було б звернути увагу на громади Швейцарії та Ісландії з їхнім багатовіковим досвідом фунціонування інструментів прямої демократії та безпосереднім залученням жителів до процесу прийняття рішень на базовому та загальнодержавному рівні.

Ключові слова: *децентралізація, централізація, територіальні громади, успішний розвиток.*

Pylinsky Ya.M.,
Candidate of Philological Sciences,
associate Professor, Borys Grinchenko Kyiv University
(Ukraine, Kyiv), ypylynskyi@gmail.com

The human dimension of successful development of territorial communities

One of the unconditional achievements of the last decade can be considered the reform of the local self-government. It begot the creation of the united territorial communities (UTC), the consolidation of districts and a significant redistribution of finances and powers from the center to the local level. The article offers an attentive look at what Ukrainian citizens need to know in order for making their communities wealthy. Communities have new opportunities to transform them into comfortable areas for living, educating children, and conducting various business activities. At the same time, it is emphasized that the successful development of communities will not depend on the availability of natural resources or large state or international assistance. The determining factor is how effectively the local government together with the community will be able to run their joint household, attract investment, use available funds and resources efficiently, develop infrastructure and attract new, educated, enterprising citizens to their permanent residence, and thus increase the number of population and improve its demographic structure. According to the author, community representatives need to get rid of the belief that the elected government knows everything and is able to solve all local problems without their participation. Because the more centralized a territorial community is, the more diverse tasks it faces, the more difficult it is for the head to oversee and maintain its successful functioning, avoiding excessive centralization and bureaucratization. In this context, Ukrainian territorial communities should pay attention to the communities of Switzerland and Iceland with their centuries-old experience of functioning instruments of direct democracy and direct involvement of residents in the decision-making process at the basic and national levels.

Key words: *decentralization, centralization, territorial communities, successful development.*

Постановка проблеми. Цьогоріч Україна відзначає тридцятиріччя здобуття незалежності, чи як, мабуть, було б коректніше сказати відновлення державності. І хоча у порівнянні з багатьма державами минулого та й нашими сучасниками, вік не такий уже й поважний (скажімо, Візантія проіснувала понад 1000 років), проте достатній, щоб радіти здобуткам, журитися через втрати, та осмислити прорахунки, які ще можна виправити. В рамках короткої статті, та ще й заявленої до ювілею, не дуже випадає, як видається, акцентувати увагу на втратах, яких було чимало.

Отже, будьмо конструктивними та поставимо за ***мету*** з'ясувати, що треба зробити, як діяти, щоб ми і наші нащадки зустрічали наступний ювілей, маючи більше підстав для оптимізму та задоволення від досягнутого.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Чинники розвитку, успішності/неуспішності громад та держави в цілому посідають чільне місце у працях Чарльза Мюррея, Джеймса Б'юкенена, Моріса Дюверже та багатьох інших знаних фахівців у галузях політології, соціології, економіки та державотворення. Передусім мова йде про здатність громадян не лише обирати владу в державі та громаді, а разом з нею на демократичних засадах брати активну участь у прийнятті та реалізації рішень на локальному та загальнонаціональному рівнях.

Виклад основного матеріалу. Одним із безумовних досягнутих здобутків можна вважати реформу місцевого самоврядування, що досить успішно розвивається протягом останнього десятиліття. Вона покликала до життя створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), укрупнення районів та досить суттєвий перерозподіл фінансів та повноважень від центру на місця. Нові територіальні громади значною мірою перетворили жорстку вертикаль влади, що пронизувала усі рівні українського суспільства на численні досить автономні міні республіки, які з часом, і ми на це сподіваємося, стануть справжніми магнітами для тих громадян України, які захочуть змінити своє життя і полишити перенаселені та екологічно некомфортні великі міста, щоб долучитися до розвитку громад і територій набагато більш комфортних для проживання, виховання дітей і навіть для різноманітної підприємницької діяльності.

Проте поки що для більшості територіальних громад ці можливості є потенційними, і багато що залежить від того, як громадяни зуміють використати ту свободу, якої вони нарешті досягли. Чи вистачить у них уміння разом і самостійно, а не за розпорядженням згори, вести своє спільне господарство на території громади, залучати інвестиції, ефективно використовувати наявні кошти і ресурси, розвивати інфраструктуру та залучати нових, освічених, підприємливих громадян до себе на постійне проживання, а отже, збільшувати кількість населення і поліпшувати його демографічну структуру. Це лише загальний перелік проблем, які неминуче постають перед кожною новоствореною громадою. А можуть бути й особливі, як от, наприклад, нестача питної води, чи віддаленість від ємних ринків збуту продукції місцевого виробництва.

У своїй першій науковій праці присвяченій розвитку територіальних громад у Таїланді, видатний американський соціолог Чарльз Мюррей писав, що успішний розвиток громади визначають не так природні ресурси, наявні у громаді, чи велика міжнародна допомога, а те наскільки доцільно і ефективно місцева влада разом із громадянами керує усіма процесами, що відбуваються у громаді [1]. Як відомо владу в громаді обирають самі громадяни, отже у підсумку усе залежить від того, кого вони обиратимуть, а до того ж важливо, наскільки ефективно контролюватимуть тих, кого обрали до керівництва громадою.

На жаль, переважна більшість українців і досі вірить (слабкою втіхою є те, що вони не виняток, а швидше правило у сучасному світі), тим, хто вміє обіцяти високі зарплати, низьку комунальні платежі, зрештою просто мильні бульки. Тому навіть той, хто звик ставитися з

недовірою до будь-якої влади врешті голосує як переважна більшість, «аби не було гірше», з думкою «якщо не сподобається, то ми їх скинемо і оберемо нових».

Однак практика показує, що нову владу набагато простіше обрати, аніж переобрати, не кажучи вже про те, щоб змінити не через вибори. Тому плата за таку легковажну позицію, як правило, є стагнація громади чи держави, неефективне використання громадських коштів, падіння надходжень до бюджету, а далі скорочення витрат на соціальну сферу, погані дороги, втрата можливості одержати медичну допомогу, занепад шкільництва тощо.

Тому, на нашу думку, головним завданням жителів громад є чимшвидше позбутися переконання, що обрана ними влада все знає, все розуміє і сама, без їх участі вирішить усі місцеві проблеми. На жаль, в Україні так само поширена думка, що демократія, це коли владу обирають, а далі, вона (влада!) все має робити сама, і участь громадян у життєдіяльності громади не є обов'язковою. Про те, що все не так просто, і що демократія, це значно складніше, окрім, власне, фахівців з демократії, не знає практично ніхто. Адже в Україні майже ніде, крім малочисельних факультетів у кількох університетах, не вчать не те що практики демократії, але навіть її теорії. А нещодавно один відомий діяч навіть публічно заявив, що читати книжки шкідливо, бо вони застаріли. Мало кому відомо, що на відміну від марксизму – ленінізму, на який і досі покладається у нас чимало громадян і політиків, який як теорія «всесильний, тому що він вірний», існують інші погляди на громадський порядок, у якому перевага надається простій людині. Кожна нова доба висуває перед громадянами нові проблеми, на які конкретної відповіді минуле не дає. Водночас видатні мислителі минулого, вчать правильно ставити запитання, шукати і з'ясовувати суть проблеми, вони вчать вирішувати суспільні проблеми через дотримання жорстких демократичних процедур. Бо лише за умови дотримання усіма учасниками демократичного процесу спільно ухвалених і незмінних правил, можна досягти результату бажаного для більшості, прийнятного для меншості, а не корисного лише для небагатьох.

Відомий американський економіст, лауреат Нобелівської премії Джеймс Б'юкенен ще наприкінці минулого століття писав, що важливим чинником економічного розвитку громади і суспільства загалом є панівна у цьому суспільстві мораль [2]. Для наочності пояснення у своїй класифікації він запропонував три типи суспільних відносин: ***моральна анархія, моральне співтовариство*** та ***моральний порядок***. На думку вченого, перше визначення описує таку економічну поведінку, за якої більшість учасників економічного процесу в суспільстві прагнуть задовольнити лише визначені особисті економічні інтереси. За таких умов одні люди спрощено ставляться до інших, по суті як до частини природного світу і тому не виявляють до них жодного почуття поваги.

Відповідно до другого визначення (***моральне співтовариство)*** учасники економічного процесу, принаймні велика їх частина, ставляться до інших членів громади (суспільства) як до продовження власного ***Я***. За таких умов у громаді немає значних міжособистісних економічних конфліктів, і виникають вони лише на лініях розмежування між різними громадами чи суспільствами.

За умов панування ***морального порядку*** громадяни не ставляться до інтересів інших людей, як до своїх власних (за винятком членів родини). Проте вони і не розглядають інших, як чужинців, як це відбувається за умов ***моральної анархії*** – тобто, як до частини природного світу. В умовах ***морального порядку*** інші люди визнаються потенційними партнерами у взаємовигідних стосунках, чи у процесі обміну товарами чи благами. Такі стосунки ще можна описати, застосувавши, так зване, золоте правило: «Чини з іншими так, як ти волів би, щоб вони чинили стосовно тебе».

На думку Б'юкенена, названі ним три типи стосунків у громадах і ширше у державах та світовому співтоваристві не є сталими, вони постійно змінюються то в один, то в другий бік, стимулюючи взаємовигідний обмін між людьми і розвиток суспільства чи гальмуючи його. Тож розмірковуючи над майбутнім розвитком громад в Україні, варто пам'ятати про цю класифікацію, оскільки вона просто і дохідливо пояснює причини розвитку чи занепаду громад та суспільств.

Водночас на думку Б'юкенена, необхідно пам'ятати, що ***моральна анархія***, як узагальнена установка певної економічної та політичної поведінки, не обов'язково означає аморальні дії якихось конкретних людей у конкретних умовах. Наприклад, у політиці моральна анархія є лишень звичайним задоволенням особистих чи групових інтересів саме за рахунок інтересів громади, чи суспільства загалом. У такому розумінні аморальними не вважаються зусилля, скажімо, певної політичної групи, спрямовані на забезпечення особливо сприятливого для себе оподаткування. ***Моральна анархія*** **–** це загальна установка, за якої спільність між людьми не має сенсу, а отже не має сенсу і взаємність, яка відрізняє людські взаємини від взаємин людини і природи.

Трансформації, які попередньо фіксуються на папері, тобто через прийняття законів та розпоряджень уряду, чи указів президента – це законодавче підґрунтя для тих змін, які мають бути сприйняті свідомістю громадян. І президент, і депутати парламенту, і чиновники кабінету міністрів чи виконавча влада на місцях і досі намагаються працювати дотримуючись жорсткої вертикалі та жорстокої виконавської дисципліни. Відомо, що руйнувати стереотипи, сформовані і виховані у сім'ї, школі та виші не просте завдання. Саме тому учасники реформи за звичкою, і часто підсвідомо опираються змінам. Одні – не розуміючи їх суті, інші боячись руйнувань старого, звичного, ще інші – через консерватизм чи власний інтерес. Така є людська природа.[3]

Як зазначалося, територіальні громади по суті являють собою невеликі квазі-держави – республіки, і у своїй життєдіяльності мають розв'язувати усі ті самі проблеми, які гальмують розвиток великих держав.

Треба пам'ятати, що у сильній централізованій державі, якою ще донедавна була Україна, де найменші політичні одиниці були просто адресатами указів і коштів, демократія і верховенство права будуть рано чи пізно зведені нанівець. [4]

Як зазначалося у нашій статті опубліковані у попередньому числі «Розумовських зустрічей» [5], сучасні територіальні громади можуть розвиватися за типом управління, як більш або менш централізовані утворення (республіки чи олігархії), а можуть отримати цілком авторитарне управління, яке мало чим відрізнятиметься від монархії. У такій територіальній громаді від громадян буде не так багато залежати.

Отже, чим більше централізована територіальна громада і чим більше різноманітних завдань постає перед нею, тим важче її керівнику здійснювати нагляд і загалом підтримувати успішне функціонування цього суспільного утворення, уникаючи зайвої централізації та бюрократизації, не допускаючи домінування олігархів.

Проблема полягає ще й в тому, що, більшість людей досі і гадки не мають про те, як саме працює демократія. Відомо, що у XVIII та XIX століттях тяглістю була позначена демократична традиція лише у Швейцарії та Ісландії. Тому новообраним керівникам більшості європейських держав (а по суті чиновникам із повноваженнями президента – монарха) та панівній бюрократії (олігархам) було легко представити своєму народу непряму демократію як найкращу модель для нової епохи. Завдяки цьому вони отримували демократичну легітимацію, не будучи змушеними ділитися з населенням політичною владою. Але чим менше влади у політичному центрі за панування демократії означає, менше можливостей для тих, хто має вплив у державі, так чи інакше по суті купувати голоси своїх виборців обіцянками.

Як показали останні вибори президента та парламенту в Україні, і досі більшість виборців очікують, що держава (президент, уряд, парламент) створять для них «рай на землі». Імітуючи бурхливу діяльність влада часто робить, все можливе, щоб сподобатися виборцям, щоб зберегти їхні голоси. Тим часом реальні і виважені плани і пропозиції спрямовані на поступові зміни у яких громадяни мають брати безпосередню участь погано сприймаються виборцями. А світовий досвід показує, що там де влада справді намагалася виконати свої передвиборчі обіцянки, вибудовуються держави загального добробуту. Водночас у таких державах суттєво зростає армія чиновників, а завдання вирішення яких брала на себе держава, все більше урізноманітнюються, а тому доводиться приймати нові закони, які набувають все більшої складності, неузгодженості, а часом і суперечливості. Таким чином, сьогодні навіть у невеликих країнах державна бюрократія переважно вийшла з-під контролю суспільства. Внаслідок цього складається враження, що ані уряд, ані бюрократія, не кажучи вже про парламент, не мають повного бачення всього процесу державного управління і того, як різні частини державного апарату та адміністрації мають співпрацювати разом. Тому різні державні органи часто дублюють один одного, а іноді і протидіють один одному (свідомо чи несвідомо). Через це для фінансування органів державного управління в усіх країнах світу протягом останніх десятиліть спостерігається постійне зростання податків та зборів, а спроби їх скоротити як правило є суто декларативними, і навіть якщо подекуди зменшуються, то згодом під різними приводами збільшуються, що неминуче призводить до зростання державного боргу. А щоб латати діри знову ж таки доводиться повертатися до випробуваної практики.

У багатьох державах виконавча влада і бюрократія (олігархія), обрані вони чи ні, утворюють симбіоз. Проте якщо вони хочуть здійснювати політичну владу безперешкодно, то повинні прямо або опосередковано покладатися на демократичну легітимацію. Зрозуміло, що президент (виконавча влада) за наявності великих мас населення на великій території, має потребу в бюрократії та олігархії. Президенти (очільники виконавчої влади) не можуть одноосібно приймати усі рішення, самі виконувати їх і самі перевіряти, чи належно вони реалізовані. Крім того, через те, що не можна все описати у правилах і законах, бюрократичні (олігархічні) структури, формалізовані чи ні, є необхідними.

Таким чином, виконавчій владі та народу потрібна бюрократія (олігархія) у державі (громаді), заснованій на верховенстві права. Але тоді виникає питання: чи справді бюрократії (олігархії) потрібна демократія та президентська влада (сильний очільник громади)? Як показує історія багатьох країн минулого та й сьогодення, олігархія не потребує демократії допоки вона може знаходити належну альтернативу демократичній легітимації. Тим часом без президентської влади та демократії бюрократія (олігархія) не має успіху, адже вона надто повільно приймає рішення, постійно узгоджуючи позиції та шукаючи компромісів. За таких умов держава швидко втрачає конкурентоспроможність і може бути поглинута більш успішними і краще організованими сусідами.

Під час прийняття політичних чи економічних рішень олігархія (бюрократія) може досить легко іти на компроміси за рахунок третьої сторони (як правило, це народ) і таким чином для захисту своїх інтересів стає все більше авторитарною і монополістичною. Тому потужна олігархія постійно намагається звести роль президента (виконавчої влади) до суто символічної та декоративної. Оскільки компроміси переважно досягаються за рахунок народу, то податки та збори, а також монополістичні ціни постійно підвищуються, щоб забезпечити олігархії та її наближеним усі можливі привілеї та доходи.

Правління олігархії з демократичною легітимацією завжди є нестійким, а тому проблематичним. Виборців, як правило, запрошують з різних груп. Вони безумовно мають

різні інтереси. Для того, щоб перемогти на виборах політики та їхні партії (а як писав ще французький дослідник політичних партій Моріс Дюверже усі політичні партії вироджуються в олігархії), з одного боку, мають задовольняти своїх лояльних виборців, а з іншого – заручитися підтримкою непевних виборців, або навіть прихильників інших партій [6]. Прагнучи досягнути бажаної мети – бути обраними – вони роздають обіцянки, які часто-густо не можуть бути виконаними. У разі перемоги на виборах, для того, щоб виконати передвиборчі обіцянки не підвищувати тарифи, ціни та податки, вони змушені, добуваючи кошти, збільшити державний борг або просто друкувати гроші. Оскільки держава може друкувати гроші та збільшувати державний борг протягом досить тривалого часу, то до моменту поки виборець почне відчувати на собі наслідки такої безвідповідальної політики, то політики і партії, які провадили таку політику, цілком імовірно уже будуть не при владі. І за проблеми, що постали, відповідатиме вже інша політична сила (олігархічна група).

Проблеми, створені попередниками, змушені будуть вирішувати інші політики, інші партії та урядовці, дії яких, як правило, будуть сприйматися громадянами як непопулярні. А через радикальні заходи щодо оздоровлення бюджету, їх звинувачуватимуть у економічному хаосі та інфляції, які насправді виникли унаслідок популістських дій попередників. Однак, оскільки більшість виборців, та й політиків, погано розуміються на складних зв'язках та залежностях у економіці, а вони не розуміють середньо- і довготермінові процеси в економіці, то популярними знову стануть не ті, хто порятував національну економіку, а ті, хто намалював гарні перспективи на найближче майбутнє і дав привабливі обіцянки швидко, ефективно і легко вирішити усі проблеми громадян.

Щоб бути переобраними вже на наступних виборах, політики, як правило, працюють не на довготермінову, а на короткотермінову перспективу. Вони змушені дбати про задоволення інтересів тих олігархічних груп які їх підтримали під час минулих виборів. Якщо вони так не чинитимуть і порушуватимуть свої передвиборчі обіцянки, то ризикують втрати підтримку на наступних виборах. Отже, виборці мають пам'ятати, що за непрямої демократії обраному політику досить важко провадити результативну довгострокову політику в загальнодержавних інтересах, адже його долю і долю його політичної партії вирішуватимуть уже на наступних виборах.

Інакше функціонує пряма демократія. За прямої демократії політичне право народу не зводиться до виборів представника, який потім прийматиме за грамадян усі рішення, вони особисто мають право приймати рішення, які стосуються матеріальних проблем їх громади та держави. Наприклад у Швейцарії, Ісландії та деяких інших країнах, де існують дієві інструменти прямої демократії, варто окремо виділити такі фундаментальні права виборців, як:

- право на референдум, яким закріплено право народу безпосередньо проголосувати за рішення, що приймається парламентом;
- право законодавчої ініціативи.

Після прийняття рішення парламентом громадяни цих країн можуть протягом визначеного часу зібрати мінімально необхідну (визначену конституцією) кількість підписів виборців з вимогою стосовно того, що певне рішення парламенту має бути підтримане всенародним голосуванням. Якщо більшість проголосує проти рішення парламенту, то таке його рішення (закон) просто не набуває чинності. З практичних міркувань навіть за умови розвиненої прямої демократії неможливо проводити референдум з приводу кожного рішення парламенту. Тому референдуми обмежують голосуваннями стосовно змін до конституції та законів. Так, у Швейцарії передбачені обов'язкові

референдуми для прийняття певних рішень на федеральному, кантональному та місцевому (громада) рівнях. Проблема з такими обов'язковими референдумами полягає в тому, що громадяни часто мають приймати рішення з питань, які не лише не становлять для них великого інтересу, але ще й тому, що більшість громадян є просто некомпетентними в тому чи іншому питанні. Вірогідно, що саме це є причиною проведення великої кількості референдумів у Швейцарії та низького рівня участі у них громадян, що, на жаль ставить під сумнів демократичну легітимізацію деяких прийнятих рішень.

Право законодавчої ініціативи надає громадянам змогу виявляти ініціативу щодо внесення змін до конституції або до законів, за умови підтримки законодавчо закріпленою кількістю виборців, виявленої у визначений законом термін. Парламент може прийняти або відхилити таку ініціативу. Якщо парламент її відхиляє, тоді має відбутися всенародне голосування, яке розв'яже суперечність. Парламент також може висловити зустрічну пропозицію. Та якщо жодна пропозиція не одержить підтримки більшості, то ситуація залишається без змін.

Висновки. Вважаємо, що українським територіальним громадам варто було б пильніше придивитися до політичного досвіду громад Швейцарії та Ісландії. На завершення додамо відому думку Джеймса Медісона, одного із батьків американської державності, який був переконаний: щоб демократія справді залишалася здоровою і сильною, громадяни повинні бути достатньо освіченими, і виконувати свої державницькі обов'язки усвідомлено і компетентно.

Список використаних джерел

1. Murrey Charls. A Behavioral Study of Rural Modernization: Social and Economic Change in Thai Villages, Praeger Publishers, 1977, 133 p.
2. Б'юкенен Дж., Масгрейв Р. Суспільні фінанси і суспільний вибір. Два протилежних бачення держави. К.: Видавничий дім «КМ Академія», 2004. С. 135-138.
3. Кауфман С. За межами піраміди потреб. Новий погляд на самореалізацію. К., Лабораторія. 2021, 400 с.
4. Ганс-Адам II. Держава у третьому тисячолітті. ДПА. К., 2018. С. 75.
5. Пилинський Я. Будуємо об'єднані територіальні громади. *Розумовські зустрічі: збірник наукових праць.* Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2020. Вип. 7. С. 99–105.
6. Duverger Maurice, Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State, London, New York, John Wiley, 1954, 439 p.
7. Madison James, Alleged Assassination Plots 1822; cited in U.S. Senate (1975). *Azquotes.com.* URL: https://www.azquotes.com/author/9277-James_Madison/tag/education

References

1. Murrey Charls (1977). A Behavioral Study of Rural Modernization: Social and Economic Change in Thai Villages, Praeger Publishers, 133 p. [in English].
2. Biukenen, Dzh. Mashreiv, R. (2004). Suspilni finansy i suspilnyi vybir. Dva protylezhnykh bachennia derzhavy [Public finance and public choice. Two opposing visions of the state]. K.: Vydavnychyi dim "KM Akademiia", 135–138 [in Ukrainian].
3. Kaufman, S. (2021). Za mezhamy potreb. Novyi pohliad na samorealizatsiiu [Beyond needs. A new look at self-realization]. K., Laboratoriia. 2021, 400 p. [in Ukrainian].
4. Hans-Adam II. (2018). Derzhava u tretomu tysiacholitti [The state in the third millennium]. DPA. K. P. 75. [in Ukrainian].

5. Pylynskyi, Ya. (2020). Buduiemo obiednani terytorialni hromady [We are building united territorial communities]. *Rozumovski zustrichi: zbirnyk naukovykh prats – Rozumovskyi meetings: collection of scientific papers.* Chernihiv: Siverskyi tsentr pisliadyplomnoi osvity, vol. 7, 99–105. [in Ukrainian].

6. Duverger Maurice (1954). Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State, London, New York, John Wiley 439 p. [in English].

7. Madison James, Alleged Assassination Plots 1822; cited in U.S. Senate (1975). *Azquotes.com.* Retrieved from https://www.azquotes.com/author/9277-James_Madison/tag/education [in English].

УДК 35.077:352

Повна С.В.,
кандидат економічних наук, доцент,
кафедра менеджменту та державної служби,
Національний університет «Чернігівська політехніка»,
(Україна, Чернігів), svitlanapovna@gmail.com
Кузьминська Г.С.,
адміністратор Управління адміністративних послуг
Чернігівської міської ради (Україна, Чернігів),
kuzminskaiaann@gmail.com

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

DOI: 10.5281/zenodo.5651415

В статті визначено особливості організації діяльності Центрів надання адміністративних послуг. Сучасні зміни діяльності Центрів надання адміністративних послуг направлені на подальше забезпечення децентралізації системи надання адміністративних послуг через більш ніж дворазове збільшення кількості таких центрів, які повинні бути у кожній громаді. Це переносить основну відповідальність за подальший розвиток Центрів надання адміністративних послуг на органи місцевого самоврядування. При дослідженні діяльності Центру надання адміністративних послуг у м.Чернігові з'ясовано, що кількість звернень за 2013–2019 рр. постійно зростає, отже такий вид організації адміністративних послуг є зручним для споживачів. Найбільшу частку послуг даного Центру за 2019 р. складає реєстрація / зняття з реєстрації місця проживання, а всього надається 221 послуга. Проаналізований досвід організації подібних Центрів у Німеччині, Нідерландах, Грузії, Латвії, Польщі. Визначено, що подальшим напрямом удосконалення діяльності Центрів надання адміністративних послуг є збільшення електронної, в тому числі мобільної складової в їх діяльності, при цьому передбачається, що організаційно повноваження перейдуть від Єдиного державного порталу адміністративних послуг до порталу «Дія». Значним удосконаленням функціонування Центрів може бути розширення переліку адміністративних послуг, які можуть надаватися за прискореною схемою. Використання сучасних інформаційних технологій повинно сприяти вдосконаленню механізму надання адміністративних послуг. Цифрові технології відіграють фундаментальну роль у забезпеченні доступності послуг та інформації про них, а також, сприятимуть формуванню нових навичок необхідних як

звичайному громадянину демократичного суспільства, так і публічному службовцю, який залучений до процесу надання послуг.

Ключові слова: *Центр надання адміністративних послуг, адміністративні послуги, децентралізація, реформува ння органів влади, електронні послуги.*

Povna S.V.,
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Department of Management and Public Service,
Chernihiv Polytechnic National University,
(Ukraine, Chernihiv), svitlanapovna@gmail.com
Kuzmynska H.S.,
Administrator of the Office of Administrative Services,
Chernihiv City Council (Ukraine, Chernihiv),
kuzminskaiaann@gmail.com

State and prospects for development of administrative service centers in the context of government reform

The article defines the features of organizing the activities of Administrative Service Centers. Modern changes in the activities of the Administrative Service Centers are aimed at further ensuring the decentralization of the system for the provision of administrative services by more than doubling the number of such centers that should be in each community. This transfers the main responsibility for the further development of the Administrative Service Centers to local governments. When studying the activities of the Center for the providing of administrative services in Chernigov, it was found that the number of applications for 2013–2019 is constantly growing, therefore, this type of organization of administrative services is convenient for consumers. The largest share of the services of this Center in 2019 is registration / deregistration of a place of residence, and a total of 221 services are provided. The experience of organizing similar centers in Germany, the Netherlands, Georgia, Latvia, Poland is analyzed. It was determined that a further direction for improving the activities of the Centers for the provision of administrative services is to increase the electronic, including the mobile component in their activities, while it is assumed that organizational powers will be transferred from the Unified State Portal of Administrative Services to the portal "Diia". A significant improvement in the functioning of the Center may be the expansion of the list of administrative services that can be provided on an accelerated basis. The use of modern information technologies should contribute to the improvement of the mechanism of providing administrative services. Digital technologies play a fundamental role in ensuring the availability of services and information about them, as well as contributing to the development of new skills needed by both the ordinary citizen of a democratic society and the public servant involved in the service delivery process.

Key words: *Administrative Service Center, administrative services, decentralization, government reform, e-services.*

Постановка проблеми. Реформування системи надання адміністративних послуг є суттєвою складовою модернізації сектору публічного управління, оскільки в даному процесі вирішуються питання підвищення ефективності діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування щодо надання послуг. Сучасним напрямом модернізації місцевих органів публічного управління є створення клієнтоорієнтованої системи послуг, адже створення доступних і зручних умов для отримання адміністративних послуг є одним з критеріїв, за якістю яких кожен громадянин оцінює турботу держави про нього та рівень поваги до його прав і гідності. Зараз адміністративна система України характеризується

надмірною багатофункціональністю органів місцевої влади у сфері адміністративних послуг. Неефективне визначення функцій є підґрунтям для конфлікту інтересів у діяльності багатьох органів публічної влади, та призводить до ускладнення системи надання адміністративних послуг. При цьому необхідною умовою розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є дотримання балансу загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів і територіальних громад.

На сьогодні Центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи) активно створюються і ефективно функціонують на регіональному рівні в районах і містах обласного підпорядкування, а у великих містах – у міських районах. Це практично забезпечує децентралізацію системи надання адміністративних послуг, при цьому вдосконалюється якість обслуговування, покращується і спрощується доступ до послуг.

Базою ідеї сервісної держави та концепції адміністративних послуг є теза щодо служіння держави людині. Клієнтоорієнтовану модель обслуговування громадян, тобто організацію роботи органів державної влади за принципами приватного сектору, почали запроваджувати багато розвинених країн світу, а саме США, Канада, Велика Британія, Швеція, Нідерланди, Фінляндія з кінця 80-х років минулого століття. Суть цих змін полягає у тому, щоб переформатувати бюрократичну машину на більш гнучку та приязну до громадян систему обслуговування. У цей же час почали використовувати процедуру оцінювання роботи органів публічної влади, що ґрунтується на задоволенні очікувань споживачів. Серед критеріїв оцінки якості адміністративних послуг виділяються: результативність, своєчасність, професійність, привітність, зручність. При цьому поняття «послуги» у публічному секторі включає ту ж базову характеристику, що і в приватному секторі, – це діяльність щодо задоволення деяких потреб особи, що здійснюється переважно за зверненням даної особи [8, с. 87].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам розвитку Центрів надання адміністративних послуг присвячені публікації закордонних та вітчизняних вчених, серед яких виділимо таких авторів: Голосніченко І. [8], Грибко О., Грабар Н. [9], Жарая С. [10], Мердова О. [12], Купрій В. [14], Тимощук В. [15], Тихонова Д. [16], Топча А. [17], а також присвячено багато законодавчих актів [1–7].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що на сьогодні відбувається активне реформування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що призводить до необхідності відповідних змін у сфері надання адміністративних послуг для збільшення рівня їх децентралізації та зручності отримання.

Мета статті. Мета статті полягає в оцінці стану та перспектив розвитку Центрів надання адміністративних послуг в контексті реформування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Вважається, що система надання адміністративних послуг України на даний момент ще недостатньо прозора, нераціональна та неповною мірою враховує інтереси споживачів цих послуг. Реформування системи надання адміністративних послуг населенню має привести до зміни змісту діяльності органів публічної влади, і відповідно, до опанування новими компетентностями державними службовцями для виконання покладених на них функцій [9, с. 52]. Створення центрів надання адміністративних послуг є результатом впровадження в життя принципів реформування влади та децентралізації надання послуг зокрема. Згідно Закону України «Про адміністративні послуги», такі послуги надаються або безпосередньо суб'єктом надання, або через ЦНАП, який має організовувати процес надання послуг, забезпечувати швидкість та зручність для клієнта [2].

Зазначимо, що 27 листопада 2020 р. Президент України підписав Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі [4]. Закон є максимально компромісним, адже в його розробці і доопрацюванні брали участь усі заінтересовані сторони, зокрема, народні депутати України, Мінцифри, Асоціація органів місцевого самоврядування, Асоціація ЦНАП, експерти Програми «U-LEAD з Європою».

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» [2], Центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги згідно із визначеним цим Законом переліком. Центри надання адміністративних послуг утворюються: (1) Київською, Севастопольською міською, районною у місті Києві, Севастополі державною адміністрацією; (2) міською, селищною, сільською радою [4]. Територіальні громади, з урахуванням Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [3], можуть укладати між собою договори про співробітництво територіальних громад з метою підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей.

Відповідно до змін, внесених Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» [4], структура ЦНАПів оптимізується (табл. 1).

Таблиця 1

Оптимізація структури ЦНАП

Раніше	**Тепер**
ЦНАП – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації чи органу місцевого самоврядування.	ЦНАП – це постійно діючий робочий орган або виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації.
ЦНАП утворювався при: 1) Київській міській державній адміністрації, 2) Севастопольській міській державній адміністрації, 3) районній державній адміністрації, 4) районній у м. Києві державній адміністрації, 5) районній у м. Севастопіль державній адміністрації, 6) виконавчому органі міської ради обласного, республіканського Автономної Республіки Крим значення, 7) при виконавчому органі міської міста районного значення, селищної, сільської ради у разі прийняття відповідною радою такого рішення.	ЦНАП утворюється: 1) Київською, Севастопольською міською, районною у місті Києві, Севастополі державною адміністрацією, 2) міською, селищною, сільською радою.

Виходячи із законодавчих змін, можна визначити триетапний розвиток мережі ЦНАП органів місцевого самоврядування (ОМС):

Перший етап пов'язаний з перетворенням (заміною) ЦНАП районних державних адміністрацій (РДА) на ЦНАП ОМС. Даний процес триватиме до кінця 2021 р., але при цьому ЦНАП РДА існуватиме до створення власного ЦНАП у громаді. Це збереже доступність послуг для жителів громади протягом перехідного періоду. Водночас Закон чітко визначає обов'язок держави утримувати ЦНАП РДА до моменту трансформації. Зараз в Україні налічується близько 370 ЦНАП РДА, тоді як у 130 обласних центрах ЦНАП ОМС вже створені. Очевидно, що існування двох ЦНАП в одній громаді недоцільно, тому необхідно якомога швидше посилити ЦНАП ОМС за допомогою існуючої інфраструктури та персоналу ЦНАП РДА, і останні повинні бути ліквідовані. Але в будь-якому випадку жителі не відчують прогалин у доступі до адміністративних послуг у таких громадах.

У 240 районних центрах досі не було створено ЦНАП. Враховуючи обмеження у термінах та фінансових ресурсах, дуже важливо, щоб при необхідності громади могли використовувати приміщення, обладнання та персонал ЦНАП РДА для прискореного створення ЦНАП ОМС. Правові передумови для цього враховані в Законі [4]. Співробітникам ЦНАП РДА спростять процедури переведення на нові посади (без конкурсу), щоб не втратити професійних спеціалістів.

Другий етап – в об'єднаних громадах з населенням понад 10 тис. жителів передбачається до кінця 2022 р. створити ЦНАП та мережу віддалених робочих місць, щоб громадяни мали можливість отримувати основні адміністративні послуги, не виїжджаючи за межі свого населеного пункту до центру територіальної громади.

Третій етап – ЦНАП повинен бути створений в громадах чисельністю до 10 тис. жителів до кінця 2023 р. Але це зобов'язання є дійсним за умови фінансування цього процесу державою. Мова йде про будівництво, реконструкцію та забезпечення обладнанням [7].

Варто відмітити, що виконання кожного з етапів буде відбуватись паралельно, і якщо громада навіть до 10 тисяч жителів, зможе відкрити ЦНАП у 2021 р., то це буде перш за все прояв ефективного врядування та турботи про жителів громади. Розглянемо в табл. 2 різницю щодо створення ЦНАП згідно законодавчих змін.

Таблиця 2

Різниця створення ЦНАП згідно із законодавчими змінами

Раніше	Тепер
ЦНАПи обов'язково утворювалися лише в містах обласного (республіканського АРК) значення та при РДА. Всього 627 ЦНАПів (без урахування тимчасово окупованих територій)	ЦНАПи обов'язково утворюються В населених пунктах – адміністративних центрах районів (станом на 01.01.2020 р.) В громадах з населенням понад 10 тисяч мешканців (до 01.01.2023 р.) В громадах з населенням менше 10 тисяч мешканців (до 01.01.2024 р.), у разі виділення відповідного державного фінансування на будівництво, реконструкцію, облаштування приміщень та забезпечення обладнанням таких центрів; не виключаючи можливості утворювати такі центри за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету та інших не заборонених законодавством джерел без урахування строків, передбачених цим пунктом. Всього передбачається обов'язкове функціонування 1438 ЦНАПів (без урахування тимчасово окупованих територій). У тому числі 493 за умови надання державної фінансової підтримки територіальним громадам з населенням менше 10 тисяч мешканців

На сьогоднішній день в Україні створено 1438 територіальних громад, і поетапно кожна із цих громад повинна створити свій ЦНАП. Близько 460 ЦНАП ОМС вже функціонують, ще принаймні 240 будуть додані до 2021 р. в рамках трансформації ЦНАП РДА в ЦНАП ОМС. Але не кожна громада найближчим часом зможе знайти достатньо ресурсів для створення «належного» ЦНАП. Зараз у проекті бюджету на 2021 р. передбачена субвенція громадам у розмірі 500 млн грн на створення ЦНАП. Також громади можуть отримати підтримку від донорів у створенні ЦНАП, зокрема, Програма U-LEAD Europe надає підтримку у створенні та модернізації 489 ЦНАП, 147 з яких вже відкриті [7].

ЦНАП являє собою окремий орган або структурний підрозділ органу влади на місцевому рівні (можливий варіант – сектор, відділ або департамент). Ця структура виступає у ролі посередника між суб'єктами звернення та суб'єктами надання адміністративних послуг. Посередництво відбувається шляхом діяльності адміністратора ЦНАП з прийняття споживача та подальшої взаємодії із суб'єктами надання послуг. З метою оптимізації механізму надання адміністративних послуг та запобігання дублювання закон забороняє органам влади приймати заяви щодо послуг, які є у переліку послуг ЦНАП (ст. 12) [2].

Функції ЦНАПів безпосередньо на законодавчому рівні не визначені, а визначаються крізь призму завдань. Відповідно до п. 4 Примірного положення про центр надання адміністративних послуг, основними завданнями центру є: (1) організація надання послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань; (2) спрощення процедури отримання послуг та поліпшення якості їх надання; (3) забезпечення інформування клієнтів про вимоги та порядок надання послуг, що надаються через адміністратора [5]. Окрім того, за рішенням органу, що утворив ЦНАП, у ньому також може здійснюватися: прийняття звітів, декларацій, скарг; надання консультацій; прийняття та видача документів, не пов'язаних з наданням адміністративних послуг; укладення угод з представниками підприємств, які є монополістами на ринку послуг, та мають соціальне значення для населення (водо-, тепло-, газо-, електропостачання тощо) [2].

Концепція ЦНАПу передбачає створення для споживачів єдиної приймальні щодо більшості послуг шляхом об'єднання максимальної кількості підрозділів публічної адміністрації, які раніше окремо контактували з юридичними та фізичними особами. Ідеться про зведення до однієї будівлі сукупності наявних послуг, тобто створення «приймальні» (або фронт-офісу). В такому випадку реалізація функцій ЦНАПу є набагато зручнішою для громадян.

Досліджуючи функціональне призначення ЦНАПів, зауважимо, що ЦНАПи у спрощеному вигляді включають в себе такі структурні підрозділи:

– працівників першого контакту, де здійснюється початкова робота із споживачами, їх загальне консультування; цей підрозділ не приймає вхідних документів;

– прийому звернень споживачів – функцією є прийом документів від споживачів, та фахове консультування. У простих справах працівники можуть не лише приймати заяви, але й вирішувати справу по суті та видавати кінцевий адміністративний акт (але це допускається лише у випадках, передбачених законом);

– бек-офіс – до нього входять фахові структурні підрозділи для опрацювання справ по суті. Це стосується справ, які вимагають тривалого опрацювання (вивчення документів, витребування додаткових документів, погоджень) та наявності фахових знань. В українських умовах, коли до номенклатури ЦНАПу включаються і складні послуги (наприклад, щодо архітектурно-будівельних справ), запроваджується алгоритм роботи, за яким у фронт-офісі лише приймається пакет вхідних документів і передається фаховому підрозділу, який після

опрацювання цього пакета готує адміністративний акт і передає його назад до фронт-офісу для видачі споживачу [13, с. 53]. Цей підхід, фактично як єдиний, вимагається Законом України «Про адміністративні послуги», який передбачає надання послуг лише через адміністратора. Отже, при утворенні ЦНАПу основним є завдання створення фронт-офісу (частини адміністрації, у якій ведеться прийом споживачів).

У свою чергу, бек-офіс може бути двох типів: (1) підрозділ, у якому службовці працюють з документами, відповідають на телефонні дзвінки. За потреби ці працівники теж можуть підключатись до прийому споживачів, якщо виникає велика черга, але вони теж повинні мати статус «адміністратора»; (2) спеціалізовані підрозділи, до яких передаються вхідні документи після їх отримання у фронт-офісі [9, с. 54].

Таким чином, ми дослідили основні функції ЦНАПів, та дійшли висновку, що на законодавчому рівні функції ЦНАПів не обмежені конкретним переліком, а тому доречно відштовхуватися від конкретних завдань, які поставлені перед ними місцевою владою. Так, відповідно до Переліку адміністративних послуг, які надаються в ЦНАПі м. Чернігова, затвердженого рішенням виконавчого комітету Чернігівської міської ради від 19.11.2012 р. № 305 зі змінами та доповненнями, ЦНАП м. Чернігова надає 221 адміністративну послугу [6]. З метою організації надання адміністративних послуг Центр взаємодіє з 32 суб'єктами надання адміністративних послуг, до яких відносяться як територіальні органи виконавчої влади, так і відповідні управління, відділи, підрозділи Чернігівської міської ради.

ЦНАП користується дуже великим попитом як громадян так і гостей міста Чернігова і становить близько 1550 звернень на день. Динаміка звернень показує, що попит на отримання послуг через ЦНАП зростає щороку [11]. Динаміка кількості звернень протягом 2013–2020 рр. надана на рис. 1. Кількість звернень у 2020 р. зменшилася через введення обмежень щодо прийому громадян на період карантину.

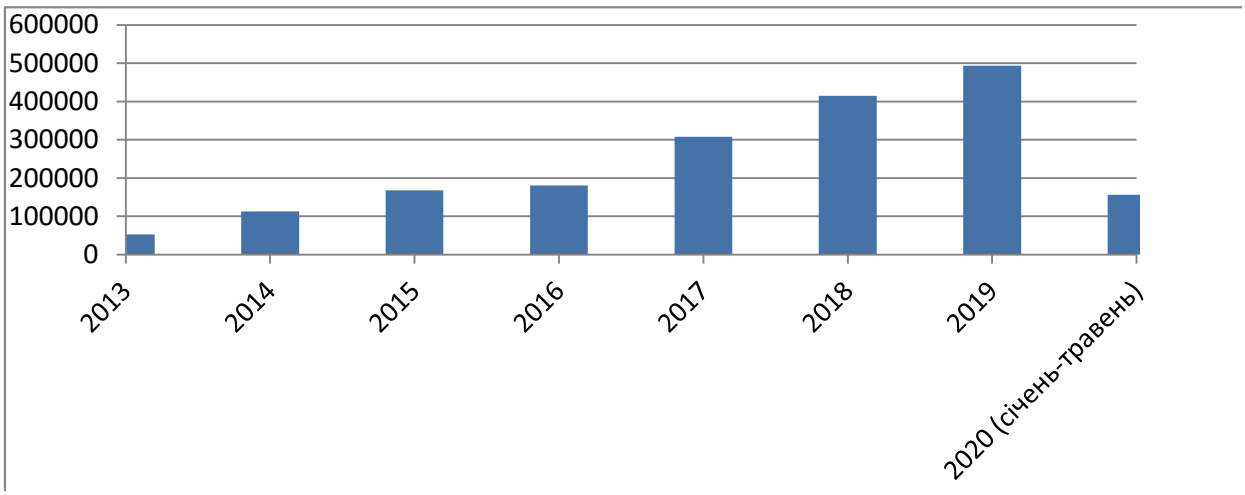

Рис. 1. Динаміка звернень до ЦНАП м. Чернігова за 2013–2020 рр.

Найпоширенішими послугами є: реєстрація/зняття з реєстрації місця проживання, довідка про склад сім'ї, послуги з реєстрації нерухомого майна, реєстрація фізичних осіб-підприємців, юридичних осіб та інші (рис. 2).

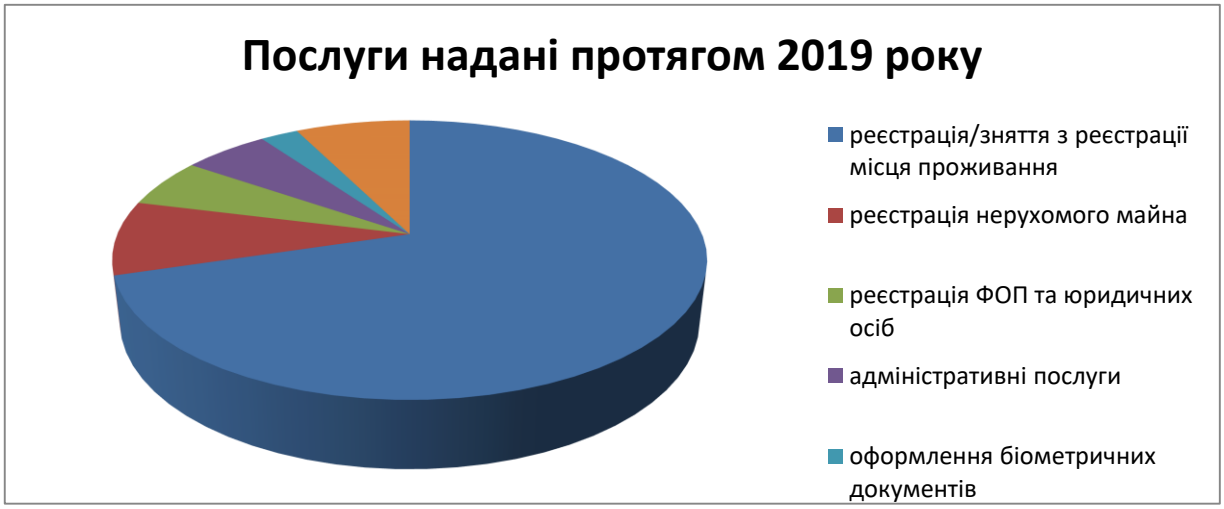

Рис. 2. Найпоширеніші послуги у 2019 р.

Адміністративні послуги є однією з найчутливіших сфер у взаємовідносинах громадян та юридичних осіб з державою [14, с. 3]. Отже, для удосконалення національної системи ЦНАПів необхідно дослідити зарубіжний досвід надання адміністративних послуг.

Задля отримання громадянами послуг швидко, без ускладнень, і за можливості, в рамках одного візиту, в багатьох європейських країнах була розроблена модель єдиного офісу для громадян («one-stop-shop»).

У Німеччині ідея створення офісів для громадян (або «універсамів послуг») виникла ще у 1990-х роках, коли органи влади були перетворені на заклади з надання послуг. Ініціативу зі створення офісів у Німеччині віддали муніципалітетам, оскільки ані спеціального законодавства, ані урядових програм з цього напряму не було. Отже, більшість міст запроваджували такі установи на власний розсуд, і тому практика має багато особливостей [15, с. 77]. «Універсами послуг» в Німеччині є візитівкою адміністрації, що відображають її імідж у громадськості, оскільки саме там відбувається до 80% контактів адміністрації з приватними особами. При створенні таких універсамів особливу увагу приділяють налагодженню сучасної системи інформаційних технологій та комунікативного обладнання. Зауважимо, що у Берліні на даний момент існує понад 46 універсамів. Кожен «універсам послуг» самостійно ухвалює рішення про спектр послуг, які ним будуть надаватися. У Німеччині такий перелік включає послуги, які є часто затребуваними та надання яких не вимагає тривалого опрацювання. Зазвичай близько 80% послуг універсамів складають видача посвідчень особи та паспортів, реєстрація про прибуття (вибуття), перереєстрація, надання податкових карток. Решта послуг – це загальні довідки та надання консультацій; засвідчення документів; бюро знахідок; надання інформаційних матеріалів та видача формулярів заявок інших установ тощо [16, с. 71–78].

У Нідерландах система «універсамів послуг» вважається однією із кращих у Європі, особливо в частині дизайну приміщень та організації роботи з клієнтами. Система «універсамів послуг» у м. Гаага є дворівневою: перший рівень утворює центральний «універсам послуг» на загальноміському рівні (деякі послуги надаються тільки у ньому, наприклад, вирішення питань мігрантів); другий рівень складається із 7 офісів у різних районах міста. «Універсам послуг» приймає споживачів 5 робочих днів на тиждень, причому упродовж чотирьох днів установа функціонує протягом першої половини робочого дня (з 8:00 до 14:00), а раз на тиждень кожен із універсамів працює за спеціальним «вечірнім» графіком прийому звернень (з 12:00 до 20:00). До того ж день

«вечірньої» роботи у кожному із 8 наявних універсамів обрано так, щоб ці дні у різних універсамах не збігались; у вівторок, середу та четвер «вечірнього» графіка роботи дотримуються одразу декілька універсамів [15, с. 73].

Актуальним також є досвід Грузії. Серед успішно проведених Міністерством юстиції багатьох реформ і новаторських проектів Дім юстиції посідає особливе місце. Його ідея – це відкрита, прозора, безперервна, на основі двосторонньої комунікації сучасна структура, яка пропонує громадянам швидкі, спрощені та орієнтовані на споживача послуги. Його роботу організовано за принципом «Все на єдиному просторі». У межах однієї будівлі Дім юстиції об'єднав усі структурні підрозділи, які надають споживачам послуги: Агенцію реєстру громадян; Національне агентство публічного реєстру (аналог українського ЄДРПОУ); Національний архів; Національне бюро виконань; Палата нотаріусів. Послугами Дому юстиції є: отримання свідоцтва про народження, шлюб, посвідчення особи; посвідчення документів; подача заяви на отримання громадянства, дозволу на проживання, ординарної візи; реєстрація нерухомості; реєстрація арешту, податкової застави іпотеки майна; реєстрація бізнесу; кадастрове обслуговування; виготовлення архівних довідок про народження, смерть, шлюб, про підтвердження стажу роботи; подача вимоги про виконання: сплати аліментів, повернення переданої в якості позички суми тощо. В Грузії високоякісні послуги знаходяться у прямому зв'язку з комфортним, оснащеним за сучасними стандартами простором і компетентним, доброзичливим персоналом [14, с. 24–25].

Також привертає до себе увагу Латвія, яка досягла найбільших успіхів у розвитку інформатизації процесів щодо надання адміністративних послуг органами публічної влади. рамках політики впровадження електронного урядування в країні створена і продовжує розвиватись мережа Центрів інформаційних технологій. Вони координують розвиток інфраструктури інформаційного забезпечення в органах місцевого самоврядування, розроблення послуг, впровадження і підтримку електронного урядування. Також центри стежать за якістю послуг, що розробляються, консультують і навчають співробітників органів самоврядування з питань інформаційних технологій. Латвія розвиває й електронні мережі місцевого самоврядування з метою надання адміністративних послуг. Однією із головних цілей проекту електронного міста, що запроваджується Ризькою думою, є підвищення якості послуг та їх електронізація. Передбачається, що послуги, які надаються органами місцевого самоврядування у такий спосіб, стануть максимально простими та доступними. Через офіційний портал м. Риги можна одержати реальні інтерактивні послуги, наприклад оформлення сплати податку на нерухомість [10, с. 68–69].

У Польщі формування єдиної централізованої системи надання публічних послуг населенню пов'язане із адміністративно-територіальною реформою, яка проводилася у країні в 2000-х роках, відповідно до якої організацію надання публічних послуг було покладено на органи територіального самоврядування. У Польщі запроваджено ідею єдиного офісу для громадян – WOM, що були створені в усіх районах Варшави задля забезпечення мешканцям міста належної якості послуг та прискорення адміністративних процедур. Це установи, де кожен мешканець Варшави має можливість легко вирішити свої офіційні справи, зокрема, питання обміну ID-карток, реєстрації транспортного засобу, отримання ліцензії тощо. Відділи WOM пропонують споживачам надійні, кваліфіковані та швидкі послуги: якщо раніше споживачам потрібно було відвідати декілька кабінетів у приміщенні установи, то із створенням WOM адміністративні процедури було значно спрощено [17, с. 351].

Таким чином, аналіз досвіду організації надання адміністративних послуг у зарубіжних країнах може бути корисним для організації надання в Україні окремих видів послуг. Загалом в Україні варто збільшити електронну складову в діяльності суб'єктів

надання адміністративних послуг. В тому числі це стосується своєчасного інформування споживачів через Інтернет, оскільки на офіційних сайтах органів влади та на Єдиному державному порталі адміністративних послуг дані не завжди вчасно оновлюються. Сам процес надання електронних послуг в Україні не є налагодженим й характеризується нестабільністю роботи. Відповідно, важливим є виділення під дані цілі достатніх ресурсів, які б могли забезпечити стабільний процес надання електронних послуг, а головне – забезпечити захист інформації. Також актуальним є налагодження контролю громадськості за наданням адміністративних послуг та забезпечення зворотного зв'язку між суб'єктами надання адміністративних послуг і споживачами, створення каналів для систематичного подання скарг та пропозицій.

Відмітимо, що можливість отримання адміністративних послуг в електронній формі передбачена ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» [2]. Адміністративні послуги в електронній формі надавалися з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та ОМС. Порядок та вимоги інтеграції інформаційних систем державних органів та ОМС з Єдиним державним веб-порталом електронних послуг затверджувалися центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг. Відповідно існувала проблема дистанційної ідентифікації особи споживача. Якщо звичайну довідкову інформацію може отримати будь-хто, то персоналізовані документи можуть бути надані лише конкретній особі. До того ж питання збереження конфіденційної інформації у нашій країні стоїть доволі жорстко та повинне враховуватись під час взаємодії представників влади із громадянами. Існує практика отримання електронного цифрового підпису, яка дозволяє надавати юридичну силу документам.

Однак, попри загалом позитивну оцінку зазначених ініціатив, система електронних адміністративних послуг в Україні не зможе ефективно функціонувати без створення надійної інформаційної інфраструктури, ефективного адміністрування системи електронних адміністративних послуг, фахового та мотивованого персоналу, усунення зайвих бюрократичних перешкод. Відповідно до Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» [4], передбачено удосконалення доступу громадян до електронних послуг (табл.3).

Таблиця 3

Удосконалення доступу громадян до електронних послуг

Раніше	Тепер
Єдиний державний портал адміністративних послуг забезпечував надання адмінпослуг в електронній формі, а також онлайн-доступ громадян до інформації про адмінпослуги	Ці задачі вирішує портал «Дія»
Функціональні можливості порталу визначалися законом	Функціональні можливості порталу визначаються Кабінетом Міністрів

Практика дистанційного надання послуг створить умови для розбудови електронного врядування, прискорення процесу обслуговування, а відповідно й оптимізації механізму надання адміністративних послуг. У такий спосіб можна розвантажити ЦНАП та інші органи влади від

великого напливу громадян. Щодо самої ідентифікації, то у світлі введення у широкий обіг нових ID-паспортів та перспективи їх отримання усім населенням, можна одночасно з цим присвоювати громадянам електронні цифрові підписи. Таким чином можна поступово залучити населення до використання Інтернет-сервісів у взаєминах з органами влади.

Наступним кроком формування електронного уряду можна назвати мобільний уряд, що дає можливість надавати адміністративні послуги шляхом використання мобільного зв'язку. Вагомим аргументом на користь такого розвитку електронного врядування можна вважати те, що доступ до мережі Інтернет є не в усіх громадян і не завжди, натомість мобільними телефонами володіє більшість населення. Це дає змогу налагодити контакт з максимальною кількістю споживачів адміністративних послуг, та створити кращі умови для оперативного та спрощеного процесу забезпечення законних прав і свобод громадян [12, с. 20].

Висновки. Реформа децентралізації та адміністративно-територіального устрою передбачає реформування системи надання адміністративних послуг. Йдеться про оптимізацію діяльності мережі Центрів надання адміністративних послуг задля забезпечення безперебійного процесу надання адміністративних послуг, наближення послуг до мешканців громад через утворення таких центрів в органах місцевого самоврядування. Загалом, прийняття Закону № 943 від 3 листопада 2020 р. «Про внесення законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» вимагає привести у відповідність до Закону ряд нормативно-правових актів, пов'язаних зі сферою надання адміністративних послуг, в тому числі щодо надання їх в електронній формі.

Великим досягненням може стати розширення переліку адміністративних послуг, які можуть надаватися за прискореною схемою. Попит на це зазвичай існує, але офіційно встановлених пропозицій не так багато, що спричиняє поширеність корупційних дій. Якщо ж унормувати це, то: (1) в певній мірі зменшиться рівень корупції; (2) суб'єкт надання адміністративних послуг отримає додаткове джерело фінансування, що можна використати для стимулювання працівників; (3) громадяни отримають засіб швидкого отримання послуг.

Аналіз досвіду організації надання адміністративних послуг у зарубіжних країнах, а саме Німеччині, Нідерландах, Грузії, Латвії та Польщі, є корисним при вдосконаленні системи надання адміністративних послуг в Україні.

Використання сучасних інформаційних технологій у перспективі має сприяти вдосконаленню механізму надання адміністративних послуг. Цифрові технології відіграють фундаментальну роль у забезпеченні доступності послуг та інформації про них, а також, сприяють формуванню нових навичок необхідних як звичайному громадянину демократичного суспільства, так і публічному службовцю, який залучений до процесу надання послуг.

Список використаних джерел

1. Закон України Про електронні документи та електронний документообіг : прийнятий 22 травня 2003 р. № 851-IV [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15

2. Закон України Про адміністративні послуги : прийнятий 6 вересня 2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text

3. Закон України Про співробітництво територіальних громад : прийнятий 17 червня 2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/1508-18#Text

4. Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та

удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі: прийнятий 3 листопада 2020 р. № 943-IX [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text

5. Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : прийнята 30 січня 2013 р. № 44. [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF

6. Рішення виконавчого комітету Чернігівської міської ради Перелік адміністративних послуг, які надаються в Центрі надання адміністративних послуг м. Чернігова: від 19 листопада 2012 р. № 305 [Електронний ресурс]. URL: https://drive.google.com/file/d/1-sUjUshMVb5YKT_RQ_HvV8g OKqq1Tr NH/view

7. Білозір Л. Новий закон про адмінстративні послуги: як він працюватиме [Електронний ресурс]. *Decentralization.gov.ua.* URL: https://decentralization.gov.ua/news/13000

8. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів. *Право України*. 2003. № 10. С. 86–89.

9. Грибко О., Грабар Н. Система надання адміністративних послуг населенню в Україні: підвищення якості послуг в нових реаліях. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 3. С. 52–58.

10. Жарая С.Б. Досвід надання адміністративних послуг у зарубіжних системах державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Управління. 2010. Вип. 1. С. 64–70.

11. Кількість звернень, що надійшли до учасників ЦНАП [Електронний ресурс]. *Admincher.gov.ua.* URL: https://admincher.gov.ua/main/statistic/details/17

12. Мердова О.М. Децентралізація сфери надання адміністративних послуг. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2015. № 1. С. 17–22.

13. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / Под общ. ред. В. В. Маркина, А. В. Осташкова. М.: Эксклибрис Пресс, 2010. 321 с.

14. Надання адміністративних послуг: кращі практики / Упоряд.: Купрій В. Київ- Херсон: МО «Нова генерація», 2013. 33 с.

15. Тимощук В. Адміністративні послуги: навч. посіб. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: Софія-А, 2012. 104 с.

16. Тихонова Д.С. Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг органами публічної влади та можливості його використання в Україні. *Право і Безпека*. 2014. № 4. С. 70–75.

17. Топча А.О. Організація надання адміністративних послуг у зарубіжних країнах: досвід для України. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 350–353.

References

1. Zakon Ukrainy Pro elektronni dokumenty ta elektronnyi dokumentoobih : pryiniatyi 22 travnia 2003 r. № 851-IV [Law of Ukraine On electronic documents and electronic document flow from May 22, 2003 № 851-I]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15 [in Ukrainian].

2. Zakon Ukrainy Pro administratyvni posluhy : pryiniatyi 6 veresnia 2012 r. № 5203-VI [Law of Ukraine On Administrative Services from September 6, 2012 № 5203-VI]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text

3. Zakon Ukrainy Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad : pryiniatyi 17 chervnia 2014 r. № 1508-VII [Law of Ukraine On Cooperation of Territorial Communities from June 17, 2014 № 1508-

VII]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show /1508-18#Text [in Ukrainian].

4. Zakon Ukrainy Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo optymizatsii merezhi ta funktsionuvannia tsentriv nadannia administratyvnykh posluh ta udoskonalennia dostupu do administratyvnykh posluh, yaki nadaiutsia v elektronnii formi : pryiniatyi 3 lystopada 2020 r. № 943-IX [Law of Ukraine On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Optimization of the Network and Functioning of Administrative Service Centers and Improving Access to Administrative Services Provided in Electronic Form from November 3, 2020 № 943-IX]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws /show/943-20#Text [in Ukrainian].

5. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia vymoh do pidhotovky tekhnolohichnoi kartky administratyvnoi posluhy : pryiniata 30 sichnia 2013 r. № 44. [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of requirements for the preparation of a technological card of administrative services from January 30, 2013 № 44]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF [in Ukrainian].

6. Perelik administratyvnykh posluh, yaki nadaiutsia v Tsentri nadannia administratyvnykh posluh m. Chernihova [List of administrative services provided in the Center for Administrative Services of Chernihiv from November 19, 2012 № 305]. Retrieved from https://drive.google.com/file/d/1-sUjUshMVb5YKT_RQ_HvV8gOKqq1TrNH/view [in Ukrainian].

7. Bilozir L. Novyi zakon pro adminstratyvni posluhy: yak vin pratsiuvatyme. [New law on administrative services: how it will work]. *Decentralization.gov.ua.* Retrieved from https://decentralization.gov.ua/news/13000 [in Ukrainian].

8. Holosnichenko, I. (2003). Pravove rehuliuvannia nadannia derzhavnykh upravlinskykh posluh ta vyrishennia administratyvnykh sporiv [Legal regulation of public administration services and resolution of administrative disputes] *Pravo Ukrainy - The law of Ukraine,* 10, 86-89. [in Ukrainian].

9. Hrybko, O., Hrabar, N. (2016). Systema nadannia administratyvnykh posluh naselenniu v Ukraini: pidvyshchennia yakosti posluh v novykh realiiakh [The system of providing administrative services to the population in Ukraine: improving the quality of services in the new realities]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia - Public administration and local self-government*,.3, 52-58. [in Ukrainian].

10. Zharaia, S.B. (2010). Dosvid nadannia administratyvnykh posluh u zarubizhnykh systemakh derzhavnoho upravlinnia [Experience of providing administrative services in foreign systems of public administration]. *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia. Seriia: Upravlinnia – Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Administration. Series: Management.*, 1, 64-70. [in Ukrainian].

11. Kilkist zvernen, shcho nadiishly do uchasnykiv Tsentriv nadannia administratyvnykh posluh. [Number of appeals received by participants of the Centers for the provision of administrative services]. *Admincher.gov.ua*. Retrieved from https://admincher.gov.ua/main /statistic/details/17 [in Ukrainian].

12. Merdova, O.M. (2015). Detsentralizatsiia sfery nadannia administratyvnykh posluh [Decentralization of administrative services]. *Problemy pravoznavstva ta pravookhoronnoi diialnosti – Problems of jurisprudence and law enforcement*, 1, 17-22. [in Ukrainian].

13. Markin, V.V., Ostashkova, A.V. (ed.) (2010). Monitoring gosudarstvennyih i munitsipalnyih uslug v regione kak strategicheskiy instrument povyisheniya kachestva regionalnogo upravleniya: opyit, problemyi, rekomendatsii [Monitoring of state and municipal services in the region as a strategic tool for improving the quality of regional governance: experience, problems, recommendations] Moskva: Eksklibris Presc. 321 p. [in Russian]

14. Kuprii, V. (2013). Nadannia administratyvnykh posluh: krashchi praktyky [Provision of administrative services: best practices] Kyiv- Kherson: MO «Nova heneratsiia». 33 p. [in Ukrainian].

15. Tymoshchuk, V. (2012). Administratyvni posluhy: navch. posib. [Administrative services] Shveitsarsko-ukrainskyi proekt "Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO". Kyiv: Sofiia-A. 104 p. [in Ukrainian].

16. Tykhonova, D.S. (2014). Zarubizhnyi dosvid nadannia administratyvnykh posluh orhanamy publichnoi vlady ta mozhlyvosti yoho vykorystannia v Ukraini [Foreign experience in providing administrative services by public authorities and the possibility of its use in Ukraine]. *Pravo i Bezpeka* – Law and Security, 4, 70-75. [in Ukrainian].

17. Topcha, A.O. (2015). Orhanizatsiia nadannia administratyvnykh posluh u zarubizhnykh krainakh: dosvid dlia Ukrainy [Organization of administrative services in foreign countries: experience for Ukraine]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava – Journal of Kyiv University of Law*, 1, 350-353. [in Ukrainian].

УДК 342.5+35.08:352(477)

Слобожан О.В.,
кандидат наук із державного управління,
виконавчий директор Асоціації міст України
(Україна, Київ), info@auc.org.ua

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД, ЩО ВИНИКАЮТЬ УНАСЛІДОК ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

DOI: 10.5281/zenodo.5651432

Метою дослідження є розроблення практичних рекомендацій щодо зміцнення спроможності новоутворених територіальних громад. Зазначено, що адміністративно-територіальна реформа, головним результатом якої є формування нової територіальної основи місцевого самоврядування, є лише однією з передумов вирішення завдань децентралізації. В той же час запровадження нового адміністративно-територіального устрою актуалізує необхідність вирішення низки правових та організаційних проблем, що стримують сталий розвиток територіальних громад. Акцентується увага на нових викликах, що заважають подальшій реалізації реформи децентралізації. Запропонована їх систематизація на дві групи: проблеми правового забезпечення розвитку територіальних громад та організаційні проблеми функціонування системи муніципального управління в новостворених територіальних громадах. В цьому контексті автор звертає увагу на відсутність чітких законодавчо встановлених критеріїв районування території території України; відсутність документального оформлення територій громад; відсутність чіткого нормативного визначення членства в територіальній громаді та статусу окремих категорій таких членів (іноземці, особи без громадянства, особи, визнані судом недієздатними тощо). Мова йде про їхні права та обов'язки у здійсненні місцевого самоврядування, а також про муніципальні права та обов'язки «повноправних» членів територіальної громади. Серйозними викликами для новостворених громад є значна віддаленість населених пунктів в межах громади,що суттєво ускладнює участь їх жителів у вирішенні питань місцевого значення та отримання адміністративних послуг. Також існує загроза пріоритетного розвитку адміністративного центру громади на шкоду інтересам жителів інших населених пунктів. Автором обґрунтовані підходи щодо вирішення окремих проблем, зокрема необхіхність

усунення надмірної централізації в муніципальному управлінні та залучення жителів громад до участі в ньому через форми партисипативної демократії.

***Ключові слова**: адміністративно-територіальна реформа, реформа децентралізації, територіальна громада, муніципальне управління, місцеве самоврядування.*

Slobozan O.V.,
Candidate of Sciences in Public Administration,
Executive Director of the Association of Ukrainian Cities
(Ukraine, Kyiv), info@auc.org.ua

Organizational and legal problems of development of territorial communities arising as a result of administrative-territorial reform in Ukraine

The aim of the study is to develop practical recommendations for strengthening the capacity of newly formed territorial communities. It is noted that the administrative-territorial reform, the main result of which is the formation of a new territorial basis of local self-government, is only one of the preconditions for solving the problems of decentralization. At the same time, the introduction of a new administrative-territorial system highlights the need to address a number of legal and organizational issues that hinder the sustainable development of territorial communities. Emphasis is placed on new challenges hindering the further implementation of decentralization reform. Their systematization into two groups is offered: problems of legal maintenance of development of territorial communities and organizational problems of functioning of municipal management system in newly created territorial communities. In this context, the author draws attention to the lack of clear legally established criteria for zoning the territory of Ukraine; lack of documentation of community territories; lack of a clear normative definition of membership in the territorial community and the status of certain categories of such members (foreigners, stateless persons, persons declared incompetent by a court, etc.). These are their rights and responsibilities in the exercise of local self-government, as well as the municipal rights and responsibilities of "full" members of the local community. Serious challenges for the newly formed communities are the considerable remoteness of settlements within the community, which significantly complicates the participation of their residents in addressing issues of local importance and obtaining administrative services. There is also a threat of priority development of the administrative center of the community to the detriment of the interests of residents of other settlements. The author substantiates the approaches to solving certain problems, in particular the need to eliminate excessive centralization in municipal government and involve community members in it through forms of participatory democracy.

***Key words:** administrative-territorial reform, decentralization reform, territorial community, municipal administration, local self-government.*

Вступ. Адміністративно-територіальна реформа в Україні дозволила зруйнувати недолугий пострадянський територіальний устрій, що був запроваджений ще на початку 30-х років в інтересах централізованого партійно-бюрократичного управління та який характеризувався мозаїчністю та ієрархічною невпорядкованістю окремих територіальних одиниць, наявністю суттєвих диспропорцій у територіальних, демографічних, фінансових, економічних та соціальних умовах для розвитку територіальних громад. ЇЇ наслідком стало утворення 136 нових районів (замість 490 старих) та 1469 спроможних громад (замість 11624 в 2015 році, в тому числі: 10279 сільських, 885 селищних та 460 міських). Формування нової територіальної основи місцевого самоврядування (його первинної територіальної ланки), що є головним результатом реформи, стало важливим кроком на шляху реалізації значно

масштабнішої за обсягом та комплексної реформи адміністративно-фінансової децентралізації, проведення якої поступово наближує Україну до світових і європейських стандартів та цінностей територіальної організації влади, взаємовідносин держави, громади та людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем впливу адміністративно-територіальної реформи в Україні на розвиток територіальних громад, на процес набуття ними нових функціональних, організаційно-правових і фінансових якостей присвятили свої праці такі вчені, як М.О. Баймуратов, О.В.Батанов, Б.П. Гдичинський, А.Б. Гетьман, Р.В. Губань, О.Р. Західна, О.П. Іщенко, В.М. Кампо, В.П. Колісник, О.Л. Копиленко, В.В. Кравченко, В.С. Кравців, І.О. Кресіна, В.С. Куйбіда, О.Г. Кучабський, В. Князєва, А.О. Пелихатий та ін. Водночас аналіз праць українських дослідників у світлі сучасних викликів розвитку територіальних громад в Україні дозволяє стверджувати про доцільність більш поглибленого аналізу окремих методологічних і практичних аспектів організаційно-правового забезпечення розвитку територіальних громад в умовах нової системи адміністративно-територіального устрою України.

Метою дослідження є розроблення практичних рекомендацій щодо зміцнення спроможності новоутворених територіальних громад на основі аналізу проблемних питань організації муніципального управління, соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад, що виникають на сучасному етапі муніципальної реформи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Успішне проведення адміністративно-територіальної реформи – це лише одна з необхідних передумов вирішення складних завдань децентралізації, потенційно вона сприятиме досягненню реальної правової, організаційної, фінансової, ресурсної тощо спроможності територіальних громад, дозволить перенести основну частину управлінського процесу в систему місцевого самоврядування, значно підвищити роль муніципального управління в системі публічного управління загалом. Проте ця реформа, в свою чергу, актуалізувала необхідність вирішення низки існуючих вже тривалий час політико-правових, організаційних, соціально-економічних та інших проблем без чого такий розвиток уявляється досить ефемерним. До них можна віднести: диспропорції та невизначеність у взаємовідносинах між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що призводить до конкуренції їх компетенцій; відсутність чіткого розмежування повноважень органів місцевого самоврядування різного територіального рівня; недостатнє фінансове забезпечення місцевого самоврядування; незавершеність процесу розмежування об'єктів державної та комунальної власності; недосконалість механізмів залучення населення до участі у публічному управлінні; відсутність ефективних механізмів захисту прав територіальних громад тощо.

