

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

Важливі зустрічі

Збірник наукових праць

№ 8 2016

Чернігів – 2016

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

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет

навчально-методичною радою Сіверського центру післядипломної освіти (протокол № 3 від 21 вересня 2016 р.);

Вченою радою Інституту законодавства Верховної Ради України (протокол № 10 від 26 вересня 2016 р.);

Вченою радою Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України (протокол № 10/198 від 24 жовтня 2016 р.);

Головний редактор:

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

Співредактори:

Н.Р. Нижник – доктор юрид. наук, проф. (Україна, Київ)

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

Заступник головного редактора:

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

Відповідальний секретар

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

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

З історичних наук:

Є.І. Бородін – доктор істор. наук, проф.

(Україна, Дніпропетровськ, ДРІДУ НАДУ)

Л.І. Буряк – доктор істор. наук, проф. (Україна, Київ, Державна наукова установа «Енциклопедичне видавництво»)

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

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

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

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

Джеймс Стерретт (James Sterrett) – PhD in history (Plate City, Missouri, USA)

З державного управління:

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

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

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

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

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

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

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

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

З юридичних наук:

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

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

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

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

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

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

Рецензенти:

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

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

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

Розумовські зустрічі: збірник наукових праць / Інститут законодавства Верховної ради України; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України; Сіверський центр післядипломної освіти; Сіверський інститут регіональних досліджень. – Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2016. – Вип. 3. – 272 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, 2016

© Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, 2016

© Сіверський інститут регіональних досліджень, 2016

© Сіверський центр післядипломної освіти, 2016

ЗМІСТ

	Стор.
Розділ І. ПРОБЛЕМИ ЕВОЛЮЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВИКЛИКІВ СЬОГОДЕННЯ	7
Білорусов С.Г. Удосконалення змісту роботи закладів системи підвищення кваліфікації кадрів, в контексті модернізації державної служби України	7
Гакман С.М. Державне регулювання етнопонаціональних процесів та забезпечення прав міноритарних громад у прикордонних регіонах (на прикладі Чернівецької області)	15
Кучвальська І.В., Савчик К.В. До питання про протидію тероризму в новітній історії Білорусі.....	23
Олійченко І.М., Дітковська М.Ю. Удосконалення системи державного управління згідно з концепцією е-урядування	36
Оліфіренко Л.Д., Віктор Т.М. Особливості зарубіжного кадрового менеджменту фахівців апарату суду: досвід для України.....	46
Пузан І.Б. Реалізація права власності на землю учасниками бойових дій (АТО).....	55
Сорока С.В. Удосконалення механізмів взаємодії вищих органів державної влади України з урахуванням європейського досвіду	63
Ярмистий М.М. Теоретико-методологічні засади формування міграційної політики в Україні	73
Розділ ІІ. ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ	83
Апанасенко К.І. Про господарську компетенцію окремих учасників дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності.....	83
Бойко В.М. Державне управління як основна причина багатства та жебрацтва народів: приклад України.....	94
Вакарчук К.В. Світовий досвід трансформаційних процесів в класичних системах самоврядування на прикладі Великобританії, Франції та Німеччини.....	102
Малиновський В.Я. Децентралізація влади в Україні: концептуальні підходи і застереження	114
Паутова Т.О., Кондратенко А.С. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і перспективи розвитку.....	124
Розпутенко І.В. Проблеми децентралізації державного управління в Україні в умовах монополізму.....	134
Силенко М.Ф. Практичні кроки по реалізації децентралізаційної реформи в Чернігівській області.....	143
Розділ ІІІ. ІСТОРИЧНІ ТА КУЛЬТУРОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	151
Воробей Р.Б. Стосунки місцевих державних органів влади і управління Чернігівської губернії із земськими установами (друга половина ХІХ – початок ХХ ст.).....	151
Глизь Ю.І. Освітньо-культурна складова діяльності Київської міської думи (1871–1914 рр.).....	157
Демченко Т.П. Ілля Шраг на чолі чернігівського громади Української партії соціалістів-федералістів (1917–1918 рр.).....	165
Загорулько М.А. Чернігівський колегіум – осередок духовності Чернігово-Сіверщини ХVІІІ століття.....	174
Іваницька С.Г. Російський юрист Павло Гронський (1883–1937) і його концепція місцевого самоврядування.....	183
Кондратьєв І.В. Володарі Любеча за часів Великого Князівства Литовського	194

Кречко Н.М. Хорова культура України в контексті державотворення ХХІ ст.	204
Личкова В.А. Таємниця назви міста Чернігова з точки зору кефалогічного підходу до територіальної топоніміки.....	211
Мірущенко О.П. Посадові особи Війська Запорозького Низового, Гетьманщини та Російської імперії у політичних та соціально-економічних процесах на українських землях у 50-70-х рр. ХVІІІ ст.	218
Тарасенко О.Ф. Склад та система управління Чернігівської єпархії в ХІХ – на початку ХХ ст.....	233
Терещенко-Кайдан Л.В. Державна політика України ХХІ ст. Європейська та українська практики зі збереження рукописної спадщини.....	243
Шандра В.С. Цехова і реміснича управа як соціально-історична форма самоврядування в українських містах ХІХ – початку ХХ ст.	250
Шара Л.М. Повноваження Чернігівської міської думи за Положенням 1870 р.: теорія і практика.....	259

CONTENT

	Page
PART 1. PROBLEMS OF EVOLUTION OF CIVIL SERVICE OF UKRAINE UNDER THE CONDITIONS PRESENT CHALLENGES	7
Bilorusov S.G. Improvement of contents of training institutions training, modernization in the civil service of Ukraine	7
Hakman S.M. State regulation of ethnic-national processes and protection of minority rights in border lands (on Chernivtsi oblast' example)	15
Kuchvalskaja I.V., Saucyk K.V. To the question about counteraction to terrorism in the newest history of Belarus	23
Oliychenko I.M., Ditkovska M.U. Improved governance under the concept of e-governance	36
Olifirenko L.D., Viktor T.M. Features of foreign personnel management of court staff professionals: experience for Ukraine.....	46
Puzan I.B. Implementation of land ownership by combatants (ATO).....	55
Soroka S.V. Improvement the mechanisms of interaction the Supreme bodies of state power of Ukraine taking into account European experience.....	63
Jarmustyi M.M. Theoretical and methodological bases of formation of migration policy in Ukraine	73
PART 2. PROBLEMS OF DECENTRALIZATION OF POWER AND TERRITORIAL REFORM	83
Apanasenko K.I. About economic powers of some participants of perimital legal relations in the sphere of economic work.....	83
Boyko V.M. Public administration as the main cause of wealth and begging peoples: the case of Ukraine	94
Vacarchuk K.V. World practise of Transformation Processes in the Classical System of self-government on the example of Great Britain, France and Germany.....	102
Malynovskiy V.Ya. Decentralization of power in Ukraine: conceptual approaches and reservations.....	114
Pautova T.O., Kondratenko A.S. Local government in Ukraine – problems and prospects.....	124
Rozputenko I.V. Problems decentralization of public administration in Ukraine under monopolism.....	134
Sylenko M.F. Practical steps for the implementation of decentralization reform in Chernihiv region.....	143