Крім того, вже в процесі реформи з'являються нові проблеми та виклики, що можуть стати на заваді подальшій реалізації реформи децентралізації, призвести до стагнаційних тенденцій у розвитку територіальних громад. Їх умовно можна систематизувати на дві великі групи, а саме:

1. Проблеми правового забезпечення розвитку територіальних громад. Так, до цього часу не вдається закріпити на конституційному рівні нову систему адміністративно-територіального устрою України, зокрема, її первинний елемент – громаду, як територіальну основу місцевого самоврядування і сьогодні ця система включає Автономну Республіку Крим, область, район, місто, район в місті, селище, село [1, ст. 133] та сільраду [2]. Більше того, виникла певна двозначність у використанні самого терміну «громада (територіальна громада)»: з одного боку, під громадою розуміють жителів адміністративно-територіальної одиниці, з другого, – відповідну адміністративно-територіальну одиницю (територіальну

основу місцевого самоврядування). Така двозначність знайшла відображення і в спробах нормативного закріплення цього терміну. Зокрема, якщо Конституція України визначає територіальну громаду як жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста [1; ст. 140], то в проекті Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (реєстр. № 8051 від 22.02.2018). передбачалося визначити статус громади як адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, утворених на основі населених пунктів [3; ст. 4]. Поряд з цим, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16.04.2020 № 562-IX [4] у нормативний обіг було включено термін «територія територіальної громади», а за Кабінетом Міністрів України, до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України, було закріплено повноваження приймати рішення про визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження їх територій. Подібний підхід пропонується і в проекті Закону України «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» (реєстр. № 4664 від 28.01.2021) [5; ст. 1].

До цього можна додати відсутність чітких законодавчо встановлених критеріїв районування території України а також те, що території територіальних громад ще документально не встановлені, оскільки у чинному законодавстві відсутній відповідний вид містобудівної (землевпорядної) документації. Як наслідок, виникла парадоксальна ситуація коли Верховна Рада України17 липня 2020 р. [6], до утворення базової адміністративно-територіальної одиниці – територіальної громади, ліквідувала райони ***у складі сільських, селищних, міських рад (і населених пунктів), як адміністративно-територіальних одиниць з встановленими межами*** та утворила нові райони ***у складі територіальних громад без їх встановлених меж***. Таким чином, сільська, селищна, міська рада фактично продовжує залишатися чинною адміністративно-територіальною одиницею, що, зокрема, підтверджується відомостями з офіційного веб-сайту Верховної Ради України [7], Указом Президії Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12.03.1981 № 1654-X [2], а також даними Державного земельного кадастру. Отже де-юре райони одночасно існують у складі сільських, селищних, міських рад (і населених пунктів), як адміністративно-територіальних одиниць, та територіальних громад, як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр.

25 жовтня 2020 р. вже на новій територіальній основі пройшли місцеві вибори в територіальних громадах, адміністративні центри та території яких були визначені та затверджені розпорядженнями уряду. При цьому, залишається юридично не визначеною доля територіальних громад, які не утворили ОТГ та не приєдналися до вже утвореної ОТГ у порядку, визначеному Законом України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» [8]. Відкритим залишається і питання щодо співвідношення правоздатності утворених раніше ОТГ та тих територіальних громад, території яких були затверджені Кабінетом Міністрів України. Таким чином, досі законодавчо не вирішене питання щодо уніфікації всіх територіальних громад, незалежно способу їх формування (шляхом добровільного об’єднання чи згідно з рішенням Кабінету Міністрів України)

Однією з проблем чинного законодавства України у сфері місцевого самоврядування що може негативно впливати на розвиток територіальної громади є також і відсутність чіткого нормативного визначення ***членства в територіальній громаді та статусу окремих категорій***

таких членів (іноземці, особи без громадянства, особи, визнані судом недієздатними тощо), зокрема, мова йде про їх права та обов'язки у здійсненні місцевого самоврядування, а також про муніципальні права та обов'язки «повноправних» членів територіальної громади (громадян України віком 18 років та більше, які зареєстрували місце проживання). Так, наприклад, якщо Конституція України до членів територіальної громади відносить жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста [1; ст. 140], то Виборчий кодекс України [9] запроваджує поняття «виборча адреса», закріпивши можливість «прив'язати» виборчу адресу виборця не лише до місця зареєстрованого проживання, а й до фактичного місця проживання. Тим самим виникає питання щодо належності осіб, які визначили виборчу адресу в межах певної територіальної громади, до цієї територіальної громади.

У зв'язку із суттєвим укрупненням територіальних громад виникла проблема правової регламентації територіальної організації громади, зокрема, статусу окремих територіальних підрозділів громади – жителів населених пунктів, що перебувають в адміністративних межах громади та які раніше являли собою територіальну громаду. Чи втрачають вони статус територіальної громади після входження до нової об'єднаної громади чи ні? Чи можуть вони мати якісь права щодо участі у здійснення права на місцеве самоврядування, а якщо мають, то який механізм реалізації цих прав? Чи можуть вони вийти зі складу новоутвореної громади відповідно до положень статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»? А якщо можуть, то який механізм такого виходу? І це далеко не повний перелік існуючих проблем в нормативно-правовому регулюванні питань, що виникають у сфері місцевого самоврядування після проведення адміністративно-територіальної реформи.

Зазначене вище свідчить про важливе значення, в контексті правового забезпечення розвитку територіальних громад, якого набувають питання оновлення законодавства про місцеве самоврядування після проведення адміністративно-правової реформи, його гармонізації до європейського законодавства. Звичайно, пріоритетним мало би бути внесення відповідних змін до Конституції України, проте, це виглядає малоймовірним з огляду на політичну структуру чинного складу парламенту. Більш прагматичним виглядає інший шлях – прийняття змін до чинного законодавства про місцеве самоврядування та його систематизація

Тривалий час в наукових колах, в політикумі та в муніципальному середовищі триває дискусія щодо доцільності прийняття Муніципального кодексу, який би і став в подальшому законодавчою основою для розвитку нових територіальних громад. При цьому висловлюються різні підходи щодо шляхів кодифікації муніципального законодавства. Не вдаючись до дискусії з цього приводу уявляється можливим підтримати позицію вчених стосовно здійснення такої кодифікації шляхом укрупнення базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] тобто включивши до нього (звичайно після оновлення самого Закону) у якості окремих розділів положень інших інституційних законів у сфері місцевого самоврядування [11]. Це стосується законів про статус депутатів місцевих рад, про органи самоорганізації населення, про статус міст Києва та Севастополя тощо. Звичайно, існує нагальна потреба і у прийнятті закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, в оновлені інституційних законів, а також законодавства про місцеві державні адміністрації та їх узгодженні із законодавством про місцеве самоврядування, необхідності подальшого розвитку статутного права – запровадженні статуту територіальної громади як необхідного атрибуту кожної громади, що, в свою чергу, обумовлює доцільність законодавчого закріплення сфери муніципальних відносин, які становлять предмет правового регулювання статуту.

2. Організаційні проблеми функціонування системи муніципального управління в новоутворених територіальних громадах. Укрупнення територіальних громад, проведене

в ході адміністративно-територіальної реформи обумовило появу ряду викликів та проблем щодо організації та функціонування системи муніципального управління. Так, по-перше, значна віддаленість багатьох населених пунктів, що перебувають в межах території новоутворених територіальних громад, суттєво ускладнює участь їх жителів у вирішенні питань місцевого значення. Вони втрачають відчуття належності до громади, об'єднаної спільними інтересами, та причетності до вирішення завдань що стосуються її розвитку. Це також ставить під загрозу виконання вимог Європейської хартії місцевого самоврядування [12] та Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування [13] щодо розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні що, в свою чергу, ускладнює реалізацію євроатлантичних прагнень України.

По-друге, існує загроза пріоритетного розвитку адміністративного центру територіальної громади на шкоду інтересам жителів інших населених пунктів на території громади. Як наслідок, їх занепад, відтік населення, руйнація комунальної та соціальної інфраструктури сіл, селищ. Враховуючи те, що до ради громади будуть обрані переважно жителі адміністративного центру (особливо це стосується міських громад) розвиток територіальної громади може бути зведений виключно до розвитку її адміністративного центру.

Запровадження інституту старост не вирішує ці проблеми оскільки він має статус муніципального службовця і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділяє його лише номінальними повноваженнями: представництво інтересів жителів села, селища у виконавчих органах відповідної ради (хоча як він може представляти їх інтереси якщо вони його на це не уповноважили і він не несе перед ними відповідальності), участь в організації виконання рішень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, участь у здійсненні окремих контрольних функцій тощо [10; ст. 54-1]. Крім того виникають певні сумніви щодо правомочності старости здійснювати представництво жителів села, селища у виконавчих органах влади. На відміну від цивільного права де існує інститут представництва за законом (обов'язкове представництво), в публічному праві таке представництво набуває легітимного характеру після того, як відповідна особа наділяється відповідними повноваженнями за рішенням сторони, інтереси якої вона представляє. Такий принцип представництва передбачає виборність старости жителями села, селища (старостинського округу), а не його призначення радою, яка діє в інтересах всієї територіальної громади.

Проблема може бути вирішена, як уявляється, шляхом ***реанімації органів самоорганізації населення*** – створення за рішенням відповідної ради сільських, селищних комітетів, яким можна було б делегувати досить широкі повноваження виконавчих органів ради з відповідним фінансуванням. В такому випадку втрачає сенс інститут старости, а повноваження старост (разом із делегованими їм радою додатковими повноваженнями) ефективно вирішували б ці комітети (які, до-речі, матимуть представницький статус) та їхні голови. Розбудова мережі органів самоорганізації населення дозволить не лише захистити інтереси жителів сіл, селищ, розвантажити виконавчі органи місцевих рад, а й стимулюватиме активне використання інших форм партисипативної демократії (загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи тощо), що сприятиме демократизації муніципального управління в цілому та розвитку місцевого громадянського суспільства. Територіальною основою органів самоорганізації населення міг би стати існуючий старостинський округ, а їх мережу та доцільно закріпити в статуті територіальної громади.

По-третє, віддаленість населених пунктів від адміністративного центру громади створює додаткові труднощі щодо отримання їх жителями адміністративних послуг, що надаються ЦНАПами. Особливо це стосується пенсіонерів, осіб з обмеженими можливостями, жителів

гірських населених пунктів тощо. Вирішити цю проблему можна було б з урахуванням досвіду деяких європейських країн (наприклад, Швеції) шляхом організації виїзду відповідних працівників ЦНАПів в окремі населені пункти на території громади за встановленим графіком.

Висновки. Підсумовуючи результати проведеного дослідження можна зробити висновок щодо наявності низки проблемних питань правового та організаційного характеру, які виникли після проведення адміністративно-територіальної реформи та можуть негативно впливати на сталий розвиток територіальних громад. Вони стосуються як незавершеності формування нової правової основи територіальної організації влади та управління, так і неефективності існуючої моделі муніципального управління, яка характеризується надмірною централізацією та недостатньо широким застосуванням форм партисипативної демократії на локальному рівні. Запропоновані окремі рекомендації, реалізація яких сприятиме, на думку автора, вирішенню зазначених в статті проблемних питань.

Список використаних джерел

1. Конституція України : прийнята 28 червня 1996 р. № 254к/96ВР [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

2. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12.03.1981 № 1654-X. [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10

3. Закон України Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : прийнятий 16 квітня 2020 р. № 562-IX. [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/562-20#n9.

4. Проєкт Закону України «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» від 28 січня 2021 р., реєстр. № 4664. [Електронний ресурс]. *W1.c1.rada.gov.ua.* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=70936

5. Про утворення та ліквідацію районів: постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-IX. [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua /laws/show /807-IX#top

6. Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. Україна. Число адміністративно-територіальних одиниць. [Електронний ресурс]. *Rada.gov.ua.* URL: https://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html

7. Закон України Про добровільне об’єднання територіальних громад : прийнятий 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19.

8 Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX. [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20/print.

9. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні : прийнятий 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/280/97-вр/print

10. Головко К. Систематизація муніципального законодавства України: проблеми та перспективи. [Електронний ресурс]. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/6/35.pdf

11. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

12. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування. Ратифіковано із заявою Законом України від 2 вересня 2014 № 1664-VII [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show /994_b49#Text

References

1. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96VR [Constitution of Ukraine of June 28, 1996 № 254k/96VR]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 [in Ukrainian].

2. Pro poriadok vyrishennia pytan administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainskoi RSR: Ukaz Prezydii Verkhovnoi Rady URSR vid 12 bereznya 1981 r. № 1654-X [On the procedure for resolving issues of administrative-territorial organization of the Ukrainian SSR: Decree of the Presidium of the Verkhovna Rada of the USSR from March 12, 1981 № 1654-X]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10[in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo vyznachennia terytorii ta administratyvnykh tsentriv terytorialnykh hromad : pryiniatyi 16 kvitnya 2020 r. № 562-IX. [Law of Ukraine On Amendments to Certain Laws of Ukraine Concerning the Definition of Territories and Administrative Centers of Territorial Communities from April 16, 2020 № 562-IX] *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#n9 [in Ukrainian].

4. Proekt Zakonu Ukrainy "Pro poriadok vyrishennia pytan administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy" vid 28.01.2021, reiestr. № 4664 [Draft Law of Ukraine "On the procedure for resolving issues of administrative-territorial organization of Ukraine" from January 28, 2021, register. № 4664]. *W1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2 /webproc4_1?id=&pf3511=70936 [in Ukrainian].

5. Pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv : postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17 lypnya 2020 r. № 807-IX [On the formation and liquidation of districts: Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine from July 17, 2020 № 807-IX.]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show /807-IX#top [in Ukrainian].

6. Verkhovna Rada Ukrainy. Ofitsiinyi veb-portal. Ukraina. Chyslo administratyvno-terytorialnykh odynyts [The Verkhovna Rada of Ukraine. Official web portal. Ukraine. Number of administrative-territorial units]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://static.rada.gov.ua/za kon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html [in Ukrainian].

7. Zakon Ukrainy Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad : pryiniatyi 5 liutoho 2015 r. № 157-VIII [Law of Ukraine On Voluntary Association of Territorial Communities from February 5, 2015 № 157-VIII.]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/157-19 [in Ukrainian].

8. Vyborchyi kodeks Ukrainy vid 19 hrudnya 2019 r. № 396-IX [Electoral Code of Ukraine from December 19, 2019 № 396-IX]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua /laws/show /396-20/print [in Ukrainian].

9. Zakon Ukrainy Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : pryiniatyi 21 travnya 1997 r. № 280/97-VR [Law of Ukraine on Local Self-Government in Ukraine from May 21, 1997 № 280/97-BP.]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr/print [in Ukrainian].

10. Holovko, K. (2019). Systematyzatsiia munitsypalnoho zakonodavstva Ukrainy: problemy ta perspektyvy. Retrieved from http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/6/35.pdf [in Ukrainian].

11. Yevropeyska khartiya mistsevoho samovryaduvannya vid 15.10.1985 [European Charter of Local Self-Government from October 15, 1985]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/994_036#Text [in Ukrainian].

12. Dodatkovyi protokol do Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia pro pravo uchasti u spravakh orhanu mistsevoho samovriaduvannia. Ratyfikovano iz zaiavoiu Zakonom Ukrainy vid 02.09.2014 № 1664-VII [Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local self-government body. Ratified with a statement by the Law of Ukraine from September 02, 2014 № 1664-VII]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b49#Text [in Ukrainian].

УДК 351.85.072:338.48

Тимошенко Т.О.,
кандидат наук із державного управління,
консультант з питань стратегічного планування,
розвитку громад і туристичних дестинацій
та проєктного менеджменту Програм USAID, U-LEAD
(Україна, Київ), t.tymoshenko24@gmail.com

СИСТЕМА СТАЛОГО УПРАВЛІННЯ ТУРИЗМОМ В ГРОМАДАХ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

DOI: 10.5281/zenodo.5651490

Формування та розвиток туристичних дестинацій в сучасному розумінні потребує напрацювання та системного впровадження наукового обґрунтованого та комплексного підходу з метою моделювання сценаріїв та ефективних стратегій розвитку туристичного потенціалу регіонів, а також попередження можливих негативних наслідків збільшення антропогенного навантаження на території відвідування, як результату докладання зусиль у напрямку формування та промоції туристичного продукту на локальному, регіональному та національному рівні. Тобто розвиток туристичних дестинацій тісно пов'язаний із мистецтвом управління змінами у майбутньому стані туристичної інфраструктури, яка має реагувати на нові виклики ринку. Щоб ефективно розвиватися, максимально використовувати свій конкурентний туристичний потенціал, тобто впроваджувати концепцію SMART TOURIST DESTINATION, а відтак, якісно вирізнятися на фоні інших дестинацій, автором доводиться доцільність розробки та впровадження науково обґрунтованої системи публічного управління туризмом в громадах в умовах децентралізації, яка має враховувати кращі світові практики. Базовий етап впровадження такої системи має передбачати розробку стратегій сталого розвитку туризму, яка б містила трисекторальний збалансований підхід з дотриманням принципів економічного, соціального та екологічного балансу. Така стратегія має слугувати дорожньою картою для управляння туристичною галуззю регіону в контексті загального соціальноекономічного прогресу та екологічного благополуччя. При цьому система управління має вибудовуватися на засадах контрольованості, комплексності та стійкості.

Завдяки такому підходу туризм може принести території значні економічні вигоди, не спричиняючи екологічних та соціальних проблем. Україна має багаті та різноманітні природні ресурси та самобутньою історико-культурною спадщиною, а відтак має всі передумови для підвищення показників сталого розвитку економіки за рахунок надходжень від галузі туризму.

Ключові слова: *розумне управління туристичною дестинацією (SMART TOURIST DESTINATION), локальний, регіональний та національний туристичний продукт, сталий туризм.*

Tymoshenko T.O.,
Candidate of Science in Public Administration,
Consultant on Strategic Planning, Community
and Tourist Destination Development
and Project Management in USAID, U-LEAD Programs
(Ukraine, Kyiv), t.tymoshenko24@gmail.com

The system of sustainable tourism management in communities in the context of decentralization: world experience for Ukraine

The formation and development of tourist destinations in the modern sense requires the development and systematic implementation of a scientifically sound and comprehensive approach to model scenarios and effective strategies for developing the tourist potential of regions, as well as

preventing possible negative consequences of increasing anthropogenic pressure in the visiting area as a result of creation a new tourism products and their promotion at the local, regional and national levels. So that the development of tourist destinations is closely linked to the art of managing changes in the future state of the tourist infrastructure, which must respond to new market challenges. To effectively develop, maximize its competitive tourism potential, i.e. implement the concept of SMART TOURIST DESTINATION, and thus qualitatively stand out from other destinations, the author proves the feasibility of developing and implementing a scientifically sound system of public tourism management in communities in decentralization, which should take into account the best world practices. The basic stage of implementation of such a system should include the development of strategies for sustainable tourism development, which would include a three-sector balanced approach with respect to the principles of economic, social and environmental balance. Such a strategy should serve as a roadmap for managing the region's tourism industry in the context of overall socio-economic progress and environmental well-being. The management system should be based on the principles of controllability, complexity and stability.

Following this approach, tourism can bring significant economic benefits to the territory without causing environmental and social problems. Ukraine has a rich and diverse natural resource and a unique historical and cultural heritage, and thus has all the prerequisites for improving the sustainable development of the economy through revenues from tourism.

Key words: *SMART TOURIST DESTINATION, local, regional and national tourism product, sustainable tourism.*

Постановка питання. Здійснення активної регіональної та локальної політики в галузі туризму на засадах сталого розвитку територій, забезпечення дієвої координації заходів місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, підприємців, мешканців громади, розширення туристичних потоків на національному, регіональному та локальних ринках туристичних послуг, та, як наслідок, створення нових робочих місць, забезпечення самозайнятості населення, збільшення обсягів надходжень до бюджетів усіх рівнів на сучасному етапі реалізації реформи децентралізації супроводжується наявністю ключових викликів у вигляді браку знань щодо управління туристичною дестинацією, особливо, на локальному рівні, недостатністю обізнаності учасників ринку туристичних послуг щодо комплексного підходу до розвитку дестинацій та розкриття туристичного потенціалу громад, відсутністю якісних освітніх програм щодо управління дестинацією, створення і просування якісних і конкурентоздатних туристичних продуктів.

Тому **метою** нашого дослідження є аналіз кращих світових практик та опрацювання актуальних питань підвищення рівня обізнаності в частині формування практичних навичок та компетенцій впровадження науково обґрунтованого та системного підходу до сталого розвиту туристичних дестинацій.

Виклад основного матеріалу. Управління дестинацією *(Destination Management – DM)* – це скоординований процес, заснований на взаємодії всіх учасників, які беруть участь у формуванні та просуванні локального та регіонального комплексного туристичного продукту, включаючи інфраструктуру, сервіс, логістику і транспорт, зберігання та відновлення об’єктів історико-культурної спадщини, контроль за належним використання природніх ресурсів, маркетингові заходи, попередження шкоди навколишньому природному середовищу. Зазвичай таку комплексну діяльність здійснює організація, що керує пунктом призначення (DMO), яка застосовує цілісний підхід до управління туризмом на певній території і може запропонувати додаткові послуги, такі як навчання, консультації, промоція,

сертифікація тощо. Організації, що керують дестинаціями, як правило, базуються на членстві, і їх членами, партнерами та зацікавленими сторонами можуть бути представники органів місцевої влади, представники місцевого бізнесу, громадських та благодійних організацій, засобів масової інформації та інші учасники ринку, які займаються подорожами та туризмом [2].

Сучасними векторами розвитку туризму, задекларованими Всесвітнім економічним форумом спільно зі Всесвітньою туристською організацією визначаються зниження бар'єрів для економічного зростання, сприяння комплексному розвитку територій, підтримка роботодавців щодо створення нових робочих місць, підвищення рівня якості сервісу на ринку туристичних послуг у контексті сталого розвитку територій [3].

Подорожі та туризм стимулюють розвиток інвестиційних проєктів з розбудови транспортної та готельно-туристичної інфраструктури (зокрема, аеропортів, шляхів, морських портів, реставрацію та відновлення пам'яток історичної та культурної спадщини, музеїв, розвиток природних охоронних зон), що підвищує і якість життя місцевого населення, і рівень обслуговування туристів.

Простіше кажучи, управління туристичною дестинацією передбачає вжиття необхідних заходів для забезпечення створення ланцюга доданої вартості в рамках формування комплексних пропозицій для туристів та капіталізації активів певної території.

Сталий (збалансований) розвиток туристичної дестинації полягає у забезпеченні та підтримці такої активності учасників ринку туристичних послуг, яка б за співвідношенням рівня та темпів розвитку була комплексно-пропорційною розвиткові економічної, соціальної та екологічної сфер [1].

Попри беззаперечний позитивний вплив, розвиток туризму може потенційно призвести і до негативних наслідків, таких як пошкодження ландшафтів, додаткове забруднення навколишнього середовища, нераціональне використання природних ресурсів та інших наслідків антропогенного навантаження.

Отже, збалансоване управління туристичними дестинаціями є надзвичайно важливим питанням, зважаючи на позитивні та негативні наслідки для певної території.

DM передбачає управління всіма аспектами місця призначення, які сприяють отриманню позитивних вражень відвідувачами, а також перспективи розвитку території, потреби та очікування місцевих мешканців. DM передбачає систему управлінських дій та рішень, що спрямовані на задоволення інтересів різних зацікавлених сторін для досягнення спільної мети – створення добре керованого та успішного місця відвідування - дестинації. Це постійний процес, який вимагає планування низки заходів на майбутнє із врахуванням соціальних, економічних, культурних та екологічних ризиків та можливостей – а отже, впровадження системи сталого менеджменту управління туристичною дестинацією [4].

Що стосується фактичного впровадження плану *сталого управління туристичною дестинацією*, рекомендується розробити стратегію, яка має містити комплексні пропозиції щодо заходів, інструментів, способів та методів в межах таких напрямків *(Place «Місце»-People «Люди»-Product «Продукт»-Process «Процес»)*. Отже, спершу має бути проведено глибокий аналіз місця призначення туристичної подорожі (дестинації), сформований портрет потенційного туриста, визначений ступінь взаємодії між учасниками туристичного ринку та стан і якість комплексного туристичного продукту регіону, а потім варто перейти до процесу побудови системи управління дестинацією.

Процес управління дестинацією починається із оцінки пріоритетності даної галузі для відповідної території – маємо проаналізувати, чи дійсно відбувається фокусування на розвитку туризму та визначення його в якості драйвера соціально-економічного розвитку.

Як і будь-який процес управління, управління туристичною дестинацією передбачає постійний процес планування, впровадження, контролю, перегляду та оцінки з метою забезпечення оптимізації загального бачення та досягнення цілей. З цієї причини найкраще практичні підходи розробляються та реалізуються у тісній співпраці учасників «влади-бізнесу-громади» [10].

Система управління туристичною дестинацією базується на чотирьох обов'язкових взаємопов'язаних завдань (рис. 1):

1) Інформування – дослідження, аналіз, оцінка та контроль;
2) Планування – консультативне планування за участі всіх зацікавлених сторін;
3) Розвиток – розробка програм та заходів реалізації з метою розвитку дестинації;
4) Комунікації – маркетинг та інструменти просування продуктів дестинації;

Рис. 1. Компоненти системи управління туристичною дестинацією за концепцією SMART TOURIST DESTINATION

Перший та другий компонент «Дослідження та аналіз та консультативне планування» дозволяють оцінювати, наскільки ефективними є управлінські рішення в рамках діяльності, пов'язаної із «Плануванням та комунікацією». Для цього важливо мати наперед визначені індикатори успішності виконання кожного завдання та систему і процедуру здійснення моніторингу виконання завдань та досягнення цілей. За основу варто взяти європейську систему індикаторів сталого менеджменту туризму – ETIS [10, 11]. Наступні розділи містять пропозиції щодо створення ефективної системи управління туристичною дестинацією, враховуючи описані кращі практики. Безпосередньо процес управління дестинацією та контроль за його якістю та ефективністю здійснюється за допомогою *чек-листів (функціональні карти)* по кожному напрямку виконання функціональних завдань організації з менеджменту та маркетингу дестинації [5].

При розробці організаційно-правової моделі управління туристичною дестинацією має бути враховано положення Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр. [6], Національної доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна» [7], Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 р. [8], Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [9].

Відповідно до завдань Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр. система управління туристичною дестинацією має відповідати певним критеріям та забезпечувати виконання певних завдання сприяння впровадженню моделі комплексного

територіального розвитку, управління та маркетингу туристичних дестинацій *"Smart Tourist Destination" на регіональному та місцевому рівні.*

Ключові завдання концепції сталого управління туристичною дестинацією *"Smart Tourist Destination"*:

1. Формування якісного комплексного туристичного продукту, безпечного для туристів;
2. Створення робочих місць та збільшення платників податків на території туристичної дестинації;
3. Підготовка персоналу та якість надання послуг;
4. Забезпечення розвитку туристичної інфраструктури без шкоди для навколишнього природного середовища;
5. Просування та маркетинг-активності з урахуванням прогнозу антропогенного навантаження на територію (цифрові рішення щодо інвентаризації та оцінки впливу на розвиток території)

Процеси децентралізації в Україні продовжують забезпечувати формування спроможних громад, здатних здійснювати виконання покладених на них законом повноважень, а також надавати жителям нових територіальних утворень майже весь спектр послуг. Незважаючи на потенційну можливість кожної громади самостійно забезпечувати їх надання, ефективність деяких послуг є значно більшою, коли вони надаються на умовах співробітництва. Однією з таких послуг є створення та забезпечення функціонування системи управління туристичними дестинаціями. З метою ефективної організації цієї діяльності, враховуючи кращі світові практики, пропонується використати один із способів, визначених Законом України «Про співробітництво територіальних громад» (далі – Закону), продиктована не лише специфікою управління дестинацією, але й вимогами щодо системності та масштабу цієї діяльності. В українських реаліях відносини співробітництва носять винятково договірний характер, що має сприяти забезпеченню стабільності партнерства територіальних громад у спільному вирішенні питань місцевого значення, зокрема й економічно доцільного функціонування системи SMART TOURISM DESTINATION MANAGEMENT.

Наразі в Реєстрі договорів по співробітництву територіальних громад, який формує Міністерство розвитку громад і територій станом на 01.04.2021 вже зареєстровано 16 договорів по співробітництву територіальних громад саме в сфері розвитку туризму. Наявність такої форми співпраці між громадами має ряд переваг відповідно до законодавства, зокрема, надає пріоритет в отриманні фінансування в рамках реалізації інфраструктурних проєктів за рахунок Державного фонду регіонального розвитку.

Відповідно до чинного законодавства з метою реалізації спільних інфраструктурних проектів в галузі туризму і виконання функцій управління туристичною дестинацією, що становлять спільний інтерес територіальних громад регіону, пропонується створити організацію з менеджменту та маркетингу дестинації на підставі договору про співробітництво територіальних громад у вигляді спільного комунального підприємства, установи або організації (ст. 13 Закону) або у формі утворення спільного органу управління (який може функціонувати як окремий виконавчий орган або у складі виконавчого органу сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва як структурний підрозділ – департамент, відділ, управління, проектне бюро, агенція тощо) (ст. 14 Закону) [9].

Процедура створення такої організації з менеджменту та маркетингу дестинації складається з кількох етапів, а саме [9]:

1. Ініціювання співробітництва;
2. Переговори про організацію співробітництва;

3. Створення спільної комісії для напрацювання проєкту Договору про співробітництво;

4. Громадське обговорення та схвалення проекту Договору про співробітництво;

5. Укладання Договору про співробітництво.

Договір про співробітництво набирає чинності через 10 днів з дати його укладення з урахуванням вимог бюджетного законодавства, якщо суб'єкти співробітництва не домовились про інші строки, про що зазначається у договорі.

Висновки. За підсумками проведеного аналізу відповідності світовим практикам структури управління галуззю туризму і курортів в громадах України та, враховуючи потребу у розбудові сучасної системи сталого управління туристичною дестинацією на підставі концепції SMART TOURIST DESTINATION, можемо сформувати такі висновки та рекомендації:

1) Управління туристичною дестинацією має відбуватися на міжмуніципальному (співпраця між територіальними громадами) та міжрегіональному рівні (співпраця між обласними радами та адміністраціями), формуючи дієві взаємозв'язки та ефективні комунікації між окремими самостійними адміністративно-територіальними одиницями

2) Управління туристичною дестинацією має бути представлено системою органів та організацій, які діють на різних рівнях (ринковому, міжсекторальному, міжмуніципальному та міжрегіональному, що виконують відповідні функції та представляють збалансовані інтереси різних цільових груп учасників ринку (суб'єктів господарювання, представників органів влади та управління, споживачів послуг, мешканців та фахівців галузі)

3) З метою комплексного сталого розвитку території в цілому управління туристичною дестинацією має бути спрямоване на:

- керування та облаштування місця призначення (Place),

- налагодження комунікацій між учасниками ринку, органами влади і управління, споживачами (People),

- формування якісних та безпечних комплексних туристичних продуктів (Product),

- формування та впровадження ефективної системи інформування; дослідження, аналізу, оцінки (контролю); планування; розвитку – в рамках розробки програм та заходів реалізації з метою розвитку дестинації; промоцію та маркетинг (Process)

4) З метою практичного впровадження системи сталого управління дестинацією, рекомендується забезпечити виконання функціональних обов'язків структурних підрозділів, відповідальних за розвиток туризму та курортів, за концепцією ***"Smart Tourist Destination",*** *яка має містити наступні елементи:*

1. Аналітика, дослідження з використанням сучасних цифрових інструментів (рекомендується до впровадження Європейська система індикаторів туризму (ETIS) для менеджменту сталого розвитку [10, 11]).

2. Управління туристичною дестинацією та створення комплексних туристичних продуктів на засадах партнерства (за кластерною методологією), управління якістю, розвиток туристичної інфраструктури.

3. Навчання кадрів, інновації та менторство в рамках TOURISM DESTINATION MANAGEMENT SCHOOL (рамки кваліфікацій працівників галузі мають формуватися за участі роботодавців в галузі туризму.

4. DESTINATION MARKETING (створення цифрових каталогів послуг і продуктів, запровадження он-лайн систем бронювань і продажів, використання маркет-плейсів).

5) Спільні органи управління туристичною дестинацією повинні мати рівне представництво органів місцевого самоврядування громад-учасниць, які входять до складу території відвідування.

6) Фінансування діяльності спільного органу управління туристичною дестинацією передбачає спільну фінансову участь засновників та/або учасників, виходячи із організаційно-правової форми та статутних положень зазначеного спільного органу. Мають бути передбачені також відповідні можливості для використання додаткових зовнішніх джерел фінансування потреб та видатків.

Список використаних джерел

1. Управління туристичними дестинаціями : підручник / Н.В. Корж, Д.І. Басюк. Вінниця: «ПП «ТД Едельвейс і К», 2017. 322 с. ISBN 978-617-7237-21-0 [Електронний ресурс]. *Oridu.odessa.ua* URL: http://www.oridu.odessa.ua/7/7/metoduchni-rek/t/04.pdf

2. Ткачук А.Ф. *Як розпочати дружбу між містом та селом? Про співробітництво міських та сільських територіальних громад: методичні рекомендації* / [А. Ткачук, О. Сергієнко, О. Лайко, Н. Наталенко] К. 2019. 43 с. ISBN 978-966-97807-0-6

3. Всесвітня туристська організація ООН (UNWTO). Практичні рекомендації щодо комплексного управління якістю туристичних дестинацій. Концепції, реалізація та інструменти для організацій, що займаються управлінням дестинаціями. ISBN (друкована версія): 978-92-844-1797-1, ISBN (електронна версія): 978-92-844-1798-8. Опубліковано Всесвітньою туристською організацією (UNWTO). Перший випуск: 2017 [Електронний ресурс]. *Ntoukraine.org* URL: http://www.ntoukraine.org/assets/files/GuidelinesQuality_UA.pdf

4. Destination Management Guidelines ISBN: 978-1-99-000478-0 (print), ISBN: 978-1-99-000477-3 (electronic). MBIE 5272 January 2020. [Електронний ресурс]. *Mbie.govt.nz* URL: https://www.mbie.govt.nz/assets/destination-management-guidelines-2020.pdf

5. Діана Форіс та Адріана Флореску та Тіберіу Форіс та Сорін Барабас, 2020 р. «Поліпшення управління туристичними напрямками: новий підхід до стратегічного управління на рівні DMO шляхом інтеграції ощадливих методів», стійкість, MDPI, журнал відкритого доступу, вип. 12 (23), с. 1-22, грудень.

6. Постанова Кабінету міністрів України Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : видана 5 серпня 2020 р. № 695 [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text

7. Указ Президента України Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: прийнятий 30 вересня 2019 р. [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text

8. Розпорядження Кабінету Міністрів України Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: від 16 березня 2017 р. № 168-р [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/249826501

9. Закон України Про співробітництво територіальних громад : прийнятий 17 червня 2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/1508-18#Text

10. Європейська система індикаторів туризму (ETIS) для менеджменту сталого розвитку [Електронний ресурс]. *Ec.europa.eu* URL: https://ec.europa.eu/growth/sectors /tourism/offer/sustainable/indicators_en

11. Тимошенко Т.О. Європейська система індикаторів туризму (ETIS) як інструмент для менеджменту сталого розвитку територій в умовах децентралізації. *Методолог. міждисцип. інтернет-семінар «Людина, яка подорожує: постнеокласична парадигма*

наукових досліджень туризму». Тематичний напрям «4. Соціокультурний феномен туризму і розвиток громадянського суспільства. Соціальне партнерство у сфері туризму» (Полтава, 17 квіт. 2018 р.). Полтава: Полтав. ун-т екон. і торгівлі, 2018.

References

1. Korzh, N.V., Basyuk, D.I. (2017). Upravlinnia turystychnymy destynatsiiamy : pidruchnyk [Management of tourist destinations: a textbook] / Vinnytsia: PE "TD Edelweiss and K". *Oridu.odessa.ua* Retrieved from http://www.oridu.odessa.ua/7/7/metoduchni-rek/t/04.pdf [in Ukrainian].

2. Tkachuk, A.F. (Ed). (2019). Yak rozpochaty druzhbu mizh mistom ta selom? Pro spivrobitnytstvo miskykh ta silskykh terytorialnykh hromad: metodychni rekomendatsii [How to start a friendship between town and country? On cooperation of urban and rural territorial communities: methodical recommendations]. K. 43 p. ISBN 978-966-97807-0-6 [in Ukrainian].

3. Vsesvitnia turystska orhanizatsiia OON (UNWTO). Praktychni rekomendatsii shchodo kompleksnoho upravlinnia yakistiu turystychnykh destynatsii. Kontseptsii, realizatsiia ta instrumenty dlia orhanizatsii, shcho zaimaiutsia upravlinniam destynatsiiamy [Practical recommendations for integrated quality management of tourist destinations. Concepts, implementation and tools for destination management organizations. ISBN (print 978-92-844-1797-1, ISBN (electronic): 978-92-844-1798-8.Published by the World Tourism Organization (UNWTO)]. First issue: 2017. Retrieved from http://www.ntoukraine.org/assets/files /GuidelinesQuality_UA.pdf [in Ukrainian].

4. Destination Management Guidelines ISBN: 978-1-99-000478-0 (print), ISBN: 978-1-99-000477-3 (electronic). MBIE 5272 January 2020. Retrieved from https://www.mbie.govt.nz/assets/destination-management-guidelines-2020.pdf [in English].

5. Diana Foris and Adriana Florescu and Tiberiou Foris and Sorin Barabas, 2020 "Improving tourism management: a new approach to strategic management at the DMO level through the integration of cost-effective methods", sustainability, MDPI, open access journal, vol. 12 (23), pages 1-22, December [in Ukrainian].

6. Postanova Kabinetu ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na 2021–2027 roky : vydana 5 serpnia 2020 r. № 695. [On approval of the State Strategy for Regional Development for 2021–2027 Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of August 5, 2020 № 695]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text [in Ukrainian].

7. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro Tsili staloho rozvytku Ukrainy na period do 2030 roku: pryiniatyi 30 veresnia 2019 r. [Decree of the President of Ukraine "On the Sustainable Development Goals of Ukraine until 2030": adopted on September 30, 2019]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text [in Ukrainian].

8. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro skhvalennia Stratehii rozvytku turyzmu ta kurortiv na period do 2026 roku: vid 16 bereznia 2017 r. № 168-r [On approval of the Strategy for the development of tourism and resorts for the period up to 2026 Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of March 16, 2017 № 168-r]. *Kmu.gov.ua.* Retrieved from https://www.kmu.gov.ua/npas/249826501 [in Ukrainian].

9. Zakon Ukrainy Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad : pryiniatyi 17 chervnia 2014 r. № 1508-VII [Law of Ukraine On Cooperation of Territorial Communities from June 17, 2014]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text [in Ukrainian].

10. European Tourism Indicator System (ETIS) for Sustainable Development Management. Retrieved from https://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/offer/ sustainable /indicators_en [in Ukrainian].

11. Tymoshenko, T.O. (2018). Yevropeiska systema indykatoriv turyzmu (ETIS) yak instrument dlia menedzhmentu staloho rozvytku terytorii v umovakh detsentralizatsii [European system of tourism indicators (ETIS) as a tool for management of sustainable development of territories in the conditions of decentralization]. Metodoloh. mizhdystsyp. internet-seminar "Liudyna, yaka podorozhuie: postneoklasychna paradyhma naukovykh doslidzhen turyzmu". Tematychnyi napriam "4. Sotsiokulturnyi fenomen turyzmu i rozvytok hromadianskoho suspilstva. Sotsialne partnerstvo u sferi turyzmu" (Poltava, 17 kvit. 2018 r.). – Methodologist. interdiscipline. Internet seminar "Man who travels: post-neoclassical paradigm of tourism research". Thematic direction "4. Sociocultural phenomenon of tourism and development of civil society. Social partnership in the field of tourism" (Poltava, April 17, 2018). Poltava: Poltava. University of Economics and trade. [in Ukrainian].

УДК 35.977.535.3

Фролова Н.В.,
аспірант кафедри публічної політики
та політичної аналітики Національної академії
державного управління при Президентові України,
начальник Управління організаційного забезпечення
Державної інспекції містобудування України
ORCID 0000-0003-2892-7425
(Україна, Київ), frolova_nv@ukr.net

ПОГЛЯДИ ВЧЕНИХ XX СТОРІЧЧЯ НА ЗНАЧЕННЯ КОМУНІКАЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

DOI: 10.5281/zenodo.5651507

Розглядаються й аналізуються підходи до визначення поняття «комунікація», його суті та підходів як іноземних, так і вітчизняних науковців. Досліджується роль комунікації в суспільстві та публічній політиці зокрема, її значення в публічному управлінні, їх взаємозв'язок. Значна увага приділяється окремо ролі комунікації в публічній політиці, адже вона формує публічність будь-якої політики, робить її прозорою, відкритою та виносить суспільно значущі проблеми на порядок денний для подальшого обговорення всім суспільством за участі як органів державної влади та місцевого самоврядування, так і громадських організацій та активістів, профспілок, бізнесу, політичних рухів та партій тощо. На думку автора, публічна політика є невіддільною від комунікації та комунікативних механізмів, які, власне і роблять державну політику публічною, важливим є розгляд саме комунікації та її ролі в публічній політиці. У процесі комунікації в сфері публічного управління особливе місце займає обмін інформацією між керівниками і керованими (або між політичною системою і середовищем, верхівкою та громадянами). Його метою є отримання згоди останніх та прийняття рішення, легітимації та підтримки суспільством, чого потребують всі політичні системи, навіть тоталітарні. Існують різні позиції керованих та керуючих в політичній сфері, але спільним є наявність комунікативних процесів, адже без них існування зв'язку є неможливим, особливо в сучасних умовах та в державах, де панує демократія, гласність та розбудовується громадянське суспільство. Водночас необхідні подальші дослідження комунікативної складової публічної політики, зокрема – з позиції громадян та засобів масової інформації, інститутів

громадянського суспільства. Розробка питань комунікації у площині «влада – суспільство» зумовлюється необхідністю розбудови комунікативних процесів у сучасній Україні на основі світового досвіду та особливостей історичного розвитку нашої держави.

***Ключові слова**: комунікація, публічна політика, комунікація в публічній політиці.*

Frolova N.V.,
postgraduate student of Department of Public Policy
and Political Analysis of the National academy for public
administration under the President of Ukraine,
Head of the Organizational Support Department
State inspection of urban planing of Ukraine,
(Ukraine, Kyiv), frolova_nv@ukr.net

The importance of communication in public governance

Approaches to the definition of the concept of "communication", its essence and approaches of both foreign and domestic scientists are considered and analyzed. The role of communication in society and public policy in particular, its importance in public administration, their relationship is studied. Considerable attention is paid to the role of communication in public policy, as it shapes the publicity of any policy, makes it transparent, open and puts socially significant issues on the agenda for further discussion by the whole society with the participation of public authorities and local governments and public organizations and activists, trade unions, business, political movements and parties, etc. According to the author, public policy is inseparable from communication and communication mechanisms, which, in fact, make public policy public, it is important to consider communication and its role in public policy. In the process of communication in the field of public administration, a special place is occupied by the exchange of information between leaders and those they govern (or between the political system and the environment, the top and citizens). Its goal is to obtain the consent of the latter and decision-making, legitimation and public support, which is needed by all political systems, even totalitarian ones. There are different positions of the rulers and rulers in the political sphere, but common is the presence of communicative processes, because without them the existence of communication is impossible, especially in modern conditions and in countries where democracy, publicity and civil society. At the same time, further research is needed on the communicative component of public policy, in particular – from the standpoint of citizens and the media, civil society institutions. The development of communication issues in the plane of "power – society" is conditioned by the need to develop communicative processes in modern Ukraine on the basis of world experience and the peculiarities of the historical development of our state.

***Key words:** communication, public policy, communication in public policy.*

Постановка проблеми. Явище «комунікація» та його місце в суспільному житті, є комплексним питанням, яке розглядалося низкою як закордонних, так і вітчизняних вчених. Зокрема – її місце в публічній політиці стало предметом уваги науковців впродовж останніх 25-30 років, після початку розбудови демократичного суспільстві в Україні та необхідності пошуку теоретичної основи для існування громадянського суспільства та ефективної системи публічного адміністрування.

Навіть зараз, у 2020 році, процес побудови ефективних комунікацій органів публічної влади та громадськості продовжується, має ряд проблемних моментів та потребує впровадження більш ефективних методів та способів. Які, на нашу думку, можна сформувати на основі аналізу західного досвіду комунікацій з громадськістю та його теоретичної бази, адаптації отриманих результатів до вітчизняних суспільних традицій.

Водночас, саме комунікацій забезпечує публічність, відкритість і гласність політики, і адміністрування. Тому, на нашу думку, розгляд цих питань є надзвичайно важливим для вітчизняної науки та реалій публічного управління. Поставлені питання не є простими, адже включають комплекс процесів, для розгляду яких необхідний аналіз низки наукових робіт.

Мета статті – розгляд, аналіз основних підходів до визначення поняття «комунікація» у вітчизняній та закордонній науковій думці, формулювання визначення даного поняття з точки зору важливості комунікативних процесів для публічної політики, визначення його місця та значення для публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відомо, що над даними питанням працюють як закордонні, так і вітчизняні вчені, які пропонують різні погляди та концепції. Основні з них будуть наведені в даній роботі.

Серед авторів, які внесли найбільший здобуток у вивченні публічного управління та комунікацій, варто відзначити Дж. Андерсона, Е. Арато, Х. Арендт, Р. Даля, Дж. Дьюї, П. Дюрана, Дж. Кіна, П. Кньопфеля, Х. Коулбетча, Дж. Марча, П. Мюлера, Л. Пала, К. Паттона, Дж. Річардсона, Д. Савіцкі, Г. Саймона, Ю. Хабермаса та інших. Серед вітчизняних вчених – це С. Телешун, І. Рейтерович, С. Ситник, О. Дем'янчук, В. Тертичка, А. Колодій та інші.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як зазначають філософи, існує три взаємопов'язані між собою фундаментальні субстанції: матерія, енергія та інформація. Матерія – об'єктивна реальність, що відображається нашими органами відчуттів і існує незалежно від них. Енергія – міра руху матерії. А інформація – в широкому сенсі – невід'ємна риса матерії, яка є ланцюгом між суб'єктом, який має свідомість, свободу поведінки і об'єктивним світом. Вона допомагає суб'єкту обрати найраціональніший спосіб поведінки для реалізації волі, зменшує відчуття непевності щодо сприйняття себе і власного місця в об'єктивному світі та водночас збільшує кількість і зв'язаність пізнаваємих елементів, є інструментом розширення області знань та формування сприйняття цілісної картини світу [12, с. 24–25].

Поняття «інформація» походить від латинського слова «information» – пояснення, тлумачення. Згідно із філософським словником, під інформацією слід розуміти формалізований продукт перетворення зареєстрованих сигналів у відомі суб'єкту поняття [11]. Тобто, інформацією є дані, які отримані особою та використовуються нею для орієнтації в оточуючому світі, вибору стратегії поведінки або її зміні для досягнення поставлених цілей та бажаних результатів.

Відповідно, інформація не є сталим продуктом, для її отримання мають існувати механізми її циркуляції – відправлення, обміну та розповсюдження, які об'єднує поняття «комунікація». Даний термін походить від латинського communico, communicatio – повідомлення, передача.

Термін «комунікація» не можна вважати чітко визначеним – американські дослідники Ф. Денс та К. Ларсон наводять 126 визначень даного поняття. Вони також виділяють наступні її складові: communicator – учасник, communico – робити спільним, приймати участь, communion – спільність, співучасть, communicaties – спілкування, communicare – повідомляти, передавати, робити загальним [8, 44 с.].

Ч.Х. Кулі під комунікацією розуміє механізм, за допомогою якого взагалі існують та розвиваються людські відносини. До його складу він включає всі мислиннєві символи разом із шляхами їх передачі і методами зберігання [10, ст. 354]. Він вважає, що комунікація включає в себе низку різнопланових складових: міміку, звернення, жести, слова, тон голосу, писемність, друкарство, залізні дороги, телеграф, телефон та передові досягнення передачі інформації (на

нашу думку, тут варто розуміти Інтернет та інші сучасні способи зв’язку та передачу інформації – Н.Ф.). Відповідно до поглядів Кулі, вся ця композиція, яка є надзвичайно складною за своєю структурою, становить органічне ціле, а будь-який продукт психічного розвитку отримує в комунікації зовнішнє вираження. Також він зазначав, що чіткої межі між засобами комунікації та зовнішнім світом взагалі не існує, але –- разом з відокремленням зовнішнього і внутрішнього світів з'являється система стандартних символів, призначена тільки для передачі думок, з якої і починається традиційний розвиток комунікації.

Д.Д. Пітерс вважав, що комунікація насамперед означає наділення когось чимось – від самого початку відкидається діалогова форма функціонування даного поняття: communicate визначається як залучення, communicant – той, хто залучений. Комунікацію він визначав як: а) зв'язок, поєднання; б) переміщення, передача; в) обмін, двостороннє переміщення, взаємодія; г) двостороння розмова, якій властиві довіра та відкритість; д) загальний термін для взаємодії за допомогою символів; е) він погоджується із Ч.Кулі, що це механізм, який забезпечує існування та розвиток взаємовідносин між людьми – всі символи разом із способами їх передачі в просторі та зберігання [4, с. 46]. Вищезазначені визначення, приведені Д.Д. Пітерсом, також підводять до висновку, що комунікація, на його думку, є не просто обміном інформацією, а є зв’язком, який передбачає відкритість обох сторін – однієї для передачі інформації, а іншої – для сприйняття.

Представник Анненбергської школи Дж. Спенсер вважав, що комунікація є соціальною взаємодією за допомогою повідомлень: тобто, це не зв'язок загалом, а лише обмін інформацією щодо подій, які мають культурне значення для всіх учасників комунікації [8, с. 52]. Схожої точки зору дотримувався К. Ясперс, який під поняттям комунікація розумів спілкування, зв'язок із іншими людьми, що має соціально-психологічний характер та виникає як взаєморозуміння, дискусія, заснована на духовні спільності [8, с. 51.]. Відповідно, для здійснення комунікації необхідне спільне поле думок, зв’язків, які будуть породжувати комунікацію із важливих для учасників питань. На нашу думку, це значно обмежує поняття комунікації як шляху до відкриття нових ідей та пошуку спільних рішень існуючих проблем, зокрема – в публічній сфері – адже, якщо відбуватиметься обговорення в рамках прихильників однієї точки зору, то навряд чи буде знайдено суспільний компроміс для публічної політиці, скоріше за все, це буде обговорення тих самих ідей по кілька разів, без пошуку нового рішення.

Д. Маккуєл та С. Виндал писали, що комунікація здійснюється одним або всіма шляхами: це дія, направлена на інших, взаємодія з іншими людьми та реакція на дії інших людей [3, с. 23]. Даний підхід узагальнює вищезазначені погляди на комунікацію як на однонаправлений та двосторонній зв'язок, розширює її, включаючи зворотній зв’язок, який, на нашу думку, є надзвичайно важливим в усіх сферах, зокрема – і в публічній сфері.

Широке трактування терміну «комунікація» наводить П. Шаран – він визначає її сутність як передачу змісту за допомогою символів: це процес, через який особа або група осіб дає зрозуміти іншій особі або групі осіб про своє відношення до конкретного питання. Згідно з його точкою зору, комунікація здійснюється різними шляхами – через жести, музику, живопис, і т.д. [9, с. 37]. Відповідно, тут виникає питання щодо особливостей комунікацій в публічній сфері, адже вона різко відрізняється від мистецької за своїм спрямуванням – охопленням великої кількості учасників, необхідністю досягнення суспільного консенсусу, боротьбою за владу, її утриманням, управлінням державою та розподілом ресурсів.

На думку низки інших вчених, комунікація є основою соціального життя, так як вона виконує функцію життєзабезпечення як в цілому у суспільстві, так і в його окремих спільнотах, інститутах – адже як тільки припиниться комунікація між їх учасниками, соціальне як загальне

явище взагалі перестане існувати [14, с.6]. На думку закордонних та вітчизняних дослідників, саме комунікація є способом залучення соціальних інституцій та спільнот до зовнішнього середовища, забезпечує необхідний рівень їх взаємодії з соціальним оточенням, без спілкування з якими неможливе або недоцільне їх існування взагалі [14, с. 10–11].

Якщо говорити про дослідження комунікації українськими вченими, то розподіл поглядів на суть даного поняття аналогічний західним вченим.

Діана Дуцик виокремлює чотири основні значення поняття комунікація: 1) спосіб зв'язку будь-яких об'єктів матеріального та духовного світу; 2) шлях зв'язку одного місця з іншим, засіб передачі інформації та інших матеріальних і духовних об'єктів з одного місця в інше; 3) біологічне - використовуване при вивченні сигнальних способів зв'язку тварин, птахів, комах тощо; 4) позначення та характеристика багаточисельних зв'язків та відносин, які виникають у людському суспільстві [5, с. 52].

Юрій Бондан розглядав комунікацію як спілкування, передачу інформації, процес інформування широких мас із використанням технічних засобів, медіа (преси, радіо, телебачення тощо) [7]

Український дослідник Г. Почепцов під комунікацією розуміє процеси перекодування вербальної в невербальну и невербальної в вербальну сферу, причому первинно комунікація носила примусовий характер – перехід від слів одного до дій іншого [13, с. 15–17]. Тобто, він підтримує Д. Пітерса щодо однонаправленості комунікації.

Флорій Бацевич розуміє під комунікацією «смисловий та ідеально-змістовий аспект соціальної взаємодії; обмін інформацією в різноманітних процесах спілкування» [1 с. 33].

Валерій Бебик відзначав, що комунікація є процесом передачі інформації між суб'єктами соціальної сфери суспільства, опосередкованою та цілеспрямованою взаємодією двох суб'єктів [2, с. 12-13].

Відповідно, проаналізувавши вищезгадані погляди на комунікацію, можна зробити висновок, що комунікація як сукупність механізмів із обміну інформацією між окремими особистостями та їх групами є основою для існування суспільства загалом та його розвитку.

Комунікація, яка залучає багато учасників та поширює інформацію серед них, відповідно, є масовою. Згідно із словником НАДУ, у масовій комунікації беруть участь широкі маси; це процес масової передачі інформації між суб'єктами соціальної сфери суспільства [6, с. 274]. Однією із сфер суспільства, в якій масова комунікація має визначальне значення, є публічна політика, оскільки без механізмів циркуляції інформації функціонування політичних режимів, особливо демократичного типу, є приреченим на руйнування. Тому питання дослідження комунікації в публічній політиці стало одним із важливих напрямів дослідження політичних наук в XX сторіччі.

Ряд західних дослідників (П. Норріс, Дж. Куртіс, Д. Сандерс), узагальнивши підходи до комунікації в сфері публічної політики відповідно до практичного вивчення масових комунікаційних процесів виділили три основні напрями дослідження даного питання як форми здійснення комунікації в суспільстві загалом [12, с.15]. До першого напряму належать довоєнні теорії, які представлені в працях У.Ліппмана, який вважав, що можливості ЗМІ до впливу на громадян та маніпуляції громадською думкою майже нічим не обмежуються. До другого напряму належать післявоєнні теорії партійної приналежності та переконаності – П. Лазерсфельд, Б. Беррельсон, Х. Годе, які вивчали залежність ефективності масової комунікації від складу аудиторії та її партійної приналежності. До третього напряму належать теорії, які були сформовані наприкінці XX сторіччя – дослідження Д.Батлера, Д. Тоукса, Д. Каванаха, де за основу береться можливість переконати реципієнтів у більшості думок, які є не радикально протилежними тим, які вони поділяють. Під час

даних досліджень акцент робиться на методах інформаційного впливу під час виборчих кампаній, інформаційних ресурсах та технологіях, які змінюють пріоритети громадської думки, стратегії ЗМІ та партій, динаміку інформаційного середовища – тобто тому, що безпосередньо формує публічну політику.

Визначальне значення для розробки питання комунікацій в публічній політиці мали праці К.Дойча, який вперше в кінці 40-х років XX сторіччя представив політичну систему як особливу форму існування інформаційно-комунікативних обмінів між керманичами та керованими; Д. Істона та Г. Алмонда, які описали функціонування системи влади через механізми поширення цінностей та інших повідомлень; Ю. Хабермаса та Х. Арендт, які пов'язали вивчення комунікаційних процесів з поняттям публічної сфери та намагалися визначити їх роль [12, с. 14–15].

Пізніше в західній науці склалися й інші погляди на комунікацію в сфері політики. Наразі під поняттям комунікації в сфері публічної політики розуміють різноманітні соціальні контакти, які виникають як в публічній сфері, так і в зв'язку із впливом акторів на політичні події [12, с. 15–20]. Наприклад, Р. Дентон та Г. Вудворт трактують політичні комунікації як публічні дискусії, які формуються із приводу раціонального розподілу дефіцитних ресурсів, наділення когось легітимною владою, можливістю застосовувати різні санкції. Б. Макнайр пов'язував природу політичних комунікацій із цільовим характером комунікації, який стосується політики та залежить від дій медіа інститутів. В свою чергу американська дослідниця Д. Грабер визначала комунікації в сфері публічної політики як мову політики – як форму спілкування, яка використовує вербальні та невербальні засоби контактування, різні політичні акти – протест, бойкот та інші. Тобто, комунікація в сфері публічної політики виникає із приводу розподілу та досягнення політичних цілей, консенсусу та визначеності між широкими масами, державними управлінцями та політиками, які їх представляють та здійснюють керівництво державою, намагаючись максимально задовольнити та узгодити інтереси всіх верств населення, соціальних груп.

Як зазначають викладачі НАДУ, комунікації в публічному управлінні є процесом обміну інформацією органів державної влади й органів місцевого самоврядування між різними інституціями суспільства (суб'єктами комунікації). Цими суб'єктами можуть виступати: державні інституції, бізнес-структури, громади (партії, рухи, спілки) [6, с. 273]. Відповідно, якщо порівнювати із трактуванням західних вчених, поняття комунікації, представники української науки притримуються більш розширеного погляду на комунікацію, до суб'єктів якої включають інститути громадянського суспільства, бізнес-структури, політичні утворення тощо.

Так як у процесі комунікації в сфері публічної політики особливе місце займає обмін інформацією між керівниками і керованими (або між політичною системою і середовищем, верхівкою та громадянами), його метою є отримання згоди останніх та прийняття рішення, легітимації та підтримки суспільством, що потребують всі політичні системи, навіть тоталітарні [15]. Виділяють кілька моделей комунікації в публічній сфері, що описують по-різному роль керуючих і керованих в політичному процесі.

У першій – моделі Ж.-М. Коттре – особлива роль пропонується керуючим. У результаті взаємодії між керуючими і керованими виникає три типи відносин: ідентичності (керуючі ідентичні керованим), включення (керуючі та керовані однаково є суб'єктами політики) і перетину (в процесі реалізації влади керуючі поступово відділяються від керованих).

У другій – моделі К. Сайн – приділяється увага ролі політичної еліти в процесі здійснення політичної комунікації. Політична еліта здійснює політичну владу над

суспільством, як правило, не безпосередньо, а опосередковано, шляхом використання різних проміжних ланок (наприклад, бюрократичного апарату або засобів масової комунікації). Важливо пам’ятати, що, на думку К. Сайна, еліти намагаються доводити до мас інформацію, яка б зміцнювала їх легітимність.

Дані моделі демонструють різні положення керованих та керуючих в політичній сфері, але спільним є наявність комунікативних процесів, адже без них існування зв'язку є неможливим, особливо в сучасних умовах демократії, гласності та розбудови громадянського суспільства.

Цей зв’язок, у свою чергу, може мати різні форми – В. Іванов та М. Незоров виділяють такі способи передачі інформації під час комунікації в публічній політиці: комунікації через ЗМІ (друковані, електронні); комунікації через організації, коли зв’язковою ланкою є політичні партії, групи інтересів; комунікації через неформальні канали з використанням особистих зв'язків і мережі Інтернет. Роль різних засобів політичної комунікації визначається наявністю або відсутністю ефекту впливу, який розуміється як «наслідок процесу комунікації, при цьому в свідомості індивіда відбувається те, що без акту комунікації не відбувалося б» [8, с. 63–64]. Варто відзначити, що на наш погляд, дану класифікацію варто доповнити безпосередньою комунікацією між громадянами та органами державної влади, місцевого самоврядування, ІГС, політичними рухами та партіями тощо.

Висновки. 1. Інформація це формалізований продукт перетворення зареєстрованих сигналів у відомі суб’єкту поняття – дані, які отримані особою та використовуються нею для орієнтації в оточуючому світі, вибору стратегії поведінки або її зміні для досягнення поставлених цілей та бажаних результатів. Вона не є сталим продуктом, для її отримання мають існувати механізми її циркуляції – відправлення, обміну та розповсюдження, які об’єднує поняття «комунікація». Даний термін походить від латинського communico, communicatio – повідомлення, передача.

2. Комунікація як сукупність механізмів із обміну інформацією між окремими особистостями та їх групами є основою для існування суспільства загалом та його розвитку.

3. У процесі комунікації в сфері публічному управлінні особливе місце займає обмін інформацією між керівниками і керованими (або між політичною системою і середовищем, верхівкою та громадянами), його метою є отримання згоди останніх та прийняття рішення, легітимації та підтримки суспільством, що потребують всі політичні системи, навіть тоталітарні.

4. Існують різні позиції керованих та керуючих в політичній сфері, але спільним є наявність комунікативних процесів, адже без них існування зв'язку є неможливим, особливо в сучасних умовах та в державах, де панує демократія, гласність та розбудовується громадянське суспільство.

Перспективи подальших розвідок полягають у продовженні дослідженні комунікативної складової публічної політики, зокрема – з позиції громадян та засобів масової інформації, інститутів громадянського суспільства.

Крім того, подальшого опрацювання потребує і аналіз українського досвіду комунікації в публічній політиці, виділення напрацювань та рекомендацій у цьому напрямі.

Виходячи з цього, дослідження в даному напрямі є актуальними і зумовлені необхідністю розбудови комунікативних процесів у сучасній Україні на основі світового досвіду та особливостей історичного розвитку нашої держави.

Список використаних джерел

1. Бацевич Ф.С. Основи комунікативної лінгвістики. Київ: ВЦ «Академія», 2009. 376 с.

2. Бебик В.М. Інформаційно-комунікаційний менеджмент у глобальному суспільстві: психологія, технології, техніка паблік рилейшнз. Київ: МАУП, 2005. 440 с.

3. Брайант Дж. Основы воздействия СМИ. Москва: Издательский дом «Вильямс», 2004. 432 с.

4. Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ. Висновок щодо проекту закону України «Про публічні консультації» [Електронний ресурс]. *Legislationline.org*. URL: http://www.legislationline.org

5. Дуцик Д.Р. Політична журналістика. Київ: Вид. Дім «Києво-Могилянська академія», 2005. 138 с.

6. Енциклопедія державного управління у 8 т.: Т.8: Публічне врядування / Загорський В. С. (гол. ред.). Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.

7. Зв'язки з громадськістю. Як їх встановлювати і підтримувати. К., 1998; Словник іншомовних слів. К., 2000 [Електронний ресурс]. URL: https://subject.com.ua/political /dict/747.html

8. Иванов В.Н., Незоров М.М. Информационное потребление и политические ориентации. *Социологические исследования*. 2009. № 8. С. 83–91.

9. Кузнецов В.Ф. Связи с общественностью: теория и технологии. Москва: Аспект Пресс, 2007. 302 с.

10. Кули Чарльз. Общественная организация. Изучение углубленного разума. *Тексты по истории социологии XIX–XX веков*. Москва: Наука, 1994. С. 350–357.

11. Новая философская энциклопедия: в 4 т. / Степин В.С. (гл. ред.). Москва: Мысль, 2001 [Электронный ресурс]. *Iph.ras.ru*. URL: http://iph.ras.ru/elib/2345.html

12. Петрунин Ю.Ю. Политические коммуникации. Москва: Аспект Пресс, 2004. 332 с.

13. Почепцов Г.Г. Теория коммуникации. Киев: Ваклер, 2001 656 с.

14. Тихомирова Є. Зв'язки з громадськістю. Київ: НМЦВО, 2001. 560 с.

15. Цуладзе А.М. Политические манипуляции, или Покорение толпы. Москва: Книжный дом «Университет», 1999. 144 с.

References

1. Batsevych, F.S. (2009). Osnovy komunikatyvnoi linhvistyky [Fundamentals of communicative linguistics]. Kyiv: VTs "Akademia". [In Ukrainian].

2. Bebyk, V.M. (2005). Informatsiino-komunikatsiinyi menedzhment u hlobalnomu suspilstvi: psykholohiia, tekhnolohii, tekhnika pablik ryleishnz [Information and communication management in the global society: psychology, technologies, techniques of public relations]. Kyiv: MAUP. [In Ukrainian].

3. Braiant Dzh. (2004). Osnovy vozdeystviya SMI [Basics of media exposure]. Moskva: Izdatel'skiy dom "Vil'yams". [In Russian].

4. Biuro z demokratychnykh instytutiv i prav liudyny OBSIe. Vysnovok shchodo proektu zakonu Ukrainy «Pro publichni konsultatsii» [OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. Conclusion on the draft law of Ukraine "On Public Consultations"]. *Legislationline.org*. Retrieved from http://www.legislationline.org. [In Ukrainian].

5. Dutsyk, D.R. (2005). Politychna zhurnalistyka. [Political journalism]. Kyiv: Vyd. Dim "Kyievo-Mohylianska akad.". [In Ukrainian].

6. Zahorskyi, V.S. (eds.). (2011). Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t: T.8: Publichne vriaduvannia [Encyclopedia of Public Administration in 8 volumes: Vol.8: Public governance]. Lviv: LRIDU NADU. [In Ukrainian].

7. Zviazky z hromadskistiu. Yak yikh vstanovliuvaty i pidtrymuvaty [Public relations. How to install and maintain them.]. K., 1998; Slovnyk inshomovnykh sliv [Dictionary of foreign words]. K., 2000. *Subject.com.ua.* Retrieved from https://subject.com.ua/political/dict/747.html

8. Yvanov V.N., Nezorov M.M. (2009). Informatsionnoye potrebleniye i politicheskiye oriyentatsii [Information consumption and political orientations]. *Sotsiologicheskiye issledovaniya – Sociological research* .№8. 83–91. [In Russian].

9. Kuznetsov, V.F. (2007). Svyazi s obshchestvennost'yu: teoriya i tekhnologii. [Public Relations: theory and technology]. Moskva: Aspekt Press. [In Russian].

10. Kuly Charlz. (1994). Obshchestvennaya organizatsiya. Izucheniye uglublennogo razuma [Social organization. Exploring the Deeper Mind]. *Teksty po istorii sotsiologii XIX-XX vekov – Texts on the history of sociology of the XIX–XX centuries*. Moskva: Nauka, 350—357. [In Russian].

11. Stepin, V.S. (eds.). (2001). Novaya filosofskaya entsiklopediya: v 4 t. [New philosophical encyclopedia: in 4 volumes.]. Moskva: Mysl'. *Iph.ras.ru*. Retrieved from http://iph.ras.ru/elib/2345.html. [In Russian].

12. Petrunyn, Yu.Yu. (2004). Politicheskiye komunikatsii [Political communications]. Moskva: Aspekt Press. [In Russian].

13. Pocheptsov, H.H. (2001). Teoriya kommunikatsii [Communication theory]. Kyev: Vakler. [In Russian].

14. Tykhomyrova, Ye. (2001). Zviazky z hromadskistiu [Public Relations]. Kyiv: NMTSVO, 2001. [In Ukrainian].

15. Tsuladze, A.M. (1999) Politicheskiye manipulyatsii, ili Pokoreniye tolpy [Political manipulation, or crowd control]. Moskva: Knizhnyy dom "Universitet". [In Russian].

УДК 331.1

Чабак Л.А.,
кандидат філософських наук,
директор проєктів Сіверського інституту
регіональних досліджень
(Україна, Чернігів), chabakluda@gmail.com

МОТИВАЦІЯ ПЕРСОНАЛУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

DOI: 10.5281/zenodo.5651534

Стаття присвячена актуальним питанням мотивації посадових осіб місцевого самоврядування. Дослідження мотивації здійснюється в контексті відображення процесів, що відбулися у сфері внаслідок реформи децентралізації. Серед іншого, вони пов'язані зі зміною підходів до управління, зміщенням традиційного вектору зв'язків з органами державної влади, усвідомленням самостійної ролі місцевого самоврядування, розширенням спектру повноважень, спрямованих на розвиток громади.

В рамках дослідження проаналізовано основні тенденції та виклики щодо підвищення мотивації посадовців, заохочення їх до ефективного виконання своїх посадових обов'язків.

Мотивація розглядається як процес спонукання персоналу до діяльності для досягнення цілей організації (в даному випадку – сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів). Вона зумовлює активізацію професійної діяльності посадовців, стимулює до реалізації поставлених завдань.

Зазначається, що сучасні керівники органів місцевого самоврядування не приділяють належної уваги питанням мотивації, заохочення працівників, виявленню їх потреб. Наводяться практичні приклади оцінки як керівниками так і підлеглими своєї мотивації до роботи.

Проаналізовано мотиваційні чинники посадових осіб, серед яких так звані матеріальні, духовні, соціальні, виробничо-побутові тощо. Досліджується зв'язок мотивації з потребами та діями людини. Підкреслюється, що потреби більш високих рівнів не мотивують посадовця поки хоча б частково не задоволені потреби нижчого рівня.

Здійснено аналіз українського законодавства, а також локальних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування на предмет регулювання сфери мотивації й заохочень посадовців. Наведено напрями та засоби, які можуть бути застосовані в сучасних умовах для підвищення мотивації посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: *мотивація, мотиви, заохочення, органи місцевого самоврядування.*

Chabak L.A.,
candidate of philosophical sciences,
project director of the Siverian Institute
of Regional Studies (Ukraine, Chernihiv),
chabakluda@gmail.com

Staff motivation in local self-government

The article is devoted to topical issues of motivation of local government officials. The study of motivation is carried out in the context of reflecting the processes that have taken in the field as a result of decentralization reform. They are associated with a change in approaches to governance, the shift of the traditional vector of relations with public authorities, awareness of the independent role of local self-government, expanding the range of powers aimed at community development.

The study analyzes the main trends and challenges in increasing the motivation of officials, encouraging them to effectively perform their duties. Motivation is seen as the process of involving staff in activities to achieve the goals of the organization (in this case – village, town, city councils, their executive bodies). It determines the intensification of professional activity of officials, stimulates the implementation of tasks.

It is noted that modern heads of local governments do not pay due attention to issues of motivation, encouragement of employees, identifying their needs. Practical examples of evaluation by both managers and subordinates of their motivation to work are given. Motivational factors of officials, including material, spiritual, social, industrial and household, etc. are analyzed.

The connection of motivation with human needs and actions is investigated. It is emphasized that the needs of higher levels do not motivate the official until the needs of the lower level are at least partially met. The analysis of the Ukrainian legislation and normative-legal acts of local self-government bodies concerning the regulation of the sphere of motivation and incentives of officials is given. The directions and means which can be applied in modern conditions for increase of motivation of local government officials are shown.

Key words: *motivation, motives, encouragement, local self-government bodies.*

Постановка проблеми. Мотивація посадовців до ефективного виконання своїх обов‘язків протягом кількох десятиліть не втрачає актуальності. Не зважаючи на тривалу історію розвитку служби в органах місцевого самоврядування і в XXI столітті залишається чимало питань, пов‘язаних з тим, як залучити кваліфікованих професіоналів, яким чином

утримати їх мотивацію до праці тощо. Більше того, протягом останніх років в рамках реформи децеталізації відбулася низка суттєвих змін у підходах до управління, оновився кадровий склад служби в органах місцевого самоврядування (в тому числі за рахунок тих, хто до цього не мав подібного досвіду), а відтак постали нові виклики у сфері.

Аналіз останніх досліджень та публікацій засвідчує, що в Україні вже склалася ґрунтовна теоретична база вивчення процесу мотивації посадових осіб місцевого самоврядування. Ще в кінці минулого століття українські науковці почали активно звертати увагу на наявність проблем у сфері та необхідність їх дослідження. Спонукали до цього і політичні процеси, пов'язані з формуванням культури управління, що притаманна незалежній, правовій, демократичній державі. Щоправда, значно більше уваги приділялося питанням мотивації державних службовців. Довгий час науковому дискурсу було притаманне і ототожнення проблем, в тому числі й у сфері мотивації, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Що ж до виокремлення специфіки саме місцевого самоврядування, то роботи доволі поодинокі.

Серед них, наприклад, дослідження В. Бондара, який аналізував мотивацію як чинник підвищення ефективності функціонування органів місцевого самоврядування, звертав увагу на визначення сутності поняття «мотивація» у місцевому самоврядуванні [1]. У своїх дослідженнях він розглядав мотивацію і як загальну функцію управління, її місце в поліпшенні ефективності управлінської сфери [2].

Також проблему мотивації праці посадових осіб місцевого самоврядування досліджувала Т. Гургула. Серед іншого вона висловлювала пропозицію моделі взаємозв'язку, побудови та реалізації мотиваційної стратегії посадових осіб органів місцевого самоврядування в розрізі джерел матеріального та нематеріального стимулювання [3].

Вивченню мотивації посадовців присвячені також роботи С. Білорусова, Н. Богданової, С. Озірської, М. Пашкової, Т. Соколової та інших.

Однак, переважна більшість досліджень датована минулим десятиліттям та не відображає повною мірою тих процесів, що відбулися внаслідок реформи децентралізації. Серед іншого, вони пов'язані зі змінами підходів до управління, зміною традиційного вектору зв'язків з органами державної влади, усвідомленням самостійної ролі місцевого самоврядування, розширенням спектру повноважень, спрямованих на розвиток громади. Це призвело до змін у свідомості значної частини посадовців, а також, у зв'язку появою великої потреби в кадрах, суттєвому оновленню кількісного складу служби в органах місцевого самоврядування, приходу молодих, амбіційних, цілеспрямованих співробітників.

Це не означає, що сьогодні зникли проблеми у сфері мотивації посадовців органів місцевого самоврядування. Однак, деякі з них набули нових акцентів, а отже, вимагають повернення до дослідження питання.

Відтак, ***метою статті*** є аналіз основних тенденцій та викликів щодо підвищення мотивації посадових осіб місцевого самоврядування до ефективного виконання своїх посадових обов'язків, розвитку територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Мотивація розглядається як процес спонукання персоналу до діяльності для досягнення цілей організації (в даному випадку – сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів). Вона зумовлює активізацію професійної діяльності посадовців, стимулює до ефективнішого виконання поставлених завдань.

Як показує практика, сучасні керівники органів місцевого самоврядування, в переважній більшості, не приділяють належної уваги мотивації працівників, чи, конкретніше, процесу та засобам мотивування, а також не вивчають їх реальну мотивацію

до роботи. Водночас і працівники органів місцевого самоврядування дуже зрідка задумуються над тим, чому вони обрали саме це місце роботи.

Цікаві зрізи демонструють опитування, проведені як серед керівників органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських голів, їх заступників), так і серед працівників – посадових осіб органів місцевого самоврядування.

На запитання «яким чином ви мотивуєте своїх співробітників», багато хто з керівників не може, на жаль, дати конкретної відповіді, а дехто взагалі підкреслює зайву необхідність мотивувати персонал, оскільки ринок праці, на їхню думку, переповнений бажаючими працювати. Мовляв, в умовах відсутності роботи, наявних вакансій в місцевості, співробітники повинні бути вдячні за саму можливість отримати роботу і в додатковій мотивації не мають потреби. Цікаво, що подібні думки можна було почути від представників різних регіонів України, як центральних, так і східних та західних.

Відповіді посадовців – працівників органів місцевого самоврядування теж показові. Зокрема, на запитання «яка ваша мотивація до роботи в органі місцевого самоврядування?», лише в поодиноких випадках звучить відповідь: «бажання професійного розвитку», «інтерес до роботи». В переважній же більшості надаються відповіді на зразок «в громаді немає іншої нормальної роботи», «безвихідь», «необхідність десь працювати» та подібні.

Як виявилося, питання мотивації працівників органів місцевого самоврядування не є простим та однозначним. Причому основні складнощі здебільшого виникають не в організаційно-технічному плані. Найскладнішим є психологічний фактор, усвідомлення самої необхідності мотивації персоналу, заохочення посадових осіб місцевого самоврядування до якісного виконання ними своїх посадових обов'язків. Тобто, для багатьох керівників, зокрема, сільських, селищних голів до цього часу не є нагальним та очевидним питання мотивації своїх підлеглих.

Водночас, мотивація, на відміну від примусу, зобов'язання та необхідності, значно більше впливає на якість роботи. Людина, яка мотивована до виконання завдання, як показує практика, виконає його набагато якісніше, ефективніше, а часом і швидше, ніж та, яка просто змушена це зробити в силу посадових обов'язків чи необхідності.

Ефективна реалізація функції мотивації потребує усвідомлення того, що спонукає посадовця до праці (мотивів) та чіткого розуміння шляхів спрямування таких чинників в русло досягнення цілей органу місцевого самоврядування та громади.

Аналіз наукових праць з цієї тематики дозволяє говорити про багатозначність та часом розмитість поняття «мотив». Існує багато трактувань, серед яких мотив визначається як усвідомлені підстави, причини трудової діяльності, що спонукають, спрямовують, регулюють трудову поведінку суб’єкта, відбивають певний рівень розвитку його потреб, ціннісних орієнтацій у сфері праці [4, с. 12], вербалізація мети й програми, що дає можливість певній особі розпочати конкретну діяльність [5, с. 175].

Серед мотиваційних чинників для посадових осіб можна виділити так звані матеріальні (фінансова винагорода – заробітна плата, премія тощо), духовні (підвищення професійної компетентності, прояв своїх можливостей та вмінь), виробничо-побутові (комфортний режим праці та відпочинку, мікроклімат в колективі), соціальні (престижність роботи, участь у розв’язанні соціально-значущих проблем).

Мотивація чітко пов’язана з потребами людини. На думку А. Леонтьєва, потреба сама собою не може викликати цілеспрямовану діяльність, вона є передумовою, внутрішньою умовою діяльності. До свого першого задоволення потреба не «знає» свого предмета, він ще повинен бути знайдений. Лише в результаті такого виявлення потреба

набуває своєї наочності, а сприйнятий (уявний) предмет – своєї спонукальної і спрямовуючої функції, тобто стає мотивом [6, с. 13].

Фактично, мотивація виникає із незадоволених потреб і дій, які дають їй поштовх, спонукають до діяльності, що здатна ці потреби задовольнити. При цьому необхідно зважати, на те, що потреби більш високих рівнів не мотивують посадовця (як і будь-якого іншого працівника), поки хоча б частково не задоволені потреби нижчого рівня. Мається на увазі, що ми не можемо говорити про задоволення духовних потреб, поки маємо житлові, фінансові проблеми, відчуваємо себе у небезпеці тощо. Наявність дієвих мотиваційних чинників та стимулів спонукає працівників працювати з більшою самовіддачею, налаштованістю на якість і результат.

Однак, як вже зазначалося вище, значна кількість посадовців не може ідентифікувати свої потреби та мотиви до праці. Тобто, частина їх справжніх мотивів залишається довгий час неусвідомленими. Не є це предметом аналізу і з боку служб управління персоналом та керівників органів місцевого самоврядування. А отже, незнання та нерозуміння подібних мотивів не дозволяє належним чином забезпечити збереження чи розвиток мотивації працівників.

Не приділяється належної уваги і самому процесу заохочення посадових осіб та реалізації комплексу заходів, спрямованих на підвищення їхньої мотивації. І набір інструментів використовується досить обмежений. Найпоширенішою є матеріальна винагорода: зарплата, премія, додаткові виплати, дуже зрідка – оплата деяких визначених витрат, зокрема, телефонного зв'язку. Серед прикладів моральної винагороди – похвала, нагородження грамотою та ін.

До цього часу серед переважної більшості керівників органів місцевого самоврядування превалює думка, що найкращими методами стимулювання посадовців до роботи залишаються преміювання та дисциплінарні стягнення.

Подібні методи використовувалися протягом десятиліть і сучасним керівникам зачасту важко змінити усталену систему та запровадити новий досвід. Командно-адміністративна система так званого «радянського самоврядування», в рамках якої значна частина сучасних посадовців розпочала свою трудову діяльність, наклала значний відбиток на їх подальший професійний розвиток та моделі виконання посадових обов'язків. Відтак, процес опанування культури управління, що притаманна сучасній правовій, демократичній державі та сучасним тенденціям й потребам розвитку суспільства, виявився досить складним та розтягнутим в часі. Наразі, він не завершився і до сьогодні.

Водночас, як зазначає П. Петровський, в контексті демократичного врядування акцент ставиться на цінності залучення особистісних свідомих спонук індивідів до загальної справи, що відповідає потребам їх власного розвитку. Саме така відповідність, на його думку, дає змогу розкрити мотиваційний потенціал окремих людей, надати спільно-необхідній справі мотив самореалізації або, щонайменше, подолати їх апатію, внутрішні бар'єри чи супротив [7].

На сьогодні українське законодавство не дуже детально регулює сферу мотивації та заохочень працівників. Зокрема, питання заохочення розкрито в Кодексі законів про працю України. Наприклад, в статті 143 зазначається, що до працівників підприємств, установ, організацій можуть застосовуватись будь-які заохочення, що містяться в затверджених трудовими колективами правилах внутрішнього трудового розпорядку. Також в статті 145 роз'яснюється, що працівникам, які успішно й сумлінно виконують свої трудові обов'язки, надаються в першу чергу переваги та пільги в галузі соціально-культурного і житлово-побутового обслуговування, при просуванні по роботі тощо [8].

Що ж до спеціального законодавства, то в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» відсутні прямі згадки про мотивацію, заохочення посадових осіб [9]. Однак їх можна побіжно виокремити на підставі тексту законодавчого акта, зокрема, статей, що стосуються основних прав посадових осіб місцевого самоврядування (стаття 9), оплати праці, відпусток та пенсійного забезпечення (стаття 21) та інших. Для порівняння, в новому Законі України «Про державну службу» питання заохочення державних службовців розглянуто більш конкретно. Зокрема, в статті 53 наводяться такі види заохочень: оголошення подяки; нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками; дострокове присвоєння рангу та інші. Подібні заохочення застосовуються до державних службовців за бездоганну та ефективну державну службу, особливі заслуги [10].

Враховуючи обмежений інструментарій засобів мотивації та заохочення працівників, визначений чинним законодавством для органів місцевого самоврядування, останнім фактично надається можливість самостійно врегульовувати ці питання.

Однак, як свідчить практика, більшість з них не мають чіткого сучасного переліку інструментів мотивації. В багатьох органах місцевого самоврядування відсутні колективні договори між адміністраціями та трудовими колективами, й, відповідно, такі додатки до них як правила внутрішнього трудового розпорядку. Саме в них відображається порядок застосування заходів заохочення за успіхи в роботі та дисциплінарного впливу. Ці порядки (переліки), як правило, є типовими. Й серед заохочень, наприклад, найчастіше наводяться вже згадані вище такі як: оголошення подяки, нагородження грамотою, грошова винагорода (надбавки, преміювання), нагородження цінним подарунком, дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному законодавством, подання на нагородження відзнаками органу місцевого самоврядування або виконавчої влади (подяка, почесна грамота тощо), подання на нагородження урядовою нагородою та заохочувальною відзнакою (подяка, почесна грамота тощо), подання на нагородження державною нагородою. Іноді практикується проведення конкурсів на звання «Краща посадова особа місцевого самоврядування».

Водночас, в сучасній управлінській діяльності існує значна кількість видів та засобів ефективної мотивації, й далеко не всі вони напряму пов’язані з фінансовими заохоченнями чи покараннями. Серед них: створення гарних умов роботи, комфорту на робочому місці, організація змістовного дозвілля, підкреслення значущості роботи посадовців, турбота про їхній професійний розвиток (надання можливостей професійного зростання, участі в курсах підвищення кваліфікації, семінарах, майстер-класах тощо). Так звані нематеріальні засоби підвищення мотивації працівників, у поєднанні з фінансовими стимулами здатні дуже суттєво підвищити результативність та ефективність їх праці.

В. Бондар ще у 2012 р. серед напрямів підвищення мотивації посадових осіб, наприклад, наводив такі як: достатнє матеріальне заохочення, моральне стимулювання посадових осіб, підвищення престижу служби в місцевому самоврядуванні, діяльність керівників, вміння мотивувати підлеглих [1]. Майже через 10 років потому подібні напрями не втрачають своєї актуальності. Зокрема, мова йде про ефективність управлінської діяльності, яка напряму пов'язана з вмінням ефективно застосовувати інструменти мотивації до своїх підлеглих.

Новим керівникам органів місцевого самоврядування, необхідно зрозуміти важливість мотивації, її функції в управлінні. Адже, мотивація необхідна для підвищення якості роботи, її продуктивності, формування позитивного психологічного клімату в колективі, зниження плинності кадрів, підвищення лояльності працівників. Ефективність керівника проявляється і в його знаннях щодо того, що саме мотивує працівника. До того ж, таку мотивацію важливо вміти постійно підтримувати.

Не поодинокою є ситуація, коли на роботу приходить дуже мотивований працівник. Однак згодом він стикається з тим, що його ініціативи не підтримуються, виконана ним робота не заохочується, не відзначається та не дає очікуваного результату. Це поступово призводить до зменшення мотивації, її втрати.

Мотивація не є сталою складовою. Відтак, підтримка мотивації працівників – це постійний процес, він не може і не повинен відбуватися хаотично та непродумано. Іноді співробітнику надзвичайно важко сформулювати якусь мотивацію щодо своєї роботи. Спостерігається це якраз тоді, коли тривалий час подібне питання не стояло на порядку денному. До того ж, втратити мотивацію загалом простіше, ніж потім знову відновити її. Отже, набір інструментів мотивації потрібно постійно оновлювати.

Безумовно, в органах місцевого самоврядування не найбільша плинність кадрів, однак і тут найкращі співробітники з часом можуть знайти собі інше місце роботи.

Висновки. Питання мотивації посадових осіб органів місцевого самоврядування наразі не втрачає своєї актуальності. Більше того, нові дослідження та практичні розробки в цьому напрямі є вкрай необхідними. Адже керівники органів місцевого самоврядування наразі ще недостатньою мірою розуміють важливість проблеми, необхідність звернення уваги на питання мотивації працівників. В той же час масштабне оновлення персоналу місцевих рад, їх виконавчих органів, що відбулося в рамках децентралізації, змушує шукати нові підходи та засоби щодо мотивування та заохочення працівників. В іншому випадку є ризики втрати частини мотивованих співробітників, які не так давно обрали для себе службу в органах місцевого самоврядування, або ж перетворення їх на безініціативних посадовців, з низькою ефективністю роботи, втратою до неї інтересу.

Список використаних джерел

1. Бондар В.Д. Мотивація діяльності органів місцевого самоврядування: поняття та основні теоретичні положення. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2012. № 5. [Електронний ресурс]. *Dy.nayka*. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=435
2. Бондар В. Мотивація як чинник підвищення ефективності управління: поняття та основні принципи. *Наукові записки [Національного університету «Острозька академія»]*. 2009. Вип. 1. С. 255–261
3. Гургула Т. Удосконалення системи мотивації праці посадових осіб органів місцевого самоврядування Удосконалення системи мотивації праці посадових осіб органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету.* 2015. № 9. С. 60–70.
4. Семикіна М.В. Соціально-економічна мотивація праці: методологія оцінки ефективності та принципи регулювання. Кіровоград: МАВІК, 2004. 124 с.
5. Обуховский К. Галактика потребностей. Психология влечения человека. СПб., 2003. 296 с.
6. Леонтьев А.Н. Потребности, мотивы, эмоции. М.: МГУ, 1971. 197с.
7. Петровський П. Теоретико-методологічні особливості детермінації державно-управлінської діяльності. *Демократичне врядування: науковий вісник*. 2011. Вип. 7 [Електронний ресурс]. *Lvivacademy.com*. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1 /visnik7/fail/petrovskyj.pdf
8. Кодекс законів про працю України: затверджений Законом № 322-VIII від 10 грудня 1971 р. [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/322-08#Text

9. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні : прийнятий 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

10. Закон України Про державну службу : прийнятий 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text

References

1. Bondar, V.D. (2012). Motyvatsiia diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: poniattia ta osnovni teoretychni polozhennia [Motivation of local government: concepts and basic theoretical provisions.]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development,* 5. *Dy.nayka.com.ua.* Retrieved from http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=435 [in Ukrainian].

2. Bondar, V. (2009). Motyvatsiia yak chynnyk pidvyshchennia efektyvnosti upravlinnia: poniattia ta osnovni pryntsypy [Motivation as a factor in improving management efficiency: concepts and basic principles.]. *Naukovi zapysky Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiia» – Scientific notes National University «Ostroh Academy», 1, 255–261.* [in Ukrainian].

3. Hurhula, T. (2015). Udoskonalennia systemy motyvatsii pratsi posadovykh osib orhaniv mistsevoho samovriaduvannia Udoskonalennia systemy motyvatsii pratsi posadovykh osib orhaniv mistsevoho samovriaduvannia. [Improving the system of motivation of officials of local governments Improving the system of motivation of officials of local governments]. Naukovyi visnyk Odeskoho natsionalnoho ekonomichnoho universytetu – Scientific Bulletin of Odessa National Economic University, 9, 60–70. [in Ukrainian].

4. Semykina, M.V. (2004). Sotsialno-ekonomichna motyvatsiia pratsi: metodolohiia otsinky efektyvnosti ta pryntsypy rehuliuvannia [Socio-economic motivation of work: methodology for assessing efficiency and principles of regulation]. Kirovohrad: MAVIK [in Ukrainian].

5. Obukhovskyi, K. (2003). Halaktyka potrebnostei. Psykholohyia vlechenyia cheloveka [The galaxy of needs. Psychology of human attraction]. SPb. [in Russian].

6. Leontev, A.N. (1971).Potrebnosty, motyvy, emotsyy [Needs, motives, emotions]. M. [in Russian].

7. Petrovskyi, P. (2011). Teoretyko-metodolohichni osoblyvosti determinatsii derzhavno-upravlinskoi diialnosti [Theoretical and methodological features of the determination of public administration]. *Demokratychne vriaduvannia: naukovyi visnyk – Democratic governance: a scientific journal, 7* Retrieved from http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik7 /fail/petrovskyj.pdf [in Ukrainian].

8. Kodeks zakoniv pro pratsiu Ukrainy : zatverdzhenyi Zakonom № 322-VIII vid 10 hrudnia 1971 r. [Code of Labor Laws of Ukraine approved by Law № 322-VII of December 10, 1971]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text [in Ukrainian].

9. Zakon Ukrainy Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : pryiniatyi 21 travnya 1997 r. № 280/97-BP [Law of Ukraine on Local Self-Government in Ukraine from May 21, 1997 № 280/97-BP]. *Zakon.rada.gov.ua.* Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua /laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text [in Ukrainian].

10. Zakon Ukrainy Pro derzhavnu sluzhbu : pryiniatyi 10 hrudnia 2015 r. № 889-VIII [Law of Ukraine On public service from December 10, 2015 № 889-VIII]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text [in Ukrainian].

Розділ ІІ. Історичні та культурологічні аспекти державного управління

УДК 340.15(477.5)“18”:353

Воробей Р.Б.,
кандидат наук із державного управління,
доктор філософії (PhD)
директор Державного архіву Чернігівської області
(Україна, Чернігів), super.vraisa@ukr.net

ЧЕРНІГІВСЬКИЙ ГУБЕРНСЬКИЙ ТА ПОВІТОВІ СТАРОСТИ ПЕРІОДУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

DOI: 10.5281/zenodo.5651583

У статті на прикладі конкретних архівних документів фонду Чернігівського губернського старости наводяться приклади регіональних особливостей функціонування Української Держави періоду гетьманату. Окреслюються основні функції губернського та повітових старост, а також порядок побудови їх взаємовідносин у вирішенні кадрових, фінансових та інших питань на рівні губернії.

В Україні питання формування місцевих виконавчих структур гетьманської України 1918 року в різні роки вивчали: В. Галатир і В. Лозовий, Д. Дорошенко, С. Калитко, С. Коник, О. Мироненко, Р. Пиріг, Т. Марченко, І. Яременко та інші.

***Мета статті** – на базі архівних документів проаналізувати окремі аспекти становлення та визначення кола функціональних обов’язків керівних посад на рівні губерній та повітів – губернських та повітових старост періоду Української Держави на прикладі Чернігівської губернії. Зауважимо, справи фонду Чернігівського губернського старости складаються головним чином з листування Міністерства внутрішніх справ Української Держави з губернським старостою, а також губернського старости з повітовими старостами та міськими і земськими органами місцевого самоврядування з питань фінансового забезпечення, соціально-економічного розвитку губернії.*

***Методологічна основа і методи дослідження**. Поставлені завдання вирішувалися за допомогою комплексу загальних взаємодоповнюючих наукових методів, серед яких: системний; історичний, який дав змогу в динаміці вивчити процеси створення і розвитку інституцій губернських та повітових старост на базі архівних документів Державного архіву Чернігівської області; порівняльний, що застосовувався для визначення окремих аспектів новостворених обов’язків губернських старост тощо.*

***Ключові слова:** гетьманат, Чернігівський губернський староста, повітовий староста, земська управа.*

Vorobey R.B.,
PhD in Pablic Administration,
Director of State Archives of Chernigiv region
(Ukraine, Chernigiv), super.vraisa@ukr.net

Chernihiv province and county ages of the period of the Ukrainian state

The article examines the regional features of the functioning of the Ukrainian State during the Hetmanate period on the example of specific archival documents of the Chernihiv Provincial Starost Fund. The main functions of the provincial and county elders are outlined, as well as the procedure for building their relationship in resolving personnel, financial and other issues at the provincial level.

In Ukraine, the formation of local executive structures of Hetman Ukraine in 1918 was studied in different years by: V. Galatyr and V. Lozovy, D. Doroshenko, S. Kalytko, S. Konik, O. Myronenko, R. Pirig, T. Marchenko, I. Yaremenko and others.

The ***purpose*** *of the article is to analyze some aspects of formation and definition of functional responsibilities of managerial positions at the level of provinces and counties - provincial and county elders of the period of the Ukrainian State on the example of Chernihiv province. It should be noted that the affairs of the Chernihiv Provincial Starost Fund consist mainly of correspondence between the Ministry of Internal Affairs of the Ukrainian State and the Provincial Starost, as well as the Provincial Starost with county starost and city and zemstvo local governments on financial support and socio-economic development of the province.*

Methodological basis and research methods. *The set tasks were solved by means of a complex of the general complementary scientific methods, among which: system; historical, which made it possible to study in dynamics the processes of creation and development of institutions of provincial and county elders on the basis of archival documents of the State Archives of Chernihiv region; comparative, which was used to determine certain aspects of the newly created responsibilities of provincial elders, etc.*

Key words: *hetmanate, Chernihiv provincial headman, county headman, zemstvo administration.*

Постановка проблеми. Історичний досвід державотворення України в різні історичні періоди є завжди корисним для розуміння шляхів сучасних процесів реформування. У період правління гетьмана Скоропадського відбувалася спроба відродження української державності. У цей достатньо невеликий за хронологією час, квітень-грудень 1918 року, в Україні формується вертикаль влади, що була спрямована на встановлення більшого контролю за діяльністю земств та міських дум. Така жорстка політика щодо демократичних структур призводила до зменшення можливостей самостійної діяльності територіальних громад, що викликало певне незадоволення в суспільстві. Особливо цікавий цей досвід на сучасному етапі Українського державотворення, коли відбувається реформування місцевих органів влади з отриманням як більш широких повноважень і фінансових можливостей, так і з набуттям значно більшої відповідальності перед мешканцями громад.

Виклад основного матеріалу. У квітні 1918 р. на скликаному за ініціативою «Союзу земельних власників» з'їзді українських хліборобів в Києві було проголошено *Гетьманом України Павла Скоропадського.*

Для періоду гетьманства характерним є розвиток інституту *державної служби*. Всі, хто перебував чи вступав на державну службу, а також військові й судді мали принести «урочисту обітницю» на вірність Українській Державі.

У губерніях, повітах призначалися *старости,* яким належала вся повнота влади на місцях, поновлювався колишній інститут земських начальників, утворювалися повітові та губернські ради у сільських справах. Зауважимо, що губернський староста в Українській Державі 1918 року – це назва глави адміністрації губернії, який призначався гетьманом.

10 серпня 1918 р. було затверджено закон про штати та склад управлінь губернських і повітових старост та асигнування на їх утримання [8]. Канцелярії губернаторів перейменовувалися на управління губернських старост.

Одним із напрямів діяльності інституту губернських старост стало посилення контрольно-розпорядчих функцій старост, внаслідок чого вони «перетворилися на маленьких гетьманів на місцях» [3, с. 326]. Міськими і земськими справами в губернії займалася Канцелярія губернського старости.

Чернігівський губернський староста підпорядковувався Міністерству внутрішніх справ; у повітах Чернігівської губернії були створені повітові старости: Городнянський, Кролевецький, Новозибківський, Конотопський, Козелецький, Путивльський, Суражський, Рильський, Новгород-Сіверський, Чернігівський, Остерський, Глухівський, Борзенський, Стародубський, Сосницький, Ніжинський.

Чернігівський губернський та земські старости припинили свою діяльність у грудні 1918 р. разом із припиненням існування уряду гетьмана Скоропадського.

В Державному архіві Чернігівської області зберігаються документи фонду «Чернігівський губернський староста Української держави», що містять як загальнодержавні директиви щодо етапів будівництва нового устрою держави, так і управлінські документи місцевого рівня. Це – циркуляри Міністерства внутрішніх справ, постанови Ради Міністрів, затверджені гетьманом Скоропадським, циркуляри Чернігівського губернського старости і Чернігівського губернського комісара, листування з повітовими земськими управами і повітовими старостами про призначення пенсій і інших соціальних виплат, про затвердження кошторисів на міські потреби, про організацію роботи міліції у повітах і містах, про вибори в земські повітові управи, списки службовців канцелярій повітових старост тощо.

Перший за хронологією документ цього періоду, що зберігається в архіві, датований 31 травня 1918 р. Це – циркуляр Чернігівського губернського старости, адресований земським управам і міським громадським управлінням Чернігівської губернії щодо необхідності терміново надати чіткі і повні дані про необхідне фінансування на потреби установ всеукраїнських спілок міст і земств, що відали справами громадського призріння, а також про необхідну кількість коштів для видачі субсидій органам міського і земського самоуправління для справ громадського призріння. Окрім того, у циркулярі було висловлено побажання надати список установ органів попечительства і окреслити коло їх діяльності [9, арк. 1].

Наступний документ від 28 червня 1918 р., стосується він питань медичного забезпечення Чернігівської губернії. Це – циркуляр Чернігівського губернського старости Української держави земським управам і міським громадським управлінням Чернігівської губернії про необхідність термінового надання інформації, запитуваної міністром народного здравія Української держави щодо фінансових потреб губернії на утримання медичних установ губернії. «Просимі дані необхідно отримати у можливо найближчий час, бо від їх надання в Міністерство залежить отримання засобів на існування таких установ» [2, арк. 27].

Низка документів фонду врегульовує порядок звернень міських та земських органів самоврядування до Міністерства внутрішніх справ. Прикладом може бути Обіжник департаменту самоврядування Міністерства внутрішніх справ від 21 червня 1918 року до Чернігівського губернського старости з приводу того, що місцеві органи самоврядування звертаються до департаменту безпосередньо з різноманітними проханнями, що не відповідає порядку звернень до органів вищого рівня. В Обіжнику міститься прохання всі звернення спочатку направляти до губернського старости для узагальнення, а потім повним комплектом документів з поясненнями і заключенням старости у 14-ти денний термін направляти до Міністерства внутрішніх справ [9, арк. 9].

У свою чергу, губернський староста звертається циркуляром від 28 червня 1918 р. до земських управ і міських громадських управлінь щодо порушення ними порядку звернень до вищих органів влади, наголошуючи на тому, що відповідно до статті 85 Закону від 9 червня 1917 р. про зміни положення про губернські і повітові земські установи і статті 81 закону 21 вересня 1917 р. про зміни міського положення, постанови земських зібрань і міських дум, які потребують затвердження міністра внутрішніх справ, повинні бути представлені йому губернськими старостами з їх власним заключенням у двотижневий термін з часу їх

отримання. «Насправді, органи місцевого самоврядування Чернігівської губернії часто надсилають документи, минуючи губернську владу, що є неприпустимим» [9, арк. 7].

Міністерство внутрішніх справ опікувалося також питаннями цільового використання державних коштів на рівні губерній. Для прикладу наведемо документ – Обіжник департаменту місцевого самоврядування Міністерства внутрішніх справ «До всіх губерніяльних старостів і мійських отаманів» від 12 серпня 1918 р., в якому йдеться про те, що за інформацією міністра юстиції, деякі земства відмовляються від виплати коштів мировим суддям на наймання помешкань для облаштування камер та житла. Тому міністр внутрішніх справ звертається до губернських старост з проханням зробити всім «земським самоврядуванням» відповідні розпорядження гостро дотримуватися статті 10 Прстанови Тимчасового Уряду від 4 травня 1917 р., де зазначено, щоб «припинити відпуск із Державної скарбниці грошей на наймання помешкань і камер мирових суддів в губерніях Київській, Подільській і Волинській, переклавши обов'язки по задоволенню цих суддей вказаним постачанням на місцеві мійські та земські установи на загальних умовах, котрі зазначені в примітці 2 до додатку 5 статті 238 «Учреждения судебных установлений» Т.16. Ч.1 [9, арк. 27].

Одними з пріоритетних питань діяльності губернських старост вважалися збір та аналіз статистичних даних соціально-економічного, демографічного, культурно-освітнього стану губернії. Зауважимо, що діяльність та склад документів Чернігівського губернського статистичного комітету на початку ХХ століття заслуговують значної уваги, насамперед через змістовність і різноманітність статистичної інформації. Тому серед документів фонду Чернігівського губернського старости зустрічається достатньо велика кількість листування відділу по земським і міським справам Чернігівського губернського старости з органами місцевого самоврядування з приводу надання «печатных статистических обследований или материалов, касающихся численности и состава населения и социального, экономического и санитарного положения и т.п.» (6 жовтня 1918 р.) [9, арк. 37].

Велася статистична інформація також щодо штатної чисельності земських і міських управ, як наприклад, за наступними критеріями: «з кількох членів складається міська управа; чи члени суть по виборам (коли відбувся їх вибір); чи члени суть по призначенню (ким призначені і коли); освітній ценз членів управи і їх соціальне становище; скільки і які відділи входять в склад управи; хто керує кожним відділом, з якою освітою; з кількох осіб складається канцелярія кожного відділу» [9, арк. 40].

На відповідальності губернських старост знаходилися в більшості і майнові питання, зокрема, що стосувалися майна «військового часу». 19 червня 1918 р. на губернських старост був розісланий документ, затверджений гетьманом Скоропадським, що має назву «Обов'язкова постанова Головноуповноваженого по управлінню і ліквідації інституцій та організацій військового часу», ухвалена Радою Міністрів 18 червня 1918 р. Постанова визначала, що «1. Ніяке майно інституцій та організацій військового часу, які отримували кошти з військового фонду, а саме: земського союзу, союзу міст, земгора, господарських та інженерних інституцій військового відомства шляхів, а також Центрального військового промислового комітету не може бути ні продано, ні передано, ні вивезене з складів і взагалі з місць, де це майно знаходиться без мого дозволу, або без дозволу призначених мною уповноважених. 2. Усякий продаж, передача і вивіз вищезазначеного майна, що переводяться в даний момент на території Української держави, мають бути негайно припинені. 3. Особи, винні в порушенні обов'язкової постанови, підлягають арештові до 6 місяців або грошовій карі до 30000 карбованців, крім можливої відповідальності по уголовних законах. 4. Пропоную губерніальним, повітовим старостам, а також комендантам мати догляд за виконанням цієї постанови, повідомляючи негайно по телеграфові про порушення її» [9, арк. 44].

Кадрові питання на території губернії також вирішувалися за дозволом чи погодженням губернського старости. Для прикладу та підтвердження маємо декілька архівних документів, що демонструють процедуру звільнення та прийняття на посаду члена Чернігівської Губернської земської управи. Так, 5 жовтня 1918 р. голова Чернігівської губернської земської управи звертається листом до Чернігівського губернського старости з повідомленням, що відповідно до заяви члена управи А.А. Барановського про звільнення його з посади, управа, керуючись законом Українського Уряду від 16 вересня 1918 р., на колегіальному засіданні 5 жовтня 1918 р. постановила звільнити А.А. Барановського від посади члена управи, про що було повідомлено губернському старості та висловлено прохання про затвердження цієї постанови. При цьому направлялася виписка з журналу Чернігівської губернської земської управи про звільнення за підписом голови Управи [6, арк. 3, 6]. На що Чернігівський губернський староста надіслав письмове погодження від 17 жовтня 1918 р. за своїм підписом [6, арк. 5]. А вже 22 жовтня 1918 р. Чернігівська губернська земська управа звертається до губернського старости з проханням про затвердження призначення членом правління губернської земської каси дрібного кредиту Б.М. Веріго, додаючи до листа його послужний список та виписку з журналу Чернігівської губернської земської управи від 21 жовтня 1918 р. про обрання його на посаду. 26 жовтня 1918 р. Чернігівський губернський староста затвердив це призначення [6, арк. 5].

Губернські старости вирішували і питання підвищення чиновникам окладів чи виділення одноразової допомоги на рівні губерній. В Державному архіві Чернігівської області зберігається справа Чернігівського губернського правління «Про выдачу пособий чиновникам подведомственных учреждений губстарост», що розпочинається з документу від 14 червня 1918 р., направлений на Чернігівського губернського старосту з департаменту загальних справ Міністерства внутрішніх справ. У листі зазначалося, що до Міністерства внутрішніх справ надходять звернення «про скрутне матеріальне становище в деяких губернських і повітових інституціях урядовців, одержуючих малу місячну платню, не відповідаючу дорожнечі на предмети першої необхідності» [7, арк. 2]. У даному випадку було запропоновано надіслати списки урядовців всіх підлеглих інституцій з метою виділення одноразової допомоги із зазначенням назви посади, розміру місячної платні, з якого року на посаді, коли і в якому розмірі раніше надавалася допомога і з яких коштів, а також пропонований розмір допомоги. У цій справі зібрані пропозиції з губернських та повітових установ за вказаними параметрами, що надійшли на ім’я Чернігівського губернського старости. Ця справа цікава не тільки фактом порушення питання підвищення матеріального забезпечення чиновників державних установ, а ще й тим, що можно проаналізувати персональний склад працівників названих установ.

Ряд документів фонду Чернігівського губернського старости дозволяє прослідкувати процеду підвищення окладів для чиновників Чернігівської губернської земської управи. Спочатку відбулося засідання управи, на якому було розглянуто ходатайство чиновників щодо підвищення окладів через значне здорожчання предметів першої необхідності, про що детально записано у журналі Чернігівської губернської земської управи від 1 листопада 1918 року. Після наведення конкретних прикладів підвищення цін на різного роду продуктів, управа прийняла постанову про підвищення окладів, про що із супровідним листом направила клопотання про її затвердження на адресу Чернігівського губернського старости, на яке листом від 6 листопада отримала позитивну відповідь [6, арк. 14–16].

З Чернігівським губернським старостою узгоджували практично усі питання забезпечення життєдіяльності на території повітів повітові старости. Це стосувалося як економічного блоку питань, так і суспільно-політичного аспекту. Наприклад, серед листування Чернігівського губернського старости з повітовими старостами знаходимо цікаву інформацію про політичні погляди деяких осіб, обраних в дільничні та мирові судді Рильського повіту

Чернігівської губернії. Рильський повітовий староста звертається до губернського старости з проханням про звернення до міністра юстиції щодо визнання виборів суддей недійсними через те, що вибори були проведені «под влиянием и давлением Рыльской Советской власти» і, як виявилося, деякі їз суддей мали активну діяльність в роботі органів радянської влади. До звернення надається список осіб,обраних у грудні 1917 року у судді черговими Рильськими повітовими земськими зборами (документ датований 8 липня 1918 р.) [4, арк. 22–23].

Інший документ, від 24 липня 1918 р., стосується питання фінансової допомоги з боку губернії, в данному випадку, Стародубському повіту. Стародубський староста звертається до Чернігівського губернського старости з проханням про виділення додаткового фінансування на утримання в повіті лікарень і обслуговування телефонного зв'язку, на що від губернського старости надійшла позитивна відповідь [5, арк. 40–41 зв.].

Погодження губернського старости потребувало навіть таке питання, як можливість продовження курсів підготовки вчителів народних класів у Кролевецькому повіті за рахунок коштів, виручених від продажу спирту. Таке рішення було прийнято постановою Кролевецької повітової земської управи і разом з копією протоколу її засідання направлене клопотання на ім'я губернського старости про його погодження [4, арк. 17–19 зв.].

Зауважимо, що з боку губернських служб здійснювався постійний контроль щодо виконання повітових кошторисів та витрачання коштів, адже копії кошторисів повітових земств Чернігівської губернії надсилалися на канцелярії губернського старости, що зводило до мінімуму можливість самоврядних органів самостійного використання коштів та прийняття відповідних рішень [1].

Висновки. Отже, на прикладі документів фонду Чернігівського губернського старости Української Держави наводяться окремі функції цього нововведеного інституту влади гетьманського періоду в історії Української Держави. Переконуємося у значному посиленні контролю з боку губернських структур по відношенню до самоврядних. Вбачаємо прагнення розбудувати ефективну модель місцевого управління шляхом усунення демократичних органів місцевого самоврядування та створення сильної авторитарної влади, у тому числі через впорядкування структури місцевих управлінських установ, вирішення питання їх штатів, розширення повноважень губернських старост, які були представниками уряду в регіонах та здійснювали вищу адміністративну владу.

Список використаних джерел

1. Копии смет расходов и доходов, перечень прихода и расхода, раскладка, объяснительная к ним записка и смета специальных капиталов Стародубского уездного земства Черниговской губернии на 1918 год. *Держархів Чернігівської області*. Ф. 1785. Оп. 1. Спр. 107. 94 арк.

2. Копии циркуляров Министерства Внутренних Дел и Черниговского губернского старосты: о работе органов местного самоуправления, о выдаче материальной помощи школьникам и другие вопросы. *Держархів Чернігівської області*. Ф. 1785. Оп. 1. Спр. 1. 35 арк.

3. Мироненко О. Національне владування в губерніях, повітах, містах і волостях Української держави. *Мала енциклопедія етнодержавознавства*. К.: «Генеза»; «Довіра», 1996. С. 326–328.

4. Переписка с уездными старостами Черниговской губернии: об упразднении арестного дома в г. Конотопе, о курсах для подготовке учителей народних школ, о выборах мировых судей, о переселении волости из м. Воронежа в с. Локотки Глуховского уезда, об организации милиции и другим вопросам. *Держархів Чернігівської області*. Ф. 1785. Оп. 1. Спр. 48. 57 арк.

5. Переписка с Черниговской казенной палатой, губернським старостой, Рыльским уездным старостой, департаментом местного самоуправления и др. о выборах представителя губернського земства в совет местного отдела государственного земельного банка, взыскании с

волосных сборщиков недоимок подоходного, промислового и других государственных налогов, сборов и пошлин; о разрешении Рыльской земской управе использовать денежные средства губернской управы и др. *Держархів Чернігівської області*. Ф. 1785. Оп. 1. Спр. 84. 90 арк.

6. Протоколы заседаний Черниговской земской управы. Переписка с Черниговским губернским старостой о прибавке содержания служащим, об увольнении некоторых чинов управы и др. *Держархів Чернігівської області*. Ф. 1785. Оп. 1. Спр. 39. 24 арк.

7. Списки служащих уездных старостатов Черниговской губернии и чиновников державной варты. *Держархів Чернігівської області*. Ф. 1785. Оп. 2. Спр. 2. 233 арк.

8. Українська Держава (квітень – грудень 1918 року). Документи і матеріали. У двох томах. / Упоряд. Р. Пиріг (керівник) та ін. К.: Темпора, 2015. Т. 1. 790 с.; Т. 2. 442 с.

9. Циркуляры департамента местного самоуправления, Черниговского губернського старосты и других: о запрещении отдельным відомствам заключать торгове соглашения с Советской Россией вплоть до установления такового мирной делегацией и Советом Министров Украины; о запрещении продажи имущества ликвидированных учреждений военного времени; о предоставлении права земским управам призводить рас кладку и расчеты поземским денежным и натуральным повинностям, ввиду невозможности созыва земских собраний и др./ *Держархів Чернігівської області*. Ф. 1785. Оп. 1. Спр. 3. 44 арк.

References

1. Kopii smet rashodov i dohodov, perechen prihoda i rashoda, raskladka, obysnitelnay k nim zapiska i smeta spezialynih kapitalov Starodubskogo uezdnogo zemstva Chernigovskoy gubernyy na 1918 god. [Copies of estimates of expenses and incomes, the list of income and expenses, the layout, the explanatory note to them and the estimate of special capitals of the Starodub district zemstvo of the Chernihiv province for 1918.] Derzharkchiv Chernihivskoyi oblasti [State Archive of Chernihiv oblast]. F. 1785. Op.1. Spr. 107. 94 ark. [in Russian].

2. Kopii tsyrkulyarov Ministerstva Vnutrennix Del i Chernigovskogo starosty: o rabote organov mestnogo samoupravleniy, o vidache materialnoy pomoszci shkolnikam i drugie voprosy [Copies of circulars of the Ministry of Internal Affairs and the Chernihiv provincial headman: on the work of local governments, on the issuance of material assistance to schoolchildren and other issues]. Derzharkchiv Chernihivskoyi oblasti [State Archive of Chernihiv oblast]. F. 1785. Op. 1. Spr. 1. 35 ark. [in Russian].

3. Mironenko, O. (1996). Nazionalyne vladuvanny v guberniyh, povitah, mistah i volostyah Ukrainskoy Derzavy. *Mala enziklopediy etnderzavoznavstva – Small encyclopedia of ethno-state studies.* K.: “Geneza”; “Dovira”, 326–328. [in Ukrainian].

4. Perepiska s uezdnymi starostami Chernigoskoy gubernii; ob uprazdnenii arestnogo doma v g. Konotope, o kursax uchiteley narodnyx shkol, o viborax mirovix sudey, o pereselenii volosti iz m. Voroneza v s. Lokotki Gluxovskogo uezda, ob organizatsii militzii i drugim voprosam. [Correspondence with the county elders of the Chernihiv province: on the abolition of the detention center in Konotop, on training courses for teachers of public schools, on the election of justices of the peace, on the relocation of the parish from Voronezh to the village Lokotki of Glukhov uyezd, about the organization of militia and other questions]. Derzharkchiv Chernihivskoyi oblasti [State Archive of Chernigiv oblast]. F. 1785. Op.1. Spr. 48. 57 ark. [in Russian].

5. Perepiska s Chernigoskoy kazennoy palatoy, gubernskim starostoy, Rylskim uezdnim starostoy, departamentom mestnogo samoupravleniy i dr. o vyborax predstavitely gubernskogo zemstva v sovet mestnogo otdela gosudarstvennogo zemelynogo banka vzyskanii s volosnykh sborshchikov nedoimok podokhodnogo, promislovogo i drugikh gosudarstvennykh nalogov, sborov i poshlin; o razreshenii Rylskoy zemskoy uprave ispolzovat denezhnyye sredstva gubernskoy upravy i dr. [Correspondence with the Chernihiv State Chamber, the provincial headman, the Rylsk district headman, the department of local self-government, etc. on the election of a representative of the provincial zemstvo to the advace of the local department of the state land bank, collection of income, industrial and other state taxes, fees and duties; on the permission of the Rylsk zemstvo administration to use funds of the provincial administration, etc]. Derzharkchiv Chernihivskoyi oblasti [State Archive of Chernigiv oblast]. F. 1785. Op.1. Spr. 84. 90 ark. [in Russian].

6. Protokoly zasedaniy Chernyhovskoy zemskoy upravy. Perepyska s Chernyhovskym hubernskym starostoy o prybavke soderzhanyya sluzhashchym, ob uvolnenyy nekotorykh chynov upravy y dr. [Minutes of meetings of the Chernihiv Zemstvo. Correspondence with the Chernihiv provincial headman about the increase of the maintenance to employees, about dismissal of some ranks of council, etc.] Derzharkchiv Chernihivskoyi oblasti [State Archive of Chernigiv oblast]. F. 1785. Op.1. Spr. 39. 24 ark. [in Russian].

7. Spysky sluzhashchykh uezdnykh starostatov Chernyhovskoy hubernyy y chynovnykov derzhavnoy varty. [Lists of employees of county elders of the Chernihiv province and officials of the state guard]. Derzharkchiv Chernihivskoyi oblasti. [State Archives of Chernihiv region]. F. 1785. Op. 2. Spr. 2. 233 ark. [in Russian].

8. Pyrih, R. (Ed.). (2015). Ukrayinska Derzhava (kviten – hruden 1918 roku). Dokumenty i materialy. U dvokh tomakh. [Ukrainian State (April – December 1918). Documents and materials. In two volumes. / Order. R. Pyrih (supervisor)]. K.: Tempora. Vol. 1. 790 p.; Vol. 2. 442 p.

9. Tsyrkulyary departamenta mestnoho samoupravlenyya, Chernyhovskoho hubernskoho starosty y druhykh: o zapreshchenyy otdelnym vidomstvam zaklyuchat torhove sohlashenyya s Sovetskoy Rossyey vplot do ustanovlenyya takovoho myrnoy delehatsyey y Sovetom Mynystrov Ukrayny; o zapreshchenyy prodazhy ymushchestva lykvydyrovannykh uchrezhdenyy voennoho vremeny; o predostavlenyy prava zemskym upravam pryzvodyt ras kladku y raschety pozemskym denezhnym y naturalnym povynnostyam, vvydu nevozmozhnosty sozyva zemskykh sobranyy y dr. [Circulars of the Department of Local Self-Government, Chernihiv Provincial Starost and others: on the prohibition of certain agencies to conclude trade agreements with Soviet Russia until the establishment of such a peaceful delegation and the Council of Ministers of Ukraine; on the prohibition of the sale of property of liquidated wartime institutions; on granting the right to zemstvo administrations leads to the distribution and calculations of zemstvo monetary and in-kind duties, due to the impossibility of convening zemstvo assemblies, etc. of the State Archives of the Chernihiv region]. Derzharkhiv Chernihivskoyi oblasti. [State Archive of Chernigiv oblast]. F. 1785. Op.1. Spr. 3. 44 ark. [in Russian].

УДК 91 (477.51) «17-18»

Казіміров Д.В.,
кандидат історичних наук,
начальник навчально-методичного відділу
Чернігівського регіонального центру підвищення
кваліфікації (Україна Чернігів), dvk_dm@ukr.net

ФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ ТА СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ МЕНСЬКОЇ СОТНІ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XVII – XVIII СТ.

DOI: 10.5281/zenodo.5652152

Пропоноване дослідження має на меті охарактеризувати процес формування території та управління Менської сотні Чернігівського полку в другій половині XVII – у XVIII ст. Методологічно робота побудована на поєднанні мікроісторичного та антропологічного підходів. Застосування історико-генетичного, історико-порівняльного та просопографічного методів дозволило проаналізувати не лише структуру владних інституцій, а також охарактеризувати походження, службову кар'єру та родинні зв'язки їхніх керманичів.

Автором простежено процес становлення території сотні та мережі населених пунктів, проаналізовано склад та діяльність менського сотенного правління. Насамперед для нього була характерна часта зміна сотників у другій половині XVII ст. та відсутність осавула у складі сотенної старшини. Якщо в XVII ст. на уряд сотника потрапляли вихідці з Правобережної України, то потім всі вони мали виключно місцеве походження. Решта представників сотенного уряду також походили з місцевого козацтва. Посаду сотника найдовше обіймали представники старшинського роду Сахновських, яка фактично переходила у

спадок від сина до батька. Також вони отримали посади в Чернігівській полковій адміністрації та тривалий час очолювали земський суд Менського повіту.

Діяльність сотенного уряду була спрямована здебільшого на виконання функцій військового управління (забезпечення участі козацьких команд сотні у військових походах, постачання продовольства до війська, ремонт оборонних споруд). Водночас він мав повноваження і досить «мирного» характеру: проведення слідств та ревізій, документальне оформлення операцій з нерухомим майном, організація навчання козацьких дітей тощо. Віднайдені документи свідчать і про численні зловживання сотенних урядовців, по'вязані зі встановленням незаконних грошових зборів, маніпуляціями з козацькими реєстрами, хабарництвом та ін. Загалом проаналізовані характеристики свідчать про досить типовий, та водночас унікальний, характер існування Менської сотні серед інших подібних структур Гетьманщини.

Ключові слова: *Менська сотня, менський сотник, сотенний уряд.*

Kazimorov D.V.,
Candidate of Historical Sciences,
head of the educational and methodical department,
Regional Centre of Advanced Training,
(Ukraine, Chernihiv), dvk_dm@ukr.net

Formation of territory and management system of
Mena sotnya in the second half of XVII – XVIII centuries.

The proposed study aims to characterize the process of formation of the territory and management of the Mena sotnya of the Chernihiv Regiment in the second half of the XVII–XVIII centuries. Methodologically, the work is based on a combination of microhistorical and anthropological approaches. The use of historical-genetic, historical-comparative and prosopographic methods allowed to analyze not only the structure of government institutions, but also to characterize the origin, career and family ties of their leaders. The author traces the process of formation of the territory of the hundred and the network of settlements, analyzes the composition and activities of the Mena sotnya goverment. First of all, it was characterized by frequent changes of centurions in the second half of the XVII century. and the absence of an osavul in the ranks of a hundred sergeants. If in the XVII century the government of the centurion came from the Right Bank of Ukraine, then all of them were of exclusively local origin. The rest of the representatives of the hundredth government also came from the local Cossacks. The position of captain was held for the longest time by representatives of the Sakhnovsky family of officers, which in fact was inherited from son to father. They also received positions in the Chernihiv Regiment Administration and for a long time headed the Zemsky Court of Mena County.

The activities of the hundredth government were aimed mainly at performing the functions of military management (ensuring the participation of Cossack teams of hundreds in military campaigns, supplying food to the army, repairing fortifications). At the same time, he had powers of a rather "peaceful" nature: conducting investigations and audits, documenting real estate transactions, organizing the education of Cossack children, and so on. The found documents also testify to numerous abuses of hundreds of government officials related to the establishment of illegal monetary fees, manipulation of Cossack registers, bribery, etc. In general, the analyzed characteristics testify to a rather typical, and at the same time unique, nature of the existence of the Mena sotnya among other similar structures of the Hetmanate.

Key words: *Mena sotnya, Mena sotnyk, sotnia government.*

Постановка проблеми. Доба Гетьманщини увійшла в історію України як один із найвизначніших етапів державного будівництва. Військо Запорозьке, народжувалося в умовах безперервних воєн, тому його адміністративно-територіальний устрій, система владних інституцій, суспільні відносини та зрештою спосіб життя більшості населення були зорієнтовані

в першу чергу на потреби військового часу. Мілітарна спрямованість територіальної організації та владної системи була невід'ємною складовою Гетьманщини впродовж всього її існування.

Становлення адміністративно-територіального устрою на сучасному етапі спонукає до пошуку оптимальних моделей організації влади на місцях та повернення до власних, а не накинутих ззовні, традицій. Одним з таких прикладів є сотенно-полковий устрій Української козацької держави. Як відомо, більшість сучасних центрів територіальних громад (міста та селища) – це не що інше, як колишні сотенні містечка та села часів Гетьманщини. Власне цим ізумовлюється увага до Менської сотні Чернігівського полку.

Тому в нашій студії ставимо за ***мету*** простежити її становлення та існування як адміністративно-територіальної одиниці, склад та діяльність сотенного уряду.

Аналіз досліджень та публікацій. Дослідження адміністративних одиниць та владних інституцій Гетьманщини тривають майже півтора століття. В роботах М. Костомарова, О. Лазаревського, М. Максимовича, В. Модзалевського висвітлюються процеси формування території окремих полків та сотень, біографії та діяльність їхніх керманичів. Адміністративний статус, соціальна структура населення, земельні відносини та господарське життя сотень розглядаються в дослідженнях М. Ткаченка, П. Федоренка та С. Шамрая [20; 23; 30; 49; 52; 72].

У другій половині XX ст. питання діяльності полкових та сотенних правлінь розроблялися у працях В. Дядиченка, сюжети до історії окремих сотень висвітлюються у роботах В. Борисенка, О. Компан, О. Путра та ін. [2; 13]. На сучасному етапі адміністративно-територіальний устрій Гетьманщини, організація управління в полках та сотнях, виборів їхніх очільників аналізуються у працях В. Горобця, О. Гуржія, В. Панашенко, О. Репана, В. Смолія, В. Степанкова, Т. Чухліба. Зокрема, в них представлені яскраві сюжети з особистого життя та службової кар'єри сотників, їхніх зловживань, протистоянь з полковою та гетьманською владою, наприклад про одіозного новгород-сіверського сотника Федора Лісовського або очільника Новомлинської сотні Григорія Шишкевича [4; 7-8; 32-33; 39; 46].

Виклад основного матеріалу. Становлення полково-сотенного устрою на Чернігово-Сіверщині розпочалося з початком Національно-Визвольної революції влітку 1648 р. На теренах колишнього Чернігівського воєводства утворюються Чернігівський, Ніжинський та Прилуцький полки [42, с. 90]. Водночас, за спостереженнями істориків, перебіг цих процесів у 1648–1654 рр. відзначався деякою хаотичністю через відсутність усталених козацьких традицій в регіоні та бурхливу військово-політичну ситуацію. З огляду на неї та з метою виконання певних бойових завдань гетьман та його соратники переформатовували існуючі та утворювали нові полки та сотні.

Схожа ситуація склалася і з Менською сотнею. Про неї відсутні прямі згадки в джерелах за перші роки війни. Її немає серед сотень Чернігівського або Ніжинського полків в реєстрі Війська Запорозького 1649 р. Однак, на думку дослідників, зафіксований в ньому поділ на сотні є досить умовним. Приміром, реєстр не зафіксував жодної сотні на північ або захід від Чернігова, окрім Полкової, що навряд чи відповідало реальному стану справ [6; 38]. У 1649–1651 рр. згадується менський сотник Онисько (Онисим) Максимович Дорошенко, відомий як покозачений шляхтич [15, с. 351]. Наступні опосередковані свідчення знаходимо у конфесатах (протоколах допитів) полонених повстанців за 1651 р. Зокрема, в конфесаті селянина Молошана з Бобруйщини від 24 березня 1651 р., який влітку попереднього року (1650 р.) був заробітках на «Чернігівщині і Седнівщині», повідомлялося, що до Чернігівського полку, окрім Чернігова, належали Мена, Седнів, Любеч та Борзна [25, с. 14]. В наступній конфесаті говорилося про те, що після поразки козацьких військ під Лоєвом влітку 1651 р., в замку Чернігова закріпилися вцілілі загони козаків з Борзни, Батурина, Мени та інших міст Чернігівського та Ніжинського полків [24, с. 34].

На підтримку тези про існування Менської сотні у початковий період війни може свідчити той факт, що сотня формувалася на основі Менської волості з центром у м. Мена. Її власники – кокенгаузький староста Зигмунт Казановський та коронний підкоморій Адам Казановський (1623–1645), а потім – чернігівський каштелян, київський воєвода Адам Кисіль здійснювали активну колонізаційну діяльність. Внаслідок неї станом на 1640-ві рр. сформована мережа населених пунктів майбутньої Менської сотні. Припускається, що на той час Мена вже мала статус міста. Тут було збудовано дві системи укріплень – міські та окремий замок, де знаходилось помешкання Киселя. Водночас повідомлялося про існування у Мені замкового суду, ратуші, двох церков, ковальського, кравецького та шевського цехів [17, с. 294– 295].

Власне про них та Менську сотню в цілому йдеться у «Присяжних книгах Ніжинського полку 1654 р.». Стольник Михайло Дмитрієв і піддячий Степан Федоров, які у 20 лютого 1654 р. приводили до присяги московському царю Олексію Михайловичу населення Мени та сотні, залишили детальний опис менської фортеці та її церков. У складі Менської сотні вони зафіксували села Куковичі, Макошин, Дягова та Бабичі (Баба). У «Присяжних книгах» подані перші докладні відомості про сотенну старшину та населення Менської сотні. Згадуються сотник Степан Данилович, осавул Богдан Найденовський, хорунжий Прокіп Богданов та писар Семен Мартинович. У складеному московськими представниками реєстрі налічувалося 374 козаки та 18 отаманів. Два козаки з цього переліку – Василь Пазуха та Мисько Адаменко раніше служили боярами в Адама Киселя. Також в документі переписані 490 міщан [17, с. 268, 294–295; 35, с. 250, 254].

В 1662 р. згадується менський сотник Василь Софонович Сахновський, який у Присяжних книгах 1654 р. позначений як козак Бабського куреня [17, с. 44]. Наступний більш менш повний склад сотенного правління зафіксований у 1672 р. Однак за цей рік сотник мінявся тричі. Спершу на цій посаді згадувався Роман Корсун, потім – Тарас Левченко. Василь Сахновський тепер став городовим отаманом. Разом з менським війтом Степаном Кир'яновим вони показані серед інших старшин під час присяги в Батурині у березні 1672 р. після арешту гетьмана Дем'яна Ігнатовича [1, с. 819]. У тому ж році сотенний уряд отримав Федір Ониськович Дорошенко, син менського козака Онисима Дорошенка, згаданого в 1654 р. [17, с. 332; 36, с. 250]. Федір Дорошенко 17 червня 1672 р. був присутній на раді у Козачій діброві при обранні гетьмана Івана Самойловича. Разом з іншими сотниками Чернігівського полку підписував Конотопські статті [1, с. 909; 50, с. 591]. У 1676 р. старшина та козацтво Гетьманщини присягали наступному царю Федору Олексійовичу. Уряд менського сотника отримав Михайло Вуйченко. Городовим отаманом залишався Василь Сахненко (Сахновський). Сотенним писарем був Михайло Скибацький, а хорунжим – Потап Ващенко. Окрім сотенної старшини Менської сотні, у списку зазначені 23 курінні отамани від товариства Мени та сіл сотні [40, арк. 240 зв.].

У 1681 р. менським сотником згадувався Габриель Гуринович, який походив з родини менського козака Ониська Гуриновича. Відомо, що він мав млин на р. Бреч, де за часів гетьманування Івана Самойловича заснував слобідку Габриєлівку та Бориловку. 20 липня 1689 р. Гуринович продав млин та ставок переяславському полковнику Леонтію Полуботку. Також він заснував хутір Гуриновський* в околицях с. Домашлина [16, с. 308, 594]. Його брат Кузьма Гуринович зазначений як менський сотник у 1682 р. у присязі царю Петру Олексійовичу. Василь Сахновський залишався городовим отаманом, хорунжим – Павло Якименко. Серед курінних отаманів у присязі згадувалися колишні менські сотники Федір Онищенко (Дорошенко), Михайло Войченко та Роман Корсун [41, арк. 236]. Загалом в період 1660–1680-х рр. сотники у

* Сьогодні це село Гуринівка Корюківського району Чернігівської області. У сучасній топоніміці Мени ця назва збереглася за північною околицею міста.

Менській сотні змінювалися часто, а подекуди – кілька разів на рік. Але чому так відбувалося, призначалися або обиралися сотники – поки що невідомо. Як припускав свого часу О. Лазаревський, у другій половині XVII ст. обрання сотника ще залишалося цілком народним привілеєм. Сотники, відчуваючи таку залежність від виборців – сотнян, мусили дещо поступатися власними інтересами [19, с. 343].

Ситуація стабілізується з появою на менському сотенному уряді Івана Леонтійовича Курського, який на ньому затримався найдовше у другій половині XVII ст. Відомий також як Курка або Курочка, він був сином священика, значним військовим товаришем та походив з Корсунського полку. Вперше згадується менським сотником у 1681 р., потім – орієнтовно з вересня 1685 по лютий 1696 р. Від гетьмана Івана Мазепи він отримав с. Домашлин, певно в якості рангового володіння. Домашлин пробув у Курського до 1698 р. Через тяжкі повинності, якими він обкладав селян, універсалом від 12 травня 1698 р. Мазепа забрав село «з под держави Івана Курочки» та прийняв «громаду домашленскую … под гетманскую оборону» [49, с. 375]. На час сотництва Курочки відомий наказний сотник Федір Стефанович (травень 1693 р.). У 1696 р. він займав посаду городового отамана [16, с. 44]. У 1690–1693 рр. посаду менського городового отамана тримав син Василя Сахновського Гнат. Він двічі згадувався як сотник сусідньої Киселівської сотні – у 1681 та 1696 рр. У 1697 р. він вперше згаданий на посаді менського сотника [66, арк. 161 зв.; 16, с. 39, 44].

В тому ж році городовим отаманом був Михайло Якимович або Якименко, який у 1682 р. відомий як знатний товариш Менської сотні [66, арк. 161 зв.]. Його родич (напевно брат), згаданий у 1682 р. як хорунжий Павло Якименко, віддав свою доньку Зіновію заміж за Гната Сахновського. Своєму зятю у 1696 р. він заповів млин під с. Дягова, згадувався також як менський козак та військовий товариш [15, с. 364]. В період сотництва Сахновського відомі два наказних сотники, Кузьма Гуринович (1700) та Степан Степанович (1709). У 1711 р. на посаді менського хорунжого згадувався Гаврило Стеценко [66, арк. 585, 610; 16, с. 44].

На початку XVIII ст. мережа населених пунктів Менської сотні виглядала сформованою. Чи не вперше їх повний перелік наводиться в ревізії посполитих людей Чернігівського полку 1713 р. Окрім Мени, сотня включала 15 сіл та слобід. До неї входили села Баба, Величківка, Данилівка, Домашлин, Дягова, Макошин, Максаки, Осьмаки, Слобідка, Феськівка, Ушня з присілком Дубрівка, «деревня» Бутівка та 2 слобідки: Макошинських Миколаївського та Покровського монастирів [68, арк. 105 зв., 106]. На півночі сотня межувала з Киселівською та Синявською, на сході – з Сосницькою сотнями. Південним сусідом була Борзенська, а з південно-західної сторони – Стольненська та Березнянська сотні.

Відомості про сотенних владців початку XVIII ст. наводяться у присязі Чернігівського полку 1718 р. Сотником залишався Гнат Сахновський. Посаду хорунжого обіймав Федір Войченко. Тут же згаданий Ничипір Писар, він же – Ничипір Ісаєвич. Писарем служив у 1705–1729 рр. [66, арк. 124, 583; 16, с. 44; 34, с. 58]. Сахновський очолював сотню до 1722 р., встановивши абсолютний рекорд перебування на цьому уряді – 25 років. Він також мав свою печатку, датовану 1720 р. На ній зображені восьмикутна зірка, кавалерійський хрест і півмісяць. З лівого боку знаходилася перекинута стріла, з правого – меч. Літери «И. В. С. М.» означали «Игнатий Васильевич, сотник Менскій» [21, с. 161].

У 1723 р. Гнат Сахновський став чернігівським полковим обозним [28, с. 501]. Уряд сотника міцно закріпився за його родиною майже на все XVIII ст., хіба що з невеликою перервою. До влади в сотні по черзі приходили її три представники, залучаючи для цього службові, родинні зв'язки та інші можливі засоби. Це вкотре підтверджує загальну тенденцію щодо нівелювання виборності сотників, поширення практики «передачі посади» у спадок вже з початку XVIII ст. [3, с. 73; 32, с. 44].

Не виключено, що за підтримки Гната Сахновського у 1723 р. сотенний уряд очолив його син Іван, який почав службу з 1718 р. Станом на 1725 р. писарем залишався Ничипір Ісаєв, хорунжим – Федір Войченко. Напевно його родич Хома Войченко, згадується як сотенний осавул. Що цікаво, цей уряд лише вдруге згадувався в менській сотенній адміністрації після 1654 р. Чому про нього нічого не повідомляється в документах більш ніж за півстоліття поки що невідомо. Водночас, за спостереженнями В. Горобця, така ситуація була характерною для сотенних правлінь багатьох полків, в яких крім осавула, могло не бути хорунжого або писаря взагалі [5, с. 272]. Менським городовим отаманом став курінний отаман Захарій Павлович (Павловський). Також до переліку сотенної адміністрації додався городничий Максим Веруженко [67, арк. 124; 30, с. 7]. Городничий міг відноситися як до сотенного, так і міського правління. За своїм становищем, на думку В. Дядиченка, він належав до категорії служителів, а не урядовців. Городничий наглядав за порядком у місті, на кшталт пізніших поліцмейстерів [11, с. 294].

Певні кадрові зміни, які відбулися у менському сотенному правлінні, відображені у Присязі Чернігівського полку, укладеній 31 січня 1732 р., та ревізії Чернігівського полку за той же рік [12, с. 73; 37, с. 133]. Сотником залишався Іван Сахновський, хорунжим до 1733 р. – Федір Войченко. У 1737 р. виборний козак Войченко через важку хворобу своїм тестаментом від 22 листопада більшу частину своїх володінь (шинковий двір у Мені, ліс, поля та сіножаті) заповів сотнику Сахновському за умови, що той догляне його дружину Євдокію [66, арк. 264, 630 зв., 686–688]. Осавулом з 1732 р. згадувався виходець з менських козаків Кирило Самойленко. Писарем з 1729 р. був Михайло Богдановський, якого в 1732 р. змінив Семен Йосипів (1732–1737 р.) [67, арк. 395; 66, арк. 572 зв., 687]. Захарій Павловський на початку 1732 р. ще був городовим отаманом. Але в ревізії Чернігівського полку замість нього згаданий брат Василь Павловський [37, с. 133].

Загалом, саме з 1730-х рр. чітко простежується основний склад урядовців менської сотенної адміністрації. Як відомо, сотник зосереджував в своїх руках адміністративну, військову владу та виконував функції. До його обов'язків входило оприлюднення та виконання наказів, отриманих з полкової канцелярії, проведення ревізій населення, описів майна, стягнення різних зборів з населення сотні та ін. У реалізації своїх повноважень спирався на сотенну старшину, з якою він також засвідчував купчі записи, заповіти та інші операції з нерухомим майном; проводив попередні слідства, арешти та вирішував дрібні конфлікти [11, с. 265, 269; 32, с. 43].

За браком джерел не видається можливим простежити виконання менською сотенною старшиною вищезазначених функцій у другій половині XVII – на початку XVIII ст. Частково вимальовується мілітарна складова, де окрім безпосередньої участі у військових кампаніях, логічно пропустити організаційну діяльність сотенних старшин щодо формування та спорядження козацької команди сотні в похід. Окремі згадки в джерелах, наприклад щодо справи про перелюбство жительки с. Ушня Гафії Павловської, стосуються діяльності менського сотенного суду наприкінці XVII ст. Вказувалося про участь в ньому менського городового отамана, менського війта та «людей зацних», тобто представників сотенного значного товариства. Також у розгляді справи брали участь сотник, сотенний писар, службовці міської ратуші – бурмистр та писар [5, с. 372.]. Водночас сотенну старшину за дорученням центральної влади залучати для проведення слідств, ревізій в інших полках. Листом з Генеральної військової канцелярії (далі – ГВК) від 9 вересня 1730 р. Іван Сахновський був направлений для проведення слідства в сотнях Стародубського полку замість хворого бунчукового товариша Івана Мокрієвича разом з бунчуковим товаришем Василем Романовичем [52, арк. 2.].

Однак значна частина завдань сотенного правління була пов'язана саме з військовою сферою, де йшлося про участь збройних сил Гетьманщини у військових кампаніях Російської

імперії 1730-х рр. Однією з них стала війна за польську спадщину 1733–1735 рр. В грудні 1733 р. Росія ввела війська у Річ Посполиту, щоб змусити шляхту обрати своїм королем Августа III замість Станіслава Лещинського [45, с. 39–41; 72, с. 468].

Згідно з нарядом ГВК про направлення в похід 10 тис. козаків від 10 березня 1733 р. на кордон з Польщею мали вирушити 977 козаків Чернігівського полку під командуванням полковника Михайла Богданова [53, арк. 19]. Напередодні, в 1732 р. в сотні було визначено 632 козаки, яких передбачалося відправляти в походи. Це найбільший показник з усіх сотень 16 Чернігівського полку. З цього числа в 1733 р. у перший похід під командуванням генерального обозного Якова Лизогуба пішли 213 козаків сотні на чолі з хорунжим Кирилом Самойленком та осавулом Юхимом Омелютою. У другий похід відправлені дві козацькі команди чисельністю 80 та 59 чоловік (жовтень 1733 – перша половина 1734 р.). В третій похід у липні 1734 р. пішли лише 9 козаків. В лютому 1735 р. відправлено у похід 23 козаки, ще 6 – задіяні на лінійній роботі. Водночас 47 козаків служили курінчиками в генерального осавула Федора Лисенка, якому в сотні належали володіння в с. Дягові, Осьмаках, Данилівці та Куковичах. Вдома залишилося 320 козаків, з яких 185 позначені як піші та беззбройні. 16 козаків відбували поштову службу та на «стойлах», 10 чоловік охороняли колодників (арештантів) та сотенну артилерію. Один козак служив комісаром, а ще 2 – при «комиссариате» в Сосниці [54, арк. 113–118 зв.].

Одним з аспектів діяльності сотенного керівництва було забезпечення умов пересування регулярних військ через територію сотні та їх перебування на зимових квартирах. До того часу козаки для власних потреб та постоїв військових загонів побудували в Мені спеціальний двір. У 1734 р. в ньому стояла світлиця з «чуланом», «хата черная» (напевно приміщення для прислуги чи кухня), 3 стайні на 18 коней, сарай «фурманув» (можливо для візників чи фур – великих возів для перевезення вантажів), навіси для провіанту та льох. Згодом тут оселялися на зимові квартири козацькі старшини. 31 жовтня 1734 р. цей двір отримав капітан Олексій Буров, який прибув у Мену разом з 8 ротою Азовського полку. Але всеодно він розмістив своїх вояк по дворах менських жителів. Сотник Сахновський просив полковника Михайла Богданова допомогти розібратися в цій ситуації [36, с. 160].

Сахновський теж встиг взяти участь в одному з польських походів. Разом з хорунжим Самойленком, осавулом Омелютою та 60 козаками він повернувся додому 1 вересня 1735 р. [54, арк. 112]. В залучених відомостях зовсім відсутня інформація про участь козаків у бойових діях та втрати серед особового складу. З інших джерел відомо, що під час походу помер наказний сотник Олексій Милевський, одружений з донькою колишнього менського сотника Гната Сахновського Феодорою [66, арк. 679]. Участь в цій війні взяв брат сотника Івана Сахновського Петро. Він згадувався на службі з 1732 р. у званні бунчукового товариша та входив до складу керівництва штабу допоміжного корпусу на чолі з генеральним обозним Яковом Лизогубом. Цей корпус сформувався після початку війни з Польщею та діяв у Західній Україні й Білорусі. Сахновський був квартирмейстером, командував однією з його військових бригад [43, с. 139]. В одному з витягів з газет про бойові дії під Гданським від 1 травня 1734 р., згадувалося, що він та бунчуковий товариш Степан Забіла виявили неабияку хоробрість, «на килко миль з побою того и от стрелби огненной утекая» [36, с. 129–130].