PART 3. HISTORICAL AND CULTURAL ASPECTS OF GOVERNMENT	151
Vorobey R.B. Public relations of local authorities and management of Chernihiv province with local self-government (second half of XIX – XX centuries)	151
Hlyz Y.I. Educational and cultural component of Kyiv city Council activity (1871–1914)	157
Demchenko T.P. Ilya Shrah as the leader of the Chernihiv branch of the Ukrainian Socialist-Federal Party (1917–1918).....	165
Zahorulko M.A. The Chernihiv collegium as a spiritual centre of the Chernihiv-Sivershchyna Region in the 18-th century.....	174
Ivanitskaya S.G. Russian lawyer Pavlo Gronskey (1883–1937) and his concept of local self-government.....	183
Kondratiev I.V. The Rulers of Liubech in the times of The Grand Duchy of Lithuania	194
Krechko N.M. Choral culture of Ukraine in the state creation context of XXI century	204
Lychkovakh V.A. Secret of title of Chernihiv in terms of cephalogical approach to territorial toponymy.....	211
Mirushchenko O.P. Public officials of Viysko Zaporozke Nyzove, Hetmanschyna and the Russian Empire in political, social and economic processes on the Ukrainian lands in the 50-70th of the 18th century.....	218
Tarasenko A.F. Composition and management system of the Chernihiv diocese in XIX – beginning of XX century.....	233
Tereshchenko-Kaidan L.V. State policy of Ukraine XXI century. European and ukrainian practice manuscript heritage conservation.....	243
Shandra V.S. Craft and Guild Council as Socio-historical Form of Self-government in the Ukrainian Cities of XIX – the beginning of XX century.....	250
Shara L.M. Powers of the Chernihiv city дума according to the Resolution of 1870: theory and practice.....	259

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
Раздел 1. ПРОБЛЕМЫ ЭВОЛЮЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ВЫЗОВОВ СОВРЕМЕННОСТИ	7
Белорусов С.Г. Совершенствование содержания работы учреждений системы повышения квалификации кадров, в контексте модернизации государственной службы Украины.....	7
Гакман С.М. Государственное регулирование этнонациональных процессов и обеспечение прав миноритарных сообществ в в приграничных регионах (на примере Черновицкой области)	15
Кучвальская И.В., Савчик Е.В. К вопросу о противодействии терроризму в новейшей истории Беларуси.....	23
Олейченко И.М., Дитковская М.Ю. Совершенствование системы государственного управления согласно концепции е-правительства.....	36
Олифиренко Л.Д., Виктор Т.Н. Особенности зарубежного кадрового менеджмента специалистов аппарата суда: опыт для Украины.....	46
Пузан И.Б. Реализация права собственности на землю участниками боевых действий (АТО).....	55
Сорока С.В. Усовершенствование механизмов взаимодействия высших органов государственной власти Украины с учетом европейского опыта.....	63
Ярмистый М.М. Теоретико-методологические основы формирования миграционной политики в Украине.....	73

РАЗДЕЛ II. ПРОБЛЕМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ	83
Апанасенко Е.И. О хозяйственной компетенции отдельных участников разрешительных правоотношений в сфере хозяйственной деятельности.....	83
Бойко В.Н. Государственное управление как основная причина богатства и нищенства народов: пример Украины.....	94
Вакарчук К.В. Мировой опыт трансформационных процессов в классических системах самоуправления на примере Великобритании, Франции и Германии.....	102
Малиновский В.Я. Децентрализация власти в Украине: концептуальные подходы и предостережения	114
Паутова Т.А., Кондратенко А.С. Местное самоуправление в Украине: проблемы и перспективы развития.....	124
Розпутенко И.В. Проблемы децентрализации государственного управления в Украине в условиях монополизма.....	134
Силенко Н.Ф. Практические шаги по реализации децентрализационной реформы в Черниговской области.....	143
РАЗДЕЛ III. ИСТОРИЧЕСКИЕ И КУЛЬТУРОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	151
Воробей Р.Б. Отношения местных государственных органов власти и управления Черниговской губернии с земскими учреждениями(вторая половина XIX – начало XX в.).....	151
Глызь Ю.И. Образовательно-культурная составляющая деятельности Киевской городской думы (1871–1914 гг.)	157
Демченко Т.П. Илья Шраг во главе черниговского объединения Украинской партии социалистов-федералистов (1917–1918 гг.).....	165
Загорулько М.А. Черниговский коллегийум – очаг духовности Чернигово-Сиверщины XVIII столетия.....	174
Иваницкая С.Г. Российский юрист Павел Гронский (1883–1937) и его концепция местного самоуправления	183
Кондратьев И.В. Владельцы Любеча во времена Великого княжества Литовского.....	194
Кречко Н.М. Хоровая культура Украины в контексте формирования государства XXI в.	204
Личковах В.А. Тайна названия города Чернигова с точки зрения кефалогического подхода к территориальной топонимике.....	211
Мирущенко А.П. Должностные лица Войска Запорожского Низового, Гетманщины и Российской империи в политических и социально-экономических процессах на украинских землях в 50–70-х гг. XVIII века.....	218
Тарасенко А.Ф. Состав и система управления Черниговской епархии в XIX – начале XX в.....	233
Терещенко-Кайдан Л.В. Государственная политика Украины XXI в. Европейская и украинская практики по сохранению рукописного наследия.....	243
Шандра В.С. Цеховая и ремесленная управа как социально-историческая форма самоуправления в украинских городах XIX – начала XX в.	250
Шара Л.Н. Полномочия Черниговской городской думы за Положением 1870 г.: теория и практика.....	259

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

УДК 35.088.6

Білорусов С.Г.

*кандидат технічних наук, доцент, магістр державного управління,
директор Херсонського обласного центру перепідготовки та підвищення
кваліфікації працівників органів державної влади,
органів місцевого самоврядування, державних підприємств,
установ і організації (Україна, Херсон), ks.cppk@ukr.net*

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗМІСТУ РОБОТИ ЗАКЛАДІВ СИСТЕМИ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КАДРІВ, В КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Сучасна кадрова політика державної служби в Україні передбачає удосконалення професійної підготовки кадрів та запровадження інноваційних технологій добору та навчання. Наголошено на необхідності розвитку конкурентоспроможних спеціалізованих закладів післядипломної освіти. Розкриті засади формування конкурентоспроможної діяльності регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації у сфері надання освітніх послуг. Вона має базуватися на принципах науковості, наступності та безперервності надання освітніх послуг, використання можливостей нових інформаційних технологій навчання, економічної доцільності, впровадження передового педагогічного та фахового досвіду для підтримки державних стандартів щодо освіченості та гармонійного розвитку особистості посадовця, професійної мобільності та швидкої адаптації до змін. Запропонована модель, чіткий механізм і система заходів щодо реалізації головних цілей політики якості надання освітніх послуг та ефективності управління навчальним закладом.

Ключові слова: політика, модернізація, кадри, система, підвищення кваліфікації, освітній заклад, співпраця, послуги, конкурентоспроможність.

Bilorusov S.G.