Наступною кампанією стала російсько-турецька війна 1735–1739 рр. Наявні документи містять відомості про виступ у похід, можливий пункт призначення, чисельність та спорядження козацьких команд Менської сотні. У 1735 р. 60 менських козаків на чолі з наказним сотником Захарієм Павловим вирушили у похід до фортеці Святої Анни [55, арк. 23 зв.] . В 1736 р. під його командуванням 160 козаків Менської сотні були відправлені до Царичанки, де зосереджувались війська для ведення бойових дій в напрямку до Криму [56, арк. 2, 19; 20, с. 100;

26]. Під час походу 1737 р. команди Менської та Березинської сотні виявились найчисленнішими в полку, налічуючи 141 та 143 чоловіки відповідно [58, арк. 19, 27]. Менських козаків очолював Кирило Самойленко, призначений наказним сотником. Призначення осавула наказним сотником для командування окремим підрозділом теж було досить поширеною тогочасною практикою [58, арк. 23 зв.; 5, с. 273]. У 1738 р. з Менської сотні в похід вийшов 201 козак. З них 101 чоловік на чолі з сотником Сахновським відправлений до армії фельдмаршала П. Лассі, що рухалася до Криму. Можливо менські козаки брали участь у битві при Гайман-долині (Чорній долині) з переважаючими татарськими військами 8 липня 1738 р. [39, с. 95]. В ній загинув командир загону Чернігівського полку осавул Михайло Мокрієвич, замість якого командування прийняв Іван Сахновський [63, арк. 55 зв.; 28, с. 574]. В тому ж році 100 козаків Менської сотні були відправлені на Українську лінію. У 1739 р. 13 менських козаків у складі загону Чернігівського полку служили на форпостах по Дніпру [59, арк. 6.].

Під час цієї війни менське та сусідні сотенні правління здійснювали низку завдань, пов'язаних з утриманням шляхів сполучення та забезпеченням обороноздатності території. У 1737 р. в сотенних центрах Чернігівського полку здійснювався ремонт оборонних споруд. 20 грудня 1737 р. ГВК заслухала відповідні відомості з Чернігівської полкової канцелярії (далі – ЧПК), зібрані глухівським отаманом Іваном Хмільником. Сотник Сахновський рапортував про відновлення менської фортеці, яка ремонтувалася спільними зусиллями жителів Менської, Киселівської та Синявської сотень. Сотенні центри знаходились відносно поряд, а тому, з огляду на витрати, доцільніше було укріпити один з них. Жителі Менської сотні закінчували відновлення призначеної ним половини фортеці, а саме огородження «палисадом» (частоколом). Зі своєю ділянкою довжиною 180 сажень (315 м.) впоралася і Киселівська сотня. Синявській сотні залишалося поставити палісад на ділянці протяжністю 60 сажень (105 м.). Однак за нестачею людей та матеріалів незавершеним залишилось будівництво башт, обладнання караулень вилазок та бенкетів – спеціальні сходинки, що прилаштовувалися до оборонної стіни. Стоячи на них, захисники фортеці стріляли по противнику. Недобудованими залишились фортеці в Сосниці та Седневі. ГВК вимагала з полкових урядовців закінчити ремонт фортець якнайшвидше [57, арк. 1– 4 зв.].

Універсалом ГВК від 30 січня 1739 р. менським сотником призначений Яким Сахновський. Його батько Іван Сахновський напередодні отримав уряд чернігівського полкового обозного. 8 січня він безпосередньо клопотався про сина перед Гетьманським уряду, посилаючись на власні заслуги, та досягнення своїх трьох синів, в т. ч. Якима. Він здобув освіту в Чернігівському колегіумі, з 1737 р. служив канцеляристом в ГВК, у 1737–1738 рр. організовував відправку козаків у походи, брав участь в ревізії в Полтавському полку [63, арк. 55 зв.]. Вочевидь гарна освіта, набутий у ГВК бюрократичний досвід та зв'язки теж посприяли Сахновському в отриманні посади та відкривали простір для особистих вигод. За спостереженнями дослідників здобуття посад сотників канцеляристами стало однією з тенденцій в Гетьманщині до середини XVIII ст. [18, с. 273–274; 5, с. 291–293]. Також варто згадати й той факт, що Іван Сахновський одружився з донькою генерального судді Михайла Забіли Євдокією, заручившись підтримкою з боку впливового свояка – генерального писаря Андрія Яковича Безбородька [27, с. 43]. З 1739 р. Яким Сахновський знаходився у Переяславському полку під командою чернігівського полковника Ізмайлова, звідки відправлений з командою по р. Дніпру. У 1742 р. брав участь у переписі вільних та рангових містечок, сіл та «деревень» та інших комісіях за розпорядженнями Чернігівської полкової канцелярії [62, арк. 53–56 зв.].

Справи у Сахновських йшли нібито непогано, але 5 листопада 1742 р. яготинський сотник Пилип Купчинський (Переяславський полк) подав до Правлячого Сенату донос на генерального писаря Андрія Безбородька. В довгому переліку зловживань щодо призначення

сотників, канцеляристів та отриманих хабарів згадувалося між іншим про призначення Сахновських на вищезгадані посади. Тому на час слідства Сахновський старший був усунений від обов'язків на уряді полкового обозного, а Якима позбавили посади сотника. На його місце згідно з імператорським указом від 14 грудня та універсалом Правління гетьманського уряду від 30 грудня 1742 р. був призначений Григорій Кузьминський. Його поява на сотенному уряді – один з небагатьох випадків у Гетьманщині, з огляду на те, як старшинські родини та клани ревно оберігали своє право на керівні уряди, не допускаючи конкурентів [3, с. 73–74]. Та й життєвий шлях у Кузьминського склався по-іншому. Припускаємо, що його батьком був Ісидор Козмович, відомий в 1699 р. як менський міщанин та крамар, а з 1711 р. – як священик Михайлівської церкви та менський намісник. Про початок служби Кузьминського теж нічого невідомо. Як син священика певно здобув гарну освіту, з 1731 р. згадується як значковий, а з 1732 р. – бунчуковий товариш. З 1728 р. і до свого призначення у Менську сотню він двічі з перервами працював у складі кодифікаційної комісії в Глухові, яка розробляла єдиний звід законів для Гетьманщини під назвою «Права, по которым судится малороссийский народ».

Призначення Кузьминського сотником викликало рішучий протест з боку Сахновських та започаткувало тривале протистояння, супроводжуване потоком взаємних звинувачень та скарг, яке завершилося зі смертю Кузьминського у 1753 р. Їх початковий перебіг зафіксований у листуванні дружини Івана Сахновського Євдокії зі своїм чоловіком, який у 1743 р. поїхав залагоджувати справу до Петербургу. Вона повідомляла про те, що Кузьминський записав до козаків їхніх підданих та чинив «великие и несносние обиды». Сам Сахновський в наступні роки постійно звинувачував Кузьминського в незаконному володінні землями та млинами. В свою чергу сотник у 1747 р. подав на Сахновських розлогу скаргу на 35 пунктів з детальним описом їхніх зловживань, грабунків та побиття козаків сотні з метою привернення до підданства. Її окремі пункти висвітлюють деякі сторони діяльності сотенного правління. Кузьминський звертав увагу на те, що Сахновські намагалися підтасовувати дані ревізій, приховуючи козаків під виглядом підданих, не надавали їх до походів або відправляли не за чергою. Він скаржився на невиплату козакам і посполитим Менської сотні грошей за кількасот четвертей збіжжя, відправленого до київського магазину ще за часів сотництва Івана Сахновського. Гроші в сотню надійшли, але Сахновський та отаман Василь Перехристенко приховали їх. Яким Сахновський намагався заробити на обмундируванні козаків. За його наказом на Менську сотню було пошито 200 шапок. Козаків змушували купувати ці шапки за 50 копійок, хоча в сусідній Киселівській сотні вони коштували 5 алтин (15 копійок). Тих, хто відмовлявся, «бил плетми нещадно». Іншим разом, при огляді козацького загону сотні, Сахновський набрав собі «в цуг» козацьких коней, за які звелів заплатити зібраними з інших козаків грошима. Іншим разом він наказав менському отаману зібрати з козаків сотні 100 рублів, яким користувався впродовж чотирьох років до призначення Кузьминського. Водночас він три роки тримав Менську сотню на відкупі, запровадивши небувалі раніше збори [64, арк. 5 зв. – 6.]. Не виключено, що досвід, набутий Сахновським на посаді канцеляриста, допомагав йому не лише стягувати гроші з сотнян, а й маскувати ці побори під оплату сотенній старшині, різного роду податки або напідобровільні піднесення сотникам, як «ралець» чи «куниця» [5, с. 291]. Скарга Кузьминського стосувалася й однодумців Сахновських. До таких відносився величківський курінний отаман Михайло Падалка, якого ще взяв під протекцію Іван Сахновський. Він володів ґрунтами, не відбуваючи служби, брав хабарі на користь Якима Сахновського, приховував від сотника відомості про козаків, яких Сахновські силоміць зробили підданими. У підсумку згідно з наказом ЧПК від 2 грудня 1744 р. Падалку перевели до Стольненської сотні, очільник якої Іван Бобир доводився йому сватом.

Але чи відбилася зміна сотника на складі менського сотенного уряду? На початку сотництва Кузьминського змінився городовий отаман. Василь Павловський який обіймав цю посаду з 1733 р., у вересні 1743 р. подав чолобитну до ГВК про присвоєння йому звання значкового товариша, на отримання якого він був атестований ЧПК 29 квітня. Згідно з указом ГВК від 9 вересня 1743 р. Павловський став значковим товаришем Чернігівського полку [69, арк. 35 зв.]. Замість нього городовим отаманом став Кирило Оникієв (Оникеєнко). На посаду писаря в 1737 р. повернувся Михайло Богдановський. Він був писарем у 1729–1732 рр. а в лютому 1735 р. згаданий як наказний сотник. Отримавши цей уряд вдруге, Богдановський пробув на ньому до 1750 р. [67, арк. 395; 16, с. 44]. За тривалістю своєї служби він поступається хіба що Гнату Романовському, який був писарем з 1760 по 1779 рр. Сотенним осавулом з 1739 р. був Костянтин Дейнека, який розпочинав службу козаком. У 1741 р. він згадувався наказним сотником [15, с. 367]. На уряді хорунжого орієнтовно з 1737 р. знаходився вищезгаданий Юхим Омелюта, який походив із заможних менських козаків. Зазначені представники менського сотенного уряду зафіксовані і в ревізії Чернігівського полку за 1747 р. На той момент штат службовців та служителів менського сотенного уряду значно розширився. Михайлу Богдановському у веденні діловодства допомагав «писець» сотенної канцелярії Ієремій Сенюта. Городничим згаданий менський козак Яків Нагорний, який обіймав цю посаду у 1741–1754 рр. [67, арк. 675 зв]. Таким чином сотенна адміністрація складалася з семи чоловік. Далі у переліку йшли 2 комісари Іван Пригаревський та Остап Сащенко, на яких покладався збір різного виду поборів з населення на користь держави [44, с. 25]. Також згадується комісар «овчарних заводов» Федор Проненко, що виглядає досить незвично. Бо овець в господарствах Менської сотні розводили, але не в таких масштабах, як скажімо в південних полках. Потім йшли сотенні пушкарі Василь Іванко, Федір Набок та гармаші: Ничипір Рижко і Трохим Брухно. Завершували список служителі: 5 сторожів та 4 «куренные загадчикы» [65, арк. 242, 242 зв.].

Після смерті Кузьминського в 1753 р. імператорською грамотою від 29 липня сотником призначений Павло Сахновський. 31 липня того ж року він отримав відповідний універсал і від гетьмана Кирила Розумовського [28, с. 507]. Одним з перших його кроків стало клопотання ГВК від 29 вересня 1753 р. про повернення до Менської сотні козака з с. Дягови Андрія Гречухи та колишніх курінних отаманів: менського Семена Гречухи, куковицького Феська Лавського та величківського Михайла Падалки, які були в «ссоре» з Кузьминським [60, арк. 2–7 зв].

10 квітня 1756 р. сотник Сахновський доносив до ЧПК про пожежу в с. Ушні, під час якої згорів 21 козацький двір, а з них – 8 дворів виборних козаків, які повністю втратили військову амуніцію. Сахновський мав наряд від полкової канцелярії на відправлення 246 козаків сотні на Голишевський та Добрянський форпости та 95 козаків-підпомічників – на державний кордон. З огляду на збитки від пожеж, сотник просив зменшити кількість козаків на ці відправи. ГВК своїм ордером від 9 вересня 1760 р. наказала ЧПК провести слідство на місцях для встановлення розподілу щодо зимових квартир [61, арк. 101 зв., 266].

Один із напрямків діяльності сотенної адміністрації у 1760-х рр. міг бути пов’язаний з укладенням відомостей про населення сотні в рамках проведення Генерального опису Лівобережної України 1765–1769 рр. В одному з таких документів за 1768 р. міститься інформація і про склад сотенного правління, згадується будинок сотенної канцелярії «в дву поставах» та протипожежний амбар. Сотником залишався Павло Сахновський. У 1772 р. він отримав звання бунчукового товариша у відставці [66, арк. 205 зв., 230 зв.]. Отаманом з 1754 р. був Іван Климович, писарем − Гнат Романовський, який міг брати участь у підготовці відомостей для Генерального опису. З 1754 р. він служив сотенним канцеляристом, а в 1760 р. став писарем та перебував на цій посаді найдовше за всіх своїх попередників – 19 років [66, арк. 138, 190, 568 зв.]. У 1754–1763 рр. відомий сотенний канцелярист Кіндрат Натуревський

[66, арк. 155, 566]. Осавулом залишався Костянтин Дейнека, який теж поставив своєрідний рекорд – 29 років перебування на посаді. Посада хорунжого закріпилася за представниками родини Омелют. З 1750 р. її обіймав син Юхима Омелюти Василь [66, арк. 205 зв., 527]. Далі в сотенному правлінні відбулись деякі зміни. У 1768–1769 рр. сотенним хорунжим був виходець з козаків с. Данилівки Прокіп Корнієвський, який розпочав службу полковим канцеляристом у 1756 р. У 1769–1772 рр. він обіймав посаду менського сотенного осавула (1769–1772) [15, с. 380]. Також при сотенній канцелярії служив сторож, підсусідок Гнат Говенко з Волосківець Синявської сотні, який отримував 12 руб. 40 коп. на рік [66, арк. 233].

В цей час менське сотенне правління впроваджувало ще один із заходів Румянцева, а саме – навчання дітей козаків. Воно здійснювалося за проектом лубенського полковника Івана Кулябки, запропонованому ним ще гетьману Розумовському в 1758 р. Діти виборних козаків та підпомічників віком 12–15 років, «способнейшие к науке», мали навчатися у парафіяльних школах. Решта навчалися «воинской экзерциции» (стройова підготовка, поводження зі зброєю та ін.) [47, с. 67−81]. Організація навчання покладалася на сотників та сотенну старшину, які мали звітувати про це в полкову канцелярію. В Чернігівському полку навчання козацьких дітей здійснювалося відповідно до ордера Румянцева від 14 травня 1765 р., адресованого полковнику Петру Милорадовичу. Згідно з полковою відомістю 1766 р. в Менській сотні грамоти навчалося 30 дітей. Якщо навчання грамоті вдалося налагодити, то з військовою справою спочатку була затримка. Сотенні канцелярії повідомляли про відсутність вчителів через військові походи, а замінити їх було ніким. Сотник Сахновський, у рапорті до ЧПК, вказував на те, що не відбувалося призначення на службу виборних козаків та підпомічників. Згідно з ордером Милорадовича від 14 квітня 1768 р. з числа призначених на службу козаків кілька чоловік були підготовлені як вчителі «экзерциции». За відомістю 1768 р. у Мені 11 дітей навчалися грамоті, 33 – військовій справі. Загалом по сотні в 1768 р. шкільну освіту отримували 25, а в 1770 р. – 32 козацьких дітей. Ще 106 опановували військову справу. Різниця полягала в тому, що навчання військовій справі потребувало менше часу, яке до того ж було безкоштовним, а шкільна освіта була платною [23, с. 152, 155, 159].

Наприкінці існування сотні у 1770–1782 рр. її очолював Костянтин Селиванов, відомий до того як значковий товариш та син козака Волинської сотні. У 1772–1779 рр. отаманом був Яків Омелюта, писарем у 1778–1782 рр. – Данило Омелюта. Водночас, у 1779 р. на цій посаді згадувався Гнат Романовський [9, арк. 218, 244 зв.]. Осавулом у 1773–1779 рр. згадувався Василь Якименко, хорунжим – Трохим Падалка. В 1777 р. відомий сотенний канцелярист Ничипір Кармазін [11, арк. 11 зв]. В якості сотенної канцелярії в 1781 р. використовувалася «караулная изба», напевно – вищезгаданий «секвестр» [70, арк. 86]. Бо попереднє приміщення згоріло. Водночас, за даними Описі Новгород-Сіверського намісництва, сотенний уряд розміщувався в будинку козака підпомічника Олексія Богдановського, сина колишнього писаря Михайла Богдановського [31, с. 320]. Напевно за рік канцелярію кілька разів переносили.

Висновки. Загалом формування території та козацької адміністрації Менської сотні, розпочате в середині XVII ст., тривало до початку XVIII ст. Діяльність сотенного уряду, склад якої збільшився з 4 до 23 осіб, полягала у здійсненні військового та господарсько-адміністративного управління регіоном, виконання розпоряджень полкової та гетьманської адміністрацій. У XVIII ст. посада менського сотника фактично закріпилася за родиною Сахновських та передавалася у спадок від батька до сина. Загальний час тримання сотенного уряду Сахновськими складав 62 роки. В другій половині XVII−XVIII ст. козацькі команди сотні взяли участь в усіх основних збройних конфліктах у складі військ Гетьманщини. Саме ці особливості свідчать про досить типовий, та водночас унікальний, характер існування Менської сотні серед інших подібних структур Гетьманщини.

Список використаних джерел

1. Акты, относящиеся к истории Южной и Западной России, собранные и изданные археографическою коммисиею. СПб.: Типографія Эттингера, 1877. Т. 9 (1668–1672). 988 с.

2. Борисенко В.Й. Соціально-економічний розвиток Лівобережної України в другій половині XVII ст. К.: Наукова думка. 1986. 264 с.

3. Горобець В. Влада та соціум Гетьманату. Дослідження з політичної та соціальної історії ранньомодерної України. К.: Інститут історії України. 2009. 270 с.

4. Горобець В. Конфлікт і влада в ранньомодерній Україні. Сотник новгород-сіверський проти гетьмана Війська Запорозького, 1715–1722. К., 2016. 288 с.; Його ж. «Образа гонору царя і гетьмана» чи боротьба за владу на сотенному рівні: справа новомлинського сотника Григорія Шишкевича (1708–1722–1732). *Соціум. Альманах соціальної історії*. Вип. 11. К., 2015. С. 210–253.

5. Горобець В. Світанок української держави раннього Нового часу. Влада, соціум, люди, порядки, традиції. Харків, КСД. 2017. 448 с.

6. Горобець С.М. Формування території Чернігівського полку у другій половині XVII ст. *Розумовські зустрічі: збірник наукових праць.* Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2014. № 1. С. 194–203.

7. Гуржій О.І. Українська козацька держава в другій половині XVII–XVIII ст.: кордони, населення, право. К.: Основи, 1996. 223 с.

8. Гуржій О., Чухліб Т. Гетьманська Україна. *Україна крізь віки*. К.: Альтернативи, 1999. Т. 8. 303 с.

9. Державний архів Чернігівської області (ДАЧО). Ф. 679. Оп. 1. Спр. 425. Арк. 218, 244 зв.

10. ДАЧО. Ф. 674. Оп. 1. Спр. 112. Арк. 11 зв.

11. Дядиченко В. Нариси суспільно-політичного устрою Лівобережної України кінця XVII – поч. XVIII ст. К.: Видавництво АН УРСР, 1959. 530 с.

12. Именная роспись Черниговского полка 1732 года. Харьков: Харьковский частный музей городской усадьбы, 2010. 144 с.

13. Компан О. Міста України в другій половині XVII ст. *Історик Олена Компан. Матеріали до біографії* / упорядник Я. Компан. К.: Вид. дім "Києво-Могилянська академія", 2007. 532 с.

14. Кривошея В.В. Козацька еліта Гетьманщини. К.: ІПІЕНД ім. Ф.Ф. Кураса, 2008. 452 с.

15. Кривошея В.В. Українське козацтво в національній пам'яті. Чернігівський полк: у 2 т. К.: ДП «НВЦ «Пріоритети», 2012. Т. ІІ. 508 с.

16.Кривошея В.В. Урядова старшина Гетьманщини. Енциклопедія. К.: Стилос, 2010. 792 с.

17. Кулаковський П. Чернігово-Сіверщина у складі Речі Посполитої (1618–1648). К.: Темпора, 2006. 496 с.

18. Лазаревский А. Описание старой Малороссии. Т. 3. Прилуцкий полк. К., 1902. С. 273–274.

19. Лазаревский А.М. Очерки внутренней жизни Малороссии в XVIII веке. Сотники. *Русский архив.* 1873. № 1. С. 341–388.

20. Ленченко В. Українська лінія. *Військово-історичний альманах.* 2006. Число 2. С. 98–103.

21. Лукомский В.К., Модзалевский В.Л. Малороссийский гербовник / [репринт]. К.: Либідь, 1993. 305 с.

22. Максимович М.А. Бубновская сотня. *Собрание сочинений М.А. Максимовича.* К.: Типография М.П. Фрица, 1876. Т. 1. Отдел исторический. С. 654–834.

23. Максимович Г.А. Деятельность Румянцева-Задунайского по управлению Малороссией. Нежин: Типо-Литографія насл. В.К. Меленевского, 1913. Т. 1. 399 с.

24. Мицик Ю. З нових документів про Національно-визвольну війну українського народу (1648–1658 рр.) на Сіверській Україні. *Сіверянський літопис.* 1999. № 2. С. 12–38.

25. Мицик Ю. Національно-визвольна війна українського народу 1648–1658 рр. на Сіверщині очима полонених повстанців. *Сіверянський літопис*. 2000. № 3. С. 3–27.

26. Мицик Ю. Царичанка козацька. К.: Ґенеза, 2004. 88 с.

27. Модзалевский В.Л. Малороссийский родословник. К., 1908. Т. 1: (А–Д). 541 с.

28. Модзалевский В. Л. Малороссийский родословник. К.: Типолитографія С.В. Кульженко, 1914. Т. 4 (П–С). 832 с.

29. Модзалевский В. Очерки по истории Лохвицкой, Сенчанской, Чорноуской, Куренской и Варвинской сотен вошедших в состав Лохвицкого уезда. *Лохвицкий исторический сборник*. К.: Тип. Т-ва Н.А. Гирич, 1906. С. 218–409.

30. Николайчик Ф. Личный состав малороссийской казацкой старшины в 1725 году. *Киевская старина*. 1904. № 7–8. С. 7.

31. Опис Новгород-Сіверського намісництва (1779–1781). К.: ВУАН, 1931. 594 с.

32. Панашенко В.В. Полкове управління в Україні (середина XVII – XVIII ст.). К.: Інститут історії НАН України, 1997. 74 с.

33. Панашенко В.В. Соціальна еліта Гетьманщини. К.: Інститут історії НАН України, 1995. 221 с.

34. Присяга Чернігівського полку 1718 року / упоряд. та вступ І. Ситий, С. Горобець, передмова І. Кривошея. Чернігів: Десна Поліграф, 2011. 230 с.

35. Присяжні книги 1654 р. Білоцерківський та Ніжинський полки / [упоряд. о. Ю. Мицик, Л. Кравець]. К., 2003. 349 с.

36. «Протокол, или Потребность» Менського намісництва 1720–1735 років / Упорядники І. Ситий, Д. Казіміров. К.: Темпора, 2012. 188 с.

37. Ревізія Чернігівського полку 1732 року / Упор, та вступ Ігор Ситий, Сергій Горобець, передмова Ірина Кривошея. Чернігів: Видавець Лозовий В.М., 2014. 720 с.

38. Реєстр Війська Запорозького 1649 року. Транслітерація тексту / [підгот. до друку О.В. Тодійчук (головний упоряд.) та ін.]. К.: Наукова думка, 1995. С. 477–486.

39. Репан О.А. Іржа на лезі: Лівобережне козацтво і російсько-турецька війна 1735–1739 років. К.: Видавничий дім "Києво-Могилянська академія", 2009. 195 с.

40. Російський державний архів давніх актів (РДАДА). Ф. 229. Оп. 2. Спр. 42. Арк. 240 зв.

41. РДАДА. Ф. 229. Оп. 2. Спр. 54. Арк. 236.

42. Сергійчук В.І. Військово-територіальна організація народної армії в перший період визвольної війни 1648–1654 рр. *Український історичний журнал.* 1982. № 7. С. 90–92.

43. Ситий І. До історії українського війська: списки бунчукових товаришів та сотників 1733 р. *Сіверянський літопис*. 2000. № 5. С. 139–143.

44. Словарь малорусской старины, составленный в 1808 г. В.Я. Ломиковским. К.: Типография Г.Т. Корчак-Новицкого, 1894. С. 25.

45. Сокирко О. Мобілізаційні можливості гетьманського війська у війні за «польську спадщину» 1733–1735 рр. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.* Історія. 2010. Вип. 101. С. 39–41.

46. Смолій В., Степанков В. Українська національна революція XVII ст. (1658–1676 рр.). К.: Вид. дім "Києво-Могилянська академія", 2009. 447 с.

47. Сокирко О. Муштрові статути гетьманського війська 1756 р. *Київська старовина.* 2005. № 5. С. 67−81.

48. Ткаченко М. Канівська сотня Переяславського полку за Румянцевською ревізією (Окрема відбитка з VII–VIII кн. Зап. іст-філ. від.). К.: З друкарні Української академії наук, 1926. 66 с.

49. Універсали Івана Мазепи. 1687–1709. Кн. 1 / Упорядник: Іван Бутич. Київ, 2002. 708 с.

50. Універсали українських гетьманів від Івана Виговського до Івана Самойловича. Упоряд.: І. Бутич, В. Ринсевич, І. Тесленко. Київ; Львів, 2004. 1118 с.

51. Федоренко П. Воронковская сотня Переяславского полка по Румянцевской описи. *Труды Полтавской ученой архивной комиссии* / под ред. И.Ф. Павловского, А.Ф. Мальцева и М.В. Падалки. Полтава: Электрическая типография Г. И. Маркевича, 1915. С. 80–155.

52. Центральний державний історичний архів України, м. Київ (ЦДІАК України). Ф. 51. Оп. 3. Спр. 3329. Арк. 2.
53. ЦДІАК України. Ф. 51. Оп. 3. Спр. 4526. Арк. 19.
54. ЦДІАК України. Ф. 51. Оп. 3. Спр. 5147. Арк. 113–118 зв.
55. ЦДІАК України. Ф. 51. Оп. 3. Спр. 5187. Арк. 23 зв.
56. ЦДІАК України. Ф 51. Оп. 3. Спр. 5563. Арк. 2, 19.
57. ЦДІАК України. Ф. 51. Оп. 3. Спр. 5894. Арк. 1– 4 зв.
58. ЦДІАК України. Ф. 51. Оп. 3. Спр. 6427. Арк. 19, 27.
59. ЦДІАК України. Ф. 51. Оп. 3. Спр. 7343. Арк. 6.
60. ЦДІАК України. Ф. 51. Оп. 3. Спр. 11465. Арк. 2–7 зв.
61. ЦДІАК України. Ф. 51. Оп. 3. Спр. 12330. Арк. 101 зв., 266.
62. ЦДІАК України. Ф. 51. Оп. 3. Спр. 16953. Арк. 53–56 зв.
63. ЦДІАК України. Ф. 51. Оп. 3. Спр. 16955. Арк. 55 зв.
64. ЦДІАК України. Ф. 51. Оп. 3. Спр. 18804. Арк. 5 зв. – 6.
65. ЦДІАК України. Ф. 51. Оп. 3. Спр. 19328. Арк. 242, 242 зв.
66. ЦДІАК України. Ф. 57. Оп. 1. Спр. 22, арк. 161 зв.
67. ЦДІАК України. Ф. 57. Оп. 1, спр. 23, арк. 124
68. ЦДІАК України. Ф. 108. Оп. 1. Спр. 6. Арк. 105 зв., 106.
69. ЦДІАК України. Ф. 108. оп. 2. спр. 33. арк. 35 зв.
70. ЦДІАК України. Ф. 204. оп. 2. спр. 224. арк. 86.
71. Шамрай С. До історії Київської сотні Київського полку. *Історико-географічний збірник*. К.: З друкарні Всеукраїнської академії наук, 1928. Т. ІІ. С. 134–146.
72. Яковенко Н. Нарис історії середньовічної та ранньомодерної України. Видання третє, перероблене та розширене. К.: Критика, 2006. 584 с.

References

1. Akty, otnosiashchyesia k ystoryy Yuzhnoi y Zapadnoi Rossyy, sobrannye y yzdannye arkheohrafycheskoiu kommysyeiu [Acts relating to the history of Southern and Western Russia, collected and published by the Archaeological Commission]. SPb.: Typohrafiia Ettynhera, 1877. Vol. 9 (1668–1672) [in Russian].

2. Borysenko, V.Y. (1986). Sotsialno-ekonomichnyi rozvytok Livoberezhnoi Ukrainy v druhii polovyni XVII st. [Socio-economic development of the Left Bank of Ukraine in the second half of the XVII century]. K.: Naukova dumka [in Ukrainian].

3. Horobets, V. (2009). Vlada ta sotsium Hetmanatu. Doslidzhennia z politychnoi ta sotsialnoi istorii rannomodernoi Ukrainy [Power and society of the Hetmanate. Research on the political and social history of early modern Ukraine]. K.: Instytut istorii Ukrainy[in Ukrainian].

4. Horobets, V. (2016) Konflikt i vlada v rannomodernii Ukraini. Sotnyk novhorod-siverskyi proty hetmana Viiska Zaporozkoho, 1715–1722 [Conflict and power in early modern Ukraine. Novgorod-Seversky sotnyk against the hetman of the Viisko Zaporozkoho, 1715–1722]. K.; Horobets, V. (2015). "Obraza honoru tsaria i hetmana" chy borotba za vladu na sotennomu rivni: sprava novomlynskoho sotnyka Hryhoriia Shyshkevycha (1708–1722–1732) ["Insult to the honor of the tsar and the hetman" or the struggle for power at the hundredth level: the case of the Novolynsk centurion Hryhoriy Shyshkevych (1708–1722–1732).]. *Sotsium. Almanakh sotsialnoi istorii – Society. Almanac of social history*, 11, 210–253 [in Ukrainian].

5. Horobets, V. (2017). Svitanok ukrainskoi derzhavy rannoho Novoho chasu. Vlada, sotsium, liudy, poriadky, tradytsii [Dawn of the Ukrainian state of early modern times. Power, society, people, order, traditions]. Kharkiv, KSD [in Ukrainian].

6. Horobets, S.M. (2014). Formuvannia terytorii Chernihivskoho polku u druhii polovyni XVII st. [ormation of the territory of the Chernihiv regiment in the second half of the seventeenth century]. *Rozumovski zustrichi: zbirnyk naukovykh prats – Rozumovskyi meetings: collection of scientific papers*. Chernihiv: Siverskyi tsentr pisliadyplomnoi osvity, 1, 194–203 [in Ukrainian].

7. Hurzhii, O.I. Ukrainska kozatska derzhava v druhii polovyni XVII–XVIII st.: kordony, naselennia, parvo [Ukrainian Cossack state in the second half of the XVII-XVIII centuries: borders, population, law]. K.: Osnovy, 1996 [in Ukrainian].

8. Hurzhii, O., Chukhlib, T. (1999). Hetmanska Ukraina. Ukraina kriz viky [Hetman Ukraine. Ukraine through the ages]. K.: Alternatyvy, 1999. Vol. 8. [in Ukrainian].

9. Derzhavnyi arkhiv Chernihivskoi oblasti) [State Archives of Chernihiv Region]. F. 679. Op. 1. Spr. 425. Ark. 218, 244 zv. [in Russian].

10. Derzhavnyi arkhiv Chernihivskoi oblasti) [State Archives of Chernihiv Region]. F. 674. Op. 1. Spr. 112. Ark. 11 zv. [in Russian].

11. Diadychenko, V. (1959). Narysy suspilno-politychnoho ustroiu Livoberezhnoi Ukrainy kintsia XVII – poch. XVIII st. [Essays on the socio-political system of the Left Bank of Ukraine in the late XVII – early XVIII century]. K.: Vydavnytstvo AN URSR [in Ukrainian].

12. Ymennaia rospys Chernyhovskoho polka 1732 hoda [Name painting of the Chernihiv regiment of 1732]. Kharkov: Kharkovskyi chastnyi muzei horodskoi usadby, 2010 [in Russian].

13. Kompan, Ya. (Ed.) (2007). Kompan O. Mista Ukrainy v druhii polovyni XVII st. Istoryk Olena Kompan. Materialy do biohrafii [Kompan O. Cities of Ukraine in the second half of the XVII century. Historian Elena Kompan. Materials for biography]. Vyd. dim "Kyievo-Mohylianska akademiia" [in Ukrainian].

14. Kryvosheia, V.V. (2008). Kozatska elita Hetmanshchyny [Cossack elite of the Hetmanate]. K.: IPIEND im. F.F. Kurasa [in Ukrainian].

15. Kryvosheia, V.V. (2012). Ukrainske kozatstvo v natsionalnii pamiati. Chernihivskyi polk: u 2 t. [Ukrainian Cossacks in national memory. Chernihiv Regiment: in 2 volumes]. K.: DP "NVTs "Priorytety", vol. II [in Ukrainian].

16. Kryvosheia, V.V. (2010). Uriadova starshyna Hetmanshchyny. Entsyklopediia [Government foreman of the Hetmanate. Encyclopedia]. K.: Stylos [in Ukrainian].

17. Kulakovskyi, P. (2006). Chernihovo-Sivershchyna u skladi Rechi Pospolytoi (1618–1648) [Chernihiv-Sivershchyna as part of the Commonwealth (1618–1648)]. K.: Tempora [in Ukrainian].

18. Lazarevskyi, A. (1902). Opysanye staroi Malorossyy. T. 3. Prylutskyi polk [Description of the old Little Russia. Vol. 3. Pryluky Regiment]. K., 273–274 [in Russian].

19. Lazarevskyi, A.M. (1873). Ocherky vnutrennei zhyzny Malorossyy v XVIII veke. Sotnyky [Essays on the internal life of Little Russia in the XVIII century. Sotnyky]. *Russkyi arkhyv – Russian archive*. 1873. 1, 341–388 [in Russian].

20. Lenchenko, V. (2006). Ukrainska liniia [Ukrainian line]. *Viiskovo-istorychnyi almanakh – Military-historical almanac*, 2, 98–103 [in Ukrainian].

21. Lukomskyi, V.K., Modzalevskyi, V.L. (1993). Malorossyiskyi herbovnyk [Little Russian coat of arms]. K.: Lybid [in Russian].

22. Maksymovych, M.A. (1876). Bubnovskaia sotnia [Bubnov's sotnya]. *Sobranye sochynenyi M.A. Maksymovycha – Collection of works by M.A. Maksimovich*. K.: Typohrafyia M.P. Frytsa, Vol. 1. Historical Department, 654–834 [in Russian].

23. Maksymovych, H.A. (1913). Deiatelnost Rumiantseva-Zadunaiskoho po upravlenyiu Malorossyei [Rumyantsev-Zadunaisky's activity in governing Little Russia]. Nezhyn: Typo-Lytohrafiia nasl. V.K. Melenevskoho, vol. 1 [in Russian].

24. Mytsyk, Yu. (1999). Z novykh dokumentiv pro Natsionalno-vyzvolnu viinu ukrainskoho narodu (1648–1658 rr.) na Siverskii Ukraini [From new documents on the National Liberation War of the Ukrainian people (1648–1658) in Northern Ukrain]. *Sivierianskyi litopys – Siveryansky chronicle*, 2, 12–38 [in Ukrainian].

25. Mytsyk, Yu. (2000). Natsionalno-vyzvolna viina ukrainskoho narodu 1648–1658 rr. na Sivershchyni ochyma polonenykh povstantsiv [The national liberation war of the Ukrainian people in 1648–1658 in the Severshchyna through the eyes of captured insurgents]. *Sivierianskyi litopys – Siveryansky chronicle*, 3, 3–27 [in Ukrainian].

26. Mytsyk, Yu. (2004). Tsarychanka kozatska [Tsarychanka Cossack]. K.: Geneza [in Ukrainian].

27. Modzalevskyi, V.L. (1908). Malorossyiskyi rodoslovnyk [Little Russian pedigree.]. K., vol. 1: (A–D) [in Russian].

28. Modzalevskyi, V.L. (1914). Malorossyiskyi rodoslovnyk [Little Russian pedigree.]. K.: Typolytohrafiia S.V. Kulzhenko, vol. 4 (P–S) [in Russian].

29. Modzalevskyi, V. (1906). Ocherky po ystoryy Lokhvytskoi, Senchanskoi, Chornouskoi, Kurenskoi y Varvynskoi soten voshedshykh v sostav Lokhvytskoho uezda. Lokhvytskyi ystorycheskyi sbornyk [Essays on the history of Lokhvitskaya, Senchanskaya, Chornouskaya, Kurenskaya and Varvinskaya hundreds of members of Lokhvitskaya district. Lokhvitsky historical collection]. K.: Typ. T-va N.A. Hyrych, 218–409 [in Russian].

30. Nykolaichyk, F. Lychnyi sostav malorossyiskoi kazatskoi starshyny v 1725 hodu [Personnel of the Little Russian Cossack sergeant in 1725]. *Kyevskaia staryna – Kiev antiquity*, 7–8, 7 [in Russian].

31. Opys Novhorod-Siverskoho namisnytstva (1779–1781) [Description of the Novgorod-Siversky governorate (1779–1781)]. K.: VUAN, 1931 [in Ukrainian, in Russian].

32. Panashenko, V.V. (1997). Polkove upravlinnia v Ukraini (seredyna XVII – XVIII st.) [Regiment management in Ukraine (middle of XVII – XVIII centuries)]. K.: Instytut istorii NAN Ukrainy [in Ukrainian].

33. Panashenko, V.V. (1995). Sotsialna elita Hetmanshchyny [The social elite of the Hetmanate]. K.: Instytut istorii NAN Ukrainy [in Ukrainian].

34. Sytyi, I., Horobets, S., Kryvosheia, I. (Ed.). (2011). Prysiaha Chernihivskoho polku 1718 roku [Oath of the Chernihiv Regiment in 1718]. Chernihiv: Desna Polihraf, 2011 [in Ukrainian, in Russian].

35. Mytsyk, Yu. Kravets, L. (Ed.) (2003). Prysiazhni knyhy 1654 r. Bilotserkivskyi ta Nizhynskyi polky [Jury books of 1654 Bila Tserkva and Nizhyn regiments]. K. [in Ukrainian, in Russian].

36. Sytyi, I., Kazimirov, D. (Ed.) (2012). "Protokol, yly Potrebnost" Menskoho namisnytstva 1720–1735 rokiv ["Protocol, or Need" of the Mena decanate of 1720–1735]. K.: Tempora [in Ukrainian, in Russian].

37. Sytyi, I., Horobets, S., Kryvosheia, I. (Ed.) (2014). Reviziia Chernihivskoho polku 1732 roku [Revision of the Chernihiv Regiment in 1732]. Chernihiv: Vydavets Lozovyi V.M. [in Ukrainian, in Russian].

38. Todiichuk, O.V. (Ed.) (1995). Reiestr Viiska Zaporozkoho 1649 roku. Transliteratsiia tekstu [Register of the Zaporozhian Army of 1649. Transliteration of the text]. K.: Naukova dumka, 477–486 [in Ukrainian].

39. Repan, O.A. (2009). Irzha na lezi: Livoberezhne kozatstvo i rosiisko-turetska viina 1735–1739 rokiv [Rust on the Blade: The Left Bank Cossacks and the Russo-Turkish War of 1735–1739]. K.: Vydavnychyi dim "Kyievo-Mohylianska akademiia", 2009 [in Ukrainian].

40. Rosiiskyi derzhavnyi arkhiv davnikh aktiv [Russian State Archive of Ancient Acts]. F. 229. Op. 2. Spr. 42. Ark. 240 zv. [in Russian].

41. Rosiiskyi derzhavnyi arkhiv davnikh aktiv [Russian State Archive of Ancient Acts]. F. 229. Op. 2. Spr. 54. Ark. 236 [in Russian].

42. Serhiichuk, V.I. (1982). Viiskovo-terytorialna orhanizatsiia narodnoi armii v pershyi period vyzvolnoi viiny 1648–1654 rr. [Military-territorial organization of the People's Army in the first period of the liberation war of 1648–1654]. *Ukrainskyi istorychnyi zhurnal – Ukrainian Historical Journal*, 7, 90–92 [in Ukrainian].

43. Sytyi, I. (2000). Do istorii ukrainskoho viiska: spysky bunchukovykh tovaryshiv ta sotnykiv 1733 r. [To the history of the Ukrainian army: lists of Bunchuk comrades and sotnyky in 1733]. *Siverianskyi litopys – Siveryansky chronicle*, 5, 139–143 [in Ukrainian].

44. Slovar malorusskoi staryny, sostavlennyi v 1808 h. V.Ya. Lomykovskym [Dictionary of Malorussian antiquity, compiled in 1808 by V.Ya. Lomikovsky]. K.: Typohrafyia H.T. Korchak-Novytskoho, 1894 [in Russian].

45. Sokyrko, O. (2010). Mobilizatsiini mozhlyvosti hetmanskoho viiska u viini za “polsku spadshchynu” 1733–1735 rr. [Mobilization capabilities of the Hetman's army in the war for the “Polish heritage” of 1733–1735]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Istoriia – Bulletin of the Taras Shevchenko National University of Kyiv. History*, 101, 39–41 [in Ukrainian].

46. Smoliy, V., Stepankov, V. (2009). Ukrainska natsionalna revoliutsiia XVII ct. (1658–1676 rr.) [Ukrainian national revolution of the XVII century. (1658–1676).]. K.: Vyd. dim “Kyievo-Mohylianska akademiia” [in Ukrainian].

47. Sokyrko, O. (2005). Mushtrovi statuty hetmanskoho viiska 1756 r. [Drill statutes of the Hetman's army in 1756]. *Kyivska starovyna −Kyiv antiquity*, 5, 67−81 [in Ukrainian].

48. Tkachenko, M. (1926). Kanivska sotnia Pereiaslavskoho polku za Rumiantsevskoiu reviziieiu (Okrema vidbytka z VII–VIII kn. Zap. ist-fil. vid.) [Kaniv sotnya of the Pereyaslav Regiment according to Rumyantsev's revision (A separate print from the VII–VIII books. West East-Phil. Dep.)]. K.: Z drukarni Ukrainskoi akademii nauk [in Ukrainian].

49. Butych, I. (Ed.) (2002). Universaly Ivana Mazepy. 1687–1709. Kn. 1 [Universals of Ivan Mazepa. 1687–1709. Book 1]. Kyiv [in Ukrainian].

50. Butych, I., Rynsevych, V., Teslenko, I. (2004). Universaly ukrainskykh hetmaniv vid Ivana Vyhovskoho do Ivana Samoilovycha [Universals of Ukrainian hetmans from Ivan Vyhovsky to Ivan Samoilovich]. Kyiv; Lviv [in Ukrainian].

51. Fedorenko, P. (1915). Voronkovskaia sotnia Pereiaslavskoho polka po Rumiantsevskoi opysy [Voronkov's sotnya of the Pereyaslav regiment according to Rumyantsev's inventory]. *Trudy Poltavskoi uchenoi arkhyvnoi komyssyy – Proceedings of the Poltava Scientific Archival Commission*. Poltava: Elektrycheskaia typohrafyia H.Y. Markevycha, 80–155 [in Russian].

52. Tsentralnyi derzhavnyi istorychnyi arkhiv Ukrainy, m. Kyiv [Central State Historical Archive of Ukraine, Kyiv] (CDIAC of Ukraine). F. 51. Op. 3. Spr. 3329. Ark. 2 [in Ukrainian, in Russian].

53. CDIAC of Ukraine. F. 51. Op. 3. Spr. 4526. Ark. 19 [in Ukrainian, in Russian].

54. CDIAC of Ukraine. F. 51. Op. 3. Spr. 5147. Ark. 113–118 zv. [in Ukrainian, in Russian].

55. CDIAC of Ukraine. F. 51. Op. 3. Spr. 5187. Ark. 23 zv. [in Ukrainian, in Russian].

56. CDIAC of Ukraine. F 51. Op. 3. Spr. 5563. Ark. 2, 19 [in Ukrainian, in Russian].

57. CDIAC of Ukraine. F. 51. Op. 3. Spr. 5894. Ark. 1– 4 zv. [in Ukrainian, in Russian].

58. CDIAC of Ukraine. F. 51. Op. 3. Spr. 6427. Ark. 19, 27 [in Ukrainian, in Russian].

59. CDIAC of Ukraine. F. 51. Op. 3. Spr. 7343. Ark. 6 [in Ukrainian, in Russian].

60. CDIAC of Ukraine. F. 51. Op. 3. Spr. 11465. Ark. 2–7 zv. [in Ukrainian, in Russian].

61. CDIAC of Ukraine. F. 51. Op. 3. Spr. 12330. Ark. 101 zv., 266 [in Ukrainian, in Russian].

62. CDIAC of Ukraine. F. 51. Op. 3. Spr. 16953. Ark. 53–56 zv. [in Ukrainian, in Russian].

63. CDIAC of Ukraine. F. 51. Op. 3. Spr. 16955. Ark. 55 zv. [in Ukrainian, in Russian].

64. CDIAC of UkraineF. 51. Op. 3. Spr. 18804. Ark. 5 zv. – 6 [in Ukrainian, in Russian].

65. CDIAC of Ukraine. F. 51. Op. 3. Spr. 19328. Ark. 242, 242 zv. [in Ukrainian, in Russian].

66. CDIAC of Ukraine. F. 57. Op. 1. Spr. 22, ark. 161 zv. [in Ukrainian, in Russian].

67. CDIAC of Ukraine. F. 57. Op. 1, spr. 23, ark. 124 [in Ukrainian, in Russian].

68. CDIAC of Ukraine. F. 108. Op. 1. Spr. 6. Ark. 105 zv., 106 [in Ukrainian, in Russian].

69. CDIAC of Ukraine. F. 108. op. 2. spr. 33. ark. 35 zv. [in Ukrainian, in Russian].

70. CDIAC of Ukraine. F. 204. op. 2. spr. 224. ark. 86 [in Ukrainian, in Russian].

71. Shamrai, S. (1928). Do istorii Kyivskoi sotni Kyivskoho polku [To the history of the Kyiv sotnya of the Kyiv Regiment]. *Istoryko-heohrafichnyi zbirnyk – Historical and geographical collectio*n. K.: Z drukarni Vseukrainskoi akademii nauk, voll. II, 134–146. [in Ukrainian].

72. Yakovenko, N. (2006). Narys istorii serednovichnoi ta rannomodernoi Ukrainy. Vydannia tretie, pereroblene ta rozshyrene [Essay on the history of medieval and early modern Ukraine. Third edition, revised and expanded]. K.: Krytyka [in Ukrainian].

УДК 9 323.23(477)

Котельницький Н.А.,
кандидат історичних наук,
член-кореспондент Центру українських
досліджень Інституту Європи РАН
(Україна, Чернігів), subton7@gmail.com

ЗЕМСЬКА ЛІБЕРАЛЬНА ПАРТІЯ ПІВНІЧНОЇ УКРАЇНИ ТА І.І. ПЕТРУНКЕВИЧ: СПРОБА ВИЗВОЛЕННЯ З ПОЛІТИЧНОГО ЗАСЛАННЯ

DOI: 10.5281/zenodo.5652160

У публікації висвітлюється історія спроб земської ліберальної партії північної України визволити з політичного заслання свого керманича – І. Петрункевича. На переконання автора, лише завдяки тому, що поряд з Іваном Іллічем була жінка з найвищого істеблішменту країни, яка мала колосальні фінансові можливості, численні та широкомасштабні контакти у верховному бомонді імперії Романових, лідер земської ліберальної партії північної України не був приречений на смерть - засланий до Сибіру. Історичні джерела свідчать, що з самого початку періоду заслання діяча його колеги по партії робили усе можливе, щоб звільнити його, полегшити його становище. Скажімо, О. Ліндфорс, використовуючи свої контакти з вищим керівництвом Міністерства внутрішніх справ Російської імперії, намагався оперативно визволити І.Петрункевича з заслання шляхом укладення політичної домовленості Івана Ілліча з верховною владою, зокрема призначенням очільника земської опозиції Російської імперії на посаду Предводителя дворянства в одній з губерній Північно-Західного краю. У січні 1881р.,Чернігівські губернські земські збори одностайно визнали політичні виборчі права І. Петрункевича та подали офіційне звернення до Уряду з клопотанням про надання можливості політику виконувати свої посадові обов'язки як повітового та губернського земського гласного. У травні 1881 р., Чернігівське губернське зібрання дворянства ухвалило постанову про те, щоб політичні права І. Петрункевича як повноправного члена аристократичної корпорації Чернігівської губернії були збережені у недоторканому вигляді. Центральна влада не змогла руками консервативно-реакційного нобілітету позбавити І. Петрункевича шляхетного статусу. Після завершення терміну заслання І. Петрункевич повернувся на Батьківщину, у рідні Плиски. Відразу ж він був обраний депутатом Борзнянського повітового земства. Реакцією на це став виклик до чернігівського губернатора на офіційний прийом. О. Анастасьєв, під час бесіди з керманичем ліберальної опозиції регіону, намагався переконати політика у необхідності повної відмови від публічної громадської діяльності та звання земського гласного, що стане безумовною запорукою того, що влада залишить І. Петрункевича у спокої. Іван Ілліч з обуренням відкинув ганебні пропозиції представника російського самодержавства, наслідком чого стала пряма вимога губернатора до діяча залишити Чернігівську губернію протягом доби після повернення до Плисок. Наприкінці вересня 1886 р. І. Петрункевич назавжди залишив територію України та вимушено емігрував до Тверської губернії. Автор констатує, що спроби земської ліберальної партії північної України визволити І. Петрункевича з заслання завершились невдачею.

Ключові слова: *земська ліберальна партія, І. Петрункевич, А. Паніна.*

Kotelnitsky N.A.,
Candidate of Historical Sciences,
Corresponding Member of the Center for Ukrainian Studies
of the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences
(Chernihiv, Ukraine), subton7@gmail.com

Zemska liberal party of northern Ukraine and I.I. Petrunkevych: attempt to release from political exile

The publication covers the history of attempts by the Zemstvo Liberal Party of Northern Ukraine to free its leader, I. Petrunkevych, from political exile. According to the author, only due to the fact that along with Ivan Ilyich was a woman from the highest establishment of the country, who had enormous financial opportunities, numerous and large-scale contacts in the supreme beau monde of the Romanov empire, the leader of the Zemstvo Liberal Party of Northern Ukraine was not doomed to death Siberia. Historical sources show that from the very beginning of the period of exile of the activist, his colleagues in the party did everything possible to release him, to alleviate his situation. For example, O. Lindfors, using his contacts with the top leadership of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire, tried to promptly release I. Petrunkevych from exile by concluding a political agreement between Ivan Ilyich and the supreme power, in particular by appointing the head of the Zemstvo opposition. provinces of the North-Western region. In January 1881, the Chernihiv Provincial Zemstvo Assembly unanimously recognized the political suffrage of I. Petrunkevych and submitted an official appeal to the Government with a request to allow the politician to perform his official duties as a county and provincial Zemstvo spokesman. In May 1881, the Chernihiv Provincial Assembly of the Nobility passed a resolution that the political rights of I. Petrunkevych as a full member of the aristocratic corporation of the Chernihiv Province be preserved intact. The central government failed to deprive I. Petrunkevych of his noble status by the hands of the conservative-reactionary nobility. After the expiration of the term of exile, I. Petrunkevych returned to his homeland, to his native Plyska. He was immediately elected a deputy of the Borzniansky district zemstvo. The reaction to this was a call to the Chernihiv governor for an official reception. During a conversation with the leader of the liberal opposition in the region, O. Anastasyev tried to convince the politician of the need to completely abandon public activities and the title of Zemstvo spokesman, which will be an unconditional guarantee that the government will leave I. Petrunkevych alone. Ivan Ilyich indignantly rejected the shameful proposals of the representative of the Russian autocracy, which resulted in a direct demand by the governor to leave the Chernihiv province within a day after returning to Plysok. At the end of September 1886. I. Petrunkevych left the territory of Ukraine forever and was forced to emigrate to the Tver province. The author states that the attempts of the Zemstvo Liberal Party of Northern Ukraine to release I. Petrunkevych from exile failed.

Key words: *Zemstvo Liberal Party, I. Petrunkevych, A. Panina.*

Постановка проблеми. Серед напрямів політичної діяльності земського ліберального руху північної України є чимало сюжетів, які і до сьогодні залишаються маловідомими та малодослідженими в історичній науці. Без сумнівів, до згаданих фрагментів належить спроба визволення з заслання «патріарха» земського лібералізму у Російській імперії – І. Петрункевича, який перебував у вигнанні на території європейської частини російських губерній, до якої вдалися ідеологічні соратники великого політика – члени опозиційної аристократичної фронди Північного Лівобережжя.

Аналіз досліджень, мета статті. Оскільки в історіографії відсутні публікації по вказаній тематиці, спробуємо у лаконічному вигляді висвітлити основні події, які безпосередньо стосувались процесу та процедур, пов'язаних з намаганням визволення керманича земської ліберальної партії.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, 27 квітня 1879 р. лідер земської опозиції Російської імперії – І. Петрункевич, за персональним наказом міністра внутрішніх справ

Л. Макова та шефа жандармерії О. Дрентельна, без жодного судового процесу та вироку, звинувачений в антидержавній, революційній діяльності, з метою повалення існуючого політичного ладу у країні, був інтернований з території українських губерній протягом 2 годин у супроводі службовців політичної поліції [1].

Іван Ілліч був посаджений у потяг, який прийшов на залізничну станцію рідного села Плиски Борзнянського повіту. Увесь шлях політика супроводжували офіцер жандармерії та два охоронці, які таємно проінформували діяча про те, що місцем його заслання обрано місто Варнавин Костромської губернії, де він буде перебувати як спецпоселенець під адміністративним наглядом. По дорозі до місця призначення І.Петрункевичу пощастило відправити лист на Батьківщину з коротким повідомленням про те, куди саме його везе жандармерія. У Костромі, за сплачений поліціянту хабар у розмірі 10 рублів, політику вдалося відправити приватну телеграму своєму братові, відомому ліберальному діячу Тверської губернії – М. Петрункевичу, у якій він сповістив його про місце свого вигнання. До Костроми негайно виїхав брат Івана Іллiча та коханка політика – графиня Анастасія Паніна, одна з найбагатших жінок Російської імперії, яка мала великі політичні зв'язки у вищих ешелонах верховної влади Російської імперії, фінансовим активам якої заздрила уся правляча еліта держави. На наше переконання, лише завдяки тому, що поряд з Іваном Іллічем була жінка з найвищого істеблішменту країни, яка мала колосальні фінансові можливості, численні та широкомасштабні контакти у верховному бомонді імперії Романових, лідер земської ліберальної партії північної України не був приречений на смерть – засланий до Сибіру. Костромський губернатор зачитав І. Петрункевичу інструкцію з Санкт-Петербургу, у якій був вміщений наказ про відправлення діяча у повітове місто Варнавин для проживання на поселенні під поліцейським наглядом. М.Петрункевич супроводжував брата до міста перебування, яке, на думку російської деспотії, у силу своєї провінційности, жодним чином не повинно було сприяти подальшій політичній діяльності І.Петрункевича, а в ідеалі – знищило б бажання цим займатися. Брат політика, використовуючи усі інструменти, у тому числі й хабарі, зробив усе можливе, щоб ставлення поліції та повітової адміністрації до Івана Іллiча було нейтральним та поблажливим [2, с. 95–105].

Виникає питання – якою була реакція опозиційної аристократичної фронди українського Полісся на брутальне вигнання свого очільника? Чи намагались ідеологічні соратники І.Петрункевича визволити його з незаконного політичного заслання?

Історичні джерела свідчать, що з самого початку періоду інтернування діяча його колеги по партії робили усе можливе, щоб звільнити його, полегшити його становище. Так, вже у червні 1879 р. до Варнавина приїхав представник земської ліберальної партії Сіверщини, відомий адвокат – В.Савич, який привіз на побачення до батька дітей видатного політика від першого шлюбу. А вже наприкінці літа 1879 р. І.Петрункевич отримав листа від іншого члена земської опозиції – О. Ліндфорса. У важливому епістолярії соратник по партії інформував політика про те, що у нього є впливовий знайомий у Міністерстві внутрішніх справ Російської імперії, який очолює канцелярію цього відомства. Повідомлялося, що цей знайомий готовий допомогти О.Ліндфорсу визволити І.Петрункевича з заслання за умови, якщо останній прийме пропозицію Уряду і погодиться обійняти посаду Предводителя дворянства в одній з губерній Північно-Західного краю Російської імперії. За таких умов І.Петрункевич буде негайно звільнений і не буде переслідуватися. О.Ліндфорс просив надати термінову відповідь, адже це був один з реальних шансів оперативно вирішити проблему. Треба віддати належне – Іван Ілліч відразу ж відповів категоричною та принциповою відмовою, мотивуючи це тим, що він не вважає правильним і можливим впроваджувати у життя державну політику російського абсолютизму, яку він вважає абсолютно помилковою і шкідливою [3, с. 106,113].

У червні 1880 р., у період короткотривалої лібералізації монархічного режиму Романових, Міністерство внутрішніх справ ліквідувало ІІІ Відділення Канцелярії Імператора. Політична поліція стала частиною відповідного Департаменту центрального міністерства. І. Петрункевичу дозволили обрати нове місце для відбуття покарання – російські Володимир, Ярославль або Смоленськ. Оскільки у Володимирі губернатором працював колишній віце-губернатор Чернігівської губернії – М. Судієнко, який свого часу лояльно ставився до І.Петрункевича і земської опозиції у цілому, Іван Ілліч, не бажаючи підставляти високого сановника та не підставлятися самому, щоб не провокувати появи вивчення контактів, обрав місцем подальшого перебування Смоленськ, оскільки це російське губернське місто знаходилось найближче до західних кордонів імперії, а відтак було комфортнішим за кліматичними показниками та параметрами. Влітку цього ж року І. Петрункевич у супроводі брата прибув на поселення до Смоленська, де, незважаючи на свій статус, примудрився на громадських засадах влаштуватись позаштатним коректором до місцевої газети – «Смоленський вісник», після чого газета стала виразно ліберальною і почала друкувати критичні матеріали про владу [4, с. 114–115].

Потрібно зазначити, що родина політика те ж намагалася полегшити його становище. Скажімо, у 1880 р. батько діяча, дійсний статський радник – Ілля Якович Петрункевич, направив клопотання до Міністерства внутрішніх справ з проханням змінити дислокацію відбуття покарання його сином з Смоленська на Тверь, де постійно проживав молодший брат діяча – Михайло Ілліч Петрункевич. На жаль, звернення рідного батька І. Петрункевича було проігноровано верховною владою [5, с. 55].

Смоленський губернатор отримав спеціальну довідку від політичної поліції про Івана Ілліча. Жандармерія однозначно стверджувала, що І. Петрункевич – патрон, захисник і фінансовий субсидіант соціалістичного руху у Чернігівській та Полтавській губерніях, симпатик народницьких поглядів. Після цього було видано наказ про тотальну перлюстрацію поштової кореспонденції політика, у тому числі – приватного епістолярію. Керманич Смоленської губернії, враховуючи «політичну небезпеку», яку несуть публікації «ліберального гнізда, звитого І.Петрункевичем у губернській газеті», неодноразово надсилав до Міністерства внутрішніх справ подання про термінове закриття «Смоленського вісника» та переміщення І.Петрункевича до Сибіру. На щастя, вимоги смоленського губернатора не були задоволені [6, с.50–52].

На черговій сесії Чернігівського губернського земського зібрання 1880 р., яка відбулась у січні 1881 р., земська ліберальна партія північної України зробила другу потужну спробу скасувати незаконне рішення верховної влади щодо І. Петрункевича та визволити його з політичного заслання. 15 січня 1881 р. член опозиційної аристократичної фронди – О. Ліндфорс виступив з промовою щодо долі гласного Борзнянського повітового та Чернігівського губернського земського зібрань. Соратник політика заявив, що вносить на розгляд зборів спеціальне клопотання перед Урядом про надання можливості гласному І. Петрункевичу виконувати свої обов'язки як обраного представника народу. Ліберал заявив, що вказане клопотання не виходить за рамки компетенції губернських земських зборів, оскільки він обраний як повітовим, так і губернським гласним, а Начальник Чернігівської губернії не оскаржив у судовому порядку обрання І. Петрункевича. Відтак, обрання Івана Ілліча залишається юридично доведеним фактом. Депутат зазначив, що він знає про те, що І. Петрункевич знаходиться в адміністративному засланні, а тому порушене питання має політичне забарвлення. Однак, оскільки усі гласні губернського земства, у тому числі і його голова, є відповідальними перед суспільством особами, які складали присягу гласних, вони зобов'язані належним чином ставитись до складних ідеологічних проблем. Після виступу О. Ліндфорса голова Чернігівського губернського земства заявив, що він погодиться внести

заявлене клопотання на розгляд зборів лише у тому разі, якщо воно буде надано особисто голові зібрання для попереднього ознайомлення у письмовій формі. Колега І. Петрункевича по партії погодився з такою постановкою питання [7, № 4, с. 41–42].

Наступного дня голові Чернігівського губернського земського зібрання з канцелярії губернатора надійшла офіційна відозва, у якій повідомлялося, що очільник Чернігівської губернії направив протест до Борзнянського повітового земського зібрання з приводу обрання І. Петрункевича повітовим гласним. Повітові збори не встигли своєчасно розглянути губернаторський протест, а тому усі рішення земства з приводу визнання виборчих прав І. Петрункевича вважаються призупиненими. Відтак, у документі було відзначено, що вказану особу не можна вважати обраним депутатом, оскільки для цього немає законних підстав. Чернігівський губернатор особливо наголошував на тому, що Уряд вислав І. Петрункевича за прикладом державних злочинців – революційних народників. Тому він не може бути обраний до будь-яких громадських виборних інституцій, хоча має для цього необхідний виборчий ценз. Оскільки І. Петрункевич перебуває у засланні, на території де у нього немає жодних активів, він не має права балотуватись до суспільно важливих установ, бо вважається революціонером [8, с. 518–520].

Дізнавшись про документ з канцелярії губернатора, абсолютна більшість депутатського корпусу Чернігівського губернського земства оперативно підготувала спеціальний лист-звернення до голови губернських земських зборів. Гласні акцентували увагу на тому, що губернатор висловив протест проти обрання І.Петрункевича депутатом Борзнянського повітового земства, але не зробив цього по відношенню до обрання діяча гласним Чернігівського губернського земства. Представники громад губернії наголосили, що факт обрання політика як повітовим, так і губернським гласним беззаперечно свідчить про те, що він користується повною довірою населення, а відтак адміністративне інтернування без жодного вироку суду не відповідає волевиявленню громади. Виходячи з цього, земські депутати вважали своїм громадянським обов'язком звернути увагу верховної влади на вказаний доконаний юридичний факт і звертались з проханням до Уряду надати можливість І.Петрункевичу виконувати покладені на нього народом службові функції як обраного гласного Борзнянського повітового та Чернігівського губернського земського зібрань. Лист підписали 37 депутатів, у тому числі представники опозиційної аристократичної фронди –О. Ліндфорс, М. Константинович, О. Карпинський, П. Червінський [9, с. 514–517].

18 січня 1881 р., на засіданні Чернігівського губернського земства була розглянута відозва чернігівського губернатора щодо виборчих прав І. Петрункевича. Доповідачем став О. Ліндфорс. Репрезентант ліберальної партії зауважив, що подібні важливі питання не можна вирішувати без всебічного обговорення, адже проблема має виражене політичне забарвлення. Депутат запропонував тимчасово відкласти розгляд питання по суті з метою, щоб кожний гласний губернських зборів міг ознайомитись та детально вивчити усі наявні документи та думки, які стосуються порушеної у зібранні проблеми. Для цього є усі юридичні підстави, у тому числі – постанова губернського земства, яка прямо говорить про те, що у разі, якщо навіть один депутат земства не погоджується з рішенням більшості, або виступає за відтермінування розгляду проблеми, то голова зборів повинен перенести розгляд питання. Доповідь готова, але її повинна розглянути спеціальна депутатська комісія. Збори, прислухавшись до доповідача ухвалили: відозву чернігівського губернатора та профільну доповідь О.Ліндфорса передати на обговорення спеціальної комісії. Персональний склад комісії складався з 21 депутата, серед яких було 4 представників ліберальної партії – П. Червінський, О. Ліндфорс, В. Савич, М. Константинович [10, № 7, с. 82–83].

19 січня 1881 р. була опублікована доповідь спеціальної комісії Чернігівського губернського земства з приводу виборчих прав І.Петрункевича. У документі було зазначено, що губернський офіціоз місцевої влади – газета «Черниговские губернские ведомости» вже опублікувала вичерпний список обраних гласних земських зібрань Чернігівської губернії. І.Петрункевич проходить по списку депутатів Борзнянського повітового та Чернігівського губернського земських зібрань. Комісія звернула увагу депутатського корпусу губернського земства на те, що згідно імперського законодавства про земські установи, рішення земських зібрань можуть бути лише призупинені у своєму виконанні. Чернігівський губернатор не зупинив виконання постанов земських зборів, а лише висловив рішучий протест. Відтак, немає жодних підстав для того, щоб категорично заявляти про юридичну сумнівність виборчих прав І. Петрункевича. Що ж стосується будь-яких аналогій з висланими революціонерами-народниками, то вони абсолютно недоречні. Соціалісти-радикали у своїй більшості не були гласними органів місцевого самоврядування, чого аж ніяк не можна сказати про відомих постатей у провінції, зокрема І.Петрункевича. У губернських мас-медіа вже опубліковане офіційне повідомлення про його обрання до земських інститутів, тому відповідний факт вже став усвідомленою реальністю для громадськості. У цілому, комісія ухвалила: клопотати про відновлення виборчих прав І.Петрункевича у повному обсязі[11, с. 520–523].

20 січня 1881 р. Чернігівське губернське зібрання розглянуло профільну доповідь спеціальної комісії щодо виборчих прав І.Петрункевича. О.Ліндфорс оприлюднив усі документи, які мали відношення до порушеної проблеми, зокрема заяву 37 депутатів губернських зборів. До честі губернського земства - гласні відмовились навіть починати будь-яке обговорення щодо політичних прав І.Петрункевича. Абсолютною більшістю голосів – 56 проти 4 і 57 проти 3, губернські збори постановили: 1. Визнати політичні права І.Петрункевича як чернігівського губернського гласного; 2. Клопотати перед Урядом про надання можливостей І.Петрункевичу виконувати свої службові обов’язки земського повітового та губернського гласного, оскільки виборці висловили депутату беззаперечну підтримку [12,№9,с.109]. На жаль, і ця спроба ідеологічних соратників І.Петрункевича визволити його з заслання залишилась без жодної реакції верховної влади.

Сподіваючись на впливовість своїх контактів у вищих ешелонах влади Російської імперії, графиня А.Паніна та І.Петрункевич розраховували домогтись чергової зміни дислокації перебування у засланні – перебратись з Смоленська до Києва. У надіях на це, Іван Ілліч та Анастасія Сергіївна почали готувати фундамент для продовження громадської діяльності. У 1881 р. вони стали власниками київської газети «Труд», а на посаду редактора був запрошений колега І. Петрункевича по службі у земських установах на півночі Лівобережної України – О. Русов, оскільки І. Петрункевич не мав права, як політичний засланий, обіймати будь-які посади. Однак, плани були зруйновані – влада не дала згоди на переїзд до Києва. Видання газети вже не мало великого сенсу, та й фінансові видатки були значними – свою частину видавничих прав А. Паніна і І. Петрункевич продали головному місцевому видавцю [13, с. 52].

У травні 1881 р. відбулась чергова сесія Чернігівського губернського зібрання дворянства, на яку зобов’язаний був прибути І.Петрункевич як очільник ліберальної фракції. 23 травня на засіданні зборів губернської аристократії представник лібералів - О.Ліндфорс, у своєму виступі звернув увагу депутатського корпусу на те, що зібрання нобілітету не розглянуло відозву групи дворян Чернігівської губернії стосовно причин відсутності на сесії губернського зібрання аристократії І. Петрункевича. Голова зборів заявив, що жодних пояснень від останнього він не отримував. Предводитель дворянства Борзнянського повіту- І.Товстоліс повідомив голову, що відозва групи дворян направлена до канцелярії губернського зібрання нобілітету

22 травня. У результаті консультацій було вирішено розглянути проблему відсутності І.Петрункевича на сесії губернського зібрання окремо [14, № 2 , с. 2–3].

24 травня 1881 р. на черговому засіданні зборів аристократії, Предводитель дворянства Чернігівської губернії повідомив депутатів про те, що відозва дворянина Борзнянського повіту І.Петрункевича з поясненням причин його відсутності у губернському зібранні дворянства отримана, розглянута персонально Предводителем та відповідальними службовцями корпоративної інституції. Після ретельного вивчення відозви голова губернського зібрання прийшов до висновку, що І. Петрункевич у принципі не винний у тому, що не може прибути на чергову сесію зібрання. Депутатський корпус зборів, абсолютно солідаризуючись з висновками керівництва, постановив: 1. Не застосовувати до І. Петрункевича жодних санкцій за неприбуття до губернського зібрання; 2. Не виключати І. Петрункевича з персонального складу депутатів Чернігівського губернського зібрання дворянства; 3. Залишити у повній юридичній силі виборчі права І. Петрункевича [15, № 3, с. 7]. У такий спосіб політичні права І. Петрункевича як повноправного члена аристократичної корпорації Чернігівської губернії були збережені у недоторканому вигляді – центральна влада не змогла руками консервативно-реакційного нобілітету краю позбавити І. Петрункевича відповідного статусу.

Влітку 1881 р. графиня Анастасія Паніна прибула з дітьми І. Петрункевича до Смоленська – коханці стали жити разом. Втім, смоленський губернатор Л. Тамара став конкурентом яскравого опозиціонера – він забажав одружитися з графинею, звісно за розрахунком, мріючи про оволодіння величезними фінансовими статками А. Паніної. Для того, щоб позбутися І. Петрункевича і відправити його у Сибір, Л. Тамара організував появу у Смоленську агітаційно-пропагандистських матеріалів революціонерів-народників, які, буцім-то, були написані рукою А. Паніної, але, під політичним керівництвом І.Петрункевича. Факт передачі грошової допомоги О. Русову графинею А. Паніною, бувшому редактору київської газети «Труд», якого звинувачували у революційній діяльності, додав гостроти моменту. Тільки персональний візит А. Паніної до Міністерства внутрішніх справ врятував Івана Ілліча від загибелі на каторзі – було доведено, що сфальсифікована кореспонденція стала інструментом реалізації планів Л. Тамари.