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

Improvement of contents of training institutions training, modernization in the civil service of Ukraine

Modern personnel policy of public service in Ukraine provides for improving professional training and introduction of innovative technologies selection and training. It is marked the necessity of development of the competitive specialized graduate schools. Principles of forming of competitive activity of regional center of retraining and advanced training are exposed in the field of the grant of educational services. It should be based on the principles of science, following and continuity of educational services, use of new information technology training, economic feasibility, the introduction of advanced educational and professional experience to support state standards for education and harmonious development of the individual official, professional mobility and quick adaptation to changes. The offered model, clear mechanism and system of measures, is in relation to realization of primary objectives of politics of quality of grant of educational services and efficiency of management educational establishment.

Key words: politics, modernization, personnel, system, training, educational institution, cooperation, service, competitiveness.

Белорусов С.Г.

кандидат технических наук, доцент,
магистр государственного управления,
директор Херсонского областного центра переподготовки
и повышения квалификации работников органов
государственной власти, органов местного самоуправления,
государственных предприятий, учреждений и организаций
(Украина, Херсон), ks.cprk@ukr.net

**Совершенствование содержания работы учреждений
системы повышения квалификации кадров, в контексте модернизации
государственной службы Украины**

Современная кадровая политика государственной службы в Украине предусматривает усовершенствование профессиональной подготовки кадров и внедрения инновационных технологий отбора и обучения. Отмечена необходимость развития конкурентоспособных специализированных учреждений последипломного образования. Раскрыты основы формирования конкурентоспособной деятельности регионального центра переподготовки и повышения квалификации в сфере предоставления образовательных услуг. Она должна базироваться на принципах научности, преемственности и непрерывности предоставления образовательных услуг, использования возможностей новых информационных технологий обучения, экономической целесообразности, внедрения передового педагогического и профессионального опыта для поддержки государственных стандартов образованности и гармоничного развития личности должностного лица, профессиональной мобильности и быстрой адаптации к изменениям. Предложена модель, четкий механизм и система мероприятий по реализации главных целей политики качества предоставления образовательных услуг и эффективности управления учебным заведением.

Ключевые слова: политика, модернизация, кадры, система, повышение квалификации, образовательное учреждение, сотрудничество, услуги, конкурентоспособность.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.

В умовах інтеграції України в європейський правовий та глобальний гуманітарно-економічний простір здійснюється комплекс системних заходів, в тому числі з метою наближення до європейських стандартів функціонування вищих навчальних закладів, приділяється значна увага питанням їх конкурентоспроможності, в контексті скорочення кількості ВНЗ, щодо підвищення ефективності діяльності та оптимізації витрат щодо утримання. Дослідженням різних аспектів конкурентоспроможності ВНЗ, в тому числі закладів, задіяних у підготовці кадрів державної служби, присвячені праці таких вчених як: Н. Артеменко, В. Бакуменко, Я. Берсуцький, К. Ващенко, О. Грішнова, Ю. Ковбасюк, Н. Колісниченко, І. Лошенюк, В. Малиновський, О. Мельников, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Оболенський, Л. Плаксієв, Н. Протасова, Т.Б. Решетілова, О. Слюсаренко, М. Снітчук, Л. Семенюк та ін.

Крім того, цікавими є дослідження українських вчених: Т. Іванової щодо стану та перспектив розвитку системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; В. Понеділко з питань об'єктивної обумовленості, нормативно-правового та інституційного забезпечення функціонування системи підвищення кваліфікації кадрів; Н. Константюка про основні засади підвищення конкурентоспроможності вищої освіти в умовах формування глобальної економіки; О. Босака з огляду факторів конкурентоспроможності ВНЗ в системі формування економіки знань; М. Войнаренко та Н. Валькова щодо формування критеріїв конкурентоспроможності ВНЗ. Також представляє вагомий інтерес опис Є. Хрикова щодо теоретичних засад, макротехнологій та особливостей управління навчальними закладами в сучасних умовах [4; 5; 6].

Відповідно до проекту нової редакції Закону України «Про державну службу» щодо професійного навчання державного службовця, яке проводиться через систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, та розробленої Стратегії підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, потребує вдосконалення функціонує мережа спеціалізованих закладів, які здійснюють навчання державних службовців. При Нацдержслужбі України створена Робоча група із представників центральних органів виконавчої влади та вищих навчальних закладів.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Більшість існуючих публікацій стосується нормативно-правового забезпечення, функціонування та підвищення конкурентної спроможності ВНЗ, а не спеціалізованих закладів післядипломної освіти системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. В умовах змін законодавства та політики щодо корегування пріоритетів діяльності державної служби також потребує змін власна політика діяльності закладів перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, шляхом створення умов оптимізації діяльності в конкурентному освітньому середовищі.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Спираючись на нововведення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. необхідно: удосконалити зміст національної системи професійної підготовки, в тому числі, підвищення кваліфікації кадрів з урахуванням оптимізації кількісного складу та структури органів державної влади; підвищити дієвість мережі спеціалізованих закладів післядипломної освіти, шляхом змістовного опрацювання та розкриття засад конкурентоспроможності діяльності центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації у сфері надання освітніх послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Сучасна система державного управління та організація державного апарату в контексті реалізації адміністративної реформи в Україні, запровадження нового Закону «Про державну службу» знаходяться в стані модернізації – відповідно змінюється структура та вдосконалюються функції органів публічної влади на всіх її рівнях. Серед стратегічних завдань адміністративної реформи є удосконалення діючої кадрової політики, запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування, формування Стратегії підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в умовах європейської інтеграції.

Ключовим критерієм діяльності службовців України має стати використання європейських стандартів надання адміністративних послуг громадян та забезпечення організації професійної діяльності апарату управління в межах затвердженого паспорту реформи державного управління.

Діючою Стратегією державної кадрової політики на 2012–2020 рр. передбачено забезпечення всіх сфер діяльності держави кваліфікованими кадрами, реформування системи післядипломної освіти, а саме підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, на основі модернізації форм і методів навчання з урахуванням специфіки сфери державного управління. Фінансування реалізації Стратегії здійснюється за рахунок коштів Державного та місцевих бюджетів, що є недостатнім, а також за рахунок міжнародної допомоги шляхом реалізації програм підтримки, проектів та грантів.

Дії владних інституцій, громадських організацій та інших зацікавлених сторін, в тому числі міжнародних донорських організацій, мають забезпечити реформування системи державного управління та державної служби і є складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу. Згідно з підходами до організації європейського адміністративного простору сучасна професійна державна служба передбачає дотримання принципів та критеріїв відповідно до програми європейської організації економічного співробітництва та розвитку SIGMA («Підтримка для удосконалення в області управління та менеджменту»), яка фінансово забезпечує Програму розвитку державної служби, впровадження інновацій у сферу навчання державних службовців.