На початку 1882 р. родина А. Паніної, не сприймаючи її відносин з І. Петрункевичем та намагаючись убезпечитись від загрози переходу колосальних коштів до рук коханця Анастасії Сергіївни, якого вони однозначно вважали державним злочинцем та патроном революціонерів-терористів, вирішила відібрати у графині доньку, яку визначити спадкоємцем величезних активів. 14 серпня 1882 р. у Смоленській духовній консисторії був оформлений акт розлучення І. Петрункевича з першою дружиною – Г. Кандибою. 15 серпня відбулась скромна процедура офіційного укладення шлюбу між І. Петрункевичем та А. Паніною. Реакція родини графині була терміновою: за їх клопотанням політична поліція встановила режим нагляду за А. Паніною. У жовтні 1882 р., згідно наказу верховної влади, донька А. Паніної була відібрана та переміщена у пансіон Катерининського інституту на постійне місце проживання до столиці Російської імперії. Навесні 1883 р., завдяки турботам А.Паніної, Міністерство внутрішніх справ запропонувало І. Петрункевичу обрати будь-яке місто для проживання у вигнанні, за виключенням Москви та Санкт-Петербургу. Іван Ілліч без жодних роздумів обрав Тверь, де постійно жив його брат – Михайло Ілліч Петрункевич. На початку червня 1883 р., у супроводі офіційної дружини – А. Паніної, «державний злочинець Російської імперії» прибув для продовження відбуття покарання у Твер [16, с. 131–141].

Після прибуття до місця нового призначення, за новою родиною І. Петрункевича був встановлений постійний поліцейський нагляд. Подружжя опозиціонера придбало у власність окремий будинок, у якому розмістилися не лише Анастасія Сергіївна та Іван Ілліч, але й усі

чотири сина політика від першого шлюбу. Вихованням дітей займалася гувернантка, яка приїхала на постійне місце проживання з Плисок. І. Петрункевичу було категорично заборонено обіймати будь-які посади в інститутах місцевого самоврядування, про кожне своє переміщення він зобов'язаний був повідомляти поліцію та місцеву владу. Тим не менше, навіть за таких умов, Іван Ілліч швидко потоваришував з талановитими вигнанцями, які, як і він, перебували на засланні у Твері. У творчому союзі з ними, І. Петрункевич на громадських засадах здійснив статистичне обстеження кількох окремих повітів Тверської губернії. У результаті, І. Петрункевич став «своїм» у земських колах регіону [17, с. 56–58].

У серпні 1886 р. термін адміністративного заслання І. Петрункевича сплив. Він приймає рішення повернутись на Батьківщину і виїздить до Чернігівської губернії. Іван Ілліч та Анастасія Паніна прибули до Плисок у вересні. Приїзд з заслання лідера земської опозиції став неприємним сюрпризом для провінційної влади, адже наближались чергові земські вибори. З урахуванням того, що І. Петрункевич, перебуваючи в засланні, був обраний як борзнянським повітовим, так і чернігівським губернським гласним на триріччя 1883–1886 рр., що було нечуваним прецедентом в історії Російської імперії, існувала цілком реальна перспектива, що політика знову оберуть на нову каденцію 1886–1889 рр., але вже тепер свій термін повноважень повітового та губернського гласного І. Петрункевич реалізує не віртуально, а на практиці. Побоювання провінційної еліти збулись – населення громади абсолютною більшістю голосів обрало І. Петрункевича депутатом Борзнянського повітового земського зібрання. Реакція регіональної влади на повернення керманича опозиційної аристократичної фронди та його безапеляційне обрання гласним Борзнянського повітового земства була миттєвою. У плисківський маєток політика прибув офіцер поліції, який вручив І. Петрункевичу офіційний лист від чернігівського губернатора, у якому представник російського самодержавства у Чернігівській губернії запрошував Івана Ілліча прибути на прийом до канцелярії губернатора по службових справах. Наприкінці вересня 1886 р. І. Петрункевич у супроводі А. Паніної вирушили з Плисок до Чернігова звичайним приватним екіпажем, оскільки прямого залізничного сполучення тоді ще не існувало [18, с. 233].

Чернігівський губернатор О. Анастасьєв дуже привітливо зустрів І. Петрункевича у своєму робочому кабінеті і попросив з розумінням сприйняти вимушений виклик діяча до Чернігова, оскільки на це була воля не губернської адміністрації, а особисто Київського генерал-губернатора, якому безпосередньо підпорядковувалась Чернігівська губернія. О. Анастасьєв передав І. Петрункевичу особисто в руки для ознайомлення офіційний лист з Києва. Іван Ілліч уважно прочитав документ, у якому київський генерал-губернатор О. Дрентельн доручав О. Анастасьєву оголосити І. Петрункевичу про те, що йому офіційно заборонений в'їзд, перебування та проживання на територіях Чернігівської, Полтавської, Київської, Подільської та Волинської губерній. Після ознайомлення з листом, І. Петрункевич поцікавився – скільки у нього є часу, щоб завершити усі справи, зібрати речі та залишити територію Чернігівської губернії?

Після цього між чернігівським губернатором та видатним політиком відбувся архіцікавий діалог. О. Анастасьєв почав з того, що запевнив опозиціонера у тому, що рішення київського генерал-губернатора було прийнято не тільки без його участі, але й без його відома. Губернатор прямо заявив, що він не має нічого проти того, щоб І. Петрункевич остаточно повернувся додому, до Чернігівської губернії, і готовий посприяти тому, щоб О. Дрентельн скасував своє розпорядження, якщо, звичайно, Іван Ілліч буде «мудрим» і політично «гнучким». Лідер опозиційної аристократичної фронди регіону прямо запитав – що конкретно пан губернатор має на увазі? О. Анастасьєв відверто відповів, що І. Петрункевич позбудеться проблем тільки у разі, якщо публічно відмовиться від посади гласного Борзнянського повітового земського зібрання.

Відповідь Івана Ілліча була прикладом шляхетності. Він принципово та категорично заявив, що оскільки його обрання депутатом повітового земства – юридичний факт, він не збирається зраджувати своїх виборців, які доручили йому представництво інтересів громади в інституції місцевого самоврядування. О. Анастасьєв, намагаючись переконати І. Петрункевича, заявив, що він «дуже хоче визволити його з заслання», а тому допоможе політику – буде клопотати перед О. Дрентельном, але тільки у разі, якщо опозиціонер не буде відвідувати сесії та засідання Борзнянського повітового земського зібрання. Звісно, Іван Ілліч відмовився від другої пропозиції губернатора. О. Анастасьєв, явно роздратований такою принциповістю І. Петрункевича зробив третю пропозицію. Він наголосив, що «дуже хоче, щоб І. Петрункевич назавжди повернувся у свій плисківський маєток і жив там». Однак, обов'язковою умовою буде написання Іваном Іллічем листа на ім'я губернатора, у якому він повинен написати про те, що після відбуття покарання у засланні він змінив свої політичні переконання, ідеологічні погляди і обіцяє губернатору дотримуватись офіційної позиції державної влади Російської імперії та персонально імператора. О. Анастасьєв відверто сказав, що цей лист він сховає у власному приватному архіві на випадок необхідності свого виправдання, буде клопотати про відміну рішення у О. Дрентельна, але І. Петрункевич повинен забути про публічну діяльність у земських установах Чернігівської губернії. «Ієзуїтська», політично шедевральна пропозиція губернатора вивела І. Петрункевича з себе. Іван Ілліч роздратовано відповів, що він, на відміну від О. Анастасьєва, не є державним сановником, а тому як приватна особа не хоче втрачати розкіш мати на все свою власну думку, вільно висловлюватись та вчиняти так, як він вважає за потрібне. Продовжуючи, очільник земської опозиції заявив, що жодного листа він писати не буде, оскільки не змінив ні ідеологічні погляди, ні політичні переконання, а державну політику верховної влади вважає злочинною. Виходячи з цього, він бажає залишити кабінет губернатора. Реагуючи на таку зухвалу категоричність опозиціонера О. Анастасьєв дуже нейтральним тоном заявив про те, що у І. Петрункевича є у розпорядженні 24 години з моменту повернення до Плисок, після чого він зобов'язаний залишити Чернігівську губернію.

Після повернення до Плисок, наступного дня до маєтку діяча навідався офіцер жандармерії, який проінформував І. Петрункевича про те, що він повинен виїхати з території Чернігівської губернії до кінця дня, оскільки поліція отримала офіційну інструкцію від чернігівського губернатора. У той же день, після обіду, під наглядом офіцерів жандармерії, І. Петрункевич та А. Паніна сіли у потяг на залізничній станції рідних політику Плисок та назавжди залишили територію України, вимушено емігрувавши до Тверської губернії [19, с. 235–237].

Висновки. Резюмуючи викладене, можемо стверджувати про те, що відразу після процедури арешту та адміністративного інтернування І. Петрункевича, найближчі родичі та близькі політика зробили усе можливе, щоб максимально полегшити становище керманича опозиційної аристократичної фронди північної України. Наприклад, брат Івана Ілліча – Михайло Ілліч, постійно супроводжував його під час переїздів з одного до другого місця відбуття покарання. М. Петрункевич використав усі можливі інструменти, у тому числі й фінансові хабарі, щоб забезпечити лояльне ставлення жандармерії та місцевої влади до персони лідера земського лібералізму Російської імперії. Батько І.Петрункевича – Ілля Якович, те ж офіційно звертався до верховної влади з проханням переведення сина у більш комфортніше місце для перебуванні у вигнанні.

На наше переконання, лише завдяки тому, що поряд з Іваном Іллічем була жінка з найвищого істеблішменту країни, яка мала колосальні фінансові можливості, численні та широкомасштабні контакти у верховному бомонді імперії Романових, лідер земської ліберальної партії північної України не був приречений на смерть – засланий до Сибіру.

Історичні джерела свідчать, що з самого початку періоду заслання діяча його колеги по партії робили усе можливе, щоб звільнити його, полегшити його становище. Скажімо, на першому етапі, В. Савич привозив до діяча його дітей від першого шлюбу, а О. Ліндфорс, використовуючи свої контакти з вищим керівництвом Міністерства внутрішніх справ Російської імперії, намагався оперативно визволити І. Петрункевича з заслання шляхом укладення політичної домовленості Івана Ілліча з верховною владою, зокрема призначенням очільника земської опозиції Російської імперії на посаду Предводителя дворянства в одній з губерній Північно-Західного краю. І. Петрункевич жорстко відповів соратнику категоричною відмовою, що, беззаперечно, свідчить про колосальний ступінь політичної принциповості діяча та викликає велику людську повагу до «патріарха» земської ліберальної партії, адже далеко не кожен громадський лідер зміг би відмовитись від таких «солодких пропозицій».

Навіть в умовах заслання, політик примудрявся займатися громадською діяльністю, скажімо у засобах масової інформації,що викликало прискіпливу увагу поліцейських наглядачів – жандармів.

У січні 1881 р., на черговій сесії Чернігівського губернського земського зібрання, соратники І. Петрункевича по опозиційній аристократичній фронді зробили потужну спробу визволити свого лідера з адміністративного вигнання. Оскільки чернігівський губернатор не оскаржив належним чином обрання І. Петрункевича гласним Чернігівського губернського земства, а лише призупинив виконання відповідного рішення губернських земських зборів, то члени земської ліберальної партії наполягали на тому, що юридичний факт обрання Івана Ілліча не підлягає сумніву, він суспільно визнаний, а тому не може бути й мови про скасування волевиявлення народу. Чернігівські губернські земські збори одностайно визнали політичні виборчі права І. Петрункевича та подали офіційне звернення до Уряду з клопотанням про надання можливості політику виконувати свої посадові обов'язки як повітового та губернського земського гласного. На превеликий жаль, ініціатива ліберальної партії залишилась без жодної відповіді російського самодержавства.

У травні 1881 р., Чернігівське губернське зібрання дворянства розглянуло проблему перебування у корпорації та визнання виборчих прав І. Петрункевича, який не зміг прибути на сесію губернських зборів нобілітету. Зібрання аристократії краю ухвалило постанову про те, щоб політичні права І. Петрункевича як повноправного члена дворянської корпорації Чернігівської губернії були збережені у недоторканому вигляді. Центральна влада не змогла руками консервативно-реакційного нобілітету позбавити І. Петрункевича шляхетного статусу.

У період вигнання, І. Петрункевич офіційно розлучився з першою дружиною – Г. Кандибою та одружився зі своєю коханкою – графинею А. Паніною. Це дозволило йому отримати певний «імунітет» від катастрофічних загроз з боку російської деспотії.

Після завершення терміну заслання І. Петрункевич повернувся на Батьківщину, у рідні Плиски. Відразу ж він був обраний депутатом Борзнянського повітового земства. Реакцією на це став виклик до чернігівського губернатора на офіційний прийом. У Чернігові О. Анастасьєв, під час бесіди з керманичем ліберальної опозиції регіону, намагався переконати політика у необхідності повної відмови від публічної громадської діяльності та звання земського гласного, що стане безумовною запорукою того, що влада залишить І. Петрункевича у спокої. Іван Ілліч з обуренням відкинув ганебні пропозиції представника російського самодержавства, наслідком чого стала пряма вимога губернатора до діяча залишити Чернігівську губернію протягом доби після повернення до Плисок. Наприкінці вересня 1886 р. І. Петрункевич назавжди залишив територію України та вимушено емігрував до Тверської губернії. Спроби земської ліберальної партії північної України визволити І. Петрункевича з заслання завершились невдачею.

Список використаних джерел

1. Котельницкий Н.А. Иван Ильич Петрункевич: жизнь и деятельность на Черниговщине. Историко-биографический очерк. М.: Летний сад, 2015. С. 97-98; Він же. Іван Ілліч Петрункевич(1843–1928): життя та діяльність в Україні. Riga: GlobeEdit, 2019. P. 173–174.

2. Петрункевич И.И. Из записок общественного деятеля. Воспоминания. Прага: Б. и., 1934. 472 с.

3. Макаров Д.А. Общественно-политическая деятельность И.И. Петрункевича: Диссертация… канд. ист. наук. Орел, 2003. 258 с.

4. Журналы Черниговского земского собрания, очередной сессии 1880 года, состоявшейся в январе 1881 года. *Земский сборник Черниговской губернии*. 1881. № 1–4. Чернигов:Земская типография,1881. 874 с.

5. Постановления Черниговского губернского собрания дворянства 1881 года. Чернигов: Губернская типография, 1881.184 с.

Reference

1. Kotelnickij, N.A. (2015). Ivan Ilich Petrunkevich:zhizn i dejatel'nost' na Chernigovshhine. Istoriko-biograficheskij ocherk [Ivan Ilyich Petrunkevich: life and activity in Chernihiv region. Historical and biographical essay]. M.: Letnij sad, 97-98; Kotelnickij, N.A. (2019). Ivan Illich Petrunkevich(1843-1928): zhittja ta dijalnist v Ukraïni [Ivan Ilyich Petrunkevych (1843–1928): life and activity in Ukraine.]. Riga: GlobeEdit, 173–174 [in Russian].

2. Petrunkevich I.I. Iz zapisok obshhestvennogo dejatelja. Vospominanija [From the notes of a public figure. Memories.]. Praga: B. i.,1934. 472 p. [in Russian].

3. Makarov, D.A. (2003). Obshhestvenno-politicheskaja dejatel'nost' I.I. Petrunkevicha [Socio-political activity of II Petrunkevich]. *Candidate's thesis.* Orel [in Russian].

4. Zhurnaly Chernigovskogo zemskogo sobranija, ocherednoj sessii 1880 goda, sostojavshejsja v janvare 1881 goda [Journals of the Chernihiv Zemsky Assembly, the next session of 1880, held in January 1881]. *Zemskij sbornik Chernigovskoj gubernii – Zemsky collection of the Chernihiv province*. 1881, 1-4. Chernigov: Zemskaja tipografija,1881 [in Russian].

5. Postanovlenija Chernigovskogo gubernskogo sobranija dvorjanstva 1881 goda [Resolutions of the Chernihiv Provincial Assembly of the Nobility of 1881]. Chernigov: Gubernskaja tipografija, 1881.184 p. [in Russian].

УДК 352.075.1

Кучвальская І.В.,
кандидат юридичних наук, доцент
(Республіка Білорусь, м. Гомель),
kuchvalskaya@gmail.com

ПРО ЯКІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В БІЛОРУСІ В КОНТЕКСТІ ВИМОГ ЧАСУ

DOI: 10.5281/zenodo.5652191

У статті зроблена спроба розглянути політико-правову кризу, яка триває в Білорусі вже майже рік, у контексті співвідношення її причин та якості державного управління. З цією метою автор визначає сучасні підходи до розуміння належного управління. Зазначені показники якості управління, розроблені авторитетними міжнародними структурами, на основі яких можна не тільки дати об'єктивну оцінку якості менеджменту в Білорусі, а й виділити найбільш проблемні позиції. Як показано в роботі, основним недоліком якості управління в Білорусі є його авторитарний характер, який проявляється в ігноруванні думок та підзвітності людей. Наочно показано процес поступового встановлення авторитарного режиму в республіці шляхом аналізу хронології суспільно-політичних подій, що відбувалися в республіці протягом

останніх десятиліть. У заключній частині роботи автор звертає увагу на чинники, що надають стабільності тим режимам, які можна віднести до інформаційних автократій. Зокрема, це наявність державної власності та контролю над нею як інструменту утримання влади. Питання її ефективності (наприклад, держпідприємств) не є пріоритетним для керівництва країни. Наступний чинник – наявність контролю за політичним впливом депутатів, перевірка на лояльність народних обранців. У сформованій в Білорусі системі управління всі обранці, починаючи від депутатів сільських рад до парламенту, проходять суворий відбір за лояльністю та відсутністю власних амбіцій. Після цього вони легко переходять від вертикалі до представницьких органів (і назад), займаючи керівні позиції в структурах, що імітують громадянське суспільство. Нарешті третій чинник – перманентне бажання влади контролювати всю публічну сферу та інформаційний простір. Водночас автором визначені рушійні сили, які можуть поступово послабити авторитарний режим і вплинути на ті процеси, які в подальшому можуть призвести до покращення управління в країні.

Ключові слова: *поняття «належне управління», якість державного управління, показники якості управління, виборчі права та підзвітність, авторитарний режим, політико-правова криза.*

Kuchvalskaya I.V.,
Candidate of law, associate Professor
(Republic of Belarus, Gomel),
kuchvalskaya@gmail.com

On the quality of public administration in Belarus in the context of the requirements of the time

The article attempts to consider the political and legal crisis that has been going on in Belarus for almost a year, in the context of the relationship between its causes and the quality of public administration. To this end, the authors identify modern approaches to understanding good governance. The indicators of management quality developed by authoritative international structures are indicated, on the basis of which it is possible not only to give an objective assessment of the quality of management in Belarus, but also to identify the most problematic positions. As shown in the paper, the main disadvantage of the quality of governance in Belarus is its authoritarian nature, which is manifested in the disregard for people's opinions and accountability. The process of gradual establishment of an authoritarian regime in the republic by means of the analysis of the chronology of the social and political events that took place in the republic during the last decades is clearly shown. In the final part of the work, the author draws attention to the factors that give stability to those regimes that can be attributed to information autocracies. In particular, it is the existence of state property and control over it as an instrument of power retention. The issue of its effectiveness (for example, state-owned enterprises) is not a priority for the country's leadership. The next factor is the presence of control over the political influence of deputies, checking the loyalty of people's deputies. In the system of government formed in Belarus, all elected officials, from village council deputies to parliament, are rigorously selected for their loyalty and lack of ambition. After that, they easily move from the vertical to the representative bodies (and back), occupying leadership positions in structures that mimic civil society. Finally, the third factor is the government's permanent desire to control the entire public sphere and the information space. The driving forces that have the potential to gradually weaken the authoritarian regime and influence those processes that may further lead to improved governance in the country have been identified.

Key words: *concept of "good governance", quality of public administration, indicators of governance quality, suffrage and accountability, authoritarian regime, political and legal crisis.*

Кучвальская І.В.,
кандыдат юрыдычных навук,
дацэнт,(Беларусь, Гомель),
kuchvalskaya@gmail.com

Аб якасці дзяржаўнага кіравання ў Беларусі ў кантэксце патрабаванняў часу

У артыкуле зроблена спроба разгледзець палітычна-прававы крызіс, які працягваецца ў Беларусі на працягу амаль года, у кантэксце ўзаемасувязі яго прычын з якасцю дзяржаўнага кіравання. З гэтай мэтай аўтарам вызначаны сучасныя падыходы да разумення належнага кіравання. Пазначаныя індыкатары якасці кіравання, распрацаваныя аўтарытэтнымі міжнароднымі структурамі, на аснове якіх можна не толькі даць аб'ектыўную ацэнку якасці кіравання ў Беларусі, але і вызначыць самыя праблемныя пазіцыі. Як паказана ў працы, галоўным недахопам якасці кіравання ў Беларусі з'яўляецца яго аўтарытарны характар, які выяўляецца ў ігнараванні меркавання людзей і падсправаздачнасці. Наглядна паказаны працэс паступовага ўсталявання ў рэспубліцы аўтарытарнага рэжыму з дапамогай аналізу храналогіі тых грамадска-палітычных падзей, якія адбываліся ў рэспубліцы на працягу апошніх дзесяцігоддзяў. У завяршальнай частцы работы аўтарам звернута ўвага на тыя фактары, якія надаюць устойлівасць тым рэжымам, якія можна аднесці да інфармацыйных аўтакратый. Першая з іх заключаецца ў зліцці улады і ўласнасці. Захаванне кантролю над уласнасцю з'яўляецца інструментам для ўтрыманьня ўлады. Пытанне эфектыўнасці прадпрыемстваў, заснаваных на дзяржаўнай уласнасці, для аўтарытарнай улады не з'яўляецца прыярытэтным, галоўны прыярытэт – ўтрыманьне ўлады. Другая прыкмета заключаецца ва ўсталяванні кантролю над палітычным уплывам выбарных асоб. У сфарміраванай у Беларусі сістэме кіравання жорсткі адбор на лаяльнасць і адсутнасць уласных амбіцый праходзяць усе выбарныя асобы – ад дэпутатаў сельскага савету да парламенту. Прайшоўшы гэты адбор, яны з лёгкасцю перамяшчаюцца з вертыкалі ў прадстаўнічыя органы (і назад), адначасова займаючы і кіруючыя пазіцыі ў структурах, якія імітуюць грамадзянскую супольнасць. Трэцяя прыкмета аўтакратыі заключаецца ў перманентным імкненні да кантролю над усёй публічнай сферай і інфармацыйнай прасторай. Вызначаны тыя рухаючыя сілы, якія маюць патэнцыял для таго, каб паступова аслабіць аўтарытарны рэжым і паўплываць на тыя працэсы, якія ў далейшым могуць прывесці да паляпшэння якасці кіравання ў краіне.

Ключавыя словы: *канцэпцыя «Good Governance», якасць дзяржаўнага кіравання, індыкатары якасці кіравання, права голасу і падсправаздачнасць, аўтарытарны рэжым, палітыка-прававы крызіс.*

Пастаноўка праблемы. Павага да правоў чалавека, законная і эфектыўная дзейнасць дзяржаўных інстытутаў, прыязная знешняя палітыка – гэтыя складнікі, несумненна, з'яўляюцца падмуркам палітычнай стабільнасці любой цывілізаванай дзяржавы. Ролю прадстаўнікоў улады і кіравання ў падтрыманні міру і згоды ў грамадстве, ўстанаўленні добразычлівых і ўзаемавыгадных адносін з замежнымі дзяржавамі цяжка пераацаніць: менавіта яны маюць усе паўнамоцтвы і адміністрацыйны рэсурс, неабходныя для гэтага. Заканамерным вынікам добрасумленнай і адказнай дзейнасці «слуг народа» з'яўляецца павага і давер да дзяржаўных інстытутаў, якія дзейнічаюць у інтарэсах грамадзян.

Катэгорыя «давер» ляжыць у аснове ўсіх грамадскіх адносін. Недавер у міждзяржаўных адносінах цягне за сабой вялізныя выдаткі на ўтрыманне войскаў, аплачваемых падаткаплацельшчыкамі. Недавер да дзяржаўных інстытутаў разбурае аўтарытэт улады. Па гэтай прычыне пераважная большасць беларусаў зацікаўлены ва ўсталяванні адносінаў даверу у грамадстве, з суседнімі дзяржавамі, прадстаўнікамі іншых замежных краін. А такі фактар як рэзкае і маштабнае зніжэнне даверу грамадзян да асноўных дзяржаўных інстытутах вызначаны

заканадаўцам у якасці адной з асноўных пагроз нацыянальнай бяспецы Рэспублікі Беларусь у дзеючай Канцэпцыі нацыянальнай бяспекі (п. 27) [1].

Адсутнасць даверу дорага нам абыходзіцца ў літаральным сэнсе слова. Грамадзяне, якія не давяраюць дзяржаўным служачым, вымушаны пісаць скаргі ў розныя інстанцыі, патрабаваць праверкі законнасці іх дзеянняў, звяртацца ў міжнародныя арганізацыі для аднаўлення сваіх парушаных правоў. Службовыя асобы, якія не давяраюць людзям, лічаць магчымым марнаваць бюджэтныя сродкі на ўтрыманне шматлікіх ахоўнікаў, службаў бяспекі і г. д. Такімі паводзінамі яны не толькі прычыняюць шкоду падаткаплацельшчыкам, але і ўсё далей аддаляюцца ад іх, губляючы зваротную сувязь.

Грамадзяне маюць поўнае права патрабаваць ад дзяржаўных служачых справаздачы аб беражлівым выкарыстанні агульных рэсурсаў, прад'яўляць прэтэнзіі наконт таго, як яны выконваюць свае абавязкі, ва ўстаноўленым парадку замяняць на больш кваліфікаваных і адказных. Падсправаздачнасць дзяржаўных службовых асоб грамадзянам замацавана не толькі ў нормах міжнароднага права, але і ў дзеючым заканадаўстве Рэспублікі Беларусь. Адна з нормаў Канстытуцыі гарантуе, што дзяржаўныя органы, службовыя і іншыя асобы, якім даверана выкананне дзяржаўных функцый, абавязаны ў межах сваёй кампетэнцыі прымаць неабходныя меры для ажыццяўлення і абароны правоў і свабод асобы. Гэтыя органы і асобы нясуць адказнасць за дзеянні, якія парушаюць правы і свабоды грамадзян (арт.60) [2].

Драматычныя падзеі, што пачаліся летам 2020 года у перыяд правядзення прэзідэнцкіх выбараў, прывялі да сур'ёзнага палітычна-прававого крызісу, парушылі упэўненасць многіх грамадзян Беларусі ў тым, што "дзяржаўныя органы, службовыя і іншыя асобы, якім даверана выкананне дзяржаўных функцый" дзейнічаюць у іх інтарэсах, кіруючыся пры гэтым прынцыпамі, замацаванымі ў Канстытуцыі. Праваабаронцы і аўтарытэтныя міжнародныя арганізацыі б'юць трывогу, адзначаючы вяртанне да часоў масавых рэпрэсій па палітычных матывах. Спецыяльны дакладчык па пытанні аб становішчы ў галіне правоў чалавека ў Беларусі Анаіс Марын ў сваім штогадовым дакладзе, апублікаваным 7 ліпеня 2021, адзначыла, што ўлады Беларусі пачалі поўнамаштабны наступ на грамадзянскую супольнасць з абмежаваннем шырокага шэрагу правоў і свабод, мэтай якога сталі ўсе слаі насельніцтва, у той жа час мэтанакіраванаму перасьледу падвяргаюцца праваабаронцы, журналісты, супрацоўнікі СМІ і асабліва адвакаты [3].

Разрушаны іміджы Беларусі, як адной з самых бяспечных для жыцця краін. На думку вядомага ў Беларусі палітолага Валерыя Карбалевіча, цяпер такі час, калі ўсе адчуваюць небяспеку. Не так шмат у краіне засталося людзей, якія гэтай небяспекі не адчуваюць. Рэпрэсіі ўзмацняюцца, закранаючы ўсе новыя сацыяльныя групы людзей [4].

Прычыны ўзмацнення рэпрэсій і абвастрэння палітычнага крызісу ляжаць на паверхні - нежаданне расставацца з уладай, абазначанае лозунгам «Любімую не аддаюць!» Такі аргумент быў вылучаны Аляксандрам Лукашэнка ў якасці абгрунтавання, чаму ён не можа сысці ў адстаўку, як гэта прынята ва ўсіх дэмакратычных дзяржавах [5]. Цалкам відавочна, што такая пазіцыя ня можа не выклікаць незадаволенасці выбаршчыкаў. За чвэрць стагоддзя лік тых беларусаў, якія ўспрымаюць нормы дзеючай Канстытуцыі, як сваё законнае права права мяняць уладу на сумленных выбарах, павялічыўся.

Лёгка вытлумачальны і паводзіны тых, каго задавальняе статус-кво, і хто хацеў бы затрымаць час. У выпадку законнай змены ўлады яны непазбежна пазбавяцца ўсіх сваіх прывілеяў. Да таго ж ім пагражае прыцягнення да адказнасці за тыя дзеянні (злачынную бяздзейнасць), якія адбываліся па іх віне падчас знаходжання на адказных пасадах. А калі іх знаходжанне ва ўладзе працягвалася доўгі час, то "шкілетаў у шафе" назапасілася дастаткова. Па гэтай прычыне сваё імкненне "спыніць час", якое ўступае ў супярэчнасць з Канстытуцыяй і

патрабаваннямі міжнародных стандартаў, даводзіцца даказваць не спасылкамі на прававыя нормы, а узмацненнем рэпрэсій і прапагандысцкіх кампаній.

Незадаволеных, вядома, можна запалохваць, арыштоўваць, звальняць з працы, але ад гэтага іх лік будзе толькі павялічвацца. Жорсткае іх прыгнечанне прыбірае "карцінку" масавай пратэстнай актыўнасці з вуліц, але не вырашае праблем легітымнасьці, даверу да ўлады і дзяржаўных органаў, развейвае міф пра ўсенародную падтрымку. Час працуе на будучыню, пакідаючы учапіўшымся за ўладу дыктатарам ўсё менш надзеяў на выжыванне ў непажаданай для іх новай рэальнасці. Няўмольны ход гісторыі прымушае прызнаць той факт, што з якасцю дзяржаўнага кіравання у Беларусі не ўсё так добра, як раней магло здацца. А выбудаваная на працягу чвэрці стагоддзя вертыкальная сістэма ўлады не з'яўляецца той надзейнай канструкцыяй, якая гарантуе доўгатэрміновую палітычную стабільнасць.

Аналіз апошніх даследаванняў і публікацый. Комплекснага даследавання прычын, звязаных з якасцю дзяржаўнага кіравання, якія выклікалі палітычны крызіс ў Рэспубліцы Беларусь, не праводзілася. Для больш аб'ектыўнага асэнсавання і навуковага аналізу гэтай складанай сітуацыі патрабуецца час. У рознага роду публікацыях, размешчаных на сайтах даследчых цэнтраў і ў СМІ, зарэгістраваных па-за межамі рэспублікі, закранаюцца ў большай ступені эканамічныя аспекты якасці дзяржаўнага кіравання, уплыў палітычнага крызісу на далейшыя перспектывы сацыяльна-эканамічнага развіцця краіны.

У незалежных СМІ і на папулярных інфармацыйных рэсурсах з аналізам сітуацыі ў рэспубліцы дастаткова часта выступаюць прадстаўнікі палітычнай навукі. Сярод найбольш вядомых беларускіх аўтараў-палітолагаў адзначым Валерыя Карбалевіча, Віталя Класкоўскага, Валерыю Касцюгову, Арцёма Шрайбмана.

Асаблівую цікавасць уяўляюць публічныя ацэнкі сітуацыі ў Беларусі папулярнымі расійскімі навукоўцамі: палітолагам Кацярынай Шульман і эканамістам Сяргеем Гурыевым. Апошняя праца Гурыева і яго суаўтара амерыканскага палітолага Дэніэла Трейсмана (Daniel Treisman), прысвечаная аналізу сучасных інфармацыйных аўтакратый, мае вялікае значэнне для разумення перспектываў процідзеяння такім рэжымам.

Мэта публікацыі заключаецца ў даследаванні якасці дзяржаўнага кіравання ў Рэспубліцы Беларусь у кантэксце выклікаў часу. Даследаванне заснавана на комплексным аналізе работ аўтараў з розных галін ведаў, выкарыстанні сучасных метадаў пазнання, якія ўжываюцца аўтарытэтнымі міжнароднымі арганізацыямі.

Выклад асноўнага матэрыялу даследавання. Папярэднічаючы выклад асноўнай часткі публікацыі, хацелася падзякаваць ўкраінскіх калегаў - арганізатараў канферэнцыі - за магчымасць удзелу ў працы Чарнігаўскага форуму, які стаў ужо традыцыйным. У святле падзей, якія адбываюцца ў Беларусі, яго значэнне ў якасці пляцоўкі для зацікаўленага абмеркавання розных пытанняў дзяржаўнага кіравання, уяўляецца надзвычай каштоўным. Не з'яўляецца сакрэтам тэзіс аб тым, што прэтэнзій да якасці дзяржаўнага кіравання і ў грамадзян Беларусі, і Украіны маецца дастаткова. Адкрыта прызнаць існуючыя праблемы, абмяняцца думкамі адносна накірункаў іх вырашэння, шлях, несумненна, больш перспектыўны, чым аб'ява сваіх апанентаў грамадска небяспечнымі асобамі - здраднікамі, «ворагамі народа», «экстрэмістамі». З горыччу даводзіцца прызнаць, што ў цяперашні час у Беларусі адкрытае выказванне меркавання па актуальных пытаннях, звязаных з праблемамі дзяржаўнага кіравання, з'яўляецца рызыкоўным крокам. Між тым, этычныя стандарты юрыдычнай прафесіі не дазваляюць прыпадобніцца снегіру з вядомай казкі М.Е. Салтыкова-Шчадрына "Арол-мецэнат", які прыняў у аналагічнай сітуацыі рашэнне: «Пайду ў чэлядзь да арлу! Няхай ён загадае беспакарана славу яго кожнае раніцы абвяшчаць!»[6, с. 231-239].

Прыхільнасць прынцыпе навуковай добрасумленнасці патрабуе больш адказных паводзін. Таму разгледзім крызіс, які працягваецца ў Беларусі, у кантэксце заканамернага выніку доўгачасовых грамадска-палітычных працэсаў, звязаных з якасцю кіравання. Уяўляецца, што такі падыход дасць магчымасць больш узважана ацаніць сітуацыю. Ня будзем хаваць свайго жадання падыскутаваць па пытаннях якасці дзяржаўнага кіравання з адным з вядомых у Чарнігаве вучоных-эканамістаў. Яго погляд на гэты конт, выказаны у выступе на адным з пленарных пасяджэнняў згаданай канферэнцыі, падаўся аўтару гэтай публікацыі настолькі дзіўным, што прыйшлося нават ўступіць з ім у палеміку.

Прадметам нашай спрэчкі з'явіўся тэзіс пра надзвычай паспяховую мадэль эканамічнага развіцця Беларусі, створаную пад кіраўніцтвам беларускага прэзідэнта. Лічачы вялікім дасягненнем захаванне стратных сельскагаспадарчых і буйных прамысловых прадпрыемстваў, заснаваных на дзяржаўнай форме ўласнасці, спікер выказваў шкадаванне аб тым, што Украіна пайшла іншым шляхам, здзейсніўшы пры гэтым сур'ёзную памылку.

Падобныя выказванні і да гэтага часта даводзілася чуць ад простых украінцаў і расіян у час наведвання суседніх дзяржаў. Іх развагі аб вартасцях сістэмы кіравання, якая засталася ў Беларусі з савецкага часу, падмацоўваліся шырока распаўсюджанымі аргумэнтамі аб чыстых беларускіх вуліцах, добрых дарогах, смачных прадуктах ... Аднак пачуць падобнае меркаванне ад вучонага-эканаміста, які, па логіцы аўтара, павінен быў у сваіх развагах апераваць паказчыкамі эканамічнага росту за пэўны перыяд часу, валавога ўнутранага прадукту на душу насельніцтва і да т.п., прыйшлося ўпершыню. Такая заява была тым больш нечаканай ў сітуацыі, калі ўсе паказчыкі апошняга дзесяцігоддзя не сведчылі пра эканамічныя поспехі Беларусі. Па ацэнцы Сусветнага банка, да якога ўлады неаднаразова звярталіся па крэдыты, эканамічная палітыка, якая праводзіцца ў рэспубліцы, з'яўляецца неэфектыўнай і не мае перспектыў для росту і павышэння дабрабыту людзей [7].

Зараз, сутыкнуўшыся ўжо з непрыкрытым пераследам прадпрымальнікаў па палітычных матывах, ужо добра зразумела, што падтрымка прадказальна стратных суб'ектаў гаспадарання - гэта не пытанне эканамічнага курсу. Гэта - пытанне палітычнага выжывання, для падаўжэння якога важна захоўваць кантроль за паводзінамі наёмных работнікаў падчас электаральных кампаній. У гэтай парадыгме развіцця правядзенне структурных рэформаў, накіраваных на павелічэнне долі прыватнага сектара ў эканоміцы, падтрымку малога і сярэдняга прадпрымальніцтва дапушчальныя толькі пры ўмове іх палітычнай лаяльнасці рэжыму. Аднак з'яўляецца відавочным фактам, што прадпрымальнікі, здольныя да самастойнага існавання, адчуваюць сябе больш свабоднымі і незалежнымі, чым наёмныя рабочыя. Яны маюць сваё меркаванне наконт развіцця краіны і свайго месца ў ей, і па праве прэтэндуюць на тое, каб з імі лічыліся пры прыняцці рашэнняў, закранаючых іх інтарэсы.

Цалкам верагодна, што рэчы, значныя для юрыста, не з'яўляюцца важнымі для эканаміста, які апэруе іншымі катэгорыямі. Тым не менш, усім нам - навукоўцам з розных сфер - важна знайсці кансэнсус па такім пытанні, як паняцце добрага кіравання. Прадстаўляецца небходным дамовіцца і адносна тых аб'ектыўных крытэрыяў, па якіх яго прынята ацэньваць у сучасным свеце. Пры гэтым важна, каб разуменне добрага кіравання было даступным не толькі спецыялістам, але і больш шырокай аўдыторыі. Такім чынам мы сфармулявалі першую задачу свайго даследавання.

Паняцце добрага кіравання і канцэпцыя «Good Governance»

Імкненне да знаходжання згоды і універсальнага падыходу да разумення канцэпцыі добрага кіравання адсылае нас да Арганізацыі Аб'яднаных Нацый (ААН). Акрамя адпаведнасці гэтым зададзеным патрабаванням, гэтая прызнаная ў свеце арганізацыя, валодае і іншымі перавагамі. Пры ажыццяўленні сваіх праграм ААН супрацоўнічае з дзяржаўнымі структурамі і

грамадзянскай супольнасцю, прыцягвае кваліфікаваных экспертаў. Да таго ж, яна мае вопыт распрацоўкі канцэпцыі дзяржаўнага кіравання.

Упершыню такая канцэпцыя з умоўнай назвай «добрае кіраванне» была прадстаўлена ў дакументах Праграмы развіцця ААН ў 1997 годзе. У іх замацоўваўся падыход да вызначэння пазначанага тэрміна як ажыццяўленне эканамічнай, палітычнай і адміністрацыйнай улады ў мэтах кіраўніцтва справамі краіны на ўсіх узроўнях. Пры гэтым падкрэслівалася, што ў аснову такога кіравання павінны быць пакладзены прынцыпы падзелу ўладаў, народаўладдзя, выбарнасці і змяняльнасці вышэйшых службовых асоб, падсправаздачнасці інстытутаў выканаўчай улады, вяршэнства закона, палітычнага плюралізму, інклюзіўнасці і адкрытасці, незалежнасці СМІ.

У ходзе далейшай распрацоўкі канцэпцыі «Good Governance» больш выразна вызначаюцца крытэрыі, пазначаныя як ключавыя каштоўнасці, па якіх варта ацэньваць якасць дзяржаўнага кіравання. Акцэнты ў прыярытэтах ключавых каштоўнасцяў залежаць ад таго, які падыход да ацэнкі якасці дзяржаўнага кіравання – прававы, палітычны ці менеджэрскі пры гэтым выкарыстоўваецца [8].

Коратка пазначым ключавыя каштоўнасці найбольш блізкага нам прававога падыходу - вяршэнства права, роўнасць і недыскрымінацыя. Вяршэнства права разумеецца як наяўнасць справядлівых законаў і дзейсная абарона правоў чалавека з улікам інтарэсаў меншасцяў. Роўнасць і недыскрымінацыя азначае роўны падыход да ўсіх грамадзян, стварэнне ўмоў для роўных магчымасцяў па-за залежнасці ад іх сацыяльнага статусу, фізічных магчымасцяў, палітычных поглядаў і г.д.

Да ключавых каштоўнасцяў палітычнага падыходу аднесены наступныя: удзел, аператыўнасць, арыентацыя на кансэнсус. Арыентацыя на кансенсус мяркуе выкарыстанне механізмаў пасярэдніцтва і іншых спосабаў ўрэгулявання рознага роду канфліктаў і рознагалоссяў для дасягнення агульнай згоды пры прыняцці рашэнняў у інтарэсах усіх членаў грамадства.

Каштоўнасці менеджэрскага падыходу - выніковасць і эфектыўнасць. Што тычыцца паняцця эфектыўнага кіравання, то яно разглядаецца як дасягненне мэтаў у устаноўленыя тэрміны і з мінімальнымі выдаткамі грамадскіх рэсурсаў. Важна і тое, каб наяўныя рэсурсы выкарыстоўваліся найлепшым чынам, з мінімальнымі выдаткамі, клапоцячыся пра аднаўленні гэтых рэсурсаў.

Вяртаючыся да сваёй дыскусіі з чарнігаўскім эканамістам, не магу не акцэнтаваць увагу на вызначэнні эфектыўнага кіравання. Падтрыманне жыццяздольнасці прамысловых і сельскагаспадарчых прадпрыемстваў у Беларусі ажыццяўляецца зусім не «з мінімальнымі выдаткамі грамадскіх рэсурсаў». Сельскую гаспадарку рэспублікі вобразна называюць «чорнай дзоркай», паколькі накіроўваемыя туды сродкі з вялікай доляй верагоднасці не прынясуць прыбытку і не будуць вернутыя. Прадукцыйнасць працы ў аграрнай сферы, як і на буйных прамысловых прадпрыемствах, якія кіруюцца па савецкай мадэлі, на парадак ніжэй, чым у прыватным сектары. У чым жа тады мой чарнігаўскі калега ўбачыў эфектыўнасць кіравання?

З паняццем выніковасці і эфектыўнасці цесна звязаная катэгорыя мэтапакладання. У рамках ААН дасягнуты кансенсус адносна тых мэт, да дасягнення якіх павінны імкнуцца улады дзяржаў-членаў арганізацыі. Спіс гэтых семнаццаці Мэтаў ўстойлівага развіцця (далей - МУР) замацаваны ў прынятай 25 верасня 2015 года рэзалюцыі Генеральнай Асамблеі ААН № 70/1 «Пераўтварэнне нашага свету: Парадак дня ў галіне ўстойлівага развіцця на перыяд да 2030 года». У кантэксце нашага даследавання пазначым Мэту 16, якая заключаецца ў пабудове міралюбівага і адкрытага грамадства ў інтарэсах устойлівага развіцця, забеспячэння доступу да правасуддзя для ўсіх і стварэнню эфектыўных, падсправаздачных і заснаваных на шырокім

удзеле устаноў на ўсіх узроўнях. У каментары па гэтым пытанні, размешчаным на афіцыйным сайце ААН адзначаецца, што гэтая мэта адлюстроўвае сутнасць "належнага кіравання». У ёй прызнаецца значэнне вяршэнства права, стрымлівання карупцыі, удзелу, эфектыўных, падсправаздачных і празрыстых інстытутаў, доступу да інфармацыі і абароне асноўных свабод [9].

Супастаўленне па гэтым пытанні пазіцыі ААН з нормамі Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь дазваляе сцвярджаць, што гуманітарны падыход, акцэнт на правы чалавека, зафіксаваны ў прыведзеным вызначэнні, адпавядае і зместу Асноўнага закона нашай дзяржавы. У Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь таксама замацавана палажэнне аб тым, што чалавек, яго правы, свабоды і гарантыі іх рэалізацыі з'яўляюцца найвышэйшай каштоўнасцю і мэтай грамадства і дзяржавы (арт. 2) [2].

Ключавая ідэя Канстытуцыі выяўляецца ў норме, якая паказвае на тое, што крыніцай улады з'яўляецца народ (арт.3) [] .. Цывілізаваная і рэгулярная змена прэзідэнта, дэпутатаў і іншых «слуг народа», павага да меркавання людзей, якія маюць законнае права абіраць тых службовых асоб, якім яны давяраюць, пры правядзенні празрыстых нефальсіфікаваных выбараў – нармальная практыка ў дэмакратычнай прававой дзяржаве [2].

У рэалізацыі грамадзянамі сваіх палітычных правоў, замацаваных у Канстытуцыі, няма ніякай грамадскай небяспекі, а адпаведна і складу правапарушэння. Незаконна і неправамерна перашкаджаць правядзенню сумленных і празрыстых выбараў, падмяняць палажэнні дзеючай канстытуцыі маніпуляцыйнымі лозунгамі эмацыйнага кшталту «любімую не аддаюць». Такі аргумент не можа быць прызнаны законным ў прававой дзяржаве.

Павагі і забяспячэння правоў чалавека, у тым ліку і палітычных, сутнасць якіх заключаецца ва ўдзеле ў кіраванні дзяржавай, патрабуюць і нормы, якія змяшчаюцца ў Міжнародным пакце аб грамадзянскіх і палітычных правах, да якога Рэспубліка Беларусь далучылася ва ўстаноўленым парадку. Міжнароднае права і дзеючая ў рэспубліцы канстытуцыя адназначна паказваюць на тое, што прадстаўнікі ўлады, выбраныя народам на пэўны тэрмін, абавязаны пакідаць свае пасады пасля яго заканчэння. Гэта значыць, што аддаваць уладу, да якой яны прывязаныя, нават называюць каханай, яны абавязаны, як і абавязаны падпарадкоўвацца волі выбаршчыкаў, якая з'яўляецца адзінай крыніцай улады.

Крытэрыі для ацэнкі якасці дзяржаўнага кіравання. Вызначыўшыся з разуменнем сучаснай канцэпцыі добрага дзяржаўнага кіравання, пяройдзем да вырашэння наступнай задачы. Яна заключаецца ў тым, каб пазначыць крытэрыі, з дапамогай якіх можна ацаніць якасць дзяржаўнага кіравання. Да яе рашэнню падыдзем па ўжо праверaным алгарытме дзеянняў. Першы крок – гэта выбар аўтарытэтнай структуры, якая мае цікавыя нам распрацоўкі. Як высветлілася, найлепшым чынам справы з правядзеннем такога кшталту даследаванняў ідуць у групе арганізацый, якія маюць адносіны да Сусветнага банка. Сусветны банк – гэтая міжнародная фінансавая арганізацыя, заснаваная амаль у адзін час з ААН, маючая акрамя фінансавых рэсурсаў, і добры інтэлектуальны патэнцыял. Сусветны банк супрацоўнічае з самымі аўтарытэтнымі навукоўцамі, фінансуе шэраг даследчых праектаў, звязаных з якасцю дзяржаўнага кіравання.

У шэрагу такіх навукоўцаў адзначым Даніэля Каўфмана, з імем якога звязана распрацоўка індыкатараў для вымярэння якасці кіравання Worldwide Governance Indicators (WGI), з дапамогай якіх можна вызначыць якасць дзяржаўнага кіравання ў любой краіне свету.Такое даследаванне праводзіцца з 1996 года да гэтага часу. На дадзены момант даступная інфармацыя да 2019 года. Сусветным банкам фінансуецца праграма, у рамках якой адсочваюцца паказчыкі дзяржаўнага кіравання, якія характарызуюць ступень эфектыўнасці дзяржаўнага кіравання ў той ці іншай краіне.

Лічбавыя значэння індыкатараў якасці кіравання, якія адносяцца да пэўных краін, разлічваюцца на аснове некалькіх сотняў зменных, якія атрымліваюцца з розных крыніц: статыстычныя дадзеныя нацыянальных інстытутаў і міжнародных арганізацый, вынікі даследаванняў, якія ажыццяўляюцца на рэгулярнай аснове міжнароднымі і няўрадавымі арганізацыямі. Пералічым і коратка пазначым гэтыя шэсць індыкатараў:

Індыкатар № 1. Права голасу і падсправаздачнасць вымярае розныя аспекты палітычных працэсаў, грамадзянскіх свабод і палітычных правоў.

Індыкатар № 2. Палітычная стабільнасць і адсутнасць гвалту ацэньвае верагоднасць дэстабілізацыі ўрада і яго зьвяржэньня неканстытуцыйнымі і гвалтоўнымі сродкамі.

Індыкатар № 3. Эфектыўнасць ўрада адлюстроўвае якасць дзяржаўных паслуг, узровень кваліфікацыі дзяржаўных служачых і ступень іх незалежнасці ад палітычнага ціску, эфектыўнасць дзяржаўнай палітыкі.

Індыкатар № 4. Якасць дзяржаўнага рэгулявання характарызуе здольнасць ўрада фармуляваць і ажыццяўляць рацыянальную палітыку, весці рэгулятыўную дзейнасць, што станоўча ўплывае на развіццё прыватнага сектара.

Індыкатар № 5. Вяршэнства закона вымярае ступень упэўненасці грамадзян у эфектыўнасці айчыннага заканадаўства і тое, наколькі яно адпавядае ўсталяваным правілам.

Індыкатар № 6. Кантроль карупцыі адлюстроўвае стаўленне грамадства да карупцыі, г.зн. магчымасці выкарыстання службовага становішча з мэтай здабывання прыватнай выгады.

Прапанаваная методыка адрозніваецца сваёй празрыстасцю і агульнадаступнасцю. Так, фундаваная Сусветным банкам праграма «Веды для пераменаў» дазваляе любому жадаючаму ў інтэрактыўным рэжыме прасачыць змены паказчыкаў кіравання для больш чым 200 краін і тэрыторый за перыяд з 1996 па 2019 год. Зайсці на сайт з гэтай інфармацыяй можна з любой кропкі свету, у якой маецца доступ да Інтэрнэту. Дастаткова мець нескладаныя навыкі карыстальніка сучасных інфармацыйных тэхналогій і імкненне папрацаваць з табліцай індыкатараў якасці дзяржаўнага кіравання, размешчанай на адпаведным сайце [10].

Індыкатары паказаныя ў табліцы пад сваімі нумарамі ад № 1 да № 6. Для кожнага з шасці паказчыкаў якасці дзяржаўнага кіравання ў табліцы прыводзіцца рэйтынг – ад 0 да 100, які паказвае месца краіны сярод усіх краін у свеце. Адпаведна, чым ніжэй рэйтынг па тым ці іншым паказчыку, тым горш якасць дзяржаўнага кіравання.Краіны ў табліцы размешчаны па змяншэнні паказчыка № 3 (эфектыўнасць улады), а не па агульным рэйтынгу якасці дзяржаўнага кіравання, так як сукупны індывідуальны рэйтынг для кожнай краіны ў дадзеным даследаванні не паказваецца.

Яшчэ адной перавагай такой падачы інфармацыі з'яўляецца прастата і навочнасць. Нават не занадта прасунуты карыстальнік, да якіх адносіцца і аўтар, лёгка зможа знайсці цікавую для яго інфармацыю, параўнаць індыкатары па гадах і па краінах, вызначыць, хто з іх «у перадавіках», а хто «пляцецца ў хвасце».

Хочацца заўважыць, што гэты пазнавальны і займальны занятак здольны разбурыць шматлікія міфы, якія навязваюцца прапагандай аўтарытарных дзяржаў ва ўгоду іх «незаменным» лідэрам. Бо нават самы павярхоўны аналіз рэйтынгаў краін дазваляе зрабіць выснову аб тым, што найлепшыя пазіцыі па якасці кіравання займаюць дэмакратычныя дзяржавы, у якіх правы чалавека не толькі запісаныя ў законах, але і забяспечваюцца на практыцы. Рэгулярная змяняльнасць улады ў такіх краінах даўно стала звычайнай практыкай, у адрозненне ад тых, якія кіруюцца аўтарытарнымі лідэрамі, учапіўшыміся за ўладу смяротнай хваткай.

Параўнальны аналіз лічбавых паказчыкаў якасці кіравання.

Далей пяройдзем да разгляду лічбавых паказчыкаў якасці кіравання ў Беларусі, выкарыстоўваючы вышэйапісаную методыку Сусветнага банка. З улікам вядомай ісціны «усё пазнаецца ў параўнанні», не пакінем пры гэтым па-за ўвагай і суседнія краіны – Рассію і Украіну.

Пачнем з індыкатара №1 Права голасу і падсправаздачнасць. Па выніках змены індыкатара № 1 у Беларусі з 1996 па 2019 год, відавочна, што яго лічбавае значэнне за гэты перыяд часу знізілася з 23,50 да 11,33, г. зн. сітуацыя з якасцю дзяржаўнага кіравання пагоршылася больш, чым у 2 разы.

Аналагічны беларускаму трэнд адзначаецца і пры аналізе лічбавых паказчыкаў гэтага ж індыкатару ў Расіі. Там з 1996 да 2019 пагаршэнне паказчыкаў ідзе яшчэ хутчэй і з больш высокага старту: з 43,50 у 1996 годзе да 18,23 ў 2019.

На фоне вышэйзгаданых славянскіх аўтакратый па паказчыках індыкатара № 1 Украіна выглядае лепш. Яна дэманструе нават невялікі прагрэс у напрамку забеспячэння права голасу і падсправаздачнасці уладаў перад грамадзянамі. У лічбавым выражэнні гэты індыкатар ў Украіне павялічыўся з паказчыка 39,5 у 1996 годзе да 48,28 у 2019 годзе, г. зн. адбылося паляпшэнне на 9 пунктаў. У гэтым кантэксце лагічным выглядае адказ «так» на часта паўторваемае прапагандыстамі суседніх аўтарытарных дзяржаў пытанне: вы, што, хочаце, каб было, як ва Ўкраіне? Так! Жаданне рэгулярнай змены ўлады і яе падсправаздачнасці перад грамадзянамі – гэта здаровае жаданне асвечанага выбаршчыка.

Вядома, і ва Украіне маецца маса праблем з якасцю дзяржаўнага кіравання, але па гэтай канкрэтнай пазіцыі ўкраінцам можна пазайздросціць. Іх законнае права выбіраць сваіх прадстаўнікоў забяспечваецца. Да таго ж з кожным новым электаральных цыклам працэс змены ўлады становіцца ўсё больш цывілізаваным. Магчыма, украінцы ўжо прывыклі да гэтага і не лічаць вялікім дасягненнем, але беларусы не могуць не заўважыць гэтай істотнай розніцы ў якасці кіравання па гэтай пазіцыі.

Па індыкатары № 2 Палітычная стабільнасць і адсутнасць гвалту сітуацыя ў Беларусі за даследаваны перыяд часу не мае рэзкіх ваганняў, укладваючыся ў межы паміж лічбамі 50 і 60. Відавочна, што ў сувязі з падзеямі, якія адбываюцца ў рэспубліцы пасьля жніўня 2020 года, яны будуць зменены ня ў лепшы бок. З цікавасцю чакаем іх апублікавання.

Ва Украіне па індыкатары № 2 у самым пачатку даследавання – з 1996 года адзначаны таксама нядрэнныя паказчыкі – у раёне 40. Рэзкае іх пагаршэньне зьвязана зь анэксіяй Крыма і ваеннымі дзеяннямі на ўсходзе. На такім нізкім узроўні сітуацыя утрымліваецца і да цяперашняга часу: у 2019 годзе паказчык гэтага індыкатара быў 8,57. Не будзем паглыбляцца ў аналіз сітуацыі ў сілу відавочнай яе залежнасці ад знешніх фактараў.

Заўважым, што за ўвесь перыяд даследаванні ў Беларусі з усіх 6 індыкатараў па стане на 2019 г. самым лепшым быў менавіта паказчык па індыкатары № 2 Палітычная стабільнасць і адсутнасць гвалту. У лічбах ён складаў 56,67, хоць падзеі апошняга года паставілі пытанні аб тым, наколькі доўга можа доўжыцца стабільнасць у аўтарытарных дзяржавах, і якімі сродкамі яна дасягаецца. Што тычыцца Ўкраіны, то ў яе найлепшым за 2019 год быў паказчык па індыкатары № 1 Права голасу і падсправаздачнасць – 48,28, што сведчыць аб рэальным руху да пабудовы дэмакратычнай дзяржавы.

Параўнанне якасці кіравання ў Беларусі і Украіне па індыкатары № 3 Эфектыўнасць ўрада паказвае прыблізна аднолькавыя пазіцыі, дасягнутыя да 2019 года – на ўзроўні 40. Пры гэтым у Украіне адзначаецца больш плаўны і ўстойлівы рост, які пачаўся з 27, 87 у 1996 г., паступова наблізіўся да 40 у 2019-м.

Па індыкатары № 4 Якасць дзяржаўнага рэгулявання па стане на 2019 г. Украіна апярэджвае Беларусь на 10 пазіцый: 42,31 і 32,21. Па індыкатары № 5 Вяршэнства закона

Украіна выглядае таксама ледзь лепш Беларусі, праўда, зусім не на шмат - на 4 пазіцыі: 21,63 і 25,48 адпаведна.

Па індыкатары № 6 Кантроль карупцыі ўжо Беларусь выглядае значна лепш Украіны. Дынаміка змены гэтага паказчыка пачалася з 42, 47 ў 1996 годзе і дасягнула 53,85 ў 2019 годзе. Украіна ж пачынала з паказчыка 13,44 ў 1996 годзе, паказаўшы павольнае паляпшэнне да 26,44 ў 2019 годзе. Таму, калі ацэньваць змены паказчыка ў дынаміцы, то ўбачым ва Украіне паляпшэнне ў 2 разы. Калі параўноўваць паказчыкі гэтага індыкатара ў абсалютных значэннях на 2019 г., то Беларусь выглядае ў 2 разы лепш Украіны. Праблема карупцыі ў Украіне шырока абмяркоўваецца ў публічнай прасторы, будзем спадзявацца на тое, што гэта паспрыяе яе хутчэйшаму вырашэнню.

Праблемныя аспекты якасці кіравання. Далей разгледзім больш падрабязна самую праблемную пазіцыю якасці кіравання ў Беларусі, якая адлюстроўвае ўдзел грамадзян у кіраванні дзяржавай, іх ўцягнутасць у грамадска-палітычныя працэсы, якія адбываюцца ў краіне, існуючыя магчымасці для рэалізацыі сваіх грамадзянскіх свабод і палітычных правоў.

Лічбавай паказчык Беларусі па гэтай пазіцыі, пазначанай індыкатарам № 1 Права голасу і падсправаздачнасць, у 2019 годзе быў у чатыры разы горш, чым ва Ўкраіне: 11,33 супраць 48,28. Беларусь саступае на 7 пазіцый нават Расеі, якую складана аднесці да сучасных дэмакратыяў. А яшчэ больш сумна, што дынаміка па гэтым індыкатару дэманструе працяглы і ўстойлівы трэнд на пагаршэнне.

Для знаходжання таго пункту адліку, з якога гэты трэнд пачаў выразна праяўляцца, прасочым храналогію важнейшых грамадска-палітычных падзей, якія праходзілі ў рэспубліцы пасля распаду Савецкага Саюза. Нагадаем, што ў Беларусі распад Савецкага Саюза быў замацаваны Дэкларацыяй аб дзяржаўным суверэнітэце Рэспублікі Беларусь, прынятай 27 ліпеня 1990 году, якой ў жніўні 1991 года Вярхоўным Саветам Беларускай ССР быў нададзены статус канстытуцыйнага закона. А дзень прыняцця Дэкларацыі аб дзяржаўным суверэнітэце 27 ліпеня з гэтай нагоды быў абвешчаны дзяржаўным святам.

Змяненне даты святкавання Дня незалежнасці з 27 ліпеня на 3 ліпеня – дзень вызвалення Мінска ад нямецкай акупацыі зыходзіла ўжо ад Аляксандра Лукашэнкі, абранага прэзідэнтам у 1994 годзе. Беларусь стала адзінай краінай на постсавецкай прасторы, якая не вядзе адлік свайго суверэнітэту ад падпісання Дэкларацыі аб ім. А выбары 1994 года, як высветлілася пазней, былі адзінымі, вынікі якіх прызнаў Еўрапейскі саюз і ЗША. Хоць да гэтых выбараў у сакавіку 1993 года Беларусь нават падала заяўку на ўступленне ў Раду Еўропы ў якасці паўнапраўнага члена.

Абвастрэнне супярэчнасцяў паміж беларускім прэзідэнтам і парламентам стала прычынай адцягвання рашэння аб прыёме Беларусі ў ПАСЕ на працягу ўсяго 1996 года. А ў студзені 1997 года и ўвогуле было прынята рашэнне аб прыпыненні дзеяння статусу спецыяльна запрошанага для Беларусі. У якасці асноўнай прычыны такога кроку паказвалася парушэнне прынцыпу падзелу ўладаў у новай Канстытуцыі Беларусі, а таксама невыкананне ў краіне асноўных правоў і свабод грамадзян.

Змена Дня незалежнасці была абвешчана Дэкрэтам прэзідэнта пад № 1 у снежні 1996 года. У Беларусі гэты другі год знаходжання на пасадзе прэзідэнта Лукашэнкі А.Г. адзначаны як год палітычнага крызісу, выкліканага абвастрэннем супярэчнасцяў паміж прэзідэнтам і парламентам. Прадмет спрэчкі – правядзенне рэферэндуму па змяненню Канстытуцыі. Сэнс зменаў – у істотным пашырэнні паўнамоцтваў прэзідэнта, фактычным ператварэнні рэспублікі з парламенцка-прэзідэнцкай ў прэзідэнцкую. Канфлікт дайшоў да звароту групы дэпутатаў Вярхоўнага Савета ў Канстытуцыйны Суд з патрабаваннем аб імпічменце прэзідэнту. Адзначым і тое, што да гэтага часу і Канстытуцыйны Суд яшчэ ня быў

дэкаратыўным органам і шмат разоў прызнаваў ўказы, якія выдаваў прэзідэнт Лукашэнка, не адпавядаючымі Канстытуцыі.

Яшчэ адна знакавая падзея таго года, звязанае з парушэннем прэзідэнтам Асноўнага закона – гвалтоўнае адхіленне ад пасады старшыні Цэнтральнай камісіі Рэспублікі Беларусь па выбарах і правядзенні рэспубліканскіх рэферэндумаў Віктара Ганчара. Ганчар актыўна выступаў супраць правядзення рэферэндуму, публічна заяўляў пра сваю прынцыповую пазіцыю, якая складаецца ў непрызнанні вынікаў рэферэндуму, праведзенага з парушэннямі.

Дэпутаты, якія выступалі супраць правядзення рэферэндуму, як і сам Ганчар, падвяргаліся ціску, але ў канчатковым выніку ўсё завяршылася па сцэнары Лукашэнка: рэферэндум быў праведзены, многія дэпутаты адклікалі свае подпісы пад зваротам у Канстытуцыйны Суд, Ганчар быў гвалтоўна выправаджаны са сваёй пасады службай бяспекі прэзідэнта. Пасля яго замены Лідзіяй Ярмошынай праблем з правядзеннем выбараў і прызнаннем іх вынікаў у краіне больш ніколі не ўзнікала. Узорную лаяльнасць да прэзідэнта у далейшым часе дэманстравалі і дэпутаты парламента.

У 1999 годзе краіну трасе чарада трагічных падзей. У красавіку ад кровазліцця ў мозг (паводле афіцыйнай версіі) раптоўна памірае Генадзь Карпенка – былы намеснік старшыні Вярхоўнага Савета, паважаны апазіцыйны лідар. Сваякі і паплечнікі выказалі сумнеў у натуральных прычынах яго смерці, так як Карпенка планаваў балатавацца на пасаду прэзідэнта Беларусі. У траўні знікае яшчэ адзін харызматычны апазіцыянер – былы міністр міністэрства ўнутраных спраў Юрый Захаранка, а ў верасні – Віктар Ганчар. За 6 месяцаў 1999 года з палітычнай прасторы знікаюць самыя яркія і пасіянарныя постаці беларускай апазіцыі таго часу, здольныя скласці канкурэнцыю прэзідэнту на бліжэйшых выбарах. У выніку наступныя прэзідэнцкія выбары прайшлі прадказальна і без сур'ёзных узрушэнняў.

Між тым для дзеючага прэзідэнта ў Канстытуцыі яшчэ заставалася перашкода для заняцця гэтай пасады надалей. Гэты, здавалася б, сур'ёзны абмежавальнік на шляху спаўзання да дыктатуры, быў пазней ліквідаваны па ўжо праверанай тэхналогіі шляхам правядзення рэферэндуму. Па выніках рэферэндуму, які адбыўся ў кастрычніку 2004 года, з Канстытуцыі было выключана палажэнне, якое абмяжоўвае права адной асобы абірацца прэзідэнтам больш чым на два тэрміны. Гэта было лагічнае завяршэнне руху да абазначанай мэты пажыццёвага ўтрымання ўлады.

Прыведзеная храналогія падзей, разгледжаная ў іх узаемасувязі і паслядоўнасці, дэманструе той працяглы шлях, якім трэба прайсці для паступовага ўсталявання асабістага кантролю над усімі дзяржаўнымі інстытутамі з адначасовым стварэннем неабходнай для гэтага прававой базы. Такое мэтапакладанне, вядома ж, уступае ў супярэчнасць з той мэтай, якая замацаваная ў другой артыкуле Канстытуцыі – забеспячэнне правоў і свабод грамадзян. Затое наяўна дэманструе на практыцы, што трэба рабіць для прасоўвання да пабудовы аўтарытарнага рэжыму. У выніку ўсе дзяржаўныя інстытуты, закліканыя служыць людзям, аказваюцца падпарадкаванымі той адзінай асобе, якая ніяк не зацікаўлена у демакратычным стылі кіравання, змене улады пры правядзенні сумленных выбараў, сапраўднай рэалізацыі правоў чалавека.

Беларуская аўтакратыя ідзе на крок наперадзе свайго расійскага калегі, які шматлікім ёй абавязаны за распрацоўку і апрабаванне тэхналогій свайго "бетанавання" ва ўладзе. Нагадаем, што адмена абмежаванняў па тэрмінах заняцця пасады прэзідэнта з умоўнай назвай «абнуленне» была паспяхова здзейснена ў мінулым годзе і ў Расіі. Такім чынам праверaныя ў Беларусі тэхналогіі бестэрміновага утрымання ўлады перадаюцца (прадаюцца) на экспарт. А беларуская аўтакратыя заўжды можа разлічваць на фінансавую і маральную падтрымку расійскага калегі. Такая вось карпаратыўная салідарнасць дыктатараў. У народзе на гэты конт кажуць прасцей – крумкач крумкачу вока не выдзеўбе. Трэба прызнаць, што салідарнасць дыктатараў – надзвычай

эфектыўны сродак процідзеяння дэмакратычным пераменам. Вынішчаючы рознымі сродкамі сваіх палітычных апанентаў і падтрымліваючы адзін аднаго, пазначаныя аўтарытарныя лідары ужо шмат гадоў застаюцца ва ўладзе. Ці не таму, што іх апаненты недастаткова салідарныя адзін з адным ў дасягненні сваіх мэтаў?

Пры аналізе храналогіі падзей з 1996 года мы прывялі факты, якія сведчаць аб паступовым і сістэмным ўсталяванні асабістага кантролю над усімі дзяржаўнымі інстытутамі. Асаблівую трывогу выклікае ўсталяванне гэтага кантролю над тымі структурамі, у абавязкі якіх уваходзіць ажыццяўленне правасуддзя і нагляд за выкананнем заканадаўства. Паказальным у гэтым плане з'яўляецца выступ Аляксандра Лукашэнкі 10 верасня 2020 года перад кіраўнікамі пракуратур Беларусі пры прадстаўленні ім новага генпракурора Андрэя Шведа. «Я не заклікаю вас выратаваць дзяржаву ў парушэнне закона. Хоць калі ажыццяўляецца практычна нахабная інтэрвенцыя, як я называю, «звонку», і яна падаграваецца знутры і кіруецца звонку, там часам не да законаў, трэба прыняць жорсткія меры, каб спыніць усякую дрэнь, якая на гэта прэтэндуе», – такое настаўленне даў Лукашэнка тым службовым асобам, абавязкам якіх з'яўляецца ажыццяўленне ад імя дзяржавы нагляду за дакладным і аднолькавым выкананнем нарматыўных прававых актаў на тэрыторыі Рэспублікі Беларусь [11].

У сувязі з гэтым узнікаюць сумневы адносна перспектыўнасці ідэі, якая складаецца ў вырашэнні палітычнага крызісу, які працягваецца ўжо амаль год, шляхам унясення змяненняў у дзеючую Канстытуцыю. На нашу думку, прычынай крызісу з'яўляецца не недасканаласць дзеючай Канстытуцыі, а наадварот – яе парушенні. Праблема ў стаўленні да замацаваных у ёй ідэяў тых службовых асоб, якія абавязаны гарантаваць яе выкананне, рэагаваць на адступленні ад яе палажэнняў. У сітуацыі, калі іх паводзіны выклікаюць недавер грамадзян, няма ніякага сэнсу займацца рэдакцыяй дзеючай Канстытуцыі. У гэтай сітуацыі лагічна займацца тымі рэчамі, якія будуць садзейнічаць аднаўленню даверу да дзяржаўных інстытутаў.

Найлепшым, на нашу думку, спосабам вырашэння крызісу даверу з'яўляецца правядзенне сумленных празрыстых выбараў з міжнародным пасрэдніцтвам і назіраннем. Аўтарытэтнымі міжнароднымі арганізацыямі назапашаны дастатковы вопыт для аказання дапамогі ў пытанні вырашэння канфліктаў, звязаных з правядзеннем выбараў. Гаворка ідзе, у першую чаргу, пра АБСЕ – найбуйнейшую у свеце рэгіянальную арганізацыю, якая аб'ядноўвае 57 дзяржаў-удзельніц. Пытанні, звязанныя з правядзеннем выбараў, забеспячэнню міру, дэмакратыі і стабільнасці уваходзяць у яе кампетэнцыю. Паўнамоцным прадстаўніком гэтай арганізацыі ўжо дадзены рэкамендацыі Беларусі, якія тычацца выхаду з палітычнага тупіка. У кароткім выкладзе дакладчыка АБСЕ па Беларусі Вольфганга Бенедека яны заключаюцца ў здзяйсненні наступных дзеянняў: арганізацыі і правядзенні новага электаральнага працэса на аснове міжнародных стандартаў, спыненні гвалту і рэпрэсій, правядзенні міжнароднага расследавання [12].

Відавочна, што такія рэкамендацыі дапамаглі б ў досыць кароткі час вырашыць крызіс у адпаведнасці з цывілізаваным падыходам, прымальным для дэмакратычнай прававой дзяржавы. У сітуацыі, калі такая дзяржава пазначана толькі ў тэксце Канстытуцыі, а на практыцы створана недэмакратычная мадэль кіравання, прыйдзецца прызнаць рэальнасць і наладзіцца на тое, што працэс не будзе ісці так хутка і проста, як гэтага б хацелася.

Аб перспектывах паляпшэння якасці дзяржаўнага кіравання ў Беларусі.

Праблемы, звязаныя з трансфармацыяй аўтарытарных рэжымаў, а адпаведна і зменай якасці кіравання, вывучаюцца палітычнай навукай. У публічнай прасторы па гэтай тэматыцы пераважаюць кароткатэрміновыя прагнозы, прывязаныя да канкрэтных персаналіях. Часцей за ўсё яны падаюцца ў фармаце адказаў на пытанні: калі ён сыдзе? якія фактары на гэта паўплываюць і да т.п. Адказы на іх у большасці выпадкаў падобныя на прыведзенае ніжэй выказванне на гэты конт аналітыка Арцёма Шрайбмана. Сэнс гэтых адказаў у тым, што

«Кашчэева смерць» заключаецца ў адмове ад падтрымкі з боку расійскай аўтакратыі і кіраўніцтва сілавога блока [13].

У кантэксце тэмы свайго даследавання мы б хацелі звярнуць увагу на уплываючыя на якасць дзяржаўнага кіравання доугатэрміновыя працэсы. Па гэтай прычыне нам важныя меркаванні навукоўцаў, здольных не толькі ацаніць грамадска-палітычныя падзеі, што адбываюцца Беларусі, але і спрагназаваць іх далейшае развіццё на аснове абгрунтаванага навуковага падыходу. Так Кацярына Шульман, якая мае навуковую ступень ў галіне палітычных навук, для лепшага разумення перспектыў трансфармацыі аўтарытарных рэжымаў лічыць неабходным звярнуць увагу на тры ключавых прыкметы, якія забяспечваюць ўстойлівасць гэтых рэжымаў.

Першая з іх заключаецца ў зліцці улады і ўласнасці. Пры гэтым улада з'яўляецца першаснай, якая вызначае, хто і на якіх умовах атрымае ўласнасць. Пры такіх адносінах нават перадаючы ўласнасць канкрэтнаму суб'екту гаспадарання, улада ўсё роўна пакідае за сабой права прэтэндаваць на даходы, атрыманыя ад яе выкарыстання ў тым ці іншым выглядзе. У кантэксце раней згаданай дыскусіі з маім чарнігаўскім апанентам адносна эфектыўнасці савецкай мадэлі эканомікі, заснаванай на дзяржаўнай уласнасці, зараз ужо палітолаг пацвярджае тэзіс пра тое, што захаванне кантролю над уласнасцю з'яўляецца інструментам для ўтрыманьня ўлады. Пытанне эфектыўнасці прадпрыемстваў, заснаваных на дзяржаўнай уласнасці, для аўтарытарнай улады не з'яўляецца прыярытэтным, галоўны прыярытэт – ўтрыманьне ўлады.

Другая прыкмета заключаецца ва ўсталяванні кантролю над палітычным уплывам выбарных асоб. У сфарміраванай у Беларусі сістэме кіравання жорсткі адбор на лаяльнасць і адсутнасць уласных амбіцый праходзяць усе выбарныя асобы – ад дэпутатаў сельскага савету да парламенту. Прайшоўшы гэты адбор, яны з лёгкасцю перамяшчаюцца з вертыкалі ў прадстаўнічыя органы (і назад), адначасова займаючы і кіруючыя пазіцыі ў структурах, якія імітуюць грамадзянскую супольнасць. Распаўсюджаным з'яўляецца і сумяшчэнне ўсіх трох пазіцый.

У якасці паказальнага прыкладу такога адзінства прывядзем дэпутата Гомельскага гарадскога Савета дэпутатаў ад выбарчай акругі аўтара публікацыі. Дэпутат, да якого неаднаразова (і безвынікова) прыходзілася звяртацца па пытаннях добраўпарадкавання і развіцця тэрыторыі, займае пасаду генеральнага дырэктара кандытарскай фабрыкі, да яго прызначэння па сутнасці нацыяналізаванай з парушэннем дзеючага заканадаўства. Акрамя таго ён – актывіст прапрэзідэнцкага грамадскага аб'яднання «Белая Русь», а на выбарах 2020 году быў даверанай асобай А. Лукашэнкі.

Яшчэ адзін прыклад сумяшчэння ў адной асобе пасады кіруючай справамі Гомельскага аблвыканкама, дэпутата абласнога Савета і старшыні Гомельскай абласной арганізацыі грамадскага аб'яднання «Беларускі саюз жанчын».

Дэпутатамі гарадскога або абласнога Саветаў дэпутатаў на Гомельшчыне з'яўляюцца па сутнасці ўсе кіраўнікі буйных прадпрыемстваў, высокапастаўленыя прадстаўнікі выканаўчай улады і кіраўніцтва сілавых структур. Пры звароце да апошніх давялося сутыкнуцца з такімі фактамі, што на працягу ўсяго тэрміну сваёй кадэнцыі яны нават не вялі прыём выбаршчыкаў, не кажучы ўжо пра больш цесную сувязь з імі. Хоць іх удзельная вага, напрыклад, у складзе пастаяннай камісіі па мандатах, законнасці, мясцовым кіраванні і самакіраванні Гомельскага абласнога Савета дэпутатаў даволі значная – з 9 дэпутатаў гэтай камісіі 4 ставіліся да прадстаўнікоў сілавых структураў (44%). Відавочна, што казаць пра эфектыўнасць іх дэпутацкай дзейнасці не выпадае.

Трэцяя прыкмета аўтакратыі заключаецца ў перманентным імкненні да кантролю над усёй публічнай сферай і інфармацыйнай прасторай. Апошні фактар ва ўтрыманьні ўлады

аўтарытарнымі рэжымамі цяжка пераацаніць. На думку К. Шульман, недэмакратычныя мадэлі кіравання на 80% складаюцца з прапаганды і на 20% з гвалту [14]. З аднаго боку гэты тэзіс пацвярджаецца той колькасцю сродкаў, якія трацяцца на прапаганду і ідэалагічнае суправаджэнне улады. З іншага боку пра гэта сведчыць і той маштаб рэпрэсій, якім падвяргаюцца незалежныя журналісты, а ў апошні час – блогеры і іншыя актыўныя ў грамадска-палітычнай прасторы грамадзяне ў стрэсавы для аўтакратаў перыяд. Так, згодна з дадзеных даследавання аб стане свабоды прэсы ў краінах свету – Сусветнага індэкса свабоды прэсы, які праводзіцца арганізацыяй «Рэпарцёры без межаў», Беларусь у гэтым рэйтынгу за 2021 год займае 158-е месца са статусам «Дрэнна». З такім жа статусам на 150-м месцы знаходзіцца Расея. Украіна са статусам «Праблемна» знаходзіцца на 97-м месцы [15].

Тэзіс К. Шульман аб тым, што асноўным сродкам ўтрыманьня ўлады аўтарытарнымі рэжымамі з'яўляецца прапаганда, падтрымлівае і вядомы расійскі навуковец Сяргей Гурыеў, аўтар даследавання на гэтую тэму. На яго думку, сучасныя аўтакратыі часта нават прыкідваюцца дэмакратыямі, праводзяць выбары (на іх амаль заўсёды перамагаюць патрэбныя людзі); падкупляюць і цэнзуруюць прыватныя СМІ, а не знішчаюць іх; паўнавартасную палітычную ідэалогію ім замяняе аморфная нянавісць да Захаду. Палітычных апанентаў пераследуюць і зневажаюць з дапамогай сфабрыкаваных абвінавачванняў, іх падштурхоўваюць да эміграцыі, але забіваюць рэдка. Толькі калі раўнавага, якая ўстанаўліваецца негвалтоўнымі метадамі, руйнуецца, дыктатары выкарыстоўваюць гвалт. Для апазіцыі і грамадства гэта сігнал: рэжым аслабеў, лідэр некампетэнтны [16].

Аналагічную думка пра тое, што выкарыстанне гвалту для вырашэння палітычных праблем з'яўляецца паказчыкам слабасці ўлады, сфармуляваў і беларускі сацыёлаг Генадзь Коршунаў. «Цяпер вертыкаль калапсавала, ўладная структура вярнулася да такіх старасавецкых рэчаў, як гвалт, больш у яе нічога няма» – адзначыў ён у адным са сваіх інтэрв'ю [17]. На момант правядзення прэзідэнцкіх выбараў Г.Коршунаў займаў пасаду дырэктара Інстытута сацыялогіі Нацыянальнай акадэміі навук Беларусі, і быў ці ледзь не самым інфармаваным на гэты конт чалавекам. Незалежная сацыялогія з Беларусі да таго часу ўжо была выгнана: самыя аўтарытэтныя спецыялісты вымушаны былі пакінуць краіну.

За два месяцы да прэзідэнцкіх выбараў 2020 года у публічнай прасторы з'явілася інфармацыя аб тым, што ўзровень даверу Аляксандру Лукашэнку ў Менску ўсяго 24 адсоткі, а Цэнтрвыбаркаму на чале з Лідзіяй Ярмошынай давяраюць толькі 11,1 адсотка апытаных жыхароў сталіцы. Пры гэтым у якасці крыніцы інфармацыі быў паказаны Інстытут сацыялогіі, які праводзіў гэты сацыялагічнае апытанне ў сакавіку-красавіку 2020 года. Калі журналіст газеты «Народная Воля» звярнулася па тлумачэнні да Г. Коршунава, ён пацвердзіў дакладнасць гэтай інфармацыі, патлумачыўшы пры гэтым асаблівасці методыкі, па якой было праведзена апытанне і неабходнасць разглядаць яго вынікі ў дынаміцы [18].

Ацэнка кампетэнтным сацыёлягам стану і перспектыў далейшага развіцця сітуацыі ў Беларусі ўяўляецца цікавай. Аднак, здаецца, што многім у ёй не спадабаецца, напрыклад, яго выраз: «Добра, што не ўсё атрымалася ў жніўні». Сваю думку на гэты конт Г. Коршунаў патлумачыў так: «Хай мяне прабачаць, але .... Калі б у жніўні Лукашэнка сказаў: «Я стаміўся, я сыходжу», не змянілася б нічога. Гарызантальнае грамадства, якое цяпер фармуецца, затухла б». На яго думку, сыход Лукашэнкі – гэта толькі адзін з эпізодаў. З ім скончыцца гвалт. «Перамога – гэта калі мы пабудуем альтэрнатыўную дзяржаву» [17].

Прыхільнікаў простага вырашэння складаных праблем, назапашаных за чвэрць стагоддзя, відавочна, расчаруе пазначаная ім перспектыва працяглага і складанага працэсу пабудовы альтэрнатыўнай дзяржавы, у якім волевыяўленне беларусаў будзе ўспрымацца так, як гэта і павінна быць у дэмакратычнай прававой прасторы. Трэба прызнаць, што спрошчаны падыход да

вырашэння складаных праблем якасці кіравання па прынцыпе "памянялі дрэннага цара на добрага, і ён з усім разабраўся" ў грамадстве распаўсюджаны досыць шырока. Савецкая ўлада, а затым і А. Лукашэнка шмат зрабілі для яе замацавання ў свядомасці беларусаў, фарміруючы мадэль кіравання, заснаваную на пасіўнасці людзей і адхіленні іх ад удзелу ў палітычнай дзейнасці.

У эканамічнай «парадыгме», ствараная Лукашэнка, Беларусь была вялікай размеркавальнай машынай, у якой выгады ад супрацоўніцтва з Расіяй абменьваліся на пасіўнасць грамадства ў палітычных пытаннях. Дадзеная ролевая мадэль, трэба прызнаць, доўгі час многіх задавальняла, не гледзячы на ўсе яе недахопы. Такіх шмат, але асаблівую ўвагу, на думку Святаслава Віткоўскага, трэба надаць тром: эканамічнай неэфектыўнасці, іерархічнаму мысленню і грубасці ў звароце з ніжэйстаячымі [18].

Людзі з пакалення Лукашэнка выбудавалі тое, што яны назіралі ў савецкай рэчаіснасці: прыёмную галіновага кіраўніка, у якой просьбіты чакалі той ці іншай матэрыяльнай міласьці, нейкага станоўчага рашэння адносна іх невялікай жыццёвай праблемы. С. Віткоўскі звяртае ўвагу і на тую важную акалічнасць у паводзінах Лукашэнкі, як адсутнасць схільнасці да дыялогу, якая тлумачыцца не толькі рысамі яго асобы, але і спецыфікай пакалення, да якога ён належыць. Духоўна, інтэлектуальна гэтыя людзі засталіся ў мінулым, у якім кампраміс і ўсё звязанае з ім ўспрымаецца як параза, парушэнне жорсткай светапоглядная устаноўкі. Наступствы такого светапогляду мы назіраем у хроніцы цяперашняга вострага палітычнага крызісу [18].

Беларуская дзяржава ў вачах Лукашэнкі выглядае яго ўласным стварэннем, поўная ўлада над якім здаецца яму сама па сабе зразумелай. Не толькі любоў да ўлады, але спецыфічнае стаўленне да «стварэння» тлумачыць яго абурэнне спробамі альтэрнатыўных палітыкаў «перахапіць» ўладныя паўнамоцтвы. З гэтым звязаныя яго прынцыповая адмова ад дыялогу з апанентамі і бачанне пратэстнага руху як няўдзячнасці з боку «пакалення дзяцей» [18]. Гэта на іх, з непрыхаванай крыўдай ён скардзіўся дэсанту расійскіх журналістаў, узначаленых Маргарытай Сіманян: «У нас з'явіліся буржуйчыкі, багатыя людзі, у нас з'явіліся айцішнікі, якіх я стварыў вось гэтымі рукамі, даўшы ім ўмовы такія, якія нідзе не могуць даць лепш. І што ім захацелася? А ім захацелася улад» [19].

Прэтэнзія на ўладу для яго з'яўляецца вышэйшай ступенню вераломства. Хоць, нагадаю, што прынцып падзелу ўлады замацаваны ў Канстытуцыі, як і цэлы шэраг палітычных правоў. Але для чалавека з аўтарытарным мысленнем, сфакусаваным на ўтрыманні улады, непрымальна сама ідэя падзяліць ўладу ці дапусціць да яе кагосьці іншага. Інстынкт вопытнага палітыка падказаў яму, што менавіта гэтая сіла (буржуйчыкі, айцішнікі) стане ў хуткім часе «магільшчыкам» аўтарытарнай улады. Страх і разгубленасць перад ёй вымусілі зрабіць мноства памылак. У іх чарадзе – гр.убы гвалт і яўнае беззаконьне, ўпартасць і неразважлівасць, адсутнасць стратэгічнага мыслення. Усе гэтыя адмоўныя якасці, непрымальныя для сучаснага кіраўніка, былі прадэманстраваны ў самым непрывабным сваім выглядзе. Наўрад ці самыя небяспечныя апаненты аўтарытарнага рэжыму маглі б зрабіць больш для яго дыскрэдытацыі і зніжэння даверу у грамадстве.

Імкненне людзей да самарэалізацыі і аб'яднанню для сумеснай грамадска-палітычнай дзейнасці ў сучасным свеце з'яўляецца паказчыкам іх грамадзянскай сталасці. Такая патрэба выглядае натуральнай для ўсіх тых, хто знаёмы з вядомай пірамідай Абрахама Маслоу. Патрэба ўдзельнічаць у грамадска-палітычным жыцці, прыўносячы ў яе сваю лепту, лагічна ўпісваецца ў паступальны ход гісторыі, адзначаны пераходам да постіндустрыяльнага грамадства, заснаванага на іншай эканамічнай мадэлі і адпаведнай ёй мадэлі кіравання.

Павялічэнне ўплыву гэтай новай сілы, якая так напалохала пажылога аўтакрата – непазбежны працэс цывілізаванага развіцця грамадства. Канфлікт інтарэсаў аўтарытарнай улады, якая імкнецца да свайго самазахавання, і людзей новага пакалення, незалежнага ад улады, здольнага не толькі самастойна забяспечыць свае базавыя патрэбы, а і маючых патрэбу ў самавыяўленні на карысць усяго грамадства, быў непазбежны. І ён адбыўся ў стрэсавы для самадавольного дыктатара перыяд правядзення выбараў, прадэманстраваўшы усю архаічнасць, некампетэнтнасць і неадпаведнасць патрабаванням часу гэтага адсталага аўтарытарнага рэжыму.

У сучасным грамадстве маюць каштоўнасць кампетэнцыі, прама супрацьлеглыя тым, якія характэрны для аўтарытарнай мадэлі кіравання: камунікацыйныя навыкі, якія дазваляюць утвараць больш эфектыўныя гарызантальныя сувязі; супрацоўніцтва, якое дае магчымасць уключаць у каманду спецыялістаў з рознымі навыкамі; крытычнае мысленне, якое дазваляе аналізаваць сітуацыю і выбудоўваць доўгатэрміновую стратэгію дзейнасці і крэатыўны падыход да вырашэння пастаянна ўзнікаючых новых выклікаў часу.

Пра важнасць прымянення гэтых навыкаў у пошуку выхаду з крызісу казаў і Г. Коршунаў. На яго думку, шмат што беларусы робяць інтуітыўна, кіруючыся гэтым гарызантальным мысленнем: калі кожны разумее, што ён сам суб'ект, і ён на сваім месцы глядзіць, дзе ў яго больш кампетэнцый, куды ён можа іх ўкласці, каб зрабіць больш. З гэтага вырастае калектыўны суб'ект [17].

Выбары 2020 можна назваць кантрольным мерапрыемствам па пераходзе ад устаноўкі «ад мяне нічога не залежыць» да «шмат што залежыць ад мяне». Палітычная актыўнасць лета 2020 года збольшага была абумоўлена сітуатыўнымі фактарамі: нечаканым з'яўленнем яркіх постацяў, а пасля іх нейтралізацыі – аб'яднаннем трох жанчын як прадстаўнікоў гэтых трох фігур і творчай адаптацыяй электаральнай позвы. Але ёсць яшчэ адзін фактар, не сітуацыйны, а досыць моцны – каштоўнасныя змены ў беларускім грамадстве [17].

Пра гэта сведчаць і вынікі апошняй хвалі апытанняў маштабнага міжнацыянальных праекта ў галіне сацыяльных навук – «Сусветная даследаванне каштоўнасцяў» (World Values Survey), самае значнае змяненне ў беларусах з 2010 года – рост ўпэўненасці ў сабе. Колькасць беларусаў, перакананых, што яны вольныя ў сваім выбары і самі могуць уплываць на сваё жыццё, вырасла ў два разы. У вывадах даследвання сцвярджаецца, што ціск каштоўнасных зменаў на палітыку ў Беларусі будзе працягвацца [21].

Абнадзейваючай у плане перспектыў трансфармацыі аўтарытарных мадэляў кіравання ў больш дэмакратычныя выглядае і праца прафесара паліталогіі Каліфарнійскага Універсітэта Дэніэла Трейсмана. У сваім пяцігадовым даследаванні ён прааналізаваў 201 выпадак дэмакратызацыі ў сусветнай гісторыі за перыяд 1820–2015 гг. Выснова, зробленая ім па выніках сваёй працы, заключаецца ў тым, што 64–67% вядомых навуцы выпадкаў дэмакратызацыі тлумачацца памылкамі дыктатараў.

У якасці адказу на пытанне: чаму ж дыктатары так часта і так фатальна памыляюцца? Трейсман называе тры катэгорыі прычын: агульначалавечыя кагнітыўныя скажэнні, некаторыя паталагічныя асаблівасці дыктатараў і, нарэшце, праблемы навакольнага асяроддзя аўтарытарнай улады. На яго думку, «прафесійнай хваробай» дыктатараў з'яўляецца пых і самаізаляцыя (перш за ўсё ад дрэнных навін і крытыкі). Да таго ж, пазбаўленыя магчымасці бяспечнага выхаду на пенсію, дыктатары фізічна і разумова старэюць, пры гэтым працягваючы камандаваць краінамі [22].

Тэзіс аб фізічным і разумовым старэнні сучасных славянскіх аўтакратаў развівае і К. Шульман, якая ўказвае на адсутнасць у іх свежых канцэпцый і нават ідэй, здольных абгрунтаваць выбаршчыкам свае прэтэнзіі на ўладу. Ацэньваючы ўсталяваныя ў Беларусі і Расіі аўтарытарныя мадэлі кіравання, яна ахарактарызавала іх як «бясконца даганяючыя і бясконца

пераймаючыя інфармацыйныя аўтакратыі, не здольныя сфармуляваць не толькі новую гістарычную прапанову і нейкую канкурэнтаздольную ідэалогію, але і выразна растлумачыць сэнс свайго знаходжання ва ўладзе, акрамя абароны ад навакольных невядомых ворагаў. На яе думку, яны ўжо нават не спрабуюць фармуляваць у імя чаго адбываецца гэтая абарона. Адзіная іх мэта – дзень пратаяць, ды ноч пратрымацца. Уладу не аддамо, застанемся на месцы, таму што без нас будзе горш, чым з намі. Вось і ўся ідэалагічная пропанова» [14].

Відавочна, што адсутнасць канкурэнтнай ідэалагічнай прапановы ў выглядзе таго вобраза будучыні, які б натхніў людзей на іх падтрымку, тлумачыцца адсутнасцю ў іх асяроддзі каманды інтэлектуалаў, здольных ўлоўліваць патрэбы і настроі людзей і генераваць на гэтай аснове крэатыўныя ідэі. Гэтая адсталасць ад патрабаванняў часу у сукупнасці з назапашванне грузу памылак, найбольш балючай з якіх з'яўляецца празмернае прымянення гвалту (выхад за межы дапушчальных 20%) – усё гэта аслабляе дыктатарскія рэжымы, і ў канчатковым выніку вядзе да іх падзення.

Крэатыўны падыход, крытычнае мысленне, камунікацыйныя навыкі, калабарацыя – гэтыя 4 «К», сфармуляваныя ў адным з выступаў С. Гурыева ў якасці тых кампетэнцый, якія патрэбны ў сучасным свеце для рэагавання на шматлікія выклікі, павінны дапамагчы беларусам знайсці выхад з той сітуацыі, у якой яны апынуліся. З улікам таго, што Беларусь зараз, па выразе Г. Коршунава, з'яўляецца – еўрапейскай лабараторыяй новай сацыяльнасці, ёсць падставы спадзявацца на поспех эксперыменту, які выклікае цікавасць ва ўсім свеце [17].

***Высновы*:** Сфарміраваная ў Беларусі за чвэрць стагоддзя аўтарытарная мадэль кіравання з'яўляецца неэфектыўнай і не адпавядаючай стандартам прававой дзяржавы. Гэтая адсталасць ад патрабаванняў часу у сукупнасці з назапашваннем грузу памылак і наяўнасцю новага крэатыўнага класа, зацікаўленага ў зменах, дае падставы спадзявацца на паступовую трансфармацыю аўтарытарнага рэжыму ў больш дэмакратычны, супадаючы з сучаснай парадыгмай сусветнага развіцця.

Список використаних джерел

1. Указ Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс]. *Pravo.by.* URL: https://pravo.by/document/?guid=3871HYPERLINK"https//pravo.by/document /?guid=3871&p0=P31000575"&HYPERLINK"https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31000575"p0=P31000575.

2. Канстытуцыя 1994 года (са змяненнямі і дапаўненнямі) [Электронный ресурс]. *Pravo.by.* URL: https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/pomniki-gistoryi-prava-belarusi/kanstytutsyynae-prava-belarusi/kanstytutsyi-belarusi/kanstytutsyya-1994-goda-sa-zmyanennyami-i-dapa-nennyami-/#1.

3. Эксперт ООН: Беспрецедентные по масштабам и тяжести массовые нарушения прав человека в Беларуси. [Электронный ресурс]. *belarus.un.org*. URL: https://belarus.un.org/ru/134876-ekspert-oon-besprecedentnye-po-masshtabam-i-tyazhesti-massovye-narusheniya-prav-cheloveka-v.

4. Валерый Карбалевіч: Рэпрэсіі распаўсюджваюцца на новыя сацыяльныя катэгорыі людзей. *novychas.by.* [Электронный ресурс]. URL: https://novychas.by/hramadstva/valeryj-karbalevicz-represii-raspausjudzvajucca-n.

5. Лукашенко: Беларусь мы не отдадим, потому что ее любим, а любимую не отдают. *belta.by.* [Электронный ресурс]. URL: https://www.belta.by/president/view/lukashenko-belarus-my-ne-otdadim-potomu-chto-ee-ljubim-a-ljubimuju-ne-otdajut-407224-2020/.

6. Салтыков-Щедрин, М.Е. История одного города: Сказки. Мн.: Маст. літ., 1981. 287 с.

7. Почему Беларуси необходимы экономические реформы. [Электронный ресурс]. *Vsemirnyjbank.org.* URL: https://www.vsemirnyjbank.org/ru/news/video/2019/08/20/why-belarus-needs-structural-economic-reforms.

8. The Good Governance Standard for Public Services. ohchr.org. [Электронный ресурс]. URL:https://www.ohchr.org/RU/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/AboutGoodGovernance.aspx.

9. Цели в области устойчивого развития. [Электронный ресурс]. *Un.org.* URL: https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/.

10.Worldwide Governance Indicators. [Электронный ресурс]. *Worldbank.org*. URL: https://info.worldbank.org/governance/wgi/.

11. Лукашенко – прокурорам: Иногда не до законов. *Пул Первого.* [видеозапись] [Электронный ресурс]. *YouTube.com* URL:https://www.youtube.com/ watch?v=EVzWN41h VBs&t=59s.

12. Докладчик ОБСЕ по Беларуси: нужны перевыборы, прекращение насилия и международное расследование. [Электронный ресурс]. *Dw.com*. URL: https://www.dw.com/ru /dokladchik-obse-po-belarusi-nuzhny-perevybory-i-prekrashhenie-nasilija/a-55523842

13. Шрайбман о страхе Лукашенко. Где хранится Кощеева игла. *Эхо Москвы*. [видеозапись] [Электронный ресурс]. *YouTube.com* URL: https://www.youtube.com /watch?v=89tBAZfhCeA

14. Имитация и её пределы: разговор с Иваном Крастевым в Интеллектуальном клубе Светланы Алексиевич [видеозапись] YouTube. *Екатерина Шульман* [Электронный ресурс]. URL: https://www.youtube.com/watch?v=2nZOth4Sv5U&ab_channel=%D0%95%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%A8%D1%83%D0%BB%D1%8C%D0%BC%D0%B0%D0%BD

15. 2021 Worldwide Press Freedom Index [Электронный ресурс]. *Reporters Without Borders*. URL: https://rsf.org/en/ranking

16. Sergei Guriev and Daniel Treisman, Informational Autocrats. *Journal of Economic Perspectives*. Volume 33, Number 4 Fall 2019 Pages 100–127 [Электронный ресурс]. URL: https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.33.4.100

17. «Белорусы выходят не ради себя, а ради детей». *Брестская газета.*[Электронный ресурс]. URL: https://www.b-g.by/society/belorusyi-vyihodyat-ne-radi-sebya-a-radi-detey-sociolog-podtverdivshiy-realnyiy-reyting-lukashenko-o-belarusi-2020/

18. Центризбирком надо разгонять – такой вывод напрашивается из результатов опроса Института социологии Национальной академии наук. *Народная воля*. [Электронный ресурс]. *Nv-online.info.* URL: https://www.nv-online.info/2020/06/22/tsentrizbirkom-nado-razgonyat.html

19. Святослав Витковский. Беларусь как поколенческий проект. *Наше мнение*. [Электронный ресурс]. *Nmnby.eu.* URL: https://nmnby.eu/news/express/7253.html

20. Причины протестов от Лукашенко: буржуйчики, богатые люди и айтишники – им захотелось власти. Самое интересное из большого интервью россиянам [Электронный ресурс]. *Onliner*. URL: https://people.onliner.by/2020/09/09/lukashenko-podrobno-rasskazal-o-vyxode-s-avtomatom-rt-transliruet-bolshoe-intervyu

21. Александр Войтович. Как за 10 лет изменились белорусы. Результаты опросов World Values Survey [Электронный ресурс]. *Thinktanks.by*. URL: https://thinktanks.by/publication /2020/12/29 /kak-za-10-let-izmenilis-belorusy-rezultaty-oprosov-world-values-survey.

22. Демократия как продукт заблуждения власти. *Коммерсантъ*. [Электронный ресурс]. *Kommersant.ru.* URL: https://www.kommersant.ru/doc/3449402.

Reference

1. Ukaz Prezydenta Respublyky Belarus Ob utverzhdenyy Kontseptsyy natsyonalnoi bezopasnosty Respublyky Belarus ot 9 noiabria 2010 h. № 575 [Decree of the President of the Republic of Belarus of November 9, 2010 No. 575 On the Approval of the Concept of National Security of the Republic of Belarus]. *Pravo.by.* Retrieved from https://pravo.by /document /?guid=3871HYPERLINK"https//pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31000575"&HYPERLINK"https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31000575"p0=P31000575 [in Russian].

2. Kanstytutsyia 1994 hoda (sa zmianenniami i dapaŭnenniami) [The Constitution of 1994 (as amended)]. *Pravo.by*. Retrieved from https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/pomniki-gistoryi-prava-belarusi/kanstytutsyynae-prava-belarusi/kanstytutsyi-belarusi/kanstytutsyya-1994-goda-sa-zmyanennyami-i-dapa-nennyami-/#1. [in Russian].

3. Ekspert OON: Bespretsedentnye po masshtabam y tiazhesty massovye narushenyia prav cheloveka v Belarusy [UN expert: Mass violations of human rights in Belarus are unprecedented in scale and severity]. *Belarus.un.org*. Retrieved from https://belarus.un.org/ru/134876-ekspert-oon-besprecedentnye-po-masshtabam-i-tyazhesti-massovye-narusheniya-prav-cheloveka-v. [in Russian].

4. Valeryi Karbalevich: Represii raspaŭsiudzhvaiutstsa na novyia satsyialnyia katehoryi liudzei [Valery Karbalevich: Repression extends to new social categories of people]. *Novychas.by*. Retrieved from https://novychas.by/hramadstva/valeryj-karbalevicz-represii-raspausjudzvajucca-n. [in Belarusian].

5. Lukashenko: Belarus my ne otdadym, potomu chto ee liubym, a liubymuiu ne otdaiut [Lukashenko: We will not give up Belarus, because we love it, but we don't give up our beloved]. *Belta.by*. Retrieved from https://www.belta.by/president/view/lukashenko-belarus-my-ne-otdadim-potomu-chto-ee-ljubim-a-ljubimuju-ne-otdajut-407224-2020/ [in Russian].

6. Saltykov-Shchedryn, M.E. (1981). Ystoryia odnoho horoda: Skazky [History of one city: Fairy tales]. Mn.: Mast. lit. [in Russian].

7. Pochemu Belarusy neobkhodymy ekonomycheskye reformy [Why Belarus needs economic reforms]. *Vsemirnyjbank.org*. Retrieved from https://www.vsemirnyjbank.org/ru/news/video /2019/08/20/why-belarus-needs-structural-economic-reforms [in Russian].

8. The Good Governance Standard for Public Services. *Ohchr.org*. Retrieved from https://www.ohchr.org/RU/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/AboutGoodGovernance.aspx. [in English].

9. Tsely v oblasty ustoichyvoho razvytyia [Sustainable Development Goals]. *Un.org*. Retrieved from https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/. [in Russian].

10.Worldwide Governance Indicators. *Worldbank.org*. Retrieved from https://info.worldbank.org/governance/wgi/[in English].

11. Lukashenko – prokuroram: Ynohda ne do zakonov. Pul Pervoho [Lukashenka – to prosecutors: Sometimes there is no time for laws. Pool of the First]. *YouTube.com*. Retrieved from https://www.youtube.com/ watch?v=EVzWN41hVBs&t=59s [in Russian].

12. Dokladchyk OBSE po Belarusy: nuzhny perevybory, prekrashchenye nasylyia y mezhdunarodnoe rassledovanye [OSCE Rapporteur on Belarus: re-elections, an end to violence and an international investigation are needed]. *Dw.com*. Retrieved from https://www.dw.com/ru /dokladchik-obse-po-belarusi-nuzhny-perevybory-i-prekrashhenie-nasilija/a-55523842 [in Russian].

13. Shraibman o strakhe Lukashenko. Hde khranytsia Koshcheeva yhla. Ekho Moskvy [Shraibman about Lukashenka's fear. Where is the Koscheeva needle stored? Echo of Moscow (video)]. *YouTube.com* Retrieved from https://www.youtube.com /watch?v=89tBAZfhCeA[in Russian].

14. Ymytatsyia y ee predely: razghovor s Yvanom Krastevym v Yntellektualnom klube Svetlany Aleksyevych [Imitation and its limits: a conversation with Ivan Krastev in the Intellectual Club of Svetlana Aleksievich (video)]. Ekateryna Shulman. *Youtube.com*. Retrieved from https://www.youtube.com/watch?v=2nZOth4Sv5U&ab_channel=%D0%95%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%A8%D1%83%D0%BB%D1%8C%D0%BC%D0%B0%D0%BD [in Russian].

15. 2021 Worldwide Press Freedom Index. *Reporters Without Borders*. Retrieved from https://rsf.org/en/ranking [in English].

16. Sergei Guriev and Daniel Treisman, Informational Autocrats. *Journal of Economic Perspectives*. Volume 33, Number 4 Fall 2019 Pages 100–127. Retrieved from https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.33.4.100 [in Russian].

17. Belorusy vykhodiat ne rady sebia, a rady detei [Belarusians go out not for themselves, but for the sake of children]. *Brestskaia hazeta – Brest newspaper*. Retrieved from https://www.b-g.by/society/belorusyi-vyihodyat-ne-radi-sebya-a-radi-detey-sociolog-podtverdivshiy-realnyiy-reyting-lukashenko-o-belarusi-2020/ [in Russian].

18. Tsentryzbyrkom nado razghoniat – takoi vyvod naprashyvaetsia yz rezultatov oprosa Ynstytuta sotsyolohyy Natsyonalnoi akademyy nauk [The Central Election Commission must be dispersed - such a conclusion suggests itself from the results of a survey by the Institute of Sociology of the National Academy of Sciences]. *Narodnaia volia – The will of the people*. *Nv-online.info.* Retrieved from: https://www.nv-online.info/2020/06/22/tsentrizbirkom-nado-razgonyat.html [in Russian].

19. Sviatoslav Vytkovskyi. Belarus kak pokolencheskyi proekt [Belarus as a generational project]. *Nashe mnenye – Our opinion*. *Nmnby.eu.* Retrieved from https://nmnby.eu/news/express/7253.html [in Russian].

20. Prychyny protestov ot Lukashenko: burzhuichyky, bohatye liudy y aityshnyky – ym zakhotelos vlasty. Samoe ynteresnoe yz bolshoho ynterviu rossyianam [The reasons for the protests from Lukashenka: bourgeoisie, rich people and IT people – they wanted power. The most interesting of the long interview with the Russians]. *Onliner*. Retrieved from https://people.onliner.by/2020/09/09/lukashenko-podrobno-rasskazal-o-vyxode-s-avtomatom-rt-transliruet-bolshoe-intervyu [in Russian].

21. Aleksandr Voitovych. Kak za 10 let yzmenylys belorusy. Rezultaty oprosov World Values Survey [Alexander Voytovich. How Belarusians have changed in 10 years. World Values Survey results]. *Thinktanks.by.* Retrieved from https://thinktanks.by/publication /2020/12/29 /kak-za-10-let-izmenilis-belorusy-rezultaty-oprosov-world-values-survey [in Russian].

22. Demokratyia kak produkt zabluzhdenyia vlasty [Democracy as a product of the power delusion]. *Kommersant . Kommersant.ru*. Retrieved from https://www.kommersant.ru/doc/3449402 [in Russian].

УДК 94:321(477+476)«1918»

Мятлицька (Лебедєва) В.М.,
Білоруська археографічна комісія
(Республіка Білорусь, м. Гомель),
lebedeva.gsu@gmail.com

ГОМЕЛЬСЬКЕ МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ПЕРІОД СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ У 1918 р.

DOI: 10.5281/zenodo.5652198

Метою публікації є з'ясування стосунків між Українським державним центром та міською владою Гомеля в контексті приєднання Гомельського району до Української держави. Це питання також має незалежне значення для вивчення загального досвіду муніципального управління, а також для реконструкції регіональної історії, оскільки Гомель продемонстрував випадок найтривалішого утримання виборної міської влади в Білорусі в період після жовтня.

Відповідно до угоди від 27 січня (9 лютого) 1918 р. між УНР з одного боку та Німеччиною, Туреччиною, Австро-Угорщиною та Болгарією – з іншого південні райони Гродненської, Мінської та Могилівської губерній колишнього Північно-Західного регіону з етнічним білоруським населенням були приєднані до України та включені до процесу українського державотворення. Гомель, найбільший промислово-транспортний центр на білорусько-українсько-російському кордоні, також увійшов до складу України.

В умовах утворення структур українського державного управління та управління в Гомельському повіті діяльність земсько-міського самоврядування, партійна структура та державно-політичні орієнтації якої формувалися після лютого 1917 р. і зберігалася протягом короткого часу (з грудня 1917 р. по кінець лютого 1918 р.) панування в місті більшовиків. Проблема взаємин гетьманського уряду з місцевою владою на приєднаних територіях досі не знайшла уваги з боку дослідників. Автору цієї статті довелося розглянути деякі інституційні та особисті аспекти функціонування української влади в анексованих білоруських повітах, а також питання державної ідентифікації Гомельської Директорії. Фактичний та

інституційний аспект цієї теми знайшов відображення у ґрунтовному довіднику про різні державні установи Білорусі у військово-революційний період 1917–1920 років. Публікація доповідей вищих представників гетьманського уряду на місцях створила нові джерела для розуміння теми.

Ключові слова: *1918 рік, білорусько-український кордон, державне самовизначення, міське самоврядування, Українська держава, партійно-політична боротьба, муніципальна політика.*

Metlitskaya (Lebedeva) V.M.,
Belarusian archeographical commission
(Republic of Belarus, Gomel),
lebedeva.gsu@gmail.com

Gomel city self-government during the establishment of the Ukrainian state in 1918

The purpose of the publication is to clarify the relationship between the Ukrainian state center and the city authorities of Gomel in the context of the accession of the Gomel region to the Ukrainian state. This issue is also important for studying the general experience of the city administration, as well as for the reconstruction of regional history, as Gomel demonstrated the case of the longest retention of elected city government in Belarus after October.

According to the agreement of January 27 (February 9) 1918 between the UPR on the one hand and Germany, Turkey, Austria-Hungary and Bulgaria – on the other the southern districts of Grodno, Minsk and Mogilev provinces of the former North-Western region with ethnic Belarusian population were annexed. Ukraine and included in the process of Ukrainian state building. Gomel, the largest industrial and transport center on the Belarusian-Ukrainian-Russian border, also became part of Ukraine. In the conditions of establishment of structures of the Ukrainian state management and administration in Gomel district the activity of zemstvo-city self-government which party structure and state-political orientations were formed after February, 1917 and remained during short (from December, 1917 to the end of February, 1918) domination in the city of the Bolsheviks.

The problem of the relationship between the hetman's government and local authorities in the annexed territories has not yet found its special study. The author of this text had to consider some institutional and personal aspects of the functioning of the Ukrainian authorities in the annexed Belarusian counties, as well as the issue of state identification of the Gomel Directory. The factual and institutional aspect of the topic was reflected in a thorough reference book on various government agencies in Belarus during the military-revolutionary period of 1917–1920. New sources of information for the topic were created by the publication of reports of the highest representatives of the Hetman's power on the ground.

Key words: *1918, Belarusian-Ukrainian border, state self-determination, city self-government, Ukrainian state, party-political struggle, municipal policy.*

Мятліцкая (Лебедзева) В.М.,
Археаграфічная камісія Департамента архіваў і справаводства
Міністэрства юстыцыі Рэспублікі Беларусь
(Рэспубліка Беларусь, г. Гомель), lebedeva.gsu@gmail.com

Гомельскае гарадское самакіраванне ў перыяд станаўлення Украінскай Дзяржавы 1918 г.

Мэта выдання – высвятленне ўзаемаадносін Украінскага дзяржаўнага цэнтра з гарадскімі ўладамі Гомеля ў кантэксце далучэння Гомельскай вобласці да ўкраінскай дзяржавы. Гэтае пытанне мае самастойнае значэнне і для вывучэння агульнага вопыту гарадской адміністрацыі, а таксама для рэканструкцыі рэгіянальнай гісторыі, бо Гомель прадэманстраваў выпадак самага доўгага ўтрымання выбарнай гарадской улады ў Беларусі пасля кастрычніка.

Паводле пагаднення ад 27 студзеня (9 лютага) 1918 г. паміж УНР з аднаго боку і Германіяй, Турцыяй, Аўстра-Венгрыяй і Балгарыяй – з другога паўднёвымі паветамі Гродзенскай, Мінскай і Магілёўскай губерняў былой Паўночна-Заходняй вобласці. з этнічным беларускім насельніцтвам былі далучаны да Украіны і ўключаны ў працэс утварэння ўкраінскай дзяржавы. Гомель, найбуйнейшы прамысловы і транспартны цэнтр на беларуска-ўкраінска-расійскай мяжы, таксама стаў часткай Украіны.

Ва ўмовах станаўлення структур украінскага дзяржаўнага кіравання і кіравання ў Гомельскай акруговай дзейнасці земска-гарадскога самакіравання, партыйная структура і дзяржаўна-палітычныя арыентацыі якога сфарміраваліся пасля лютага 1917 г. і захоўваліся нядоўга (са снежня 1917 г. да канца лютага 1918 г.).панаванне бальшавіцкага горада. Праблема ўзаемаадносін гетманскага ўрада з мясцовымі ўладамі на далучаных тэрыторыях дагэтуль не знайшла ўвагі даследчыкаў. Аўтар гэтага артыкула павінен быў разгледзець некаторыя інстытуцыянальныя і персанальныя аспекты функцыянавання ўкраінскай улады ў далучаных беларускіх паветах, а таксама пытанне дзяржаўнай ідэнтыфікацыі Гомельскай Дырэкторыі. Факталагічны і інстытуцыянальны аспект гэтай тэмы знайшоў адлюстраванне ў грунтоўным даведніку па розных дзяржаўных установах Беларусі ваенна-рэвалюцыйнага перыяду 1917–1920 гг. Публікацыя дакладаў вышэйшых прадстаўнікоў гетманскага ўрада на месцах стварала новыя крыніцы для асэнсавання тэмы.

Ключавыя словы: *1918 год, беларуска-украінскае памежжа, дзяржаўнае самавызначэнне, гарадское самакіраванне, Украінская Дзяржава, партыйна-палітычная барацьба, муніцыпальная палітыка.*

Адпаведна дамове ад 27 студзеня (9 лютага) 1918 г. паміж УНР з аднаго боку і Нямеччынай, Турцыяй, Аўстра-Венгрыяй і Балгарыяй – з другога паўднёвыя паветы Гродненскай, Мінскай і Магілёўскай губерняў былога Паўночна-Заходняга краю з этнічна беларускай большасцю ў насельніцтве былі далучаны да Украіны і ўключаны ў працэс украінскага дзяржаўнага будаўніцтва. У складзе Украіны апынуўся і Гомель – буйнейшы прамыслова-транспартны цэнтр беларуска-украінска-расійскага памежжа. Ва ўмовах наладжвання структур украінскага дзяржаўнага кіраўніцтва і адміністрацыі у Гомельскім павеце захавала дзейнасць земска-гарадское самакіраванне. Партыйны склад гарадскіх уладных структур і іх дзяржаўна-палітычныя арыентацыі сфарміраваліся пасля Лютага 1917 г. і цалкам захаваліся падчас кароткага (са снежня 1917 да канца лютага 1918 г.) панавання ў горадзе бальшавікоў. Ад вясны і да канца 1918 г. адбывалася пошукі інтэграцыі гарадскіх самакіруючых органаў у мабільную ўкраінскую дзяржаўна-уладную мадэль на розных этапах яе станаўлення. Найбольш працяглым і выніковым з'яўляўся перыяд існавання Украінскай Дзяржавы на чале з П. Скарападскім.

Постаноўка праблемы. Мэтай публікацыі з'яўляецца высвятленне ўзаемаадносін украінскага дзяржаўнага цэнтра і гомельскага гарадскога самакіравання ва ўмовах далучэння Гомельскага павета да Украінскай Дзяржавы (сакавік – снежань 1918).

Тэма мае самастойнае значэнне для даследавання агульнага вопыту муніцыпальнага кіравання ва ўмовах рэвалюцый 1918–1920 і нацыянальна-дзяржаўнага вызначэння, а таксама для рэканструкцыі рэгіянальнай гісторыі. Гомель прадэманстраваў выпадак найбольш доўгага захавання органаў выбарнай гарадской улады на тэрыторыі Беларусі ў паслякастрычніцкую эпоху.

Аналіз апошніх даследаванняў і публікацый. З улікам названай асаблівасці вывучэнне дзейнасці Гомельскай гарадской думы 1918 г. знаходзілася на памежжы беларускай і ўкраінскай гістарыяграфіі. У выніку яна да гэтага часу не была аб'ектам спецыяльнага вывучэння – у адрозненне ад гарадской кампаніі 1917 г. ці дзейнасці іншых дум і тэрыторыі Беларусі і Украіны.

Выдзяленне невырашаных раней частак агульнай праблемы. Праблема ўзаемаадносін гарадскога самакіравання далучаных тэрыторый з украінскім дзяржаўным цэнтрам пакуль не знайшла свайго спецыяльнага даследавання. Аўтару гэтага тэкста даводзілася разглядаць некаторыя інстытуцыянальныя і персанальныя аспекты дзейнасці органаў украінскага дзяржаўнага кіравання ў далучаных беларускіх паветах, а таксама гісторыю Гомельскай Дырэкторыі [1]–[2]. Гэтыя ж пытанні знайшлі адлюстраванне ў грунтоўным даведніку пра рознадзяржаўныя органы кіравання на тэрыторыі Беларусі на працягу ваенна-рэвалюцыйнага перыяду 1917–1920 гг. [3]. Крыніцазнаўчая база асэнсавання тэмы была пашырана з публікацыяй архіўных справаздач вышэйшых прадстаўнікоў гетманскай улады на месцах [4].

Выклад асноўнага матэрыялу. Гісторыя апошняга гомельскага самакіравання – гарадской думы і ўправы пачалася ў сярэдзіне ліпеня 1917 г., калі ў горадзе адбыліся муніцыпальныя выбары адпаведна выбарчаму закону Часовага ўраду, які адмяняў ранейшыя маёмасныя, гендэрныя і сацыяльныя цэнзы. На хвалі грамадскай актыўнасці права голасу скарысталі 35 тыс. з 55 тыс. гараджан, наделеных такім правам. Вынікі кампаніі былі чаканымі для сітуацыі постлютаўскага грамадскага ўздыму: са 101 месца ў думе 65 дасталіся сацыялістам. Больш левыя з іх: эсэры, меншавікі, польскія сацыялісты і бундаўцы стварылі Аб'яднаны блок у 48 галосных, у якім лідзіравалі бундаўцы. Астатнія прыхільнікі сацыялістычнай ідэі захавалі незалежны статус. Купка бальшавікоў – Хаім Уцеўскі, Якаў Агранаў, Рыгор Ляплеўскі і Мендэль Хатаевіч – трымалася асобнай групай. 7 галосных прадстаўлялі кадэтаў, а месца палітычнага цэнтра ў самакіраванні занялі сіяністы (7 чал.) і Саюз настаўнікаў (5) [5, с. 266].

Левыя замацавалі перамогу, зацвердзіўшы абсалютнай большасцю ў 85 галасоў на пасадзе старшыні думы прапаршчыка Пятра Багданава – меншавіка са сталічным стажам. За спіной гэтага дзеяча была праца ў падпольнай Маскоўскай ваеннай арганізацыі і адначасова – у Маскоўскай гарадской управе. Пасля мабілізавацыі ў дзеючую армію, ён папрасіўся на інжынерную пасаду ў чыгуначныя войскі Заходняга фронту і ў выніку апынуўся ў Гомелі. Палітызацыя арміі вярнула П. Багданава да актыўнай партыйнай дзейнасці: у абраным напачатку сакавіка 1917 г. Гомельскім савеце рабочых і салдацкіх дэпутатаў ён заняў адказную пасаду старшыні ваеннай секцыі, з якой і перамясціўся ў думу.

Гарадскім галавой самакіраванне абрала Іосіфа Бабарыкіна – педагога і сацыяліста, вядомага прадстаўніка мясцовай дэмакратычнай грамадскасці. Яшчэ ў 1910 г. за радыкальныя публікацыі ў ліберальнай прэсе ён быў высланы ў Шаўляй, адкуль у 1915 г. адправіўся на фронт. Пасля адступлення Заходняга фронта з тэрыторыі Польшчы і Цэнтральнай Беларусі апынуўся ў Гомелі як упаўнаважаны Земгора. [6, спр. 40, т. 1, л. 11].

Акрамя кіруючых персон дума абрала «сеньёрэн-канвент» – савет старэйшын, куды ўвайшлі прадстаўнікі кожнай партыйнай фракцыі, незалежна ад яе велічыні. Былі таксама сфарміраваны 19 галіновых камісій, а «кабінетам» новага самакіравання стала гарадская ўправа з 6 чалавек, абраная па партыйна-прапарцыянальным прынцыпе. [4, с. 220].

Ад моманту выбараў гарадская дума і ўправа набылі прызнанне з боку Савета рабочых і салдацкіх дэпутатаў. У дзвюх структурах абсалютна пераважалі прадстаўнікі сацыялістычных плыняў, што абумовіла іх партрёрства ў кантролі на палітычным працэсам і салідарнае рэагаванне на вострыя эканамічныя і палітычныя выклікі. Баланс сіл не змяніўся і пасля вядомай «карнілаўшчыны», калі перавыбары Гомельскага савета павялічылі ў ім долю левых элементаў, а ў прэзідыум ўпершыню патрапілі прадстаўнікі левых эсараў і бальшавікоў. Лідэр апошніх у Савеце Р. Ляплеўскі паспрабаваў узняць голас за перадачу ўсёй улады Саветам, але адчувальнай падтрымкі не знайшоў [4, с. 220].

Канфлікт самакіравання з Саветам наспеў толькі пасля кастрычніцкага пераварота і датычыў ён не ўнутрыгарадской, а агульнадзяржаўнай павесткі. Пасяджэнне думы ад

29 лістапада 1917 г. выказала актыўны пратэст бальшавіцкаму перавароту: *«Дума выносіць наступную рэзалюцыю па палітычным моманце: З тых часоў, як улада ў Петраградзе была захоплена партыяй бальшавікоў, яны сталі практыкаваць сістэму раз'юшанага тэрору, якая вяртае нас да горшых часоў зрынутага самаўладдзя, прычым парушаны і знішчаны ў корані ўсе, заваяваныя рэвалюцыйным народам свабоды, задушана вольнае незалежнае слова, знішчана недатыкальнасць асобы, разагнаны гарадскія самакіраванні, выбраныя на аснове самага паслядоўнага дэмакратычнага выбарчага права, арыштавана Усерасійская Камісія па выбарах ва Устаноўчы Сход напярэдадні яго склікання, кінуты ў турму лепшыя барацьбіты за свабоду і за трыумф сацыялістычных ідэалаў, дзёрзка падымаецца рука нават на Устаноўчы Сход – адзінага ўладара рускай зямлі. Пратэстуючы супраць контррэвалюцыйнай антынароднай і антыпралетарскай палітыкі партыі бальшавікоў, Гарадская Дума ўсе свае надзеі на выратаванне рэвалюцыі і краіны ўскладае на Устаноўчы Сход, які з'яўляецца адзінай крыніцай улады.. ».* [7 спр. 29, л. 126–127].

Гомельскія бальшавікі наважыліся на прарыў да ўлады толькі ў пачатку снежня 1917 г. Пры падтрымцы прысланага з Петраграда чырвонагвардзейскага атрада Логвіна Чыжыкава рэарганізаваны з прэзідыўма савета рэўкам абвясціў пра поўнае ўзяцце паўнамоцтваў. Але ні ў рэўкама, ні ў сталічнага камісара не хапіла рашучасці скасаваць апазіцыйнае самакіраванне. З канца 1917 г. ў горадзе склалася своеасаблівае двоеўладдзе, калі гарадская дума і ўправа захавалі ўсе свае функцыі, а рэўкам, абапіраючыся на «роту Чыжыкава» рабіў першыя няўклюдыя крокі «пранікнення савецкай рукі» ў сферу кіравання [8, с. 20].

«Першае прышэсце» савецкай улады ў Гомель аказалася нядоўгім. Адразу пасля зрыву савецка-нямецкіх перамоў у Брэсце і загада Л. Троцкага аб роспуску царскай арміі гомельскі чыгуначны вузел патануў ў хвалях дэмабілізаваных армейцаў. За імі ў гомельска-бранскім напрамку імкліва рухаўся 41 рэзервовы нямецкі корпус. Нягледзячы на загад пра пакаранне за «правакацыйныя» чуткі аб нямецкім набліжэнні [9, с. 82], вечарам 21 лютага Палескі камітэт РКП(б), Гомельскі савет і рэўкам наладзілі тэрміновую эвакуацыю. Паўнамоцтвы па кіраванню горадам бальшавіцкія структуры афіцыйна «часова» перадаручылі гарадской думе, не прамінуўшы вывезці з сабой усе наяўныя сродкі гарадскога бюджэта.

Пад вечар 1 сакавіка 1918 г. ў Гомель увайшлі часткі кайзераўскай 35 дывізіі. На сустрэчы са старшынёй Гомельскай думы П. Багданавым і гарадскім галавой І. Бабарыкіным камандзірам дывізіі маёрам Вагнерам было даведзена, што гарадское самакіраванне мусіць працягваць працу, але на яго ўскладваецца адказнасць за захаванне парадку ў тыле германскіх войск, недапушчэнне правакацый супраць нямецкіх жаўнераў, а таксама абавязак па забеспячэнні іх прадуктамі і іншымі неабходнымі таварамі [7, спр. 165, л. 2, 5, 7].

Праз колькі дзён ад акупацыйнай адміністрацыі насельніцтва даведалася, што адпаведна з падпісанай 3 сакавіка Брэсцкай дамове, Мазырскі, Рэчыцкі і Гомельскі паветы перадаюцца Украіне, а германскі кантынгент становіцца гарантам мірнага працэсу ўнутрыўкраінскага дзяржаўна-палітычнага вызначэння і не ўмешваецца непасрэдна ў адносіны паміж мясцовай і кіеўскай уладамі.

Наяўныя крыніцы не дазваляюць рэканструяваць пазіцыю Гомельскай гарадской думы адносна з'яўлення ў горадзе і павеце адміністрацыі Украінскай Народнай Рэспублікі. Можна меркаваць, што ў сілу кароткачасовасці знаходжання Гомеля ў складзе УНР, яе дзяржаўная прысутнасць насіла тут хутчэй намінальны характар. Украінскія ўладныя структуры не паспелі канчаткова аформіцца і распачаць паўнавартасную дзейнасць, а Гомельскае гарадское самакіраванне цалкам захавала самастойнасць.

Сітуацыя адчувальна змянілася пасля прыходу да ўлады гетмана П. Скарападскага, чый урад распачаў мэтанакіраваныя крокі да інтэграцыі далучаных тэрыторый ва ўкраінскую дзяржаватворчы працэс.

Весткі пра змену ўлады ў Кіеве даволі хутка дайшлі да Гомеля: ужо 2 мая 1918 г. гарадская прэса апублікавала маніфест П. Скарападскага пра скасаванне УНР і стварэнне замест яе Украінскай Дзяржавы. Напачатку чэрвеня створаная раней з далучаных беларускіх паветаў Дрыгавіцкая зямля была рэарганізавана ў Палескую губерню, куды ўвайшлі Пінскі, Мазырскі і Рэчыцкі паветы. У тыя ж дні гомельскае самакіраванне і жыхары даведаліся, што Гомельскі павет перададзены ў склад Чарнігаўскай губерні [10, спр. 1, л. 1].

Неўзабаве адбыліся змены ў канструкцыі мясцовай дзяржаўна-выканаўчай улады. Грамадзянскія камісары УНР былі заменены «губерніяльнымі, повітовымі і волоснымі старостамі». Персанальны склад новай адміністрацыі адлюстраваў стаўку П. Скарападскага на сілы права-ліберальнай арыентацыі, уключаючы прадстаўнікоў былой царскай адміністрацыі, землеўласнікаў і афіцэрства.

Так, замест ваеннага камісара П. Харчанкі на пасадзе гомельскага воінскага начальніка быў адноўлены былы царскі палкоўнік Георгій Дытэрыкс, які ўжо займаў гэту пасаду з лета 1915 г. і да лютага 1917 г. Праз месяц, праўда, ён быў заменены на палкоўніка Мікалая Шэрбурэнку – афіцэра раскватаравага ў Гомелі ў даваенны час 160-га пяхотнага Абхазскага палка расійскай арміі.

Пасаду «гомельського повітового старосты» атрымаў былы маршалак мясцовага дваранства Яўген Стош. У гетманскую адміністрацыю былі пакліканы нават некаторыя былыя жандарскія чыны – прыкладам, гомельскі прыстаў Пушкароў. Апошняе прызначэнне выклікала гарачае абурэнне левых дзеячаў [9, с. 98].

Задачай гетманскай адміністрацыяй на далучаных тэрыторыях, натуральна, з'яўлялася забеспячэнне законаў і інтарэсаў Украінскай Дзяржавы, у тым ліку ва ўзаемадзеянні з нямецкімі акупацыйнымі структурамі. Апошнія найбольш актыўна прыцягваліся да барацьбы з нелегальнымі чырвонымі баявымі групамі і пацыфікацыйных акцый. Гарадское самакіраванне было цалкам адхілена ад удзелу і ўплыву на такога кшталту захады.

Няма звестак пра рэакцыю гомельскага самакіравання адносна звяржэння Украінскай Цэнтральнай Рады. Але права-кансерватыўны ўхіл гетманата выклікаў яго паслядоўную апазіцыю, што тлумачылася і дзяржаўніцкімі, і партыйна-палітычнымі арыентацыямі гомельскіх думцаў. Дума па-ранейшаму захоўвала сацыялістычную большасць, пры тым, што 18 найбольш левых галосных з'ехалі з Гомеля разам з бальшавікамі. 4 красавіка ў адстаўку з пасады гарадскога галавы падаў І. Бабарыкін, але яго «заступіў» «рабочы сацыял-сіяніст» Маісей Каган.

Напрыканцы мая 1918 г., калі інтэграцыйная палітыка гетманскага ўрада адносна далучаных тэрыторый набыла акрэсленасць, Гомельская дума наважылася на неардынарны крок. Толькі цяпер у Кіеў быў накіраваны пратэст супраць далучэння павета да Украіны і прызначэння камісара Украінскай Дзяржавы. Да «ноты» была прыкладзена рэзалюцыя з патрабаваннем права гомельцаў на свабоднае самавызначэнне і правядзенне ў горадзе рэферэндуму аб дзяржаўнай прыналежнасці. Да вызначэння волі гараджан Гомель вызваляўся ад любой дзяржаўнай прыналежнасці. Пасланне самакіравання было даведзена не толькі да Кабінету міністраў Украінскай Дзяржавы, але таксама да дыпламатычных дэлегацый Народнага сакратарыяту БНР і Савецкай Расіі, якія знаходзіліся ў Кіеве [11, спр.139, л. 1, 1-адв.]. Зварот, аднак, застаўся без адказу, і спроба Гомеля пераўтварыцца ў «свабодны горад» расійска-украінска-беларускага памежжа не здзейснілася.

Але і надалей самакіраванне ўпарта працягвала выказваць апазіцыю Кіеву. Староста Я. Стош даносіў: *«Прадстаўнікі мясцовага Гарадскога Самакіравання і Земскіх управ, як*

стаўленікі рэвалюцыйнага перыяду, настройваюць насельніцтва апазіцыйна, асабіста агітуючы і дапускаючы на сходах выступлені аратараў, якія па сутнасці заклікаюць да непрызнання новай улады» [11, спр. 78, л. 25]. Земская ўправа дэманстратыўна адмовілася прызначыць сваіх прадстаўнікоў у зямельную камісію і распараджальны камітэт, а следам і гарадская ўправа заявіла аб зыходзе ў адстаўку поўным складам. Праўда, пасля перамоў са старастам пагадзілася затрымацца, каб закончыць неадкладныя фінансавыя справы [10, спр. 1, л. 26].

Адказам на «сабатаж» гомельцаў не без указанняў з Кіева губерніяльны староста абраў рэпрэсіўныя захады. Найбольш радыкальныя сацыялісты пачалі выдаляцца з самакіравання, а найбольш актыўнага галоснага Земскага сходу Фёдара Жукава аддалі пад арышт у нямецкую камендатуру. Старшыні думы П. Багданаву і земцу Д. Каваленку было прапанавана дабраахвотна пакінуць «межы Украіны», што і было выканана. [11, спр. 78, л. 6]. Напрыканцы мая 1918 г. П. Багданаў без перашкод выехаў за дэмаркацыйную мяжу ў Маскву, дзе ён хутка зробіць імклівую кар'еру бальшавіцкага эканаміста: узначаліць Вышэйшы савет народнай гаспадаркі (ВСНХ) і будзе паслядоўна ўкараняць НЭП. Гомель, аднак, будзе дэманстраваць прыхільнасць аднаму з першых сваіх рэвалюцыйных лідараў: улетку 1918 г., падчас адзначэння гадавіны дэмакратычнага самакіравання, дума вынясе прапанову «*аб выбранні былога старшыні Думы П.А. Багданава ганаровым грамадзянінам г. Гомеля*» [10, спр. 1, л. 25].

Ахвярай рэпрэсій павітовага старасты стала таксама газета «Вестник городского самоуправления», «*якая неаднаразова змяшчала шкодныя артыкулы адносна ўлады Украінскай Дзяржавы і яе прадстаўнікоў на месцах, чым пасяляла ў насельніцтве смуту*». Выданне было забаронена з папярэджаннем, што пры любой спробе аднаўлення – нават пад іншай назвай – яно будзе неадкладна зачынена [11, спр.78, л. 25].

У кастрычніку 1918 г. пачаўся новы этап існавання самакіравання, што было звязана з яго перавыбарамі адпаведна закону, прынятаму П. Скарападскім. Мясцовая выбарчая камісія паведаміла, што «*ў выбарах прымаюць удзел украінскія грамадзяне абодвух палоў, якім на 1 ліпеня г.г. споўнілася 25 гадоў і якія да гэтага тэрміну не менш года жылі ў г. Гомелі, у выпадку, калі яны 1) уплочваюць падаткі на карысць горада (ацэначны, прамысловы, прыбытковы, кватэрны), альбо <> а) знаходзяцца на службе ў дзяржаўных і грамадскіх установах з утрыманнем не менш 1 тыс. руб. у год, альбо маюць домаўладанне*» [12]. Такім чынам, закон фактычна вяртаў курыяльна-цэнзавую сістему і гомельская грамадскасць назвала выбары крокам, які «перакрэслівае дэмакратычныя заваёвы рэвалюцыі».

Тым не менш, скансалідаваўшыся, гомельскія дэмакраты здолелі ўтрымацца: на чале «гетманскай думы» стаў яўрэйскі сацыяліст Абрам Вайнштэйн, а гарадскім галавой быў прызначаны «памяркоўны сацыяліст» Аляксандр Бірскі. Але нейтралізацыя радыкалаў дазволіла надаць самакіраванню памяркоўны характар. Галосныя пераключыліся з палітычнай палемікі і дэмаршаў на вырашэнне наспелых сацыяльна-эканамічных праблем, прагматычна прыбягаючы да выкарыстання рэсурсаў цэнтральнай кіеўскай улады.

Такія крокі былі зроблены для выпраўлення самага вострага – фінансавага пытання. У новы 1918 г. Гомель ужо ўвайшоў з дэфіцытам бюджэту больш чым у паўмільёна рублёў, а ў выніку вывазу рэўкамам гарадской касы горад застаўся фактычна без наяўнасці, і казначэйства спыніла дзейнасць па грашовым абарачэнні і крэдытаванні. Пры гэтым расходы на ўтрыманне гарадскіх службаў на гэты момант выраслі ў разы, а збор падаткаў ва ўмовах уладных зменаў фактычна прыпыніўся. Перавод далучаных беларускіх паветаў на забеспячэнне Міністэрства фінансаў Украінскай Дзяржавы сітуацыю не змяніў. Для пакрыцця дэфіцыту бюджэту і на муніцыпальныя патрэбы Гомелю было абяцана з дзяржаўнага скарбу 895.580 руб., але на канец ліпеня з гэтай сумы не паступіла ніводнага рубля [10, спр. 1, л. 6 адв.]. Праўда, выдатковывалісь

сродкі па лініі галіновых міністэрстваў: на чыгунку, асвету, утрыманне дзяржаўнай варты і г. д., але і гэтыя рэсурсы даходзілі са спазненнем і не ў поўным аб'ёме.

Каб выратаваць унутрыгарадскі фінансавы рынак, дума пастанавіла выпусціць, па прыкладу многіх месц паслярэвалюцыйнага часу, гарадскія боны – папяровыя грошы, забеспячэннем якіх з'яўлялася гарадская маёмасць. Боны былі надрукаваны ў Гомелі і «завераны» подпісамі І. Бабарыкіна. Эмісіяй на суму 848,5 тыс. руб. самакіраванне выратавала гарадскі бюджэт. У дадатак па прапанове мясцовых прадпрымальніцкіх структур – Гандлёва-прамысловага камітэта і Саюза домаўладальнікаў дума пастанавіла ўвесці прымусовы ўнутрыгарадскі заём ў 1,5 млн. руб. на маёмасныя катэгорыі жыхароў [10, спр. 1, л. 5].

Наважыцца на такі крок дазвалялі перспектывы ажыўлення бізнесовай і гандлёвай актыўнасці ў рэгіёне на фоне адноснай ваенна-палітычнай стабілізацыі і прамога доступу горада да сельскагаспадарчых і іншых таварных раёнаў Украіны. Гомельскі павет пераўтварыўся ў транзітную зону, праз якую пайшлі гандлёвыя патокі паміж Украінай і ўсёй астатняй часткай Беларусі, а нелегальна – і праз дэмаркацыйную мяжу. Па чыгуначных і рачных шляхах з поўдня везлі ў асноўным прадавольчыя тавары – зерне, цукар, соль, тытунь, а ў адваротным кірунку – драўніну (уключна дровы) і прадукты яе апрацоўкі. Вялікім попытам карысталіся запалкі.

Самакіраванню прыходзілася дзейнічаць ва ўмовах, калі рэгіён стаў не толькі зонай легальнага руху экспарту і імпарту, але і сапраўдных гандлёвых войн паміж Украінскай Дзяржавай і Савецкай Расіяй. Савецкі бок бачыў у доступе да ўкраінскага хлеба ратаванне галадаючых сталіц і буйных гарадскіх цэнтраў РСФСР, а разам з гэтым – усёй бальшавіцкай улады. Да вясны 1918 г. Савецкая Расія аказалася адрэзанай франтамі Грамадзянскай вайны і антыбальшавіцкімі паўстаннямі ад галоўных сваіх збожжавых раёнаў – Кубані, Паволжа і Сібіры. У такой сітуацыі Гомель разглядаўся кіруючымі бальшавіцкімі структурамі як «вароты ва ўкраінскую жытніцу». Такія ж задачы ставіліся перад нелегальнымі левымі групоўкамі за лініяй нямецка-савецкага раздзелу [9, с. 90].

Украіна, са свайго боку, імкнулася ізаляваць усходняга суседа ад уласных рынкаў. У маі 1918 г. Цэнтрахарч Украіны абмежаваў вываз некаторых катэгорый тавараў за межы, у ліпені была ўведзена поўная забарона гандлёвых стасункаў з любымі расійскімі гандлёвымі прадстаўнікамі да падпісання канчатковай мірнай дамовы паміж Украінай і Расіяй [13, спр. 3, л. 7]. Кіеў намагаўся кантраляваць гандлёвыя патокі, якія ішлі праз Гомельскі павет на поўнач і ўсход. У Гомелі з'яўляецца ўкраінская мытня і камісар «па вывазу за мяжу, кантролю і рэгістрацыі тавараў». Адначасова на лініі размежавання савецка-нямецкіх войск была ўведзена ўкраінская «кардонная стража» для нагляду адначасова за перамяшчэннем як бальшавіцкіх сіл, так і кантрабанды.

Нягледзячы на пэцную брутальнасць тавара-гандлёвых патокаў, Гомель відавочна выйграваў ад статуса транзітнай зоны. Ажывілась дзейнасць фінансавых устаноў, прамысловых і камерцыйных прадпрыемстваў, якія ўкраінская ўлада вярнула старым уладальнікам. Да восені 1918 г. па памерах аперацый Гомельскае казначэйства заняло першае месца ў Чарнігаўскай губерні, а яго зборы сталі ледзь не галоўнай крыніцай забеспячэння гарадскога бюджэту.

Пры бурнай актыўнасці фінансавы рынак заставаўся даволі заблытаным: тут абарочваліся і «мікалаеўскія» рублі, і «керанкі», і ўкраінскія карбованцы, і нямецкія маркі, і гарадскія боны. «Гарадская валюта» за месяцы інтэнсіўнага карыстання настолькі «вынасілася», что нават само казначэйства адмаўлялася іх прымаць, а гандляры і насельніцтва – браць. Перад новай пагрозай страты сродкаў абарачэння самакіраванне настойліва патрабавала ад Міністэрства фінансаў Украінскай Дзяржавы тэрмінова прыслаць дзяржаўную валюту, альбо дазволіць перадрук мясцовых бонаў [13, спр. 52, л. 19].

Гандлёва-бізнесовая актыўнасць і адносная грамадская стабілізацыя на фоне занятасці Кіева ўнутрыўкраінскімі праблемамі далі гомельскай уладзе пэўную самастойнасць і магчымасць вярнуцца з лета 1918 г. да наспелых спраў гарадской гаспадаркі. Верагодна, упершыню за ўсе гады вайны і рэвалюцыі ад 1914 г. Гомель паспрабаваў зрабіць крокі ў стваральнай дзейнасці.

Яшчэ ад пачатку вайны ў сувязі з наплывам вайскоўцаў і бежанцаў горад адчуваў дэфіцыт чыстай пітной вадой. Управа была вымушана павысіць аплату за яе карыстанне для домаўладальнікаў з 8 да 10 руб. за 1 тыс. вядзёр, было ўведзена прымусовае адключэнне вадазабеспячэння неплацельшчыкам. Урэшце, у ліпені 1918 г. самакіраванне знайшло магчымасць зрабіць другую ў гораддзе артэзіянскую свідравіну на правым беразе Сажа. На работы былі выдаткаваны з муніцыпальнага бюджэту 37,5 тыс. руб. [10, спр. 1, л. 21, 37, 38].

У кастрычніку гарадская ўправа занялася аднаўленнем важнейшага муніцыпальнага прадпрыемства – гарадской бойні, якая значна пацярпела як ад ваенных паставак, так і нядоўгага савецкага гаспадарання. Управа абвясціла конкурс на здачу вытворчасці ў арэнду, умовай якой з'яўлялася рэканструкцыя прадпрыемства, адпаведна складзенаму ўправай плану. [10, спр. 1, л. 97–100]. Відавочна, што самакіраванне разлічвала знайсці ў горадзе прадпрымальнікаў з адпаведнымі фінансавымі магчымасцямі.

Ажыўленне гарадскога бізнесу цягнула за сабой ініцыятывы «знізу» па распрацоўцы даволі амбіцыйных праектаў развіцця і добраўпарадкавання Гомеля. Пэўна самым смелым для гэтых цяжкіх часоў быў праект электрыфікацыі горада і пашырэння ў ім конкі з перспектывай замены апошняй электрычным трамваем. Ідэя выклікала нечаканы энтузіязм і нават канкурэнцыю прапаноў. Летам 1918 г. самакіраванне атрымала адразу некалькі зваротаў здзейсніць задуманае, прычым без прыцягнення муніцыпальных фінансаў [10, спр. 1, л. 39, 81, 82, 85, 87]. Канцэсіянеры прасілі самакіраванне хадайнічаць перад Кіевам у дазволе пракладкі рэяк па мосце праз Сож, які належыў Кіеўскай акрузе шляхоў зносін, а таксама па адрэзку шашы да Нова-Беліцы. Ад горада чакалі бясплатных месц муніцыпальнай зямлі для трамвайных паркаў, майстэрняў, павільёнаў-будак на прыпынках. У выніку саступак абяцалася паніжэнне цаны на білеты ў параўнанні з іншымі прапановамі.