В існуючому освітньому середовищі головним стратегічним завданням навчальних закладів системи післядипломної освіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування стає забезпечення підвищення якості та конкурентоспроможності запропонованих освітніх послуг, а саме: магістерської підготовки та з підвищення кваліфікації. Але неважко помітити, що така конкурентоспроможність має, так би мовити, два рівні. Перший рівень – дозволяє забезпечити високий рейтинг, конкретного закладу післядипломної освіти та бажаючих отримати певний рівень знань за напрямком «Державне управління», а з 2015 р. «Публічне управління та адміністрування»; другий рівень – гарантує якість навчання, попит та конкурентоспроможність випускників з точки зору органів публічної влади, як споживачів знань та умінь, відповідно до вимог професійних стандартів. Таким чином, з одного боку, навчальний заклад прагне до авторитету серед споживачів освітніх послуг щодо отримання необхідного замовлення. З другого – найкращою гарантією такого попиту виступає конкурентоспроможність випускників з точки зору органів публічної влади, як споживачів відповідних професійних знань та умінь. Наголошено на необхідності розроблення узгоджених позицій з модернізації системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, врахуванні кращого міжнародного досвіду, прийнятті спільних рішень щодо подальшої роботи Нацдержслужби і навчальних закладів (різних форм власності) в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», з метою оновлення публічної(державної) служби України з урахуванням європейських стандартів.

Визначено, що каталізатором цих процесів в регіонах мають стати навчальні заклади системи професійного навчання, які готують відповідних фахівців, в тому числі, центри перепідготовки та підвищення кваліфікації як основні освітні осередки забезпечення професійного навчання державних службовців із делегуванням їм повноважень з визначенням змісту програм підвищення кваліфікації відповідно до вимог професійних стандартів.

В даний час ухвалена Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р., запроваджено новий Закон України «Про державну службу»; обговорюється Проект Стратегії підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції до 2020 р.; проходить стадію модернізації система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, яка має відповідати вимогам європейських стандартів; забезпечувати координацію спільної діяльності навчальних закладів, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо формування змісту навчання; створювати умови для конкуренції між суб'єктами системи післядипломної освіти; розробити процедуру контролю і оцінки діяльності навчальних закладів як передумови забезпечення ефективності професійного навчання.

Херсонським обласним центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (далі – Центр) розроблена модель управління, що передбачає стратегію власного розвитку з метою підвищення конкурентоспроможності при наданні освітніх послуг, і яка може бути запропонована іншим регіональним центрам підвищення кваліфікації.

Запропоновані основні пріоритети діяльності, обґрунтування методики концепції розвитку центрів та варіанти альтернативних стратегій функціонування в залежності від зовнішніх факторів та власних ресурсних можливостей.

Проведено змістовний аналіз існуючого потенціалу Центру за основними напрямками його діяльності, у відповідності з визначеними та прийнятими критеріями та показниками оцінки роботи, з метою його вдосконалення. Реалізується перспективне планування управління, яке має сприяти формуванню чітких механізмів та системи заходів щодо реалізації головних цілей діяльності та забезпечити підвищення конкурентоспроможності закладу та ефективності управління його розвитком.

Відпрацьована схема управління навчальним процесом та організації взаємодії всіх зацікавлених в навчанні сторін, яка враховує організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, притаманні державним службовцям, фахові вимоги замовників навчання.

З 2009 р. Центр сертифікований на систему управління якістю ДСТУ ISO 9001-2015. Відпрацьовані та реалізуються критерії та показники оцінки роботи Центру у відповідності із затвердженою політикою у сфері якості. Корегуються в залежності від державних та місцевих пріоритетів цінності, які передбачають забезпечення виконання статутних завдань Центру та дотримання належної репутації, авторитету, престижу та конкурентоспроможності закладу.

Реалізація принципу інтеграції навчання, науки та практики в умовах діяльності освітніх закладів перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів потребувала здійснення системних кроків:

- наукового обґрунтування засад підвищення кваліфікації кадрів;
- організації навчального процесу у відповідності до європейських стандартів, формування сучасного змісту навчальних дисциплін та методик викладання;
- проведення наукових досліджень з питань вдосконалення публічного адміністрування, діяльності державних службовців, навчальних технологій та ін.;
- використання висококваліфікованих фахівців органів державної влади, наукових та науково-педагогічних працівників навчальних закладів і наукових установ при розробці наукового та навчально-методичного забезпечення;
- розвитку різноманітних форм наукової творчості слухачів Центру (творчі студії, конкурси, тренінги, семінари);
- організації та забезпечення стажування науковців та викладачів, задіяних в процесі підвищення кваліфікації, в органах державної влади, їх участь в державних та регіональних цільових програмах, тощо [2].

В умовах обґрунтованого зростання попиту та вимог щодо якісного підвищення кваліфікації посадовців зазначені дії в подальшому мають здійснюватись на тлі формування ринкових відносин з питань надання освітніх послуг у сфері управління та розширення зв'язків з країнами Євросоюзу в межах єдиного освітнього простору.

Центром систематично проводиться аналіз власної діяльності з точки зору підвищення конкурентоздатності. Акцент зроблено на інноваційному змісті та науковій новизні пропонуваніх освітніх послуг, створенні умов для дистанційної та виїзної (на базі районних органів влади) форм навчання [3]. Сформоване коло наукових інтересів Центру зосереджене на проведенні прикладних досліджень проблем перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади.

Результатом наукового та методичного співробітництва Центру з Одеським регіональним інститутом державного управління НАДУ при Президентіві України (далі – ОРИДУ) є проведення прикладних наукових досліджень з питань:

- кадрової політики в органах державного управління і місцевого самоврядування, залучення, закріплення та адекватного використання на службі спеціалістів, створення умов для реалізації ними професійного потенціалу;
- організації дистанційного навчання в підвищенні кваліфікації кадрів;
- системного розвитку професійних якостей державних службовців;
- динаміки кар'єрного просування молодих державних службовців;
- запровадження інновацій та підвищення конкурентоспроможності діяльності регіональних центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Здійснено видання науково-методичних розробок: «Організація наукової діяльності в системі перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів державного управління та місцевого самоврядування», «Реалізація функції «планування» в системі управління закладом післядипломної освіти», «Стратегічне управління розвитком підприємств», «Вивчення та задоволення потреб професійної діяльності» та ін., в яких висвітлюється спектр питань щодо основних засад розвитку та конкурентоспроможності навчальних закладів.

Діяльність регіональних центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації має ґрунтуватися на принципах науковості, наступності на безперервності надання освітніх послуг, використання можливостей сучасних інформаційних технологій навчання, економічної доцільності, узагальнення та впровадження передового педагогічного та фахового досвіду для підтримки державних стандартів щодо освіченої, гармонійно розвинутої особистості посадовця, професійної мобільності та швидкої адаптації до змін і розвитку інституту державної служби.

Наприклад, Херсонський центр на замовлення виконує соціологічні дослідження щодо правозастосувальної діяльності та підвищення ефективності роботи персоналу органів державної влади. Проводить щорічно 3–4 науково-практичні конференції з питань соціально-економічного розвитку регіону та удосконалення форм і методів роботи органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Системному характеру роботи сприяла практика укладання договорів про співпрацю Центру з вузами, що дало можливість вивчати та впроваджувати досвід роботи в галузі післядипломної освіти. В межах Договору про співробітництво між Херсонською обласною державною адміністрацією та ОРІДУ при Центрі діє дистанційне навчально-наукове відділення ОРІДУ для координації, науково-методичного супроводу роботи з кадрами, цільового стажування слухачів і підготовки магістрів державного управління для регіону.

Як результат останні три роки Центр є переможцем регіонального етапу Всеукраїнського конкурсу якості продукції (товарів, робіт, послуг) «Кращі товари та послуги Херсонщини» в номінації «Роботи та послуги, які виробляються або надаються у побутовій та виробничих сферах». Складовими успіху Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації визначено: доступність, оригінальність, конкурентоспроможність освітніх послуг; мінімізація витрат; пошук розширення ринку освітніх послуг, вдалий довгостроковий маркетинг, постійне оновлення навчальних програм (включення до професійних програм нової тематики відповідно до змін чинного законодавства); постановка та досягнення реальних цілей (виконання та перевиконання плану-графіку) (*див. рис. 1*). Складено перелік показників щодо посилення економічної спроможності; контролю за виконанням договірних умов щодо надання освітніх послуг; функціонування аналітичної групи, яка відповідає за якість роботи кожного відділу відповідно до системи якості; створення на базі Центру лабораторії з питань удосконалення підготовки кадрів державної служби та місцевого самоврядування; кваліфіковане ведення бухгалтерської документації, поточної звітності; повного виконання плану-графіку підвищення кваліфікації; скорочення витрат на утримання управлінського та допоміжного персоналу; скорочення витрат на функціонування, поліпшення репутації закладу та реклами діяльності.

Для використання регіональними центрами пропонується методика оцінки (аналізу) діяльності закладу щодо надання освітніх послуг з підвищення кваліфікації кадрів, яка базується на показниках: стиль керівництва навчальним закладом (центром); ступінь платоспроможності; рівень заробітної плати працівників та принцип преміювання; наявність нематеріальних активів (ліцензій на інтелектуальну власність); обов'язкове виконання зобов'язань перед діловими партнерами; стабільність, або швидка зміна складу колективу; вартість наданих послуг; чисельність висококваліфікованих викладачів, кадрів; використання в роботі сучасної оргтехніки та телекомунікаційних приладів; впровадження в діяльність центру ноу хау, авторських розробок; ступінь використання вже існуючого інтелектуального потенціалу колективу; розвиток зовнішніх зв'язків для покращення діяльності; загальна репутація закладу; рівень та якість надання освітніх послуг, відповідно до державних (галузевих) стандартів.

Крім того, стратегія успіху сучасного освітнього закладу забезпечується: підбором та вдалим розташуванням висококваліфікованих працівників (фахівців); наявністю сучасної орг. та медіа-техніки; гнучкою системою матеріальної винагороди, стабільною оплатою праці; чіткою та злагодженою організацією праці та високим рівнем продуктивності, оперативним та креативним вирішенням питань; впровадженням в роботу новітніх комп'ютерних технологій; розумними пропорціями щодо чисельності керівного складу, технічного персоналу та фахівців. Зокрема, успіх сучасного освітнього закладу залежить від моніторингу стану витрат, виходу на ринок освітніх послуг з новими життєво необхідними проектами (в числі перших), достатньо низької собівартості

наданих послуг, розширення переліку конкурентоспроможних освітніх послуг, формування банку інтелектуальних наробок. Важливим є досвід та практика залучення інвестицій через участь в європейських проектах підтримки реформ державного управління в Україні.



Рис. 1. Схема оцінки конкурентоздатності навчального закладу (Центру)

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Херсонський Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації планує продовжити роботу щодо удосконалення підвищення кваліфікації кадрів та пропонує проведення оцінки конкурентного зовнішнього та внутрішнього середовища та визначення змісту робочого циклу ефективного функціонування, в контексті існуючої стратегії ліцензування центрів.

Важливим є щорічне проведення за визначеною методикою оцінки власних переваг та переваг конкурентів з метою вдосконалення діяльності та підвищення якості освітніх послуг.

Серед пріоритетних напрямів навчальної роботи можна визначити: активне застосування тренінгових програм навчання керівників підприємств всіх форм власності, структурних підрозділів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань запровадження сучасних методів управління персоналом, надання якісних державних послуг громадянам, використання сучасних стратегій регіонального розвитку; запровадження кластерних підходів в організації співпраці з іншими спорідненими навчальними закладами.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету міністрів України від 18 березня 2015 року №227-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>
2. Білорусов С.Г. Роль наукових досліджень у розвитку конкурентоспроможності Центру щодо надання освітніх послуг з підвищення кваліфікації управлінських кадрів / С.Г. Білорусов // Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 27 трав. 2011 р.: у 2 т. / [за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, С.В. Загороднюка]. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 2. – С. 458–460.
3. Білорусов С.Г. Конкурентоздатність регіонального Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації щодо надання освітніх послуг / С.Г. Білорусов // Сучасні тенденції економічної теорії і практики: світовий досвід та вітчизняні реалії: Зб. наук.-метод. праць. – Херсон: Видавництво ХДУ, 2011. – С. 11–13.
4. Босак О.В. Фактори конкурентоспроможності вищих навчальних закладів в системі формування економіки знань / О.В. Босак // Регіональна економіка. – 2008. – № 4. – С. 223–227.
5. Понеділко В.Г. Підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів: теорія і практика: навч. посіб. / В.Г. Понеділко; Укр. асоц. кер. навч. закл. держ. упр., Укр. акад. наук з держ. упр. – Запоріжжя: Друк. світ, 2007. – 294 с.
6. Хриков Є.М. Управління навчальним закладом: навч. посіб. / Є.М. Хриков. – К.: Знання, 2006. – 365 с.

References

1. Pro skhvalennya Stratehii reformuvannya derzhavnoyi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini na period do 2017 roku ta zatverdzhennya planu zakhodiv shchodo yiyi realizatsiyi: rozporyadzhennya Kabinetu ministriv Ukrayiny vid 18 bereznya 2015 roku № 227-r [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>
2. Bilorusov S.H. Rol naukovykh doslidzhen u rozvytku konkurentospromozhnosti Tsentru shchodo nadannya osvitynih posluh z pidvyshchennya kvalifikatsiyi upravlinskykh kadriv / S.H. Bilorusov // Innovatsiyi v derzhavnomu upravlinni: systemna intehtratsiya osvity, nauky, praktyky: materialy nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastyu, Kyiv, 27 trav. 2011 r.: u 2 t. / [za zah. red. Yu.V. Kovbasyuka, V.P. Troshchynskoho, S.V. Zahorodnyuka]. – K.: NADU, 2011. – T. 2. – S. 458–460.
3. Bilorusov S.H. Konkurentnozdatnist rehionalnoho Tsentru perepidhotovky ta pidvyshchennya kvalifikatsiyi shchodo nadannya osvitynih posluh / S.H. Bilorusov // Suchasni tendentsiyi ekonomnoyi teorii i praktyky: svitovyy dosvid ta vitchyznyani realiyi: Zb. nauk.-metod. prats. – Kherson: Vydavnytstvo KhDU, 2011. – S. 11–13.
4. Bosak O.V. Faktory konkurentospromozhnosti vyshchykh navchalnykh zakladiv v systemi formuvannya ekonomiky znan / O.V. Bosak // Rehionalna ekonomika. – 2008. – № 4. – S. 223–227.
5. Ponedilko V.H. Pidvyshchennya kvalifikatsiyi derzhavno-upravlinskykh kadriv: teoriya i praktyka: navch. posib. / V.H. Ponedilko; Ukr. asots. ker. navch. zakl. derzh. upr., Ukr. akad. nauk z derzh. upr. – Zaporizhzhya: Druk. svit, 2007. – 294 s.
6. Khrykov Ye.M. Upravlinnya navchalnym zakladom: Navch. posib. / Ye.M. Khrykov. – K.: Znannya, 2006. – 365 s.