Поруч з эканамічнымі ішла распрацоўка сацыяльных і культурніцкіх праектаў.

Важным крокам стала абвяшчэнне ўвядзенне ў Гомелі на працягу 1918–1920 гг. усеагульнай пачатковай адукацыі. На 1918 г. у горадзе налічвалася 5 050 дзяцей ад 8 да 10 год. Гарадскі бюджэт утрымліваў 11 адно- і двухкласных вучылішчаў у Гомелі і 2 ў Нова-Беліцы, у якіх навучалася 1 022 дзіцяці. Планавалася выдаткаваць 700 тыс. руб. на будаўніцтва новых і рамонт наяўных школьных будынкаў, іх абсталяванне і аплату настаўнікаў. У гарадскую сетку меркавалася ўліць 29 «бежанскіх» класаў, якія туліліся ў прыстасаваных памяшканнях.

Высветлілася аднак, што пытанне адукацыі цесна звязана з пытаннем мовы. Гетманскі ўрад уводзіў украінскае справаводства і абвясціў, што пры прызначэнні на кіруючыя пасады ў далучаных паветах перавага будзе аддавацца тым, хто вусна і пісьмова валодае ўкраінскай мовай. Усе служачыя прыводзіліся да прысягі на вернасць Украінскай Дзяржаве. Акрамя адміністрацыйнага апарату першачарговай украінізацыі падлягалі вайсковыя часткі, транспарт, школьніцтва. У межах выканання загаду напачатку чэрвеня 1918 г. на Лібава-Роменскай чыгунцы спачатку быў створаны «культурна-асветніцкі гурток», а затым – курсы ўкраінскай мовы, куды ў спісачным парадку адпраўляліся супрацоўнікі розных структур вузла і майстэрань. Праўда, арганізатарам давялося ўвесь час скардзіцца ў Кіеў і Упраўленне чыгункі, што наведвальнікі надта недысціплінаваныя, у сувязі з чым пераход на ўкраінскае справаводства здзяйсняецца з вялікімі цяжкасцямі [13, спр. 23, л. 262, 266, 276, 281, 282].

Гомельская дума са свайго боку прадэманстравала «сепаратызм» у моўным пытанні. Звязаўшы структуру развіцця школьніцтва з нацыянальнымі патрэбамі, яна пастанавіла, што колькасць класаў павінна адпавядаць прапорцыі этнічных груп горада. У выніку планавалася стварыць 27 рускіх, 27 яўрэйскіх і 7 польскіх школ [10, спр. 1, л. 59–63]. Планы стварэння ўкраінскіх адсутнічалі, пры тым, што праект усеагульнага навучання актыўна абмяркоўваўся з Міністэрствам асветы Украінскай Дзяржавы, якое павінна было ўзяць на сябе асноўную долю фінансавання [11, спр. 184, л. 17].

Ад Кіева чакалі не толькі фінансавай падтрымкі, але і пасрэдніцтва ў вырашэнні іншых унутрыгарадскіх пытанняў. Міністэрства асветы разам з міністрам па яўрэйскіх справах было вымушана развязваць зацяглы канфлікт паміж патронам гомельскай прыватнай мужчынскай гімназіі Аркадзем Ратнерам і гімназічным бацькоўскім камітэтам з прычыны «аўтарытарнага» стылю Ратнера ў навучанні і выхаванні. Гарадскія настаўнікі скардзіліся ў сталіцу Украінскай Дзяржавы на няправільную аплату і звальненні.

Некаторыя з прафесійных канфліктаў сведчылі, што «рэвалюцыйная барацьба за правы працоўных» не спынілася пры «гетманска-нямецкай дыктатуры», а часам нават дасягала поспеху.

Паказальным у гэтым сэнсе была сітуацыя на Гомельскай тэлефоннай станцыі. У лютым 1918 г. падчас свайго нечаканага звароту ў Гомель Р. Берзін, пэўна, востра зацікаўлены ў тэлефоннай сувязі, запатрабаваў ад канцэсіянераў, братоў Рукавішнікавых, павысіць аплату сувязістак у два разы. Пад прымусам камісара загад быў выкананы неадкладна. З прыходам украінскай улады Рукавішнікавы адмовіліся ад абавязку і панізілі заробак на 50%. Хаця ўрэзаны ўзровень пераўзыходзіў савецкі, тэлефаністкі абвясцілі страйк. Тэлефоны ў Гомелі змоўклі на шэсць дзён, а кіраўніцтва станцыі было засыпана сотнямі скаргаў і прэтэнзій і ад прыватных карыстальнікаў, і ад устаноў ды прадпрыемстваў. Не саступаючы, Рукавішікавы пачалі звальняць забастоўшчыц і набіраць на іх месца новых. Але зволеныя і страйкуючыя пры падтрымцы Цэнтральнага гарадскога бюро прафсаюзаў распачалі барацьбу са «штрэйкбрэхерамі»: нованабраных адлоўлівалі па дарозе і не дапускалі да працы, шкодзілі лінію. Тэлеграмы з просьбамі дапамогі ў адрас Міністэрства працы, Міністэрства ўнутраных спраў і нават галавы Рады міністраў Украінскай Дзяржавы паляцелі і ад страйка, і ад Рукавішнікавых.

Разбірацца прыбыў Чарнігаўскі губернскі камісар працы, які пасля разгляду справы стаў на бок тэлефаністак. Адчуўшы падтрымку, зволеныя самачынна з’явіліся на працу і «адхілілі» новананятых. Рукавішнікавы ацанілі дзеянні як захоп прадпрыемства, абвінавацілі камісара ў «прыхільнасці да сацыялізму і бальшавізму», заявілі пра складанне адказнасці за “вельмі дарагое абсталяванне» станцыі. Праз месяц канфлікт закончыўся перамогай «працоўных» – заробак на станцыі быў павышаны ў два разы, а кіраўніцтва фактычна перайшло ў рукі «камітэта тэлефаністак» [11, спр. 78, л. 12–16].

Пераклаўшы вырашэнне часам прыватных канфліктных эпізодаў на Кіеў, самакіраванне спрабавала рэалізаваць больш перспектыўныя грамадскія праекты. Прыкладам такіх сталі намаганні пакінуць у Гомелі эвакуіраваны з Магілёва настаўніцкі інстытут. Для Гомеля, які па прамысловаму і транспартнаму патэнцыялу, а таксама колькасці насельніцтва выйшаў у гады Першай сусветнай вайны на другое месца сярод гарадоў Беларусі і пры гэтым не меў ніводнай вышэйшай навучальнай установы, пытанне мела прынцыповы характар. У кастрычніку 1918 г. Гомельская земская ўправа звярнулася да Міністэрства народнай асветы Украінскай Дзяржавы з абгрунтаваннем умоў стварэння педагагічнай навучальнай установы. Гарадская адміністрацыя даводзіла, што на гэты час поўны штат выкладчыкаў Магілёўскага настаўніцкага інстытута ўжо ўладкаваны ў Гомелі, у дыпламаваных педагогах маюць патрэбу некалькі мясцовых і

эвакуіраваных гімназій і больш 20 народных вучэльняў горада і павета. Самакіраванне абавязвалася ўзяць на сябе «шырокую падтрымку Інстытута шляхам выдаткавання сродкаў на яго ўтрыманне». Міністэрства асветы, са свайго боку, паставіла некалькі ўмоў практычнага вырашэння пытання, у асноўным матэрыяльнага кшталту. Яно запатрабавала памяшканне для размяшчэння ўласна інстытута і ўзорнай школы пры ім, выдаткаванне на яго ўтрыманне зямельнага надзела не менш як у 5 дзес., а таксама фінансаванне інстытуцыі на 30–50% з гарадскога бюджэта [7, спр. 184, л. 119]. Перамовы па пытанню працягваліся нейдзе да пачатка снежня 1918 г. і не дасягнулі пэўнасці ў сувязі са зменай палітычнага кіраўніцтва Украіны.

Падзенне гетманата, зразумела ж, спыніла ўвесь працэс камунікацый яго ўрадавых структур і гомельскага самакіравання. Невялікі храналагічна эпізод меў пэўныя рысы «гістарычнага эксперымента», у якім апрабіраваўся варыянт інтэграцыі новадалучаных іншанацыянальных тэрыторый ва ўкраінскую дзяржаўнасць, узаемадзеяння рознапартыйных палітычных сіл ўладнага цэнтра і муніцыпальнай кіруючай адзінкі ў вырашэнні

Скасаванне Украінскай дзяржавы і аднаўленне Украінскай Народнай Рэспублікі на чале з Дырэкторыяй не паставілі кропку ў гісторыі гомельскага самакіравання. Створаная напаўаўтаномная ад Кіева Гомельская Дэмакратычная Дырэкторыя абвясціла поўнае вяртанне сацыялістычнага партыйна-палітычнага складу гарадской думы і ўправы, што адпавядала характару і новай УНР, і мясцовай ўлад [2, с. 369]. Правыя элементы не толькі былі выдалены са складу галосных, але падпалі пад пераслед, як прадстаўнікі «контррэвалюцыйнай гетманскай улады». Але напрацягу 30 дзён існавання Гомельскай Дырэкторыі самакіраванне так і не здолела вярнуцца да паўнавартаснай дзейнасці, застаючыся «уладным тылам» новай палітычнай структуры. У своеасаблівым закансерваваным выглядзе Гомельская гарадская дума нават перажыла мясцовую Дырэкторыю, якая скончыла сваё існаванне ў сярэдзіне студзеня 1919 г., пасля ўваходу ў горад Чырвонай арміі і савецкай улады. Канчаткова гомельскае самакіраванне было зліквідавана дзеяннямі бальшавіцкага рэўкама толькі ў пачатку лютага 1919 г.

Список використаних джерел

1. Лєбєдєва В.М. Інституції української влади на приєднаних у 1918 р. білоруських територіях. *Розумовські зустрічі: збірник наукових праць* / Інститут законодавства Верховної ради України; Український інститут національної пам'яті; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові Україні; Сіверський центр післядипломної освіти; Сіверський інститут регіональних досліджень. Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2015. Вип. 2. С. 226–237.

2. Лебедзева, В.М. «Украінская» ўлада на Беларускім Палессі: Гомельская гарадская Дырэкторыя 1918–1919 гг. *ARCHE. Пачатак.* 2011. № 3. С. 356–370.

3. Архів Української Народної Республіки. Міністерство внутрішніх справ: Справоздання губерніяльних старост і комісарів (1918 – 1920) / упорядкував В. Кавунник. Київ: Інститут української археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського, 2017.

4. Органы власти и управления Временного правительства России, германской и польской военных администраций, структур БНР на территории Беларуси (1917–1920 гг.). Справочник. Минск: БелНИИДАД, 2020.

5. Памяць: Гіст.-дакум. хроніка Гомеля. У 2 кн. Кн. 1. Мінск: БЕЛТА, 1988.

6. Дзяржаўны архіў грамадскіх аб'яднанняў Гомельскай вобласці. Ф. 1, воп. 3.

7. Нацыянальны гістарычны архіў Беларусі. Ф. 2912, воп. 1.

8. Хатаевич М. Гомельская большевистская организация. *На путях борьбы и строительства. Сб. статей и воспоминаний, посвященных 10-летию Октября в Гомеле.* Гомель: б.в., 1927 г. С. 14.

9. Трудящиеся Гомельщины в борьбе за власть Советов (1917–1920): хроника событий / сост. С. И. Лерман, А.Д. Патыко. Гомель, б. в., 1958.

10. Дзяржаўны архіў Гомельскай вобласці. Ф. 296, воп. 1.

11. Цэнтральны дзяржаўны архіў вышэйшых органаў улады і кіравання Украіны. Ф. 3766. воп. 1.

12. Гомельская жизнь. 16.10.1918.

13. Дзяржаўны архіў Чарнігаўскай вобласці. Ф. 1785, воп. 1.

14. Дзяржаўны архіў грамадскіх аб'яднанняў Гомельскай вобласці. Ф. 52, воп. 1.

References

1. Lebedeva, V.M. (2015). Instytucii ukrainskaj vlady na pryiadnanyh u 1 1918 p. biloruskih terytoriiah [Institutions of Ukrainian power in the Belarusian territories annexed in 1918] *Rozumovski zustrichi: zbirnyk naukovyh prac – Rozumovsky meetings: collection of scientific works;* Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine; Ukrainian Institute of National Memory; Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine; Siverskyj Center for Postgraduate Education; Siverskyj Institute for Regional Studies. Chernihiv: Siverskyj centr pisliadyplomnoj osvity, 2, 226–237.

2. Lebedeva, V.M. (2011). "Ukraijnśkaja" ūlada na Belaruskim Palessi: Gomelskaia garadskaia Dyrektoryia 1918–1919 ["Ukrainian" power in the Belarusian Polesie: Gomel City Directory 1918-1919.]. *ARCHE. Pachatak. – ARCHE. The beginning* 3, 356–370.

3. Kavunnik, V. (eds.). (2017). Arhiv Ukraijnśkoj Narodnoj Respubliki. Ministerstvo vnutrishnih sprav: Spravozdannia gunerniialnyh starost i komisariv (1918–1920) [Archives of the Ukrainian People's Republic. Ministry of Internal Affairs: Reports of provincial elders and commissioners (1918–1920)]. Kyiv: Instytut ukraijnśkoj arheografiij ta dźereloznavstva im. M.S. Grushevśkogo.

4. Orgrany vlasti i upravlenia Vremennogo pravitelstva Rossii, germanskoj i polskoj voennyh administracij, struktury BNR na territorii Belarusi (1917–1920 gg.). Spravochnik [Bodies of power and administration of the Provisional Government of Russia, German and Polish military administrations, structures of the BNR on the territory of Belarus (1917–1920). Directory]. Minsk: BelNIIDAD, 2020.

5. Pamiać: Gist.-dakum. hronika Gomelia. U 2 kn. Kn. 1. [Memory: Hist.-Doc. chronicle of Gomel. In 2 books. Book 1.]. Minsk: Belta, 1988.

6. Dziarźavny arhiw gramadskih ab'iadnanniaw Gomelskoj voblasci [State archive of public associations of Gomel region]. F. 1, vop. 3.

7. Nacyianalny gistarychny arhiv Belarusi [National Historical Archive of Belarus]. F. 2912, vop. 1.

8. Hataevich, M. (1927). Gomelskajia bolshevistskajia organizacijia [Gomel Bolshevik organization]. *Na putiah borby i stroitelstva.* Sb. Statej I vospominanij, posviashchennyh 10-letiiu Oktiabria v Gomele – Sat. articles and memoirs dedicated to the 10th anniversary of October in Gomel. Gomel: b.v., P. 14.

9. Lerman, S.I., Patyko, A.D. (eds.). (1958). Trudiashchiesia Gomelshchiny v borbe za vlast Sovetov (1917–1920): hronika sobynij [Workers of the Gomel region in the struggle for Soviet power (1917–1920): chronicle of events]. Gomel, b. v.

10. Dziarźavny arhiw Gomelskoj voblasci [State Archives of the Gomel Region]. F. 296. Vop. 1.

11. Centralny dziarźavny arhiw vyshejshyh organaw ulady i kiravannia Ukrainy [Central State Archive of the highest authorities and administration of Ukraine]. F. 3766. Vop. 1.

12. Gomelskaja źizń [Gomel life]. 16.10.1918.

13. Dziarźavny arhiw Chfrnigawskaj voblasci [State Archives of Chernihiv region]. F. 1785. Vop. 1.

14. Dziarźavny arhiw gramadskih ab'iadnanniaw Gomelskoj voblasci [State archive of public associations of Gomel region]. F. 52, vop. 1.

УДК 9.8.

Рева Л.Г.,
член-кореспондент Національної Академії
Вищої Освіти України,кандидат філологічних наук,
член Національної Спілки краєзнавців України
(Україна, Київ), lesyareva7@gmail.com

ФОРМУЛА ЄВРОПЕЙСЬКОСТІ В УКРАЇНІ: ДО ПИТАНЬ ЛІТЕРАТУРНОЇ БІОГРАФІКИ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

DOI: 10.5281/zenodo.5652210

Мета статті – дослідження проблем становлення літературної біографіки на етапі утвердження української державності. Таке завдання є чимдалі важливим, оскільки на шляху до інтеграції в європейський простір ця дисципліна долала чимало перешкод, особливо важко їй було впоратися із соціалістичним минулим, для якого характерні тоталітаризм та перекручування фактів і явищ. Для переважної більшості досліджень радянського періоду характерна політизація, домінування ідеологічних критеріїв при визначенні внеску того чи іншого письменника, літературознавця в розвиток біографіки, недооцінка національного аспекту, особливостей розвитку української біографіки. Однак, при всій недосконалості методології досліджень, наукові розробки попередніх років дають загальне уявлення про основні течії та напрямки біографіки в різні історичні періоди, містять цікавий фактологічний матеріал про українське письменство, і можуть бути цінними джерелами. Змінилися і самі герої, які донедавна були замовчувані, або й зовсім ворожі. Простежено періоди літературної біографіки, для кожного визначені свої характерні моменти. Проте жодна з існуючих теоретичних моделей не здатна окреслити повністю український біографізм. ХХ століття – унікальне не лише своїми постатями, а й подіями, які спричинили виникнення його постатей. Постають новітні герої та героїні, які показують приклад незламності українського духу, відвагу і відданість Україні. Для української літературної біографіки характерний високий науковий рівень. Її науковість відбивається у застосуванні науково обгрунтованих методів дослідження, у доборі для інформації високоякісних ресурсів, схем їх угруповань, аналізу, характеристик. Принцип гуманізму – провідний у методології літературної біографіки. Стаття покликана заповнити певну прогалину в історії культури, книговидання, розкриттю портретів та життєписів талановитих постатей, утягнутих увир шаленої історії ХХ століття. В цьому полягає і новизна розвідки.

Ключові слова: літературна біографіка, українське письменство, дисиденти, ресурси, біографічний твір, дослідження, літературно-критичні праці.

Reva L.G.,
Corresponding Member of the National Academy
of Higher Education of Ukraine,Candidate of Philology,
member of the National Union of Local History of Ukraine
(Ukraine, Kyiv), lesyareva7@gmail.com

A formula of evropean is in ukraine : to questions of the literary biographica in the condition of formation of ukrainian state formation

The article is sanctified to the problems of becoming of literary biographica at the stage of establishing Ukrainian statehood. On a way to integration in Evropean space this discipline overcame quite a bit obstacles, especially difficult it was her to manage with the socialistic past for that totalitarianism and twisting of facts and phenomena are characteristic. For swingeing majority of researches of soviet period characteristic politicizing, prevailing of ideological criteria at determination of payment of that or other writer, literary critic in development of biographica, underestimation of national aspect, features of development of the Ukrainian biographica. However, at all imperfection of methodology of researches, scientific developments of previous years give a common idea about basic

flows and directions of biographica in different historical periods, contain interesting as a fact material about the Ukrainian writing, and can be valuable sources. Heroes that till recently were held back changed, or and quite hostile. The periods of literary biographica are traced, for each the characteristic moments are certain. However none of existent theoretical models is able to outline fully Ukrainian biographizm. XX of century – unique not only the figures but also events that entailed the origin of his figures. The newest heroes and heroines that show an example to unshakableness of the Ukrainian spirit appear, courage and devotion to Ukraine. For the Ukrainian literary biographica characteristic high scientific level. Her scientific character is reflected in application of scientifically reasonable methods of research, in a selection for information of high-quality resources, charts of their groupments, analysis, descriptions. Principle of humanism – leading in methodology of literary biographica. The article is called to fill a certain blank in history of culture, bibliology, to opening of portraits and biographies of talented figures, abandoned in the river of reckless history of XX of century.

Key words: *literary biographica, Ukrainian writing, dissidents, resources, biographical work, investigation, literature and critical works.*

Постановка проблеми. Інтерес до біографічної науки виник ще у 20-ті роки – на початку 30-х років XX ст. Наступним кроком в українській біографіці стали дослідження, виконані в 50-х – 60-х роках XX ст. У 1970-х – 1980-х роках цей процес тривав. Але методологічні принципи, вироблені в умовах командно-адміністративної системи, унеможливлювали об'єктивне висвітлення розвитку біографіки України. Для переважної більшості досліджень радянського періоду характерна політизація, домінування ідеологічних критеріїв при визначенні внеску того чи іншого письменника, літературознавця в розвиток біографіки, недооцінка національного аспекту, особливостей розвитку української біографіки. Однак, при всій недосконалості методології досліджень, наукові розробки попередніх років дають загальне уявлення про основні течії та напрямки біографіки в різні історичні періоди, містять цікавий фактологічний матеріал про українське письменство, і можуть бути цінними джерелами. Проте, є і низка складнощів, які неодмінно підстерігають, а саме:

- необхідність докорінного перегляду теоретичних підходів у дослідженнях;
- історія української літератури, відновлення об'єктивної картини цієї історії;
- недостатня розробка в науковій літературі окремих питань розвитку літературної біографіки в Україні;
- необхідність подолання наявної в історії біографіки недостатньої уваги саме до особистості самого вченого, зосередивши увагу на факті, що наука твориться людиною, життя і доля якої невіддільні від особистісних ідей, що в своїй спільності є набутком національної культури.

Та повернімося до нашої доби, яка характеризується фундаментальними явищами: глобалізація та інформаційна революція. Їхні впливи на всі сторони життя є потужним і всеохоплюючим явищем, каталізатором нових загальнолюдських цінностей, що потребують формування нового типу особистості, яка мислить масштабніше, хоче вивчати і знати історію своєї країни і бути її патріотом [9, с. 251– 257], [14, с. 258– 264].

Дуже гарно, що відроджено свято Покрови Божої Матері – віддавна день пошанування Українського Війська. Відновлюючи цю славну традицію, ми відмовляємося від штучних свят радянської доби й повертаємося до своїх історичних джерел. Постають новітні герої та героїні, які показують приклад незламності українського духу, відвагу і відданість Україні.

Мета. Стаття покликана заповнити певну прогалину в історії культури, книговидання, розкриттю, нехай неповною мірою, талановитих постатей, утягнутих, здебільшого, як і все навколо, у вир шаленої історії початку XX століття.

Виклад основного матеріалу. У гуманітарній сфері, на наш погляд, про європейські цінності «розводяться» із позицій периферії: самі цінності десь там, а ми тут, і нам лише тягтися до них, і колись, врешті, долучитися. У самих же європейських країнах – Скандинавії, чи Греції (наприклад), мають інші орієнтири щодо своїх європейських мірил. Вступ до Єврозони тощо – це зовсім інші інституції, зі своїми вимогами та критеріями до кожного «вступника», в які ніякою мірою не може вписуватися безнаціональний безликий менталітет. Європейські ж надбання – не лише якісь суто чужородні, а й наші: пам'ятки Київської Русі, Софії Київської XI ст., київське віче, перший університет Східної Європи – Києво-Могилянська академія, Запорізька Січ – незалежна демократична республіка, оригінальна форма самоврядування, 500-літня історія українського козацтва із неповторним літописанням, Конституція Пилипа Орлика, понад триста неперевершених українських пісень, філософія Г. Сковороди, український Пророк-Шевченко, далі – І. Франко, Леся Українка, В. Стефаник, М. Коцюбинський, М. Лисенко, О. Потебня, ноосфера В. Вернадського, І. Пулюй, С. Корольов, поетика кінофільмів О. Довженка, М. Рильський, П. Тичина, «Березіль», Л. Курбас, Архипенко, бойчукісти… А скільки вкрадених і замовчуваних досі імен? XX століття – реально унікальне не лише своїми постатями, а й подіями, які спричинили виникнення його постатей: дві світові війни, громадянська війна за демократію й незалежність, страшний геноцид Голодомору, унікальна відроджуваність, ряснота імен, індивідуальне розмаїття українських процесів 20-х років XX ст., Розстріляне Відродження, міжвоєнна література та література війни, творча палітра діаспори, шістдесятництво, загратована творчість 1970–1980-х років… Це – неповний перелік європейськості України, навіть – ширше, її світового досвіду, про який іще не один раз відгукнеться. Так яка методологічна схема може вміститися в історизм нашої літературної української долі? Жодна з існуючих теоретичних моделей не здатна окреслити повністю український біографізм. Тому ми вдалися до існуючих періодизацій літератури, щоб локально «причепитися» до методологічних засад.

Як і інші соціогуманітарні дисципліни, літературна біографіка в своєму розвитку керується гуманістичними традиціями і моральними принципами. Принцип гуманізму – провідний у методології літературної біографіки. Її гуманізація означає підпорядкування досліджень життєвого та творчого шляху митця інтересам суспільства, його удосконаленню.

Не менш важливим є і принцип соціальної обумовленості і об'єктивності. Дослідник, вивчаючи суперечливі літературні явища, має право на озвучення своїх поглядів на той чи інший факт життєпису письменника або літературознавця, але одночасно він зобов'язаний дати повну існуючу інформацію про діяча.

Для української літературної біографіки характерний високий науковий рівень. Її науковість відбивається насамперед у застосуванні науково обгрунтованих методів дослідження, у доборі для інформації високоякісних ресурсів, схем їх угруповань, аналізу, характеристик.

Цим та іншим культурологічним процесам присвячені численні заходи, які проводяться в світі. Ми свого часу брали участь на подібній конференції у Чернігові [5, с. 157–164], де вже тоді лейтмотивом прозвучало питання про сучасну освіту в Україні в контексті європейської інтеграції; правовий простір України, забезпечення прав людини; глобалізацію та її вплив на економіку України; тенденції розвитку єврорегіонів; міжкультурний діалог, участь громадян України в програмах ЄС; Європа у системі міжнародних відносин в XXI столітті тощо.

Ми прагнемо писати нову сторінку історії, досліджувати біографії, і не забувати за столітній досвід.

Немає в Україні жодного регіону, не освяченого десятками імен національних подвижників культури, серед яких письменники, композитори і музиканти, актори і режисери,

художники і скульптори, майстри народної творчості і народного виконавського мистецтва, а це вже сотні імен, закарбованих на сторінках нескінченного українського літопису.

Невичерпне багатство української культури – стилів, художніх течій і шкіл, які мають багатовікове коріння, – мабуть, не повністю усвідомлюється не тільки світом, а, на жаль, і самими українцями. Причини цього слід шукати в трагічних подіях української історії, яка має забагато прикладів насильницького утиснення гідності, мови, культури, письменства, зрештою, самої державності українців.

ХХ ст. – «це епоха великих криз, великих поразок і великих уроків» [3, с. 4], послідовного відстоювання національно-демократичних пріоритетів, державності української мови, утвердження високої духовності, плекання національної самосвідомості, спростування різного роду антиукраїнських тенденцій. Це – роки виборення і закріплення державної незалежності України.

Зараз, коли державність України стала реальністю, надзвичайно важливою справою є розгляд української культури в загальноєвропейському і загальносвітовому контексті, зруйнування облудного комплексу меншовартості і другорядності українців, звільнення їх від задавнених міфів та колоніальної свідомості. Отже, вносячи історичний досвід українського народу до світової духовної скарбниці, ми усвідомлюємо, що біографії творців національної культури – в усій величі і подекуди трагічності цих постатей – мусять бути ретельно досліджені і дбайливо введені до наукового обігу, доведені до свідомості широких кіл читачів як в Україні, так і поза її межами. «Бережіть собори людських душ!» – заповідав незабутній Олесь Гончар. Відсутність глибокої християнської традиції та національних цінностей віри була однією з основних причин втрати надії на справедливість, і втрати гідності.

Корінні трансформації, що сталися в науці в кінці ХХ ст. – початку ХХІ ст., пов'язані з осмисленням принципово нових горизонтів раціонального мислення, дозволили побачити в біографічному письмі виключно потужні евристичні можливості. Доведено, що біографія є не просто ірраціональним компонентом жанрової різноманітності художньої літератури. Біографія здатна акумулювати в собі різноманітні типи дослідницьких практик та способів викладу і порівняння різноманітних теорій «наук про людину». І при цьому не перестає бути власне біографією, тобто, життєписом особистості.

У 1980-х – на початку 1990-х рр., знаному більш як застійний період, а з 1986 – наміченою перебудовою – розширюється коло історико-біографічної епіки із змалюванням життя видатних діячів: повість Р. Горака «Тричі мені являлася любов», в якій на багатому фактичному матеріалі простежуються стосунки І. Франка з Ольгою Рошкевич, Юзефою Дзвонковською, Ольгою Хоружинською…, повість П. Загребельного «Кларнети ніжності», де розповідається про палке юнацьке кохання Павла Тичини, роман С. Тельнюка «Неодцвітаюча весно моя» про поета і його дружину. З'являються серйозні наукові дослідження, що висвітлюють маловідомі сторінки життєписів письменників. Так, у 1989 р. у видавництві «Дніпро» вийшов художньо-документальний диптих «У Вільні, городі преславнім…», в якому розкрито «вільнюські сторінки» біографії молодого Тараса Шевченка. Збірник склали повість «Провесінь над Вілією» Георгія Метельського, російського письменника, мешканця Вільнюса, та художньо-документальне есе українського вченого Анатолія Непокупного, написане на матеріалі багатолітніх пошуків науковця в архівах Москви, Ленінграда, Києва, Вільнюса.

1994 р. у видавництві «Мистецтво» було здійснено перевидання книги П.І. Зайцева «Життя Тараса Шевченка», що побачила світ 1955 р. накладом НТШ та Бібліотеки Українознавства в Парижі, Нью-Йорку, Мюнхені. Послідовне дослідження біографії Т. Шевченка в найтіснішому зв'язку з його творами в праці П. Зайцева «Життя Тараса Шевченка» /Вид. підгот., іл., упоряд. та прокоментував Ю. Іванченко; передм. В. Шевчука. – К.:

Мистецтво, 1994. 352 с. – і становить явище великої ваги не лише в українській літературній біографіці, а й в історії української культури загалом.

1990-і роки – це час повільних трансформаційних процесів української суспільної свідомості. Надто уповільнений процес виходу України з глибокої системної кризи, бо в її основі – деморалізація суспільства, бездуховність і торжество несправедливості. Свідомо відмовляючись від спрофанованого ідеалу всієї культурної традиції попередніх часів, окремі автори поетичних творів 90-х ілюструють весь комплекс проблем, пов'язаних із втратою віри в національний ідеал. А звідси – в поетичних автобіографічних творах (О. Галеги, Л. Мельника, С.Жадана, І. Андрусяка…) – основні мотиви: розпач, зневіра, фаталізм, самотність [6, с. 41 – 45].

Витравлюване в українців протягом кількох століть усвідомлення власної ідентичності в 1990-х рр. одержувало стимули й перспективи розвитку, ставало невідкладною потребою для самоосмислення літератури, літературознавства, біографіки – як для історії, так і культури взагалі. Поставало питання: «…чи можна нині переконливо говорити про широке літературне побутування О. Кручених чи М. Семенка, Хлебникова чи В. Поліщука? Навряд чи: вони, і ті, хто з ними, є фактом історії літератури і вже як стильовий виняток –… фактом рецепції літератури. Вони справді лишилися *моментом* літературного процесу, а точніше кризовим (у медичному розумінні) моментом самоочищення літератури, яка в болісних потрясіннях (а не раз і в конвульсіях) скидала з себе цілі шари зужитих, збаналізованих образно-філософських значень їх відтворення, скидала не в *безвість*, а в *історію*, а разом з ними й головний чинник їх скидання – авангард» [7, с. 20].

На зміну усталеним стереотипам приходить справжнє історичне письмо, яке сфокусовувало б відтворення епохи, із помітним авторським дослідженням. Причому у фокусі уваги – лише ХХ ст. та людина. «Це зрозуміло, бо ми, українське суспільство, якось ніби випадали за борт цього ХХ століття, отямилися вже у воді, а куди поплив той корабель, де й як розбився? А куди ми на ньому пливли? Ці тексти дуже різні – від попсових, закроєних за лекалами кінематографічних блокбастерів романів Василя Шкляра і Андрія Кокотюхи (відповідно «Чорний ворон» і «Червоний») до амбітного «Музею покинутих секретів» Забужко» [12]. Цей досвід не є новим, оскільки 1960-ті роки починалися розквітом романного життєпису. Його небезпідставно пов'язують із появою таких творів як «Тарасові шляхи» (1961) О. Іваненко, «Поетова молодість» (1963) Л. Смілянського, «В степу безкраїм за Уралом» (1964) З. Тулуб, «Григорій Сковорода» (1969) Вас. Шевчука, «Дочка Прометея» (1966) М. Олійника тощо.

«Зливою» видань, приурочених 200-літтю свого видатного сина, Пророка людства Т.Шевченка увіншувала Україна на честь його народин. Ми відгукнулися на подію, представивши на загал збірник наукових праць, йому присвячених [10, 112 с.].

В наш час значно посилився інтерес суспільства до життя і творчості митців України, до власного історичного коріння. Це пов'язано з пошуками власної національної ідентичності, прагненням знайти у минулому міцну опору, щоб упевненіше дивитись у майбутнє. «Після десятиліть непорушної брехні, що не мала підлягати жодному сумніву, спробуймо ступити на трудну дорогу правди, навіть якщо ця правда обіцяє нам не одне гірке відкриття» [8, с. 65].

Сьогодні, коли українська держава при всій її недосконалості існує, одним із основних пріоритетів стає формування нації як духовної єдності — запоруки міцності цієї держави. І на сторожі цього стоїть Слово, зокрема розповіді про життя видатних діячів української літератури. Не зважаючи на труднощі у політичному житті держави, літературознавче біографічне середовище розвивається активно. Знаменним явищем стала поява значної кількості щоденникових творів, окрім паралельного перевидання щоденників минулого століття, донедавна заборонених. «Очищувальна, сповідально-щира наснаженість та інтелектуальний

потенціал цих документів буття української людини… української душі на Голгофі двадцятого століття» [4, с. 97], «і на вістрі тисячоліть, їх глибоко повчальний смисл» [11, с. 31].

Виразною тенденцією часу є поява автобіографічної оповіді-есе, т. зв. мемуарної прози, художньо-біографічної прози, спогадів письменників епістолярного набутку, що дає багату інформацію про стосунки між кореспондентами, їх світогляд, уточнює деякі моменти біографії письменника, його світогляд, настрій, обставини написання і публікації творів, коло спілкування, участь в громадському житті тощо.

Художня біографія останнього десятиліття живе, розвивається, освоює нові імена, переосмислює відомі постаті. І цим самим вона є цікавою для нащадків [2, с. 238].

Всі документальні художньо-біографічні твори зберігають основні риси жанру, окреслених ще А. Моруа [13] : правдивість, сміливий пошук істини, документальність, багатогранність людської особистості. Проте, без належної інформації про систему джерелознавства української літературної біографіки неможливе зберігання нашої культурної спадщини, введення її до лав сучасної культури. «Важливо усвідомити, що лише духовні й культурні цінності здатні стимулювати національну творчу енергію, народжувати цивілізаційні імпульси в ім'я досягнення хисткої гармонії національної культури» [3,с.4]. Окрім того, система бібліографічних джерел дає змогу простежити розвиток джерелознавчих ресурсів української літературної біографіки.

Та підстерігають і труднощі. Аби потужні процеси глобалізації, ренаціоналізації та регіоналізації, що паралельно і динамічно відбуваються в сучасному світі, перманентно формуючи великі інтеграційні економічні новоутворення, політичні союзи, військові блоки, постколоніально-тоталітарні світи, нас не позбавили українськості, соборності та національної гідності, треба сумлінно працювати. Щоби ми, як нація, як суспільна цілісність «мертвих, і живих, і ненароджених» знали свою правдиву історію, не асимілювалися, а стали рівноправними учасниками міжнародних мегаутворень, змогли успішно розв’язувати проблеми колективної оборони, системного захисту національних інтересів, етнічної, культурної, релігійної, промислової та іншої ідентичностей, соціальних цінностей, споконвічних традицій та модерних інновацій. Щоб Україна була здатна змагатися на світовому рівні в освітньому, знаннєво-фаховому науково-технологічному, інформаційно-комунікаційному, інноваційно-інвестиційному, духовно-інтелектуальному та інших якісних цінностях (аксіологічних) сутностях людського розвитку, а відтак на цивілізовано-партнерських засадах увійшла в систему міжнародного розподілу праці, побудови нових укладів економіки не в статусі постачальника дешевої робочої сили, а активного креативного суб’єкта. Щоби ми не втратили свою суб’єктність і не були, за Франком, тяглом у поїздах їх бистроїздних. Нарешті, щоби політика ґрунтувалася як на загальнолюдських цінностях, так і на засадах стратегічних складових національної ідеї – внутрішньої соборнізації України, збереженні самобутності та гідності людини, її спільноти, їхній адекватній зовнішній інтеграції [1].

Отже, за висновки може правити дослідження української літературної біографіки на перших етапах незалежної України. Опрацьовуючи попередній досвід у плані підходу до вивчення наукової дисципліни літературної біографіки, відкидаючи політизацію, марксистсько-ленінську методологію, чим грішила радянська наука, ми зосередилися на малодослідженому матеріалі у галузі літературознавства – літературній біографіці, становлення якої особливо актуальне зараз, на поступу історичного моменту незалежної України, під час завершення адміністративно-територіальної реформи. Це вкрай важливо в осмисленні загальних методологічних підходів в цілому.

Список використаних джерел

1. Вовканич С. Борітеся не лише Майданом. *Україна молода.* 2014. 26 лют.
2. Галич О. Українська документалістика на зламі тисячоліть: специфіка, генеза, перспективи. Луганськ, 2001. С. 238.
3. Жулинський М. На шляху в європейський простір. *Слово і час.* 2001. № 1. С. 4.
4. Жулинські Г. та М. «То твій, сину, батько» *Київ.* 2004. № 1/2. С. 97.
5. Культурно-цивілізаційний простір Європи і Україна: Особливості становлення та сучасні тенденції розвитку / НАН України; Ін-т європейських досліджень НАН України. К.: Ун-т «Україна», 2010. 405 с. С. 157–164.
6. Лебединцева Н. Поезія 90-х: новий рівень усвідомлення. *Слово і час.* 2000. № 10. С. 41–45.
7. Моренець В. Поетичний авангард: його природа й сучасні вияви. *Стильові тенденції української літератури ХХ століття: Зб*. К.: ПЦ: Фоліант, 2004. 284 с. С. 20.
8. Пахльовська О. Українські шістдесятники: філософія бунту. *Сучасність.* 2000. № 4. С. 65–84. [С. 65].
9. Рева Л. Реліз літературної біографіки сучасної України. *Knowledge. Education. Law. Management. Nauka. Oświata. Prawo. Zarządzanie*. Lodź, 2015. № 3 (11) / 2015. Wrzesień. 384. [С. 251–257].
10. Рева Л.Г. Тарас Григорович Шевченко: Людина, Поет, Пророк, Символ України: до 200-ліття від дня народження: Збірник наукових статей. К.: Фенікс, 2014.112 с.
11.Соболь В. Новочасна сповідь чи традиціний щоденник. *Слово і час.* 2005. № 10. С.31.
12. Худицький В. Поет Осип Сливинський: «У трагічних подіях на Сході є велика провина і російських письменників...». *Дзеркало тижня*. № 32. 2014.13 верес.
13. Maurois A. Aspects de la biographie. Paris, 1928.
14. Reva L. Release of literary biographyka of modern Ukraine. *Knowledge. Education. Law. Management. Nauka. Oświata. Prawo. Zarządzanie*. Lodź, 2015. № 3 (11) / 2015. Wrzesień. 384. [С. 258– 264].

References

1. Vovkanych, S. (2014). Boritesya ne lyshe Majdanom [Fight not only on the Maidan]. *Ukrajina moloda – Ukraine is young* . February, 26 [in Ukrainian]
2. Galich, O. (2001). Ukrajins'ka dokumentalistika na zlami tysyacholit': specifika, geneza, perspektivi [Ukrainian documentary at the turn of the millennium: specifics, genesis, prospects]. Lugans'k, p. 238 [in Ukrainian]
3. Zhulyns'kyi, M. (2001). Na shlyachu v evropejs'kyi prostir [On the way to the European space. Word and time.]. *Slovo i chas – Word and time,* 1, 4 [in Ukrainian].
4. Zhulyns'ki, G. ta M. (2004). "To tvij, synu, bat'ko" ["That's yours, son, father"]. *Kyiv – Kyiv,* 1/2, 97 [in Ukrainian].
5. Kul'turno-civilizacijnyj prostir Evropy I Ukrajina: Osoblyvosti stanovlennya ta suchasni tendenciji rozvytku [Cultural and civilizational space of Europe and Ukraine: Features of formation and current trends]. K.: Un-t "Ukrajina", 2010. 405 s. S. 157–164 [in Ukrainian].
6. Lebedynceva, N. (2000). Poezija 90-ch: novyj riven' usvidomlennya [Poetry of the 90's: a new level of awareness]. *Slovo i chas – Word and time,* 10, 41–45 [in Ukrainian].
7. Morenec, V. (2004). Poetychnyj avangard: yogo priroda I suchasni viyavy [Poetic avant-garde: its nature and modern manifestations.]. *Stylyovi tendenciji ukrajins'koji literatury XX stolittya – Stylistic tendencies of the Ukrainian literature of the XX century.* K.: PC: Foliant, 20 [in Ukrainian].
8. Pachlyovs'ka, O. (2000). Ukrajins'ki shistdesyannyky: filosofiya buntu [Ukrainian sixties: philosophy of rebellion]. *Suchasnis't –Modernity,* 4, 65–84. [S. 65]. [in Ukrainian].
9. Reva, L. (2015). Reliz literaturnoji biographiky suchasnoji Ukrajiny [Release of the literary biography of modern Ukraine]. *Knowledge. Education. Law. Management. Nauka. Oświata. Prawo. Zarządzanie*. Lodź, 3 (11) / 2015, Wrzesień, 251–257. [in Ukrainian].

10. Reva, L.G. (2014). Taras Grygorovich Shevchtnko: Ludyna, Poet, Prorok, Symvol Ukrajiny: Do 200-littya vid dnya narogzhennya: Zbirnyk naukovych statej [Taras Hryhorovych Shevchenko: Man, Poet, Prophet, Symbol of Ukraine: to the 200th anniversary of his birth: Collection of scientific articles]. K.: Feniks, 112 p. [in Ukrainian].

11. Sobol, V. (2005). Novochasna spovid chy tradycijnyj shcodennyk [Modern confession or traditional diary]. *Slovo i chas – Word and time*, 10, 31 [in Ukrainian].

12. Chudyckyj, V. (2014). Poet Osyp Slivins'kyj: "U tragichnych podiyach na Schodi ye velyka provina i rosiys'kych pys'mennykiv..." [Poet Osip Slyvynsky: "In the tragic events in the East there is a great guilt and Russian writers ...".]. *Dzerkalo tyzhnya – Mirror of the week*, 32, September13 [in Ukrainian].

13. Maurois A. Aspects de la biographie. Paris, 1928 [in French].

14. Reva, L. (2015). Release of literary biographyka of nodern Ukraine. *Knowledge. Education. Law. Management. Nauka. Oświata. Prawo. Zarządzanie*. Lodź, 3 (11) Wrzesień, 258– 264]. [in English].

УДК 94 (477)

Тарасенко О.Ф.,
кандидат історичних наук,
доцент кафедри всесвітньої історії
та міжнародних відносин, Національний університет
«Чернігівський колегіум» ім. Т.Г. Шевченка
(Україна, Чернігів), Simon67@ukr.net

ДУХОВНІ ПРАВЛІННЯ, НАМІСНИЦТВА ТА БЛАГОЧИННЯ У СТРУКТУРІ УПРАВЛІННЯ ЧЕРНІГІВСЬКОЇ ЄПАРХІЇ (XIX – ПОЧАТОК XX ст.)

DOI: 10.5281/zenodo.5652216

Стаття присвячена структурі управління Чернігівської єпархії в XIX – на початку XX ст. та має на меті з'ясування етапів становлення, обсягу повноважень, ефективності та особливостей функціонування духовних правлінь і благочинних і благочинницьких рад в системі управління Чернігівської єпархії в XIX – на початку XX ст. Духовні правління та благочиння (благочинницькі ради), як колегіальні судово-адміністративні органи, виконували ключову функцію єпархіального управління на повітовому і місцевому рівні. Вони були зв'язуючою ланкою між єпархіальним керівництвом та парафіями. У першій половині XIX ст. домінували духовні правління, яка утримувалися значною мірою за рахунок місцевого духовенства. До середини XIX ст. усі духовні правління Чернігівської єпархії припинили своє існування, оскільки, породжені козацькою епохою української церковної історії, вони виявилися зайвими в нових імперських реаліях. Натомість, ключову роль на нижчому рівні стали відігравати благочинницькі ради, які формувалися шляхом виборів у кожному благочинницькому окрузі. Кількість округів у Чернігівській єпархії час від часу змінювалася. Благочиння і безпосередньо благочинницькі ради (благочинний і два помічники), що створювалися шляхом вибору священно-і-церковнослужителями благочинницького округу, відігравали важливу роль у структурі єпархіального управління.

Вони представляли церковно-єпархіальну владу на місцях, здійснювали адміністрування й початкове судочинство над парафіяльними причтами та виконували різні організаційні обов'язки. На початку XX ст., у період революційних подій, підготовки до Помісного церковного Собору, намічалася демократизація церковного життя. В цьому конткесті обговорювалося питання реформування церковного управління, зокрема, й благочинницьких рад. Передбачалося розширити їхні повноваження.

Ключові слова: *Церква, Чернігівська єпархія, духовна консисторія, духовне правління, благочиння, благочинницька рада, благочинницький округ.*

Tarasenko O.F.,
Candidate of historical sciences,
Associate professor of the Department of world history,
National University "Chernihiv collegium"
named after T.G. Shevchenko
(Ukraine, Chernihiv), Simon67@ukr.net

Spiritual rules, deputies and, decanat in structure of management of Chernihiv diocese (XIX – beginning of XX century)

The article is sanctified to the structure of management of the Chernihiv diocese in XIX – at the beginning XX of century the Spiritual rules and decanat (decanat advices), as collective judicial-administrative organs, performed the key duty of diocese management at district and local level. They executed the enormous amount of various functions and were a relating link between the diocese authority and parishes. Spiritual rules prevailed in the first half of XIX to the century, that held out largely due to a local clergy. By the middle of the XIX century. all the spiritual reigns of the Chernihiv eparchy ceased to exist because, generated by the Cossack epoch of Ukrainian church history, they proved to be superfluous in the new imperial realities. But, a key role more subzero level decanat advices that was formed by elections in each to decanat neighbourhood began to play the. The amount of districts in the Chernihiv diocese changed from time to time. At the beginning XX of century came into question of reformation of church management, in particular, and decanat of advices. Deaneries and directly charitable councils (a charitable and two assistants), created by the election of clergy and clergymen of the charitable district, played an important role in the structure of the diocesan administration. They represented the local ecclesiastical authorities, administered and initially prosecuted parish stories, and performed various organizational duties. At the beginning of the twentieth century, during the period of revolutionary events, preparations for the Local Church Council, the democratization of church life was planned. In this context, the issue of reforming church administration, in particular, charitable councils, was discussed. It was envisaged to extend their plenary powers.

Key words: *Church, Chernihiv diocese, spiritual consistory, spiritual rule, decanat, decanat advice, decanat district.*

Постановка проблеми. Протягом XIX ст. формувалася єпархіальна структура управління, складовою частиною якої були духовні правління й благочиння. Вони виконували безліч різноманітних функцій та були зв'язуючою ланкою між єпархіальним начальством (архієрей, духовна консисторія) і парафіями. Діяльність цих управлінських структур – актуальна дослідницька проблема, вивчення якої дозволить з'ясувати ефективність і недоліки системи в цілому.

Метою дослідження є з'ясування етапів становлення, обсягу повноважень, ефективності та особливостей функціонування адміністративних установ – духовних правлінь і благочинних і благочинницьких рад – у системі управління Чернігівської єпархії в XIX – на початку XX ст.

Джерельна база дослідження. Досліджень, присвячених діяльності даних управлінських установ на регіональному рівні фактично немає. Натомість, джерельна база наукової проблеми досить велика й репрезентативна. Основний масив документів знаходиться в фонді Чернігівської духовної консисторії, який зберігається в державному архіві Чернігівської області. Цю джерельну основу значно доповнюють матеріали архівних фондів Св. Синоду і канцелярії обер-прокурора Св. Синоду, які знаходяться в Російському державному історичному архіві в Санкт-Петербурзі. Безпосередньо діяльність благочинних і благочинницьких рад проаналізовано за матеріалами, вміщеними на сторінках єпархіального періодичного видання «Черниговские епархиальные известия».

Виклад основного матеріалу. У XVIII ст. духовні правління як колегіальні судово-адміністративні органи виконували ключову функцію місцевого (повітового) церковного

управління. Вони були першою апеляційною інстанцією, досягли свого «бюрократичного апогею» на зламі століть та зійшли нанівець у першій половині XIX ст. Після створення Чернігівської губернії з новим повітовим розмежуванням, єпархіальне начальство, правлячий архієрей та духовна дикастерія, заходилася над виконанням наказу Св. Синоду від 31 березня 1785 р., який зобов'язував архієреїв Малоросійських єпархій привести церковні структури до загально-імперського ладу, а саме, духовне правління мало діяти в одному повіті (одна територіальна одиниця – одна управлінська установа). Не гаючи часу Чернігівський архієпископ Віктор (Садковський) наказав формувати духовні правління в новостворених повітах Чернігівської губернії. На місцях повітове духовенство натхненно виконало розпорядження єпархіального начальства і в короткий термін сформувало персональний склад правлінь.

Новостворені духовні правління встали до роботи, уже розпочався рух діловодних паперів, але фінансування з Чернігівської казенної палати не надходило. З'ясувалося, що міністерство фінансів не передбачало витрати на духовні правління. Тоді владика звернувся із запитом до Св. Синоду, зауважуючи, зокрема, що наразі Чернігівська єпархія немає власних ресурсів для забезпечення фінансами діяльность новостворених духовних правлінь [30, арк. 2–3]. Поки у столиці тривав розгляд цього запиту, архієпископ Віктор помер. Відповідь одержав його наступник, Чернігівський єпископ Михайло (Десницький). Св. Синод таки відмовив у фінансуванні новостворених духовних правлінь і наказав їх ліквідувати. Виявилося, що дане питання потрапило у правову колізію. Ще 15 жовтня 1772 р. Св. Синод наказав: «в доношении комиссии о духовных имениях, чтоб без нужды число духовных правлений умножаемо по произволу не было». Відтак, 11 лютого 1804 р. з'явився синодальний наказ, аби «вновь открытые в городах Городне, Борзне и Новом Месте духовные правления уничтожить, а оставить оных прежнее число, расположа в ведение их церкви по удобности или по прежнему, или соединяя количество оных в двух поветах состоящие иметь в ведение духовного правления, находящегося в одно из тех поветов по примеру прочих епархий» [29, арк. 1–1 зв.].

Але перед тим 30 травня 1803 р. Сенат прийняв рішення про відновлення повітових міст Чернігівської губернії – Остер, Кролевець і Сураж. Чернігівська духовна дикастерія висловила «мнение о сути указа Св. Синода 11 февраля 1804 г.» і зауважила, що «сообразуясь же сему указному предписанию следует непременно и с учреждением после в новооткрытых затем еще в трех городах Остре, Кролевце и Сураже духовных правлений также поступить, но как их сих 6 новооткрытых поветов Остерский, Городницкий, Новоместский и Суражский смежность свою имеет с одной токмо стороны с поветами сия губернии, почему и присоединить их, кроме к одному смежному повету целостно нет куда более. Ровно как и последние два Борзенский и Кролевецкий удобнее потому ж к одному смежному присоединить, а быть ныне прежним правлениям в прежних границах – судя особливо по разграничению губернии вовсе нет возможности. Для того сии все шесть поветов остается присоединить целостно к смежным поветам, а именно: Остерский к Козелецкому, Городницкий к Сосницкому, Новоместкий к Стародубскому, Суражский к Мглинскому, Борзенский к Нежинскому, Кролевекцкий к Глуховскому, о чем как во все духовные правления указами из дикастерии дать знать. Дела по описям здать а правления к коим причислены и в губернское правление сообщить и в Св. Синод репорт заготовить» [4, арк. 1–2]. Зрештою, компроміс був знайдений, Св. Синод погодився на створення і функціонування духовних правлінь у нових повітах, але фінансування мало здійснюватися за рахунок місцевих коштів. Іншими словами, духовенство повинно було самотужки утримувати духовні правління. Повітове духовенство Чернігівської єпархії проявило здатність до самоорганізації, і деякі повітові правління, що не були передбачені штатним розписом, проіснували кілька десятиліть, утримуючись внутрішніми фінансовими заощадженнями.

У 1814 р. Чернігівська єпархія (за наявності в губернії 15 повітів) налічувала вісім духовних правлінь: ***Глухівське*** (члени правління – прот. Павло Проценко, нам.-ієр. Прокопій Щуцький, Федор Стрелковський), ***Городнянське*** (прот. Лука Волкевич), ***Козелецьке*** (прот. Марко Дзерковський, Стефан Григорович, нам.-ієр. Стефан Недвезовський, Онисим Гуляницький), ***Конотопське*** (прот. Іоан Трипольський), ***Мглинське*** (прот. Чачка, свящ. Моїсей Василькевич, писар Базилевич), ***Ніженське*** (прот. Повло Волинський, Євфімій Бордонос, нам.-ієр. Дмитро Ільченко, Антоній Гурський, свящ. Василь Семенов), ***Новгород-Сіверське*** (прот. Стефан Ленковський, писар Оробієвський), ***Сосницьке*** (прот. Іаков Петрункевич, свящ. Гаврило Трохимовський) [5, арк. 4–11]. У Чернігівському повіті функції духовного правління виконувала дикастерія/консисторія. Правило безпосереднього управління консисторією центральним губернським повітом існувало в усіх єпархіях.

15 вересня 1832 р. Св. Синод видав указ, де було визначено, що єпархіальні архієреї мали «доносить всякий раз предварительно Святейшему Синоду, когда признают они полезным или необходимым переместить духовное правление из одного города в другой, с объяснением, сколько церковных причтов состояло в заведывании у того правления, которое закрывается, и сколько будет таковых в подчинении у вновь открываемого» [15, С. 636–637]. Але фінансуванням проблеми функціонування духовних правлінь не вичерпувалися. У деяких повітових містах не знаходилася для них приміщень. У 1828 р. Чернігівський архієпископ Лаврентій (Бакшевський) клопотався перед Св. Синодом про виділення 5 378 руб. 50 коп. на зведення будинку духовного правління у м. Мглин [20] і 2 483 руб. 35 коп. на подібний будинок у м. Сосниці [21]. Наступного року владика просив у Св. Синоду гроші на «устроение в г. Стародубе дома духовного правления» [22]. Чернігівський архієпископ Павло (Підлипський) у 1839 р. просив гроші на будівництво приміщення Ніжинського духовного правління. Ділянку землі для будівництва виділив титулярний радник Сицький [25, арк. 1–16]. Натомість Св. Синод видав розпорядження про тимчасове припинення діяльності цього правління [24]. Того ж року через брак коштів чернігівський архієрей вимушений був порушити питання про закриття також Сосницького і Конотопського духовних правлінь [23]. У 1843 р. Ніжинське духовне правління було закрито [26]. У 1854 р. воно знов запрацювало, а в 1859 р. остаточно припинило своє існування [31, с. 261]. Наприкінці 1840-х рр. було закрите й Мглинське духовне правління, а 1857 р. будинок правління виставили на продаж [27]. Така лишень доля спіткала 1860 р. і будинок ліквідованого Глухівського духовного правління [28]. Функції духовних правлінь остаточно перейшли до повноважень благочиній.

Духовні правління складалися з присутствія та канцелярських службовців. До присутствія входив протоієрей (настоятель головного храму повітового міста) і обиралося духовенством повіту кілька членів, зазвичай двоє ієреїв-намісників (про цю категорію священнослужителів мова піде далі) або ієрея-намісника та ієрея. Термін заняття посад формально не обмежувався, фактично присутствіє обиралося пожиттєво.

Духовні правління виконували функції посереднього адміністративного органу між духовної дикастерією/консисторією і парафіями. Укази, накази, розпорядження до відома і для виконання надсилалися у духовні правління, які мусили негайно повідомити рапортом («рєпортом») єпархіальне начальство про їх отримання, потім про виконання. Духовне правління акумулювало різноманітну статистичну інформацію в повіті, укладало клірові та інші відомості, пересилало матеріали до консисторії. Через духовне правління парафіяльне духовенство зносилося з єпархіальним начальством. Крім адміністративних функцій, присутствіє духовного правління виконувало за дорученням духовної консисторії слідчі дії. Документація духовного правління підписувалася усіма її членами. Крім них, у духовному правлінні знаходилася канцелярія, де працювали канцеляристи різних розрядів. Чисельність

канцеляристів коливалася, до того ж недоучені семінаристи часто-густо просилися на роботу в духовні правління на безоплатній основі, аби набувати навичок канцеляриста, а згодом посісти в канцелярії на штатне місце.

В указі Св. Синоду від 30 листопада 1827 р. «О штатах консисторий и духовных правлений» зазначалося, що обсяг діловодства значно зріс, тому за збереженням загалом пропорції канцелярських служителів відповідно до губернських правлінь та палат, слід враховувати місцеві потреби кількості канцеляристів духовних установ і за потреби збільшувати їхній штат, а жалування розподіляти за трьома розрядами: вищий, середній та нижчий. До вищого розряду належали канцеляристи, які за посадами іменувалися повитчиками або столоначальниками, а також архієрейський письмоводитель. До середнього розряду належали підканцеляристи, помічники повитчиків, а також казначей та архіваріус. Нижчий розряд складався з копіїстів чи писців.

Канцеляристи вищого розряду отримували лише оклад, середнього і нижчого – оклад, пайок і одежу. Сума окладу, пайка і одежі визначалися щорічно, беручи «в соображение местную дороговизну жизненных потребностей». За першу життєву потребу слугував хліб і вартість хлібу в кожній губернії визначала розмір суми окладу, пайка і одежі. На нашу думку, важливим для матеріального забезпечення служителів консисторії та духовних правлінь було прикінцеве положення наказу: «Какие могут, при бережливости или по особенным случаям, произойти остатки от штатной суммы, оные употреблять на единовременные награждения отличившимся трудами при добром поведении и многосемейности, на содержание пайком и одеждою, необходимо нужных сверхштатных писцов, и на другие случайные надобности» [15, с. 215–217].

16 січня 1828 р. імператорським указом подвоювалися оклади консисторіям/дикастеріям і духовним правлінням. На кожне духовне правління виділялося 120 руб. [9]. У Чернігівській єпархії на той час налічувалося 8 духовних правлінь. Для порівняння: у Київській єпархії знаходилося 11 духовних правлінь, у Полтавській – 10, Слобідсько-Української – 7, Катеринославській – 7, Таврійській – 2, Херсонській – 4, Подільській – 11, Волинській – 11. У багатьох «російських єпархіях» діяло менше середньої кількості духовних правлінь «українських єпархій»: у Смоленській – 8, у Воронезькій – 6, у Курській – 9, у Московській – 10, у Орловській – 10 [15, с. 222–223].

У 1828 р. Св. Синод підготував «Предложения по вопросу о новых штатах духовных консисторий и правлений», які були зі змінами прийняті 25 листопаду 1829 р. Згідно з ними у кожному духовному правлінні працювали секретар, один канцелярський службовець середнього окладу, один – нижчого і 2 сторожі [15, с. 380–383]. Внаслідок додаткового фінансування 1835 р. Св. Синод отримав 200 тис. руб. «на содержание служащих духовных консисторий и правлений». Так, оклади канцеляристів духовних правлінь збільшилися в тричі, а платня канцелярських служителів і суми на канцелярські витрати збільшилися в два з половиною рази [15, с. 851–854].

Отже, протягом першої половини XIX ст. кількість духовних правлінь час від часу змінювалася: то відкривалися нові, то знов закривалися. Головною причиною такої нестабільності була нестача коштів на утримання цієї управлінської структури. Час від часу відбувалися церковно-єпархіальні реформи, які були спрямовані, насамперед, на оптимізацію церковних фінансів. З цією метою проводилося об’єднання парафій. Їхня кількість у Чернігівській єпархії до середини XIX ст. скоротилася майже у двічі. Очевидно, ліквідація духовних правлінь, по суті, злиття кількох сусідніх, тривала в контексті тієї ж реформи.

Духовні правління займали важливе, по-суті, ключове значення у системі єпархіального управління, бо єпархіальне начальство (правлячий і вікарний архієреї, духовна консисторія)

здійснювали управління єпархією через духовні правління. Однак, ані в статуті духовних консисторій 1841 р., ані в його редакції 1883 р. функції цього єпархіального органу управління не були чітко визначені. Але на той час це не мало значення, бо духовні правління вже ліквідували.

У першій половині XIX ст. Чернігівська єпархія зберігала інститут духовних намісництв, що сформувався за попередню епоху. У межах різних благочиній існувала різна кількість намісництв. Ієрей-намісник опікувався кількома парафіями в межах благочиння. Крім того, у складі духовного правління, зазвичай, знаходився (обирався) один, іноді двоє ієреїв-намісників. Отримати звання священно-намісника і посісти намісництво було жаданою кар'єрною сходинкою у середовищі духовенства єпархії. Наприклад, 25 травня 1814 р. Ніжинське духовне правління рапортом повідомляло Чернігівську духовну дикастерію про отримання «предложения от присутствующего в Св. Синоде высокопреосвященнейшего Михаила, архиепископа Черниговского и Нежинского и кавалера присутствующему в сем правлении иерею Дмитрию Ильченку употреблять набедренник и именоваться наместником и носить, где и как следует чкрную скуфию» [3, арк. 1]. Рапорт підписаний, як годиться, трьома членами Ніжинського духовного правління: ніжинським прот. Павлом Волинським, прот. Євфімієм Бордоносом і Дмитром Ільченком, який вже і підписався намісником-ієреєм. Рапорт цей цікавий також з точки зору ілюстрації щодо отримання разом зі званням намісника духовних відзнак – набедреника і скуфії. А вони, в свою чергу, відкривали священнослужителю шлях до отримання інших духовних нагород і відзнак.

Але випадок, що відбувся в Чернігівській єпархії, поставив хрест на існуванні священно-намісників. У 1834 р. Св. Синод розглядав доповідь колишнього Чернігівського архієпископа Лаврентія (Бакшевського), подане ще в листопаді 1829 р. і в якому йшлося, що Харківський імператорський університет у листопаді 1826 р. повідомив про прохання директора чернігівських училищ аби відзначити законовчителя Ніжинського Олександрівського грецького училища священно-намісника Ісаакія Черняхівського за дев'ятирічну службу в училищі. Але з'ясувалося, що Черняхівський з 1824 р. був членом присутствія тамтешнього духовного правлінні, а в 1826 р. отримав від архієпископ Лаврентій набедреник і право іменуватися намісником. Інших нагород йому за молодістю (38 років) поки що не передбачалося. У 1829 р. архієпископ Лаврентій пропонував Св. Синоду нагородити «за честную жизнь и труды» Ісаакія Черняхівського оксамитовою фіолетовою скуфією. Отоді тогочасний обер-прокурор Св. Синоду С. Д. Нєчаєв запросив Полтавського і Чернігівського архієреїв повідомити, коли в тих єпархіях почалося «производство священников в наместники и какие соединены с сим званием преимущества».

Полтавський преосвященний Нафанаїл (Савченко) (майбутній Чернігівський єпископ) відповів, що спеціального розпорядження на цей рахунок немає, але полтавські владики за прикладом своїх попередників, київських митрополитів і чернігівських архієпископів нагороджують достойних священиків званням намісника. Це робилося і тому, – на думку полтавського владики, – «что в Малороссийском крае до преобразования в 1817 г. духовных семинарий рукополагаемы были в священники люди большой частью не ученые или хотя учившиеся, но не окончившие курса, когда же с таковыми священниками при церквах двухклассных и трехклассных в многолюдных местечках и селениях находился священник, кончивший курс учения и долговременным беспорочным служением обращавший на себя особенное внимание, то чтобы отличить его от неученых сослужителей и чтобы при соборных служениях один имел право первостояния (так как в церкви Божией должно быть все благообразно и по чину 1 Коринф., гл. 14, ст. 40) награждаем он был чином наместника, степенью среднею между священником и протоиереем».

Тогочасний Чернігівський архієпископ Володимир (Ужинський) з свого боку відповів, що певних відомостей про чин намісника не має і нікому його не давав. Чернігівська духовна консисторія представила довідку, що раніше, «когда еще в епархиях малороссийских не было учреждено духовных правлений, управляли в уездах протоиереи и при них наместники, ведомства коих именовались протопопиями или наместиями, и в отсутствие первых занимали их места наместники в виде благочинных или так называвшихся десятоначальников, в последствии же времени звание или чин наместников усвоено и распространено на прочих священников, особливо учившихся или занимавших какие-либо должности духовные, и даваемо было им в отличие одним только наименованием, без всякого производства в церкви; преимущество сего чина наместника состояло и продолжается поныне в одном том, что наместники имеют предстояние пред прочими священниками».

Таким чином, Св. Синод вирішив «отныне звания сего никому не приписывать и в представлениях Святейшему Синоду оного не показывать, заслуживающих же отличия священников награждать набедренником или, в случае важнейших заслуг и долговременной службы, саном протоиерея» [15, С. 751–753]. Так закінчив своє існування інститут священно-намісників.

Благочиння або благочинницькі округи з'явилися на теренах України в останній чверті XVIII ст. Вони являли собою аналог католицьких деканатів і об'єднували зазвичай 8 – 15 парафій. У Чернігівській єпархії до середини XIX ст. вони функціонували паралельно з духовними правліннями, знаходячись під їхньою зверхністю. Але, поступово набираючи управлінської ваги, благочиння, після остаточної ліквідації духовних правлінь, зайняли місце нижчого органу церковного управління, який з'єднував єпархіальне начальство з парафією.

На початку XIX ст. у повітах Чернігівської єпархії знаходилася різна кількість благочинній: у Чернігівському – 10, по 8 у Стародубському і Мглинському, у Глухівському – 7, у Кролевецькому – 6, по 5 – у Сосницькому, Конотопському, Козелецькому, Остерському, Ніжинському, в решті повітів – по 4 благочиння.

Структура, статус, діяльність благочиній в XIX ст. були визначені в Статутах духовних консисторій 1841 р. і 1883 р., а також Правилами благочиницьким радам Чернігівської єпархії, затвердженими єпископом Варлаамом (Денісовим) 15 грудня 1869 р. [17, с. 1–7]. З незначними змінами «Правила» були перезатверджені 1886 р. [18, с. 98–104]. Юридично вони спиралися на загальноцерковне законодавство, на інструкції та розпорядження чернігівського архієрея, а також на місцеві звичаї, які були схвалені єпархіальним начальством (ст. IV).

Загальна кількість благочинницьких округів Чернігівської єпархії коливалася від 49 до близько 70, з різною кількістю парафій, що входили до кожного округу. Статут духовних консисторій 1841 р. визначав, що у віданні благочинного могло знаходитись від 10 до 30 церков. Але, у Чернігівській єпархії розподіл парафій між округами не завжди відповідав вимогам закону. Після парафіяльної реформи 1870-х рр. у Стародубському повіті в 1 окрузі знаходилося 46 церков, у 2 – 26, у 3 – 24, у 4 – 29 [40]. У 1888 р. з 4 церков м. Сосниці і церкви с. Загребелля утворили благочинний округ і обрали благочинним сосницької Покровської церкви свящ. Кирила Захвалинського [49].

Перерозподіл парафій між благочиннями міг статися з будь-яких причин. Так, у 1847 р. налічувалося 67 благочинних, один з яких за проступки був відсторонений від посади, а парафії його благочинницького округу розподілені між сусідніми благочиннями [10, арк. 11зв.–12]. Наступного року враз 15 благочинних позбулися своїх посад: хто перейшов на службу до армії, хто помер, хто відмовився за власним бажанням, когось відсторонили за порушення присяги. Натомість, єпархіальне начальство призначило лише 8 нових благочинних, інші 7 були розформовані, а парафії передані в управління інших благочинних [11, арк. 21зв]. За таким

сценарієм наступного року кількість благочинній Чернігівської єпархії зменшилося ще на 3 [12], а наприкінці 1850 р. залишився 51 благочинницький округ [13]. У 1868 р. парафії с. Хижки і с. Жолдаки, що знаходилися у 1 благочинному округу Кролевецького повіту перевели під управління 1 округу Конотопського повіту, а парафії с. Мельні та с. Озаричи з 2 округу Конотопського повіту перевели до 2 округу Кролевецького повіту [37]. Стародубський повіт поділявся на 5 благочинних округів. Під час реформи й ущільнення церковних структур, 1878 р. парафії перерозподілили на 4 округи [38, с. 40–44]. У 1881 р. відбувся перерозподіл парафії між 3 благочиннями Чернігівського повіту. До 1 благочиння належали церкви м. Чернігова: Параскеївська, Вознесенська, Воздвижинська, Миколаївська, Катеринінська, Воскресенська [43, с. 357–359].

У подальшому кількість округів знову збільшили. У 1883 р. у Новгород-Сіверському повіті замість 5 благочинницьких округів створено 6 округів [44, с. 131–133], у Глухівському повіті замість 4 округів створено 5 благочинницьких округів [46, с. 377–379], 1884 р. у Козелецькому повіті замість 3 округів утворили 4 округи.

У другій половині XIX ст. загальна кількість округів поступово зростала. У 1885 р. їх було вже 59 [47, с. 128–134], а наприкінці XIX – на початку XX ст. – 64, плюс благочиння всіх єдиновірних церков єпархії. В єпархії існувала також посада/посади благочинного/благочинних монастирів єпархії.

У першій половині XIX ст. зазвичай благочинного призначав єпархіальний владика. У другій половині XIX ст. благочинного і його помічника/помічників, а також кандидатів у благочинні обирали на зібранні священно-служителів благочинницького округу, а архієрей затверджував цей вибір. Були довгожителі-благочинні, як наприклад, благочинний 2-го округу Ніжинського повіту прот. Петро Васильович Скорина, який близько 30 років обіймав посаду благочинного [8, с. 594–596].

Благочинний і його помічники складали благочинницьку раду, яка обиралася всіма причтами округу строком на три роки. На нашу думку, це відкривало шлях до корупції, бо обирали трьох священиків, а серед виборців половина, якщо не більшість, були причетники (диякони і псаломщики). На підтвердження цієї думки є свідчення настоятеля церкви Козьми і Даміана м-ка Нової Басані свящ. Матвія Полонського. У спогадах він з власного досвіду описує вибори благочинницької ради, коли деякі священики підкупали (здебільшого горілчаним могоричем) причетників, але ті не завжди виправдовували їхні сподівання [16, с. 189–191]. Вибори проходили таємно, за кількох кандидатів у дві скриньки (одна – «за», друга – «проти») кидали кулі. Кожен священик мав три кулі, диякон – дві, псаломщик – одну. Така була місцева традиція. «Правила благочинницьким радам», затверджені 1886 р., визначали, що кожен священник округу має три голоси/кулі, а всі інші причетники по одному.