Гакман С.М.

кандидат історичних наук, доцент,
заступник директора Чернівецького регіонального центру
перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників
органів державної влади, органів місцевого самоврядування,
державних підприємств, установ та організацій,
(Україна, Чернівці), hakman61@gmail.com

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ МІНОРИТАРНИХ ГРОМАД У ПРИКОРДОННИХ РЕГІОНАХ (НА ПРИКЛАДІ ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ)

В статті розглядається проблема державного регулювання етнополітичних процесів та впровадження ефективної етнополітики на регіональному рівні на українському прикордонні. Досліджено особливості розвитку Чернівецької області як етнорегіону, який за сукупністю взаємозв'язаних етнічних елементів, характером та інтенсивністю етнічних процесів відрізняється від інших територій і може виступати як окремий об'єкт державної етнонаціональної політики. Сформульовані конкретні пропозиції до органів влади та інститутів громадянського суспільства щодо гармонізації міжетнічних взаємин у прикордонних регіонах. До таких заходів відноситься визнання національної, мовної та культурної ідентичності етнічних груп, недопущення різних форм дискримінації, подолання міжрегіональних та міжетнічних стереотипів взаємного сприйняття. Наголошується на необхідності удосконалення нормативно-правової бази щодо національних меншин в Україні та формування цілісного національного законодавства, в основу якого має бути покладена Концепція етнополітики в Україні.

Ключові слова: державне управління, євро регіон, етнополітика, етнонаціональні та етнорегіональні стереотипи, етнорегіон, міжетнічні взаємини.

Hakman S.M.

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, deputy
director of Chernivtsi regional center for Retraining and In-service
Training of Employees of the Bodies of State Power and the Bodies
of local self-government, State Enterprises, Institutions and Organizations
(Ukraine, Chernivtsi), hakman61@gmail.com

State regulation of ethnic-national processes and protection of minority rights in border lands (on Chernivtsi oblast' example)

In this article the problem of state regulation of ethnic-national processes and effective ethnic-policy implementation on the regional level in Ukrainian border region is considered. It was researched that the peculiarities of Chernivtsi oblast' as an ethnic-region that is different from other territories, which is because of the variety of interrelated ethnic elements, character and intensiveness of ethnic processes can be determined as a separate object of state ethnic-national policy. Specific proposals to the state authorities and CSOs regarding to the harmonization inter-ethnic relations in border region were done. Such measures should include the recognition of ethnic, language and cultural identity of ethnic groups, non-admission of different forms of discrimination, overcoming of interregional and inter-ethnic stereotypes of mutual perception. It is marked the necessity of improvement of integrated normatively-legal base in relation to national minorities in Ukraine and forming of integral national legislation. In basis of that must be laid ethnic policy Concept in Ukraine.

Key words: public administration, euroregion, ethnic policy, interregional and inter-ethnic stereotypes, ethnic region, inter-ethnic relations.

Гакман С.М.

кандидат исторических наук, доцент,
заместитель директора Черновицкого регионального центра
переподготовки и повышения квалификации работников
органов государственной власти, органов местного самоуправления,
государственных предприятий, учреждений и организаций,
(Украина, Черновцы), hакman61@gmail.com

**Государственное регулирование этнонациональных процессов и обеспечение
прав меньшинств в приграничных регионах
(на примере Черновицкой области)**

В статье рассматривается проблема государственного регулирования этнополитических процессов и внедрение эффективной этнополитики на региональном уровне на украинском пограничье. Исследованы особенности развития Черновицкой области как этнорегиона, который по совокупности взаимосвязанных этнических элементов, характера и интенсивности этнических процессов отличается от других территорий и может выступать как отдельный объект государственной этнополитики. Сформулированы конкретные предложения для органов власти и институтов гражданского общества касательно гармонизации межэтнических отношений в приграничных регионах. К таким мерам относится признание национальной, языковой и культурной идентичности этнических групп, недопущение различных форм дискриминации, преодоление межрегиональных и межэтнических стереотипов взаимного восприятия. Подчеркивается необходимость совершенствования нормативно-правовой базы для национальных меньшинств в Украине и формирование целостного национального законодательства, в основу которого должна быть положена Концепция этнополитики в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, еврорегион, этнополитика, этнонациональные и этнорегиональные стереотипы, этнорегион, межэтнические отношения.

Впровадження ефективної етнополітики України, спрямованої на формування політичної злагоди українського суспільства при збереженні його етнічної розмаїтості шляхом утвердження рівноправних відносин і гармонійної взаємодії представників різних етносів, оптимального врахування їхніх інтересів і створення сприятливих умов для їхнього розвитку, в т. ч. на регіональному рівні, не втрачає своєї актуальності як для дослідників, так і для політиків в період кардинальних реформ та важливих політичних перетворень. Забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, та гармонізація міжетнічних відносин є надзвичайно важливим як в контексті загальних прав людини, так і в контексті відносин між державами, в першу чергу сусідніми.

Суспільно-політична криза, в якій перебуває Україна, починаючи з листопада 2013 р., посилена анексією Криму і війсьними діями на Донбасі, згенерувала нові виклики, які вимагають від нас додаткових зусиль у вирішенні проблем, пов'язаних із необхідністю встановлення миру з Росією, а також консолідацією українського суспільства.

Метою даної статті є аналіз стану етнонаціональних меншин у прикордонних регіонах України, можливих перспектив етнополітики та механізмів гармонізації міжетнічних відносин на прикордонних територіях, шляхом використання механізмів транскордонної співпраці.

Концептуальна основа публікації ґрунтується на працях як вітчизняних так і зарубіжних дослідників І. Буркута, Ю. Бромля, В. Козлова, А. Круглашова, О. Кривицької, Ф. Гекмана, В. Євтуха, І. Манолатія, П. Надолішнього, Є. Патраша, В. Фісанова, в яких розкриваються як загальні принципи наукового аналізу проблем етнонаціональної політики, так і регіональні особливості їх вирішення.

Зазначимо, що з 26 адміністративно-територіальних одиниць України 19 є прикордонними. Більшість з них – поліетнічні, і кожна з цих територій має власні традиції

розвитку міжетнічних відносин. Прикордонні території нашої та інших держав сучасної Європи характеризуються не тільки культурним розмаїттям і загальною історією своїх народів, а й великою кількістю змін кордонів, які розділяють регіони, етнічні групи, і досить часто – спільну ідентичність. Ці території, хто більшою, хто меншою мірою, представляють у своєму складі етнічні групи, які мають за лінією кордону «історичну Батьківщину», де основна частина їх етносу виступає в якості титульної нації. За своєю специфікою, історичними витоками та характеристиками формування етнонаціональних проблем багато з них можуть бути віднесені до етнорегіонів, визначення якого сформульовано сучасним українським дослідником П. Надолішнім як «відповідна територія, яка за сукупністю взаємозв'язаних етнічних елементів, характером та інтенсивністю етнічних процесів відрізняється від інших територій і може виступати як окремий (самостійний) об'єкт державної етнонаціональної політики». Тобто, на думку науковця, це простір концентрованого вияву етнонаціонального фактору. При цьому етнорегіональний хіатус (розрив, стрибок в низці ознак) визначається ступенем інтенсивності міжетнічних і етнополітичних процесів на основі не формальних, а якісних проблемних показників, до яких варто віднести рівень етнонаціональної самоорганізації, етнокультурну і етнополітичну мобілізованість, демографічну поведінку етнічних спільнот, ступінь міжетнічної толерантності та ін. [11, с. 149–150].

Для дослідження обрана Чернівецька область, яка є прикордонною з Республікою Молдова та Румунією, має досить складне історичне минуле, пов'язане з перебуванням або в цілому, або окремими землями у складі різних держав. Не випадково сучасний український історик В. Фісанов назвав Буковину, північна частина якої і складає переважну частину Чернівецької області, «блукаючою геополітичною точкою» [15, с. 88]. Територіально до складу Чернівецької області увійшли історичні землі північної частини Буковини, північної частини Бессарабії, а також Герцаївщини, однак у широкому вжитку, у різноманітних ЗМІ, включаючи інтернет-видання, за регіоном закріпилась лише назва «Північна Буковина» або «Буковина», що, на нашу думку, є не зовсім коректним щодо інших двох частин області та південної частини Буковини.

Отже, Чернівецька область належить до числа тих регіонів України, в яких традиційно проживають представники різних національних спільнот. Впродовж століть відносини між ними будувалися на основі взаємної поваги та характеризувалися стабільністю. Сформовані тут традиції мирного співіснування навіть отримали назву «феномену буковинської толерантності». За винятком періоду історичних катаклізмів, пов'язаних зі світовими війнами та політикою тоталітарних режимів, взаємини етнічних громад краю вважалися зразковими [3, с. 87–95]. Згідно з твердженнями сучасного українського дослідника І. Буркута, в етнічних взаєминах в регіоні протягом довгого історичного періоду переважали позитивні фактори. Предки слов'яномовного та румуномовного населення краю сповідували православ'я, тому між ними не існувало міжконфесійних суперечностей, які нерідко провокують етнонаціональні конфлікти [4, с. 333].

Проте, ця толерантність все ж була ситуативною і значно зменшувалася в період формування націй, коли поставало питання про необхідність ділити території, і особливо гострою була в період соціальних катаклізмів – війн. Адже, хоча це і не стало масовим явищем, населення краю все ж таки брало участь у погромах міжвоєнного періоду, початкового етапу Другої світової війни. Варто сказати, що однією з причин, які не дозволили перетворити це явище на масове, було різке засудження погромів з боку священників Буковини, незалежно від конфесійної приналежності.

Українська дослідниця О. Кривицька, визнаючи чинники національної толерантності й ідентичності через регіональну специфікацію, зауважує, що той факт, що українці мешкали на землях, які входили до складу інших держав, сформував толерантність як одну з їх основних рис. Вона разом із терпимістю була елементом самозахисту в умовах відсутності держави [9, с. 74]. Традиційна толерантність населення регіону вимагала вироблення такої моделі співжиття, яка б дозволяла залагоджувати неминучі проблеми прийнятними для всіх сторін методами.

Реалії сьогодення вимагають від нас більш уважного ставлення до процесів, що мають місце у різних регіонах України, тому в цьому дослідженні ми спробуємо уважно розглянути міжетнічні відносини в тому числі й через призму конфліктного потенціалу в краї в умовах українсько-російського протистояння. Зазначимо при цьому, що одним із найбільших конфліктогенів не лише у нашому регіоні, але й в Україні в цілому, є війна з Російською Федерацією, що розпочалася з анексії Криму та продовжується військовими діями на Донбасі. Остання спричинила глибоку суспільно-політичну та економічну кризу, наслідки якої відчутні в усій Україні. У зв'язку з цим війна з північним сусідом, що відбувається у військово-політичному та інформаційно-психологічному вимірах, є потенційним джерелом внутрішнього конфлікту в області [6, с. 263–264].

В контексті військових дій на сході нашої держави, активних закликів провідників «русского мира» до єднання з РФ, актуалізується проблема вивчення настроїв і політичного орієнтування етнічних росіян в Україні, зокрема й у Чернівецькій області. Зазначимо, що росіяни здавна проживають на території Чернівецької області (у XVIII ст. тут з'явилися перші російські переселенці – переважно росіяни-старообрядці). Сучасний конфлікт із Росією не міг не вплинути на настрої місцевого населення, у т. ч. росіян. Названа етнічна група неоднорідна у своєму баченні майбутньої долі України, її відносин із зовнішнім світом та свого статусу у новій етносоціальній та політичній системі країни.

На початку 1990-х рр. росіянам в Україні довелося пережити доволі різку зміну свого статусу з привілейованого, панівного, до ролі, хоч і найбільшої, проте меншини. І хоча жодних мовних, соціальних чи інших обмежень щодо росіян запроваджено не було, ця рольова трансформація у багатьох з них викликала серйозну психоемоційну напругу, оскільки необхідно було визначитися з власною позицією щодо української державності та докласти зусилля щодо пошуку адекватного місця в неї.

Сучасний український дослідник А. Круглашов відзначає дві тенденції розвитку цієї етнічної групи за часів незалежності. Перша з них демонструє готовність певної її частини до зміни ідентичності з російської на українську (що підтверджується результатами перепису 2001 р. у порівнянні з 1989 р., про що мова йтиме далі). Друга тенденція свідчить про прагнення до збереження власної національної ідентичності та відсутність внутрішніх передумов до самоізоляції росіян, що засвідчує досить толерантну політику української держави щодо меншин в цілому та росіян зокрема. Ці дві тенденції демонструють, що в Україні представники етнонаціональних меншин не є об'єктом етнічної дискримінації або порушень індивідуальних чи колективних прав, і тому вони обґрунтовано не бачать в Українській державі свого опонента [10, с. 59–61]. Водночас події останніх двох років засвідчили прагнення частини російського етносу не просто відновити своє домінуюче становище, принаймні в російськомовних регіонах України, але й закріпити його на законодавчому рівні. І хоча сьогодні у Чернівецькій області ми не спостерігаємо подібної активності росіян та російськомовних громадян, це не означає, що тут не може бути спровокована подібна ситуація.