За благочинницькі посади іноді розгорталися справжні баталії, що говорить про їхню престижність серед духовенства. У 1876 р. обирали благочинного в Кролевецькому повіті. Вибори відбувалися в Рихлівському монастирі. Спочатку обрали заслуженого, почесного священика. Але втрутився інший священик, який також претендував на місце благочинного. Він раніше обіймав цю посаду, але 1867 р. згідно з рішенням церковного суду був відсторонений від обов'язків благочинного. Ображений незадовільним для нього результатом голосування, він апелював до єпархіального начальства, буцім-то теперішні вибори відбулися з порушенням законодавства. Єпархіальне начальство задовільнила позив. Були призначені перевибори, але позивоча знов «прокотили» [1, с. 208–211].

Очевидно, корпоративна солідарність і розуміння корупційної складової під час виборів спричиняли бажання священників позбутися причетників на виборах. Так, у 1871 р. духовенство Городницького повіту подавало прохання аж до Св. Синоду, аби вони обирали свого

благочинного без причетників, лише священнослужителями [14]. Але церковна влада не задовольнила прохання.

Якщо однакову кількість голосів набирали двоє кандидатів, одного на власний розсуд обирав і затверджував правлячий архієрей. Так, у 1863 р. благочинним 5 округу Мглинського повіту серед двох обраних кандидатів свящ. Іоанна Іллінкова (с. Рогово) і свящ. Павла Кибальчича (с. Врянець) архієпископ Філарет (Гумілевський) чомусь віддав перевагу Іллінкову [35].

Упродовж XIX ст. у складі багатьох благочинницьких рад ми бачимо родичів. Тогочасне духовенство питання сімейного підряду в цій установі обговорювало на сторінках єпархіального видання. Але, лише 1900 р. до чернігівського єпархіального начальства надійшло офіційне звернення. Духовна консисторія ухвалою, затвердженою 9 листопада 1900 р. владикою, визначила, що до складу благочинницької ради не можуть бути обрани священики, котрі знаходяться в близьких родинних стосунках [19]. При цьому консисторія посилалися на норму циркулярного указу Св. Синоду № 10195 від 17 грудня 1830 р., який викладав думку Державної ради, яка зробила припис про заборону працювати родичам у державних цивільних установах.

Крім благочинного і двох заступників обирали також двох кандидатів, які брали участь у засіданнях ради автоматично в разі хвороби, відпуски чи смерті дійсного члена ради. У 1886 р. Чернігівська духовна консисторія оприлюднила схвалені архієреєм «Правила для благочинницьких рад», де зазначалося, що вони керуються в роботі не лише статутом духовних консисторій, інструкціями, розпорядженнями чернігівського єпархіального начальства, а й місцевими звичаями. Благочинницькі ради вирішували цілу низьку адміністративних справ (укладання численних документів для консисторії, позиви, атестація священно-і-церковнослужителів, представлення на нагородження тощо), богослужбового і економічного характеру (збір коштів з парафій на різні потреби, нагляд за справедливим розподілом прибутків між членами причтів тощо). Благочинницька рада була уповноважена призначати стягнення на членів причта (зауваження, догана, пеня до 3 руб. на користь духовного попечительства). Можна було оскаржити рішення благочинницької ради в консисторії, але, якщо проступок підтверджувався, з порушника стягували у тричі більше [18].

У кожному окрузі священнослужителі й причетники обирали духовника, який мав користуватися повагою і якого за поданням консисторії затверджував архієрей. Також обирали або призначали слідчих. У 1867 р. в «Черниговских епархиальных известиях» єпархіальне начальство оприлюднило інструкцію для священиків, які здійснювали слідство по духовному відомству [2]. У 1889 р. Чернігівська духовна консисторія констатувала повільність вирішення судових справ у єпархії і наказала призначити в кожному благочинному окрузі слідчих по судовим справам [50]. Іноді священики ставали учасниками совісного суду, що діяв в Україні до початку 1850-х рр. [52].

Головні обов'язки благочинного – спостерігати за церквами й причтами свого округу та регулярно готували відомості про вакансії, клірові відомості з характеристикою священно-і-церковнослужителів, надзвичайні події, що відбулися на підвладній їм території. Природно, з причин корпоративної солідарності, адміністративну недбалість були випадки, коли благочинні приховували від духовних правлінь та архієрея деяку інформацію, особливо негативного характеру. Якщо про це дізнавалося керівництво єпархії, робилися зауваження. Деякі справи про недбалість благочинних доходили до Св. Синоду. Наприклад, випадок, що трапився в Чернігівській єпархії 1826 р. спричинив сувору реакцію з боку вищих церковних і імперських властей. Священик Покровської церкви с. Великої Весі Лука Шумський під час церковної служби впав у вівтарі й помер. Керівництво єпархії ініціювало дослідження цього не буденного інциденту. Виявилося, що померлий тривалий час пиячив і власне помер у церкві в нетверезому

стані. Чернігівський єпископ Лаврентій (Бакшевський) доповів Св. Синоду. Інформація дійшла до імператора Миколи I, який обурився таким випадком, про що було викладено в спеціальному указі 27 лютого 1827 р.: «Обратить особенное внимание на равнодушие, с коим епархиальное начальство глядело на поведение помянутого священника, даже умершего от нетрезвой жизни, люди, видя в пастыре вместо благочестия пример порока, теряют уважение к его сану и впадают в раскол и своевольство понятий, столь вредные благоустройству государства» [15, с. 238–239].

Св. Синод наказав архієреям, аби вони були уважними під час призначення благочинних, які мають наглядати за поведінкою священно-і-церковнослужителів, а відтак, самі мають правити за взірець. Якщо благочинний виявився не здатним сумлінно виконувати свої обов'язки, негайно його заміняти на більш гідного. Якщо трапиться грубе порушення обов'язків і зловживання, притягувати благочинного до церковного суду. Архієреїв зобов'язували попередити благочинних, аби вони не лише робили щорічні короткі звіти у вигляді відміток у клірових відомостях, а негайно доповідали про помічені проступки священно-і-церковнослужителів у сфері моралі й поведінки.

Найскладніше було виконувати паперову роботу. Так, кожного року гальмувалися подання благочинними відомостей про церкви і священнослужителів. 3 серпня 1861 р. Чернігівська духовна консисторія ухвалила постанову, згідно з якою один екземпляр метричних книг і сповідних розписів від причтів Стародубського, Глухівського, Мглинського, Конотопського, Суразького, Кролевецького, Новгород-Сіверського, Новозибківського і Борзенського повітів доставляти благочинним, а вони метричні книги з екстрактом передавили до консисторії. Причти Чернігівського, Городницького, Сосницького, Козелецького, Остерського і Ніжинського повітів мали напряму доставляти документи до консисторії [32]. На початку 1862 р. чернігівське єпархіальне начальство вкотре суворо нагадувало, що відомості треба надсилати до консисторії неодмінно не пізніше 25 січня [33]. Але зазвичай складання й направлення документів до консисторії затягувалося до середини лютого. Часто бракувало даних щодо облаштованих будинків для причту, про джерела фінансування тощо. Консисторія і канцелярія чернігівського архієрея регулярно вимагали від благочинних негайно надіслати повні відомості про свої парафії [41].

Благочинні відповідали також за становище документації у підлеглих парафіях. Крім метричних книг, найважливішим документом вважався опис церковного майна. Чернігівські архієреї, після огляду єпархії, часто вказували на незадовільний стан церковних описів, вимагали й наказували виправити недоліки [42; 45]. У 1890 р. 34 благочинних єпархії відрапортували, що парафіяльні описи справді застарілі, не містять повної інформації, особливо про зміни, що відбулися останнім часом. А 32 благочинних взагалі проігнорували наказ єпархіального начальства і на запит нічого не відповіли. З'явився новий суворий наказ благочинним щодо даної проблеми [51], яка і на далі залишалося в цілому не вирішена.

Інформацію щодо становища благочиння надсилали також представникам цивільних властей. Відношення Чернігівського губернатора до чернігівського владики 1879 р. свідчить, що благочинним і тут бракувало акуратності, бо в статистичних звітах, призначених справникам і поліцмейстерам іноді нічого не можна було розібрати [39].

Чернігівське єпархіальне начальство завжди вимагало, аби духовенство єпархії подавали прохання й звернення через благочинних, особливо, коли мова йшла про фінансові й матеріальні питання. Приміром, прохання бідних духовного звання про допомогу від Чернігівського духовного попечительства мали подавати виняткова через благочинних, з додатком усіх необхідних при цьому документів. Інакше запит лишався без відповіді попечительства [34].

Регулярний нагляд за церквами й притчами округу вимагав від благочинних неабияких фізичних і матеріальних витрат. Привидів, коли благочинному слід було екстрено відбути в котрусь парафію для розслідування протиправного випадку, завжди вистачало. За статутом духовних консисторій, якщо у благочинного в підпорядкуванні знаходилося понад 15 парафій на значній відстані, то йому призначали помічника. Чернігівський архієпископ Філарет (Гумілевський) рапортом 9 червня 1862 р. звертався до Св. Синоду з проханням про виділення коштів благочинним для поїздок по єпархії. Аж 10 квітня 1866 р. Св. Синод відповів, що коштів на такі потреби немає, але над вирішенням цієї фінансової проблеми він (Св. Синод) постійно думає [36].

У другій половині XIX ст., коли з'явився інститут загально-єпархіального з'їзду депутатів духовенства, благочинний округ став виборчою окружною дільницею. Правило існувало таке: від одного благочиння один депутат. За пропозицією єпископа Веніаміна (Биковського) Чернігівській духовній консисторії 1888 р. вирішили обирати на з'їзд депутатів духовенства 30 священнослужителів, тобто по 2 від кожного повіту Чернігівської губернії. Вибори мали проходити в благочинницьких округах і в повітових містах. Якщо в повітовому місті не було благочиння, то вибори слід було проводити у найближчому до міста благочинні. Під час виборів належало проявляти уважність і пильність, аби «в депутаты были избираемы священно-служители не только по степени образования, но и по образу жизни и нравственным качествам вполне благонадежные и достойные данного им доверия». Священики обирали депутатів особисто або через уповноважених. Після проведення виборів результати одразу передавали на затвердження вікарному єпископу. Депутатів загально-єпархіального з'їду духовенства обирали на чотири роки [48].

На початку XX ст. почали жваво й публічно обговорювати церковні реформи. У контексті «Прєдсоборного присутствія» 1905–1906 рр. архієреї викладали своє бачення реформи благочиній і благочинницьких рад. Правлячий Чернігівській єпископ Антоній (Соколов) обійшов увагою питання благочиння, але 1906 р. на сторінках «Черниговских епархиальных известий» з'явилася змістовна стаття свящ. Олександра Корнаухова, де він пропонував своє бачення реформи благочинницьких рад, які з'явилися в період Великих реформ і були покликані стати дієвим елементом самоврядування церковного життя. Автор зауважив, що від початкового замислу їхня діяльність на разі зійшла нанівець. Єдина функція, що залишалася – розгляд клірових відомостей та складання списків для нагород. Натомість, купа питань, маса з яких дрібні, що розглядалися єпархіальним начальством, цілком можливо було вирішувати на рівні благочинницьких рад.

Свящ. О. Корнаухов вважав, що є нагальна потреба реформу діяльності благочинницьких рад у Чернігівській єпархії розглянути на з'їзді духовенства єпархії. Він пропонував конкретні зміни: передати Радам такі функції, як надання дозволу на будівництво та ремонт церковних будівель вартістю до 200 руб., розгляд письмових і усних скарг членів причту на порушення прав і справедливого розподілу прибутків, втручання у справи парафії членів інших причтів, розгляд скарг парафіян на членів причту, фінансові й майнові суперечки вартістю до 100 руб., атестація священно-церковнослужителів по кліровим відомостям, право накладання покарань за проступки та стягнення штрафів до 10 руб. тощо. На думку свящ. О. Корнаухова, варто запровадити в середовищі духовенства, саме на рівні благочинницьких рад, «суд честі» [7]. Автор закликав духовенство єпархії до обговорення даного питання й прийняття єпархіальним начальством відповідних розпоряджень щодо відновлення повноцінної діяльності благочинницьких рад.

Восени 1906 р. на єпархіальному з'їзді депутатів духовенства обговорювали питання щодо виборності благочинних на окружних з'їздах терміном на 4 роки. Єпархіальний з'їзд

радо підтримав ініціативу, вважаючи її слушною. Але правлячий єпископ Антоній (Соколов) видав резолюцію про відтермінування цього рішення, посилаючись на те, що питання єпархіального управління розглядатиметься на Помісному церковному Соборі, який невдовзі буде скликаний [6].

Висновки. Таким чином, духовні правління в Чернігівській єпархії були «успадковані» з XVIII ст. Вони заповнювали повітовий рівень єпархіального адміністрування, з'єднували в єдиний ланцюг систему управління від консисторії до парафії. Імперські адміністративно-територіальні реформи останньої чверті XVIII – початку XIX ст. поставили духовні правління під загрозу ліквідації, бо реформи передбачали збільшення кількості губерній та повітів, а створення нових духовних правлінь не було передбачено ані законодавчо, ані фінансово. Тим більше духовні намісництва не вписувалися у нову систему управління. Ці церковно-єпархіальні установи були породжені козацькою епохою української церковної історії та в нових імперських реаліях виявилися зайвими. Утримувані місцевим духовенством, духовні правління існували в Чернігівській єпархії до початку 40-х рр. XIX ст., потім остаточно зникли. Церковне управління на нижчому рівні закріпилося за благочиннями.

Повіти Чернігівської губернії в церковному відношенні поділялися на кілька благочинь, у яких знаходилося від кількох до кільканадцяти парафій. Співвідношення кількості одних та інших по всяк час змінювалося. Така свобода територіального адміністрування була зумовлена, на нашу думку, тим, що фінансування цих управлінських структур здійснювалося коштом місцевого духовенства і незначні статистичні коливання в межах єпархії особливо не хвилювали Св. Синод і уряд. Утім, благочиння і безпосередньо благочинницькі ради (благочинний і два помічники), що неодмінно створювалися шляхом вибору священно-і-церковнослужителями благочинницького округу, відігравали важливу роль у структурі єпархіального управління. Вони представляли церковно-єпархіальну владу на місцях, вони здійснювали адміністрування й початкове судочинство над парафіяльними причтами, вони виконували різні організаційні обов'язки. На початку XX ст., у період революційних подій, підготовки до Помісного церковного Собору, намічалася демократизація церковного життя, що на церковній мові іменується поверненням до соборного принципу церковного управління. Відтак, у перспективі передбачалося передати благочинницьким радам більше повноважень, але не поталанило. Зміна епох диктувала інший церковний порядок денний...

Список використаних джерел

1. Выбор благочинного в одном из округов Кролевецкого уезда. *Прибавление к Черниговским епархиальным известиям (Прибавление к ЧЕИ)*. 1876. № 7. С. 208–211.
2. Державин Л. Наставление для неопытных священников при производстве следствия по духовному ведомству. *Прибавление к ЧЕИ*. 1867. № 17. С. 557–570; № 18. С. 585–606.
3. Держархів Чернігівської обл. Ф. 679. Оп. 2. Спр. 1926. Арк. 1.
4. Держархів чернігівської обл. Ф. 679. Оп. 2. Спр. 214. Арк. 1–2.
5. Держархів чернігівської обл. Ф. 679. Оп. 2. Спр. 5081. Арк. 4–11.
6. Журнал общеепархиального съезда о.о. депутатов духовенства Черниговской епархии. *Черниговские епархиальные известия (ЧЕИ)*. 1907. № 19. Приложение. С. 27.
7. Корнаухов А., свящ. Благочиннические советы. (Проект реформы). *Прибавление к ЧЕИ.* 1906. № 9. С. 296–304
8. Крещановский Н., свящ. Празднование 25-летия в должности благочинного прот. Петра Васильевича Скорины. *Прибавление к ЧЕИ*. 1889. № 23. С. 594–596.
9. Об удвоении окладов, производимых служащим в духовных консисториях, дикастериях и правлениях. 16 января 1828 г. *ПСЗРИ. Собр. 2.* Т. III. СПб., 1830. С. 29–30. (№ 1709).

10. Отчет о состоянии Черниговской епархии за 1847 г. *Держархів Чернігівської обл.* Ф. 679. Оп. 2. Спр. 4791. Арк. 11зв.–12.
11. Отчет о состоянии Черниговской епархии за 1848 г. *Держархів Чернігівської обл.* Ф. 679. Оп. 2. Спр. 4791. Арк. 21зв.
12. Отчет о состоянии Черниговской епархии за 1849 г. *Держархів Чернігівської обл.* Ф. 679. Оп. 2. Спр. 4791. Арк. 34зв.
13. Отчет о состоянии Черниговской епархии за 1850 г. *Держархів Чернігівської обл.* Ф. 679. Оп. 2. Спр. 4791. Арк. 52.
14. По прошению Черниговской епархии, Городницкого уезда, третьего благочиннического округа священнослужителей о представлении им права выбора на должность благочинных без участия причетников. 16 августа 1871 г. *Росийский* государственный исторический архив. Ф. 796. Оп. 152. Д. 1313. 1 л.
15. Полное собрание постановлений и распоряжений по ведомству православного исповедания Российской империи. Петроград, 1915. Т. 1.
16. Полонський М., свящ. Спогади священика. К., 2012. С.189–191.
17. Правила благочинницким советам Черниговской епархии. *ЧЕИ.* 1870. № 1. С. 1–7.
18. Правила благочинническим советам Черниговской епархии. *ЧЕИ.* 1886. № 5. С. 98–104.
19. Распоряжение епархиального начальства. *ЧЕИ.* 1900. № 23. С. 631–632.
20. Росийский государственный исторический архив (далі – РГИА). Ф. 796. Оп. 109. Д. 823.
21. РГИА. Ф. 796. Оп. 109. Д. 999.
22. РГИА. Ф. 796. Оп. 110. Д. 539.
23. РГИА. Ф. 796. Оп. 120. Д. 732.
24. РГИА. Ф. 796. Оп. 120. Д. 884.
25. РГИА. Ф. 796. Оп. 124. Д. 173. Л. 1–16.
26. РГИА. Ф. 796. Оп. 124. Д. 681.
27. РГИА. Ф. 796. Оп. 138. Д. 1772.
28. РГИА. Ф. 796. Оп. 141. Д. 2554.
29. РГИА. Ф. 796. Оп. 83. Д. 339. Л. 1–1 об.
30. РГИА. Ф. 796. Оп. 84. Спр. 162. Арк. 2–3.
31. Хойнацкий А. свящ. Пятидесятилетний юбилей служения в священническом сане Нежинского соборного прот. Иоанна Чернявского, 5 марта 1878 года, в Нежине. *Прибавление к ЧЕИ.* 1878. № 21. С. 261. (259–266)
32. Черниговские епархиальные известия (далі – ЧЕИ). 1861. № 12. С. 143.
33. ЧЕИ. 1862. № 1. С. 4.
34. ЧЕИ. 1863. № 13. С. 118–119.
35. ЧЕИ. 1863. № 8. С. 68.
36. ЧЕИ. 1866. № 15. С. 267–268.
37. ЧЕИ. 1868. № 1. С. 14
38. ЧЕИ. 1878. № 2. С. 40–44.
39. ЧЕИ. 1879. № 45. С. 653–654.
40. ЧЕИ. 1879. № 47. С. 688–689.
41. ЧЕИ. 1879. № 7. С. 105.
42. ЧЕИ. 1880. № 9. С. 87–90
43. ЧЕИ. 1881. № 42-43. С. 357–359.
44. ЧЕИ. 1883. № 6. С. 131–133.
45. ЧЕИ. 1883. № 8. С. 238–244.
46. ЧЕИ. 1884. № 15. С. 377–379.
47. ЧЕИ. 1885. № 4. С. 128–134.
48. ЧЕИ. 1888. № 20. С. 677–679.
49. ЧЕИ. 1888. № 5. С. 230.

50. ЧЕИ. 1889. № 11. С. 385–389.
51. ЧЕИ. 1890. № 2. С. 66–68.
52. Шандра В.С. Совісні суди в Україні (остання чверть XVIII – середина XIX ст.). К., 2011. 266 с.

References

1. Vyibor blagochinnogo v odnom iz okrugov Krolevetskogo uezda [The choice of a dean in one of the districts of the Krolevets district]. *Prybavlenye k Chernyhovskym eaparkhyalnym yzvestyiam – Addition to the Chernihiv diocesan news (Addition to the ChEY).* 1876. № 7. P. 208–211.

2. Derzhavin, L. (1867). Nastavlenie dlya neopyitnyih svyaschennikov pri proizvodstve sledstviya po duhovnomu vedomstvu [*Instructions for inexperienced priests in the investigation of the clergy*]. *Pribavlenie k ChEY – Addition to the ChEY,* 17, 557–570; 18, 585–606.

3. Derzharhiv Chernihivskoi obl. [State Archive of Chernihiv oblast]. F. 679, Op. 2. Spr. 1926. Ark. 1.

4. Derzharhiv Chernihivskoi obl. [State Archive of Chernihiv oblast]. F. 679. Op. 2. Spr. 214, ark. 1–2.

5. Derzharhiv Chernihivskoi obl. [State Archive of Chernihiv oblast]. F. 679. Op. 2. Spr. 5081. Ark. 4–11.

6. Zhurnal obscheeparhialnogo s'ezda o.o. deputatov duhovenstva Chernihovskoi eparhii. *Chernyhovskye eparkhyalnye yzvestyia – Chernihiv Diocesan News (ChEY),* 1907, 19. Appendix. 27.

7. Kornauhov, A., priest (1906). Blagochinnicheskie sovetyi. (Proekt reformyi) [Charity advice. (Reform project)]. *Pribavlenie k ChEY –Addition to the ChEY,* 9, 296–304.

8. Kreschanovskiy, N., priest (1889). Prazdnovanie 25-letiya v dolzhnosti blagochinnogo prot. Petra Vasilevicha Skorinyi [Celebration of the 25th anniversary in the position of deacon prot. Peter Vasilyevich Skorina]. *Pribavlenie k ChEY – Addition to the ChEY*, 23, 594–596.

9. Ob udvoenii okladov, proizvodimyih sluzhaschim v duhovnyih konsistoriyah, dikasteriyah i pravleniyah. 16 yanvarya 1828 g. [About doubling of the salaries made by the employee in spiritual consistories, dicasteries and boards. January 16, 1828.]. *Polnoe sobranye zakonov Rossyiskoi ymperyy – Complete collection of laws of the Russian Empire. Collection. 2.* Vol. III. SPb., 1830, 29–30 (1709).

10. Otchet o sostoyanii Chernihovskoi eparhii za 1847 g. [Report on the state of the Chernihiv diocese for 1847]. *Derzharhiv Chernihivskoi obl. – State Archives of Chernihiv region.* F. 679. Op. 2. Spr. 4791. Ark. 11 zv.–12.

11. Otchet o sostoyanii Chernihovskoi eparhii za 1848 g. [Report on the state of the Chernihiv diocese for 1848]. *Derzharhiv Chernihivskoi obl. – State Archives of Chernihiv region.* F. 679. Op. 2. Spr. 4791. Ark. 21 zv.

12. Otchet o sostoyanii Chernihovskoi eparhii za 1849 g. [Report on the state of the Chernihiv diocese for 1849]. *Derzharhiv Chernihivskoi obl. – State Archives of Chernihiv region.* F. 679. Op. 2. Spr. 4791. Ark. 34 zv.

13. Otchet o sostoyanii Chernihovskoi eparhii za 1850 g. [Report on the state of the Chernihiv diocese for 1850]. *Derzharhiv Chernihivskoi obl. – State Archives of Chernihiv region.* F. 679. Op. 2. Spr. 4791. Ark. 52.

14. Po prosheniyu Chernigovskoi eparhii, Gorodnitskogo uezda, tretego blagochinnicheskogo okruga svyaschennosluzhiteley o predstavlenii im prava vyibora na dolzhnost blagochinnyih bez uchastiya prichetnikov. 16 avgusta 1871 g. [At the request of the Chernihiv diocese, Gorodnytsia district, the third charitable district of clergy to grant them the right to choose the position of deacons without the participation of participants. August 16, 1871]. F. 796. Op. 152. D. 1313. 1 l.

15. Polnoe sobranie postanovleniy i rasporyazheniy po vedomstvu pravoslavnogo ispovedaniya Rossiyskoy imperii [Complete collection of resolutions and orders on the department of the Orthodox faith of the Russian Empire]. Petrograd, 1915. Vol. 1.

16. Polonskiy, M., priest. (2012). Spogadi svyaschenika [Memoirs of a priest]. K., 189–191.

17. Pravila blagochinnitskim sovetam Chernihovskoi eparhii [Rules for charitable councils of the Chernihiv diocese]. *ChEY*, 1870, 1, 1–7.

18. Pravila blagochinnicheskim sovetam Chernihovskoy eparhii [Rules for charitable councils of the Chernihiv diocese]. *ChEY*, 1886, 5, 98–104.

19. Rasporyazhenie eparhialnogo nachalstva [Order of the diocesan authorities]. *ChEY*, 1900, 23, 631–632.

20. Rosiyskiy gosudarstvennyiy istoricheskiy arhiv – Russian State Historical Archive (*RGIA*). F. 796. Op. 109. D. 823.

21. RGIA. F. 796. Op. 109. D. 999.

22. RGIA. F. 796. Op. 110. D. 539.

23. RGIA. F. 796. Op. 120. D. 732.

24. RGIA. F. 796. Op. 120. D. 884.

25. RGIA. F. 796. Op. 124. D. 173. L. 1–16.

26. RGIA. F. 796. Op. 124. D. 681.

27. RGIA. F. 796. Op. 138. D. 1772.

28. RGIA. F. 796. Op. 141. D. 2554.

29. RGIA. F. 796. Op. 83. D. 339. L. 1–1 ob.

30. RGIA. F. 796. Op. 84. Ref. 162. Arc. 2-3.

31. Hoynatskiy, A. Priest (1878). Pyatidesyatiletniy yubiley sluzheniya v svyaschennicheskom sane Nezhinskogo sobornogo prot. Ioanna Chernyavskogo, 5 marta 1878 goda, v Nezhine [The fiftieth anniversary of the service in the priesthood of the Nizhyn Cathedral Archpriest John of Chernyavsky, March 5, 1878, in Nizhyn]. *Pribavlenie k ChEY – Addition to CEI*, 21, 261. (259–266) [in Russian].

32. Chernigovskie eparhialnyie izvestiya (dali – *ChEY*) [Chernihiv diocesan news]. 1861, 12, 143.

33. ChEY, 1862, 1, p. 4.

34. ChEY, 1863, 13, p. 118–119.

35. ChEY, 1863, 8, p. 68.

36. ChEY, 1866,15, p. 267–268.

37. ChEY, 1868, 1, p. 14

38. ChEY, 1878, 2, p. 40–44.

39. ChEY, 1879, 45, p. 653–654.

40. ChEY, 1879, 47, p. 688–689.

41. ChEY, 1879, 7, p. 105.

42. ChEY, 1880, 9, p. 87–90

43. ChEY, 1881, 42-43, p. 357–359.

44. ChEY, 1883, 6, p. 131–133.

45. ChEY, 1883, 8, p. 238–244.

46. ChEY, 1884, 15, p. 377–379.

47. ChEY, 1885, 4, p. 128–134.

48. ChEY, 1888, 20. p. 677–679.

49. ChEY, 1888, 5, p. 230.

50. ChEY, 1889, 11, p. 385–389.

51. ChEY, 1890, 2, p. 66–68.

52. Shandra, V.S. (2011). Sovisni sudy v Ukrayini (ostannya chvert XVIII – seredina XIX st.) [Conscientious courts in Ukraine (last quarter of the XVIII – middle of the XIX century)]. K., 2011 [in Ukrainian].

УДК 94(47+57)"1906/1916":323.2

Шандра В.С.,
доктор історичних наук, професор,
старший науковий співробітник відділу історії України
XIX – початку XX ст., Інститут історії України
Національної академії наук України
(Україна, Київ), valshandra@gmail.com

ВСЕРОСІЙСЬКІ З'ЇЗДИ ОБ'ЄДНАНОГО ДВОРЯНСТВА ТА УЧАСТЬ У НИХ УПОВНОВАЖЕНИХ ВІД ЧЕРНІГІВЩИНИ (1906–1916 рр.)

DOI: 10.5281/zenodo.5652223

Йдеться про Чернігівське губернське дворянське зібрання та його участь через уповноважених у з'їздах всеросійського об'єднаного дворянства. Метою статті є вияснення їхньої позиції при обговоренні і прийнятті рішень з кардинальних питань політичного життя держави, з'ясування числа учасників кожного з 12-ти з'їздів. Зауважено, у яких з них чернігівські дворяни не поділяли і чому позиції постійної ради об'єднаного дворянства. Методологія дослідження ґрунтується на загальних принципах науковості та історизму з використанням методів соціальної історії. Встановлено, що у роботі всеросійських з'їздів об'єднаного дворянства взяли участь 22 особи. Серед них виділяються групи аристократів-землевласників та малоземельних дворян. Усі вони були місцевими громадськими діячами, очолювали земські установи, активно впроваджуючи самоврядування на повітовому і губернському рівнях. П'ять із них були депутатами Державної думи і двоє – членами Державної ради. Решта – перебували на державній службі у місцевих державних установах, за винятком Олександра Рачинського, який у 1915–1917 рр. обіймав посаду товариша міністра народної освіти. Вони підтримали провідну ідею з'їздів: збереження самодержавства, продемонстрували станову вірнопідданість і лояльність династії Романових, як гарантію власної стабільності та традиційної форми державного управління. Оскільки в обговоренні реформ уряду П.А. Столипіна ініціативу перехопили вищі сановники з урядових кіл і уповноважені від дворян центральних російських губерній, то чернігівські зайняли аполітичну, очікувальну позицію і особливою активністю не відрізнялися. Натомість вони ініціювали внесення змін до статуту об'єднаного дворянства, яке, на їхнє розуміння, повинне було відстоювати інтереси провінційного дворянства, а менше – зважати на партійні суперечки.

Ключові слова: *Всеросійське об'єднане дворянство, з'їзди об'єднаного дворянства, Чернігівське губернське дворянське зібрання.*

Shandra V.S.,
Doctor of Historical sciences, Professor,
senior research employee of Department of History
of Ukraine XIX early XX century, Institute of History of Ukraine,
National academy of Sciences of Ukraine
(Kyiv, Ukraine), valshandra@gmail.com

All-Russian Congresses of the United Nobility and the Participation of Commissioners from the Chernihivshchyna (Chernihiv Region)

There are talking about the Chernihiv Provincial Noble Assembly and its participation through the commissioners in the congresses of the All-Russian United Nobility. The purpose of the article is to find out the number of participants in each of the 12 congresses in 1906-1916 years, to clarify their position in the discussion and decision-making on cardinal issues of political life of the state. It was noticed in which of them the Chernihiv nobles did not share the positions of the permanent council of the united nobility and there were clarified the reasons of it. The research methodology is based on the general scientific principles of historicism using the methods of social history. It has been established that 22 people took part in the work of the All-Russian Congresses of the United Nobility. There were

the groups of aristocrats, landowners and landless nobles among them. All of them were local public persons, headed zemstvo institutions, actively introducing self-government at the county and provincial levels. Six of them were deputies of the State Duma and two were members of the State Council. The rest were in public service in local governments, with the exception of Olexander Rachinsky, who in 1915-1917 held the position of deputy Minister of Education. They supported the leading idea of the congresses: the preservation of autocracy, demonstrated the loyalty and devotion of the Romanov dynasty as a guarantee of their own stability and the traditional form of government. Since in the discussion of reforms by the government P.A. Stolypin initiative was seized by senior dignitaries from government circles and authorized by the nobles of the central Russian provinces, while Chernihiv took an apolitical, expectant position and did not show much activity. Instead, they initiated amendments to the statute of the united nobility, which, in their opinion, should have defended the interests of the provincial nobility, and less - to take into account party disputes.

Key words: *All-Russian United Nobility, Congresses of the United Nobility, Chernihiv Provincial Noble Assembly.*

Постановка проблеми. Революція 1905–1907 років хоча й стала потрясінням для Російської імперії, зате посприяла активізації її політичного життя. Вперше одночасно на широку арену вийшли громадські об'єднання і партії з бажанням вдосконалити відносини суспільства і держави, спрямувати діяльність вищих органів влади і управління у власних інтересах, деякі – з прагненням повалити існуючий лад або спрямувати його на з'ясування соціальних питань. До початку ХХ ст. Росія не знала політичних партій, бо самодержавна форма зумовлювала, а то й провокувала появу та діяльність таємних товариств і підпільних організацій з переважанням терористичних методів боротьби з самодержавною формою правління.

Політичні партії заявили про себе всеросійськими установчими з'їздами, укладенням програм і статутів про цілі і методи власної діяльності. Крім партійних відбувалися й інші загальноросійські з'їзди, як от: перший з'їзд земських і міських діячів у Москві 4-9 липня 1904 р. З цього часу їхні з'їзди стали скликатися настільки часто, що у листопаді 1905 р. відбувся їхній шостий з'їзд. До них додалися також всеросійські з'їзди спілки землевласників у жовтні 1905 р. На з'їзди збиралися представники промисловості, торгівлі та ремісників. Вражаючим за своєю політичною зрілістю став перший з'їзд мусульманських народів Росії 1905 року. Ліга освіти під час з'їзду у березні 1906 р. запропонувала Державній думі запровадити безкоштовну загальну початкову освіту.

Активізувалося й дворянство, яке все ще не мало органу всеросійського представництва і продовжувало діяти у задуманих Катериною ІІ ще у кінці XVIII століття рамках адміністративно-станових корпоративних організацій. Проте і йому вдалося вирватися з обмеженої самодержавством організації та висловитися про потребу загальнодержавної консолідації з власною політичною платформою. Без загального об'єднання, воно не змогло б заявити про себе як верховній владі, так і суспільству. Дворянство скористалося законом про свободу зібрань і спілок й почало готуватися до всеросійської станової згуртованості [8, с. 5]. 7 – 11 січня 1906 р. у Петербурзі відбувся з'їзд губернських і повітових предводителів дворянства, на якому обговорювалася програма умиротворення радикальних виступів і революційних суспільних настроїв. Питанню загальнодержавної консолідації дворянства найбільшу увагу приділив петербурзький історик Юрій Соловйов, який у двох монографіях з'ясував чинники, що змусили дворянство збиратися на з'їзди та проаналізував їх програмні документи [16; 17]. Теперішні російські історики також звернулися до історії цієї станово-політичної організації [2]. Проте у тих і цих дослідженнях з'ясовується, в основному, діяльність представників від дворянських зібрань внутрішніх губерній Російської імперії і мало йдеться про участь уповноважених від українських лівобережних та південних губерній. Їх чисельний склад, соціальне походження, освітній рівень та роль у прийнятті важливих політичних рішень

з’ясовано у авторській статті [20]. Метою цієї розвідки є прагнення сфокусуватися на дворянстві Чернігівської губернії аби виявити його місце у всеросійському об’єднанні. Джерелами цього дослідження стали документи і матеріали дворянських з’їздів, підготовлені до видання А.П. Кореліним [10].

Ідея об’єднати дворянство у всеросійському масштабі належала князю Петру Трубецькому, московському губернському предводителю дворянства, херсонському і таврійському землевласнику, яку він не раз висловлював на нарадах (1896–1906 рр.) у справах дворянського стану [15, с. 6]. Під час скликання першого дворянського з’їзду ініціативу перехопили курський, пензенський і тамбовський губернські предводителі і перенесли засідання з Москви до Санкт-Петербурга. Підтримку з’їзду висловили 27 губернських дворянських зібрань, серед яких Чернігівське, Катеринославське, Полтавське, Таврійське, Харківське і Херсонське [8, с. 9]. У березні 1906 р. чернігівські дворяни на надзвичайному зібранні піддержали ідею з’їздів російського дворянства з обранням делегатів кожною губернією. А також висловилися за те, аби губернський предводитель, князь Василь Голіцин представляв їхні інтереси на всеросійському з’їзді. Крім нього по одному делегатові мали обрати 15 повітових зібрань. Вразі ті не відбулися б, то делегатами ставали повітові предводителі. Тож на перший з’їзд мали поїхати від Городнянського повіту М.Д. Корвольсько-Гриневський, від Новозибківського – П.О. Аболешев, Кролевецького – І.Т. Соломко, Новгород-Сіверського – В.С. Псьол, Конотопського – О.К. Рачинський, Суражського – М.А. Іскрицький, Глухівського – М.П. Маркович, Ніжинського – Н.Т. Озеровський. У решти повітах зібрання не скликалися, то уповноваженими стали предводителі дворянства: Сосницького – В.О. Мусін-Пушкін, Борзнянського – М.В. Кочубей, Козелецького – Б.І. Кринський, Мглинського – А.М. Скаржинський [19, с. 8–9]. Однак, участь у засіданнях з’їзду взяли лише кілька осіб.

На перший всеросійський з’їзд дворяни зібралися у травні 1906 р. з уповноваженими від 29 дворянських корпорацій. Із кожним наступним з’їздом їх чисельність лише зростала. Серед учасників з’їзду питання, чим є об’єднане дворянство – партією чи громадською організацією – ставилося не раз [11, с. 6,333; 13, с. 434]. Один з найактивніших представників чернігівського дворянства, граф Володимир Мусін-Пушкін був переконаний, що дворянству слід називатися політичною партією, про що свідчить його статут та постійна рада. Остання мусить визначитися, чи є вона виконавчим органом, а чи центральним комітетом, як це було властиво політичним партіям [11, с. 333]. Це, однак, не заважало дворянству виявляти лояльність до правлячої династії й особисто до імператора та висловлювати вірнопідданські почуття на кожному з’їзді, укладаючи адреси на підтримку Миколи ІІ [11, с. 333, 338, 412, 418, 420].

Статут, як документ для окреслення повноважень і меж діяльності об’єднаного дворянства, відразу став каменем спотикання. На одному із засідань чернігівський предводитель дворянства висловився, що для нього «Государь был всегда выше всякого высшего правительства». Його позицію підтримав представник суразького дворянства Георгій Булацель, який уважав, що крім подання імператорові адреса, слід добиватися якщо не щотижневої, то щомісячної аудієнції [11, с.131]. Натомість така позиція була засуджена іншими уповноваженими, які вважали, що постійна рада покликана захищати місцеві потреби дворянства, і найперше його приватновласницькі інтереси [11, с. 412, 418, 422] і, що важливо, не лише апелювати до верховної влади, а й перейматися діяльністю дворянства на місцях[11, с. 54]. Тим більше, що правовою основою дворянської організації ставав маніфест 17 жовтня 1905 р. 28 березня 1907 р. чернігівські уповноважені разом із смоленськими не згодилися з статутом об’єднаного дворянства й наполягали на новій його редакції з уточненням повноважень з’їзду.

Під час обговорення заходів для припинення селянських виступів на першому з’їзді було визнано, що спричиняло їх селянське малоземелля. Болеслав Кринський, беззмінний

предводитель козелецького дворянства з 1906 р., запропонував створити місцеві комітети, які б спеціально напрацьовували заходи для збільшенням селянського землеволодіння. Це питанням він вивчав за дорученням чернігівського губернатора як губернський і повітовий земський гласний. Небезінтересні були його спостереження, як от: аграрні безпорядки були притаманні тим селянам, котрі перебували в общині, а це центральні губернії Росії. Там, де пануючим було подвірне землеволодіння, їх практично не спостерігалося [11, с. 47, 49, 90]. Три інші депутати – Павло Абалешев, Микола Маркович і Василь Ханенко увійшли до з'їздівської групи, яка підтримувала вихід селян з общини, їх переселення на нові землі та сприяння держави у купівлі їм землі. Важливим було для Чернігівщини й залучення селян до праці на фабриках і заводах та до розвитку місцевих промислів. І все таки найбільш обговорюваними були питання примусового відчуження поміщицької землі на користь селян, яке Б.І. Кринський не підтримав, бо не уважав його дієвим засобом забезпечення їх землею [11, с. 93, 153].

Разом з тим при обговоренні змісту адресу Миколі ІІ, Болеслав Кринський уважав, що його текст слід доповнити програмою виходу з кризи, зокрема участю держави у зменшенні селянського безземелля. Більше того, вказував, що і дворяни мусять взяти на себе турботу про селян. Георгій Шечков, путивльський предводитель дворянства, а незабаром депутат ІІІ і IV Державної думи, запропонував внести у текст адресу імператору про підтримку дворянством маніфесту 17 жовтня [17, с. 217]. Тоді ж чернігівські представники підтримали заяву, у якій йшлося про ширше залучення до з'їздів дворянських депутатів аби можна було говорити про створення загальної дворянської організації, аби від її імені висловлюватися у питаннях державної ваги. А також долучилися й до особливої думки предводителів дворянства і уповноважених дворянських зібрань з аграрного питання [11, с. 93, 152–154].

На другий з'їзд у листопаді 1906 р. чернігівський губернський предводитель дворянства Василь Голіцин не прибув, про що повідомив постійну раду телеграмою [11, с. 156]. Це стало однією з причин, чому чернігівці не брали активної участі у роботі його засідань, не зважаючи на обговорення закону про вибори та про піднесення добробуту селян.

На третьому з'їзді, котрий відбувався 27 березня – 2 квітня 1907 р., участь депутатів від чернігівського дворянства також не можна уважати активною. Як не можна і стверджувати, що вони не пропонували виходу з політичної кризи. Володимир Мусін-Пушкін робив зауваження виступаючим, коли вони називали «противниками» ті дворянські зібрання, які не підтримали з'їзд [11, с. 391]. Його, як активного громадського діяча, було обрано до робочої комісії з реформи місцевого управління [11, с. 319]. При обговоренні діяльності Селянського банку В.О.Мусін-Пушкін не схвалив пропозицій його злиття з Дворянським, вважаючи, що таке об'єднання зашкодить дворянським інтересам [11, с. 484, 501].

На цьому ж з'їзді була запропонована розкладка внесків від дворянських зібрань, які увійшли до складу об'єднаного дворянства. Спираючись на дані Дворянського банку було з'ясовано кількість землі, що належала дворянам кожної губернії, а від її розмірів встановлювалася сума внеску. У Чернігівській губернії дворяни володіли 757431десятинами, що вплинуло на розмір щорічного внеску у 510 руб. [11, с. 529, 888].

12 березня 1908 р. при обговоренні судової реформи на четвертому з'їзді, проект якої подав на розгляд Державної ради міністр юстиції, взяв участь Болеслав Кринський. На його переконання, а він був професійним правником, від обрання суддів варто відмовитися, оскільки основними принципами правосуддя є їх незмінність і незалежність, а виборність порушує їх самостійність. Не підтримав він і призначення на посаду мирового судді, так як той крім фахових знань мусить орієнтуватися і у місцевих звичаях, зокрема малоросійських, котрі панують у селянському середовищі. До того ж, він висловився за обов'язкове збереження волосного суду для розгляду дрібних правопорушень. Мирові судді ж мусять з'ясовувати більш

поважні справи [11, с. 651]. Інший чернігівець, Василь Голіцин узяв участь у обговоренні проекту реформи місцевого врядування і підписав загальні зауваження на її проект [11, с. 796, 829, 865].

П'ятий з'їзд, що відбувався 17–23 лютого 1909 р., мав з'ясувати кілька важливих питань, серед яких оподаткування нерухомості в 4% благодійного внеску при продажі дворянських земель. У його обговоренні взяв участь чернігівський повітовий предводитель дворянства Григорій Глібов, котрий був членом Державної думи від землевласників губернії. Він повідомив, що при обговоренні цього питання на губернському дворянському зібранні, більшість не підтримала такої пропозиції. Йому ж довелося опрацювати документи з канцелярії міністра внутрішніх справ про пониження дворянського земельного цензу [12, с. 38–39, 318–319]. Він позитивно висловився про збереження посади повітового предводителя дворянства при здійсненні реформи місцевого врядування [12, с. 95].

У роботі шостого з'їзду (14–20 березня 1910 р.) участь Григорія Глібова була активною, зокрема при обговоренні питань народної освіти та об'єднання Дворянського і Селянського банків. На його переконання, освіта мусить здійснюватися одночасно з вихованням, особливо у молодших класах, до якого слід активніше залучати знання з історії. Із інтересом був сприйнятий наведений ним випадок, за яким він спостерігав, перебуваючи у Швейцарії на відпочинку. Учитель зупинив погромників шоколадної фабрики, звернувшись до натовпу із закликом, що не цього він навчав їх у школі.

Беручи участь у дебатах, Г.М. Глібов вказав на кончу потребу залучати жінок до справи народної освіти і не лише як учительок, а і як учениць. Це важливо з огляду на те, що у Чернігівській і Полтавській губерніях традиційно мати у сім'ях відіграє досить поважну роль. Що варто підтримати прагнення дівчат, котрі, закінчивши духовні училища, хочуть самовіддано і можуть працювати у народній школі. Зацікавлено сприйнялася з'їздом його ідея, аби дворянські і земські стипендіати після закінчення навчання і облаштування на службі, повертали кошти, які вони отримали від дворянських і земських зібрань на навчання в гімназіях і університетах. Як і зауваження, що молоді люди, незважаючи на партійність, мусять бути вірнопідданими та відповідальними перед своєю державою [12, с. 597–598]. Активна участь в обговоренні освітніх питань сприяла обранню його до складу з'їздівської комісії з вироблення тесту рішення щодо реформування освіти [12, с. 374–375, 379]. З приводу об'єднання банків, то Григорій Глібов висловився категорично проти, оскільки власний капітал Дворянського банку складав 70 млн, а Селянського – лише 10 млн рублів [12, с. 388]. На сьомому з'їзді (9–15 лютого 1911 р.) було піднято питання про мову викладання у школах. Григорій Глібов посилався на дані перепису, здійсненого за програмою статиста Миколи Тройницького. Згідно з його даними у великих містах у школах навчалося багато «інородців». І якби йшлося про запровадження навчання усіма їхніми мовами, то місто б мало по 400 «інородських» шкіл [13, с. 10]. На такому невдалому прикладі чернігівський уповноважений дворянства висловився за відмову здійснювати навчання рідними мовами у школах з компактно проживаючими неросійськими спільнотами. Відкинувши цю проблему як абсурдну, ним нічого не було запропоновано на з'ясування мовного питання, як гарантії успішного шкільного навчання.

Після сьомого з'їзду відбулося чергове травневе зібрання чернігівських дворян, на якому було поставлене питання про його подальшу участь у всеросійських з'їздах. Частина присутніх, зокрема М.М. Могилянський, висловився, що дворяни мусять зберігати притаманні їм цінності, не повинні принижуватися і не вимагати від держави захисту лише власних, вузько станових інтересів [7, с. 20]. Тоді ж на зібранні постановили наполягати на з'їзді об'єднаного дворянства змінити редакцію його статуту, навіть вдаватися при цьому до ультимативної форми. Більше того, чернігівське дворянство підтвердило власну позицію, що воно не бажає морально

відповідати за політичну гру, яку без права висловлювати думку всього дворянства, веде постійна рада об'єднаного дворянства. За підтримку такого рішення висловився Микола Максимовський, депутат від суразького повітового дворянства. Його підтримав Болеслав Кринський, який уважав, що постійна рада узурпувала владу і перемінити ситуацію можна лише вдосконаленням статуту об'єднаного дворянства. Подібну думку висловив і суразький предводитель дворянства Михайло Іскрицький. Петро Ге, син відомого художника М.М. Ге, член дворянського зібрання, наполягав на укладенні чітких директив уповноваженим аби вони могли яскраво заявити про позицію чернігівського дворянства на з'їзді. Сам він став чернігівським дворянином внаслідок одруження 1880 р. з Катериною, дочкою Петра Івановича Забіли, що мав у Борзнянському повіті спадкові і набуті землі [4, с. 383].

Інший дворянин Микола Савицький запропонував не менш кардинальний захід, аби рішення з'їздів передавалися на схвалення губернських дворянських зібрань [7, с. 21]. Оригінальною була й пропозиція графа Володимира Мусіна-Пушкіна: слід змусити з'їзди самостійно з'ясовувати справи, а не передавати їх на розгляд постійної ради. Що необхідно змусити її діяти від імені з'їзду, якому вона має підпорядковуватися. Необхідно потурбуватися аби інші губернські дворянські зібрання імперії підтримали чернігівське й для цього його уповноважені мусять вимагати доповнення статуту новими конкретними пропозиціями. Олександру Рачинському, як губернському предводителю і члену ради, доручалося провести переговори з іншими губернськими предводителями дворянства [7, с. 22–23].

На завершення обговорення було прийнято рішення про участь чернігівського дворянства в загальноросійській дворянській організації з продовженням виділення 510 руб. на витрати ради. А також ухвалу про те, що членами ради і з'їзду можуть бути лише дворяни, обрані дворянськими зібраннями [7, с. 139]. 10 листопада 1911 р. чернігівський предводитель дворянства Олександр Рачинський, виконуючи рішення надзвичайного зібрання, звернувся до постійної ради об'єднаного дворянства про подальше перебування чернігівських дворян в цій організації лише при умові внесення змін і доповнень до її статуту.

Зміни і доповнення були такими: 1. Членами ради і з'їзду можуть бути лише дворяни, обрані губернськими дворянськими зібраннями. 2. Губернські предводителі мають бути членами не лише з'їзду, але і його постійної ради. 3. Кооптація членів не допускається ні на з'їздах, ні на раді. 4. Рада повинна стати виконавчим органом з'їзду з обов'язком готувати справи для доповідей, виконувати постанови з'їзду. 5. Голосування здійснювати не по «губерніях», а «поголовно» [13, с. 536–537].

На губернському зібранні 13 лютого 1912 р. О.К. Рачинський відзвітував про результати переговорів з іншими предводителями. До обговорення підключилися чотири губернські предводителі: бессарабський, харківський, нижньоновгородський і естляндський. Із них лише перший і останній підтримали пропозицію чернігівського зібрання [7, с. 140]. Натомість, актуалізувалося питання про чисельність уповноважених та про форму голосування: «поголовну» та від «губерній». Для визначення числа уповноважених варто було повернутися до кількості землі у приватній власності дворян. Внаслідок, було прийнято за необхідне відстоювати на з'їзді по-губернське голосування [7, с. 140].

На восьмому з'їзді (5-11 березня 1912 р.) уповноважений від чернігівського дворянства Олександр Рачинський вкотре підняв питання про статус учасників з'їзду. На його переконання, ними можуть бути лише виборні особи від губернських корпорацій. Аргументував він це тим, що лише їх було наділено правом висловлювати позицію місцевого дворянства [13, с.332–333]. Цю думку у кількох виступах гаряче підтримав Петро Ге [13, с. 335, 338, 350]. Вимоги чернігівського дворянства позбавити постійну раду права кооптації і звернень за власною ініціативою до уряду були розкритиковані її керівництвом, зокрема й щодо позбавлення права

звертатися до імператора і голови Ради міністрів. І все таки, побоюючись розколу, постійна рада умовила з'їзд внести деякі поправки до статуту, роблячи поступки чернігівському дворянству [1, с. 201–203].

Дев'ятий з'їзд (3–9 травня 1913 р.) повернувся до питання про критерії присвоєння дворянського звання. Пропонувалося брати до уваги не лише шляхетне походження, кількість землі у приватній власності та тривалість володіння нею, а більше орієнтуватися на активну громадську і соціальну діяльність для розвитку краю тих, хто претендує на це звання. Цього разу питання було відкладено з пропозицією обговорити його на губернських зібраннях. Хоча воно ставилося чернігівським губернським зібранням не раз, починаючи від 1908 р., і вносилося в порядок денний з таким формулюванням: «Об установлении особого порядка пожалования дворянства за полезную на местах деятельность, связанную с земледелием». Пропонувалося звання дворянина надавати особі іншого станового походження, якщо вона тривалий час проживає в краї, культурно розвинута, має авторитетне службове і громадське становище, не сповідує іудаїзм. Крім того, слід було мати й інші, притаманні дворянству якості, зокрема володіти нерухомою власністю впродовж десяти років, розмір якої визначено майновим цензом для Чернігівської губернії. При подальшому обговоренні були уточнені вимоги, зокрема, рівень освіти не нижче середньої, належність до родин з 20-ти річним володінням маєтностями з цінністю для стягнення дворянських зборів не менше 30 тисяч рублів. Враховувалося чи стали претенденти поважними людьми і чи набули авторитет службовою чи громадською діяльністю [18, с. 75–76].

На дев'ятому з'їзді як своєчасне було з'ясування порушення громадського спокою, котре проявлялося у хуліганстві серед молоді, наявність якого свідчила про неповагу до закону не лише у її середовищі, а й у середовищі вищої адміністрації, яка мусила б бути прикладом у сповідуванні і дотриманні верховенства права. Загальний інтерес викликало питання й про земське обкладання, розміри якого суттєво зросли від 3% до 13% [9, с. 114]. Однак, участь чернігівських представників була мінімальною. Один М.О. Максимовський взяв участь у дебатах, та й то незначну.

На десятому з'їзді (2–5 березня 1914 р.) також було піднято цілу низку актуальних для місцевого дворянства питань, зокрема потребу ліквідації бездоріжжя, яке шкодить дворянським господарствам. Маєтки боляче реагували на відхід закордон робочої сили, на зростання тарифу за перевезення робітників на внутрішньому ринку. Йшлося й про зміцнення земських фінансів, хоча би за рахунок збуту сільськогосподарської продукції. Однак чернігівські дворяни участі в обговоренні практично не брали. Одинадцятий з'їзд уповноважених дворянських зібрань (10–14 березня 1915 р.) об'єднав 39 губерній і відбувався уже в Петрограді. Сучасники вказували, що з'їзд був багатолюдним, бо до об'єднання повернулися дворяни кількох губерній, які раніше мали іншу точку зору на політичні питання й не поділяли позиції його постійної ради. На цьому з'їзді виступав граф Мусін-Пушкін, промову якого Володимир Пуришкевич оцінив як слушну [5, с. 350, 351], маючи на увазі спроби з'їзду застерегти імператора від впливу «темних сил». Найбільше уваги на з'їзді приділялося довірі суспільства до верховної влади і уряду, яка серйозно похитнулася у найширших громадських колах. Причини були різні, але найбільше це спричинила одіозна постать Григорія Распутіна.

У обговоренні інших питань уповноважені від чернігівського дворянства участі не брали. Їхню позицію Володимир Мусін-Пушкін пояснив тим, що у такий спосіб дворянство протестувало проти політичного партійного тиску, котрий запанував на останніх з'їздах [9, с. 690]. Чернігівські зібрання депутатів і предводителів дворянства наполягали на тому, що дворянські з'їзди мусять відображати і враховувати настрої губернських дворянських зібрань і

становище на місцях. Тоді як постійна рада почала запрошувати на з'їзди політичних промовців, які не належали до жодної губернської дворянської корпорації [9, с. 705–706].

Останній, дванадцятий з'їзд (27 листопада-3 грудня 1916 р.) прагнув з'ясувати ставлення дворянства до листа голови його постійної ради Ананія Петровича Струкова. Той звертався до уряду з пропозицією «збереження непорушності основ існуючого ладу» [9, с. 854]. Чернігівське дворянство не поділяло його спрямованості. Володимир Мусін-Пушкін опротестував спробу більшості насильно нав'язати резолюцію без обговорення її дворянами Чернігівської губернії [9, с. 670, 689]. Як наслідок, уповноважений дворянства від Харківської губернії Д.М. Кованько звинуватив чернігівців у неодноразових спробах залякувати з'їзди припиненням участі у його засіданнях. Його підтримав уповноважений дворянства Саратовської губернії Ераст Ісеєв, який також уважав, що у комітетах можуть працювати запрошені фахівці, але вони в жодному разі не можуть представляти інтереси губернського дворянства [9, с. 711, 712]. На наступному засіданні – 1 грудня 1916 р. – дворянські уповноважені приступили до постатейного обговорення нового статуту об'єднаного дворянства. І знову розгорілася дискусія з приводу участі у засіданнях запрошених і кооптованих. Цього разу з обґрунтуванням позиції чернігівського дворянства виступив Петро Ге. На його переконання, слід зберігати інститут дворянської кооптації і не підміняти його інститутом експертів [9, с. 719]. Чернігівські уповноважені тоді ж підтримали пропозицію про проведення з'їздів у Москві, а не у Петрограді, оскільки до другої столиці їм було добиратися куди зручніше [9, с. 725,788].

Володимир Мусін-Пушкін і Петро Ге запропонували піднести значення губернських дворянських зібрань тим, щоб вони самі будуть встановлювати кворум уповноважених для участі у засіданнях з'їзду [9, с. 745, 746, 794]. Більше того, Мусін-Пушкін знову вказав, що чернігівське дворянське зібрання ще напередодні з'їзду, 15 жовтня, постановило вимагати змін статуту аби «ліквідувати вузькопартійну політичну роль об'єднаного дворянства, яке не враховує справжні настрої на місцях» [9, с. 795].

Висновки. Двадцять дві особи як уповноважені чернігівського дворянства взяли участь у роботі всеросійських з'їздів об'єднаного дворянства. Якщо спиратися на чисельність дворянства в Чернігівській губернії згідно перепису 1897 р., а це 11364 особи [14, с.36], то це було досить незначне представництво. Більшість соціально активних дворян віддали перевагу земській діяльності, серед яких для прикладу назвемо І.Т.Соломка, який тривалий час був головою Кролевецького земського зібрання [6, с. 91, 143].

Що являв собою цей чисельно незначний соціальний прошарок дворянської еліти губернського рівня? Більшість із них були позапартійними. Серед них насамперед виділяється група аристократів-землевласників, які володіли достатньо великими – понад 5 тис. десятин, за винятком Василя Петровича Кочубея, у власності якого перебувало 8,5 тис. десятин [21, с. 117], інші володіли незначними розмірами земель. І ті, і ті віддавали перевагу господарюванню у власних маєтках. Вони ж стали місцевими громадськими діячами, очолювали земські установи, активно впроваджуючи самоврядування на повітовому і губернському рівнях. Кожен із них обіймав почесні посади членів училищних рад і сприяв освіті матеріальними коштами. П'ять із них були депутатами Державної думи і двоє – членами Державної ради. Решта уповноважених як малоземельні або й безземельні дворяни перебували на державній службі. Вони були чиновниками місцевих державних установ, за винятком Олександра Рачинського, який у 1915–1917 рр. обіймав посаду товариша міністра народної освіти. Всі вони отримали якісну освіту, якщо не вищу, то середню. Впадає в око, що вісім із них закінчили юридичні факультети провідних університетів, а значить могли відстоювати як власні станові інтереси, так і захищати права власності. Вони підтримали провідну ідею з'їздів: збереження самодержавства, продемонстрували станову вірнопідданість і лояльність династії Романових, як гарантію власної

стабільності і традиційної форми державного управління. Чернігівські депутати прагнули, щоб всеросійське дворянське об'єднання менше переймалося політикою загальнодержавного значення, а більше – відстоюванням місцевих інтересів дворянських корпорацій. Разом з тим, вони не брали участі в обговоренні реформи місцевого управління, судової реформи, інших проектів, які ініціював уряд П.А. Столипіна. Натомість вони ініціювали внесення змін до статуту об'єднаного дворянства, яке повинне було відстоювати інтереси провінційного дворянства, а менше – зважати на партійні суперечки. Оскільки ініціативу перехопили вищі сановники з урядових кіл та уповноважені від дворян центральних російських губерній, то чернігівські зайняли аполітичну очікувальну позицію і не відрізнялися особливою активністю.

Список використаних джерел

1. Аврех А.Я. Царизм накануне свержения. Москва: «Наука», 1989. 257 с.
2. Баринова Е.П. Власть и поместное дворянство России в начале XX века. Самара: Самарский у-т, 2002. 364 с.
3. Бибин М.А. Дворянство накануне падения царизма в России. Саранск: Саран. кооп. ин-т МУПК, 2000. 268 с.
4. Ге Николай Николаевич. Мир художника. Письма. Статьи. Критика. Воспоминания современников / Сост. Н.Ю. Зограф. Москва: Искусство, 1978. 399 с.
5. Житие блудного старца Гришки Распутина. Москва: Товарищество «Возрождение», 1991. 542 с.
6. Журналы Кролевецкого уездного земского собрания 1912 г. Чернигов: Тип. губернского земства, 1913. 560 с.
7. Журналы Черниговского очередного губернского собрания дворянства в мае 1911 г. Чернигов: Тип. губернского земства, 1913. 162 с.
8. Записка совета объединённых дворянских обществ об условиях возникновения и деятельности объединённого дворянства. – Санкт-Петербург, 1907. 53 с.
9. Объединенное дворянство: Съезды уполномоченных губернских дворянских обществ. 1906-1916: [в 3-х т.]. Сост. А.П.Корелин. Москва, РОССПЭН, 2002. Т.3: 1913-1916. 912 с.
10. Объединенное дворянство. Съезды уполномоченных губернских дворянских обществ 1906–1916: [в 3-х т.]. Сост. А. П. Корелин. – Москва: РОССПЭН, 2001–2002.
11. Объединённое дворянство. Съезды уполномоченных губернских дворянских обществ 1906–1916: [в 3-х т.]. Сост. А.П.Корелин. Москва: РОССПЭН, 2001. Т. 1: 1906–1908. 926 с.
12. Объединённое дворянство. Съезды уполномоченных губернских дворянских обществ. 1906–1916: [в 3-х т.] Сост. А. П. Корелин. Москва, 2001. Т.2. Кн. 1 (1909–1910). 679 с.
13. Объединённое дворянство. Съезды уполномоченных губернских дворянских обществ. 1906–1916: [в 3-х т.] Сост. А. П. Корелин. Москва, 2001. Т.2. Кн. 2 (1911–1912). 608 с.
14. Первая всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г./ Под. ред. Н.А.Тройницкого. Т.48: Черниговская губерния. Санкт-Петербург, 1905. 378 с.
15. Предисловие // Объединённое дворянство. Съезды уполномоченных губернских дворянських обществ 1906–1916: [в 3-х т.]. Сост. А. П. Корелин. Москва: РОССПЭН, 2001. Т. 1: 1906-1908. С.5–26.
16. Соловьев Ю.Б. Самодержавие и дворянство в 1907–1914 гг. Ленинград: «Наука». Ленинградское отделение, 1990. 270 с.
17. Соловьев Ю.Б. Самодержавие и дворянство в 1905–1907 гг. / Под. ред. В.Н.Гинева. Ленинград: «Наука». Ленинградское отделение, 1981. 257 с.
18. Черниговского губернского предводителя дворянства губернскому собранию дворянства доклады. Чернигов: Тип. губернского правления, 1914.152 с.
19. Черниговского губернского предводителя дворянства губернскому собранию доклады. – Чернигов: Тип. губернского правления, 1908. 177 с.

20. Шандра В.С. Участь у всеросійських дворянських з'їздах уповноважених від «українських» дворянських зібрань: персональна характеристика. *Проблеми історії України XIX – початок XX ст.* 2018. Вип. 28. С. 141–156.

21. Реброва Н. Штрихи до портрета голови Глухівських повітових земських зборів Василя Петровича Кочубея. *Сіверянський літопис.* 2015. № 1. С. 117–120.

References

1. Avreh, A.Ja. (1989). Carizm nakanune sverzhenija [Tsarism on the eve of the overthrow]. Moskva: Nauka [in Russian].

2. Barinova, E.P. (2002). Vlast' i pomestnoe dvorjanstvo Rossii v nachale XX veka. [Power and local nobility of Russia at the beginning of the twentieth century]. Samara: Samarskij u-t [in Russian].

3. Bibin, M.A. (2000). Dvorjanstvo nakanune padenija carizma v Rossii [Nobility on the eve of the fall of tsarism in Russia]. Saransk: Saran. koop. in-t MUPK, 2000 [in Russian].

4. Ge Nikolaj Nikolaevich. Mir hudozhnika. Pis'ma. Stat'i. Kritika. Vospominanija sovremennikov / Sost. N.Ju. Zograf (1978) [Ge Nikolay Nikolaevich. The world of the artist. Letters. Articles. Criticism. Memoirs of Contemporaries/ Comp. N.Yu. Zograf] Moskva: Iskusstvo [in Russian]. .

5. Zhitie bludnogo starca Grishki Rasputina (1991) [Life of the prodigal elder Grishka Rasputin]. Moskva: Tovarishhestvo «Vozrozhdenie» [in Russian].

6. Zhurnaly Kroleveckogo uezdnogo zemskogo sobranija 1912 g. (1913) [Magazines of the Krolevets district zemstvo assembly in 1912] Chernigov: Tip.gubernskogo zemstva [in Russian].

7. Zhurnaly Chernigovskogo ocherednogo gubernskogo sobranija dvorjanstva v mae 1911 g. (1913) Chernigov: Tip.gubernskogo zemstva [in Russian].

8. Zapiska soveta ob'edinjonnyh dvorjanskih obshhestv ob uslovijah vozniknovenija i dejatel'nosti ob'edinjonnogo dvorjanstva (1907) [Note of the Council of the United Noble Societies on the conditions for the emergence and activities of the United Nobility]. Sankt-Peterburg [in Russian].

9. Korelin, A.P. (Ed.) (2002). Ob'edinennoe dvorjanstvo: S'ezdy upolnomochennyh gubernskih dvorjanskih obshhestv. 1906–1916. V 3 tt. [United nobility: Congresses of authorized provincial noble societies. 1906–1916. Vols.1–3] Moskva, ROSSPJeN, 2002. T.3: 1913–1916 [in Russian].

10. Korelin, A.P. (Ed.) (2001–2002). Ob'edinennoe dvorjanstvo. S'ezdy upolnomochennyh gubernskih dvorjanskih obshhestv 1906–1916. V 3 tt. [United nobility. Congresses of authorized provincial noble societies 1906–1916. Vols.1-3]. Moskva: ROSSPJeN [in Russian].

11. Korelin, A.P. (Ed.) (2001). Ob'edinjonnoe dvorjanstvo. S'ezdy upolnomochennyh gubernskih dvorjanskih obshhestv 1906–1916. V 3 tt. [United nobility. Congresses of authorized provincial noble societies 1906–1916. Vols.1-3]. Moskva: ROSSPJeN T. 1: 1906–1908 [in Russian].

12. Korelin, A.P. (Ed.) (2001). Ob'edinjonnoe dvorjanstvo. S'ezdy upolnomochennyh gubernskih dvorjanskih obshhestv. 1906–1916. V 3 tt. [United nobility. Congresses of authorized provincial noble societies. 1906–1916. Vols.1-3]. Moskva, T.2. Kn. 1 (1909–1910) [in Russian].

13. Korelin, A.P. (Ed.) (2001). Ob'edinjonnoe dvorjanstvo. S'ezdy upolnomochennyh gubernskih dvorjanskih obshhestv. 1906–1916. V 3 tt.[United nobility. Congresses of authorized provincial noble societies. 1906–1916. Vols.1-3]. Moskva, T.2. Kn. 2 (1911–1912) [in Russian].

14. Pervaja vseobshhaja perepis' naselenija Rossijskoj imperii 1897 g./ Pod. red. N.A.Trojnickogo. T.48: Chernigovskaja gubernija. [The first general census of the population of the Russian Empire in 1897 / Under. ed. N.A. Troinitsky. T.48: Chernigov province]. Sankt-Peterburg, 1905. [in Russian]

15. Predislovie. Ob'edinjonnoe dvorjanstvo. S'ezdy upolnomochennyh gubernskih dvorjans'kih obshhestv 1906–1916 (2001). [Foreword // United nobility. Congresses of authorized provincial noble societies 1906–1916] Moskva: ROSSPJeN, 2001. T. 1: 1906–1908. P. 5–26 [in Russian].

16. Solov'ev, Ju. B. (1990). Samoderzhavie i dvorjanstvo v 1907–1914 gg. Autocracy and nobility in 1907–1914 [Autocracy and nobility in 1907–1914] Leningrad: "Nauka". Leningradskoe otdelenie [in Russian].

17. Solov'ev, Ju.B. Samoderzhavie i dvorjanstvo v 1905–1907 gg./ Pod. red. V.N.Gineva [Autocracy and nobility in 1905–1907] Leningrad: “Nauka”. Leningradskoe otdelenie, 1981 [in Russian].

18. Chernigovskogo gubernskogo predvoditelja dvorjanstva gubernskomu sobraniju dvorjanstva doklady (1914). [Chernigov provincial marshal of the nobility reports to the provincial assembly of the nobility] Chernigov: Tip. gubernskogo pravlenija [in Russian].

19. Chernigovskogo gubernskogo predvoditelja dvorjanstva gubernskomu sobraniju doklady (1908). [Chernigov provincial marshal of the nobility reports to the provincial assembly] Chernigov: Tip. gubernskogo pravlenija [in Russian].

20. Shandra, V.S. (2018). Uchast' u vserosijs'kykh dvorians'kykh z'izdakh upovnovazhenykh vid “ukrainskykh” dvorians'kykh zibran': personal'na kharakterystyka [The fate of the All-Russian noble families of the most important types of the “Ukrainian” noble families: personal characteristics]. *Problemy istorii Ukrainy XIX – pochatok XX st. – Problems of the history of Ukraine in the XIX – early XX centuries*, 28, 141–156 [in Ukrainian].

21. Rebrova, N. (2015). Shtrykhy do portreta holovy Hlukhivs'kykh povitovykh zems'kykh zboriv Vasylia Petrovycha Kochubeia [Strokes to the portrait of the head of the Glukhivsky povitovyh zborivs of Vasil Petrovich Kochubei]. *Siveryans'kyj litopys – Siveryansky chronicle*, 1, 117–120 [in Ukrainian].

Список скорочень

ДРІДУ НАДУ – Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

НАДС – Національне агентство України з питань державної служби;

НАН України – Національна академія наук України;

НАПрН України – Національна академія правових наук України;

ІІУ НАН України – Інститут історії України Національної академії наук України;

ІЗ ВРУ – Інститут законодавства Верховної ради України;

НАДУ – Національна академія державного управління при Президентові України;

НУЧК імені Т.Г. Шевченка – Національний університет «Чернігівський колегіум» імені Т.Г. Шевченка;

НУЧП – Національний університет «Чернігівська політехніка»;

ОРІДУ НАДУ – Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

СЦПО – Сіверський центр післядипломної освіти.

Наукове видання
Збірник наукових праць «Розумовські зустрічі»
№ 8
Научное издание
Сборник научных трудов «Разумовские встречи»
№ 8
Scientific edition
Collection of scientific papers «Rozumovskyi meetings»
№ 8
Naukowa edycja
Zbiornik naukowych prac «Rozumovski spotkanie»
№ 8

Співзасновники:
Чернігівський регіональний центр підвищення кваліфікації
(Сіверський центр післядипломної освіти)
Інститут законодавства Верховної Ради України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
Сіверський інститут регіональних досліджень

Головний редактор – В.М. Бойко
Заступник головного редактора – Л.А. Чабак
Відповідальний секретар – Д.В. Казіміров
Технічний редактор – В.М. Лозовий

Видавництво: Сіверський центр післядипломної освіти
14000, м. Чернігів, просп. Миру, 43
Тел. (0462) 774-312, 676-052
Електронна пошта: chcppk@gmail.com
Веб-сайт: http://rozum.sivertraining.org.ua

Підписано до друку 26.10.2021
Формат 60x84/8. Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman Cyr.
Ум. друк. арк. 25,5. Ум. фарб.-відб. 25,5. Обл.-вид. арк. 23,72.
Зам. 0043. Наклад 200 прим.

Віддруковано ФОП Лозовий В.М.
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції.
Серія ДК № 3759 від 14 квітня 2010 року
14035 м. Чернігів, вул. Станіславського, 40
Тел. 066-25-24-507

За достовірність викладених фактів, цитат та інших відомостей відповідає автор. Редакція залишає за собою право на скорочення і літературне редагування матеріалів за погодженням з авторами. Усі права застережені. Передруки і переклади матеріалів збірника дозволяються лише за згодою авторів і редакції.