Досить складним і неоднозначним є процес етнокультурної самоідентифікації і етнічного розмежування молдавської та румунської націй, який відбувається як на прикордонних територіях України, так і в Республіці Молдова. В Україні, наприклад, румуномовне населення є досить чисельним і налічує, якщо рахувати разом осіб, які під час перепису населення назвали себе румунами, і тих, що назвали себе молдованами, майже 410 тис. осіб, тому за чисельністю переважає навіть білорусів, які посідають третє місце після українців та росіян [13]. Говорячи про цей складний і болючий процес, слід зазначити, що, маючи спільні літературну мову, спільних літературних класиків, спільних історичних героїв, спільні традиції та ін., внаслідок складних геополітичних змін XVIII – XX ст. вони розвивалися у різних геополітичних просторах, що суттєво вплинуло на формування їх ідентичності та сучасну самоідентифікацію.

Тут варто згадати точку зору О. Кривицької, для якої національно-етнічна диференціація і ідентичність є соціальною реальністю, але такою, що не лишається сталою, адже національні почуття, що єднають людей у певні групи, амбівалентні. В контексті пострадянської етнічної

ідентифікації інтенсивність цих почуттів, з одного боку, багато в чому залежать від політики, ступеня її відкритості стосовно інших народів, а з іншого – від міри концентрації уваги на власних проблемах та пошуках зовнішнього ворога, який нібито несе відповідальність за негаразди певної соціальної спільноти [8, с. 43].

Про те, що цей процес триває свідчить і динаміка зміни чисельності румунів та молдован. Так, порівнюючи перепис 1989 р. та перепис 2001 р., можна помітити, що кількість осіб в Україні, які визнали себе румунами збільшилася, складаючи порівняно з 1989 р. 112 %, а тих, хто визнав себе молдованами, – зменшилася, складаючи, відповідно, 79,7 %. Особливо помітною ця динаміка є у Чернівецькій області, де у порівнянні з 1989 р. румуни склали 114,2 %, а молдовани – 79,5 % [13; 17, р. 272]. І це, на нашу думку, відбувається, головним чином, саме завдяки продовженню процесу зміни ідентичності. Можемо припустити, що за останні 15 років ситуація змінилася ще більшою мірою, проте перенесення термінів проведення чергового перепису населення в Україні не дає нам можливості уловити масштаб цих змін.

У цьому контексті науковці та політичні діячі України та Румунії мають зовсім різні підходи до цієї проблеми. Румунський істеблішмент не визнає існування молдавської нації. Самоназву «молдованин» вони вважають не приналежністю до певного етносу або політичної нації, а приналежністю до регіону проживання. Український істеблішмент вважає, що оскільки за законами України кожний громадянин сам визначає свою приналежність до тієї або іншої етнічної групи, і якщо особа визнає себе «молдованином», українська влада саме так це визнає. Проблема ж спільних коренів та єдиної мови (хоча вона й по-різному називається) не обговорюється. Щодо мовної ідентичності зазначимо, що 5 грудня 2013 р. Конституційний суд Республіки Молдови постановив, що румунська і молдавська мови є ідентичними [16].

Представники румуномовної етнічної еліти України вважають, що Українська держава повинна віднайти прийнятну форму для офіційного визнання національної, мовної та культурної ідентичності румунів і молдован. Ми частково згодні з постановкою питання про національну та культурну ідентичність румунів та молдован за умови, що буде визнано ідентичність цих груп, а не відсутність права на існування однієї з них, та не відбуватимуться спроби протиставляти одну етнічну групу іншій, а сам процес визнання відбуватиметься в дусі надзвичайної толерантності, взявши за лозунг слова старої народної пісні, які були винесені згаданим українським дослідником П. Надолішним в епіграф своєї монографії: «будуймо храм терпляче, без надриву» [11].

За роки незалежності відбулася певна зміна етнонаціональної структури області. На жаль, ми також вимушені констатувати суттєве зменшення кількості представників інших історичних для нашого краю етнонаціональних меншин: поляків, євреїв, німців. При цьому відповідні національно-культурні товариства продовжують вести досить активну діяльність щодо просування власної культури, звичаїв та ін.

Певна зміна етнічного складу населення відбулася внаслідок анексії Криму та війни на сході України, що, у свою чергу, призвело до появи нової соціальної категорії в Україні – внутрішньо переміщених осіб. За офіційними даними в Чернівецьку область за останні два роки переїхало понад 2,5 тис. вимушених переселенців, з яких понад 600 осіб працездатного віку. До служби зайнятості за працевлаштуванням звернулося 449 осіб зазначеної категорії, статус безробітного отримали 314 [2]. Ця ситуація оголила низку не тільки соціально-правових а й психологічних проблем, пов'язаних з адаптацією переселених осіб до нового місця проживання, нових місцевих звичаїв та традицій, у деяких випадках і до нового мовного середовища. Водночас виникла необхідність створення сприятливого середовища для прийняття «чужинців» місцевими жителями, надання їм соціально-економічної підтримки з боку органів місцевої влади, а також подолання міжетнічних і міжрегіональних негативних стереотипів взаємного сприйняття.

Оскільки на сьогоднішньому етапі в область прибула відносно невелика кількість вимушених переселенців, особливих проблем у взаємодії з місцевим населенням у них наразі не виникає. Однак результати соціологічного опитування, проведеного Фондом «Демократичні

ініціативи» імені Ілька Кучеріва в грудні 2014 р. – січні 2015 р. в 11 регіонах України, свідчать про невпевненість громадян у завтрашньому дні, підсвідомий страх потенційної загрози неможливості знайти роботу, самореалізуватися через зростання конкурентного середовища (переїзд на постійне місце проживання кваліфікованих працівників з інших регіонів України), а також небажанням підтримувати тих, чий земляки виступили проти єдності України [14]. Крім того, на побутовому рівні досить часто відбувається ототожнення вимушених переселенців із сепаратистами, що не сприяє налагодженню суспільного діалогу та взаєморозуміння в регіоні. Таким чином, поява внутрішньо переміщених осіб у Чернівецькій області є потенційним джерелом конфлікту в соціальному та економічному розрізі. Невирішення питання про статус та працевлаштування переселенців може спровокувати конфліктну ситуацію, особливо в контексті економічної кризи, що поглиблюється з кожним днем [6, с. 265–266].

Безумовно, в процесі задоволення прав осіб, які належать до національних меншин, особливе місце займає політика держави щодо освіти цих громадян. Побудовану за досить тривалий період часу систему освіти іноді нелегко коригувати заради групи мовної меншини. Не меншу роль відіграє також історія ставлення до мови та освіти. Непереборними перешкодами на шляху до задоволення потреб етнічних груп у вивченні рідної мови в процесі навчання можуть стати, наприклад, незмінні адміністративні традиції.

І все ж основною ланкою в освітній сфері національних меншин є базові навчальні заклади, в яких навчання ведеться мовою національної меншини або хоча б рідна мова вивчається як предмет. Мережа навчальних закладів України формувалася, в основному, з урахуванням освітніх запитів та національного складу населення. Наприклад, в Чернівецькій області функціонують 434 школи, з яких: з українською мовою навчання – 367; з румунською – 67; з російською – 1; змішані – 19, зокрема з румунською та українською 17, з російською та українською – 2. Також у багатьох школах міноритарні мови викладаються як предмет. Враховуючи надзвичайну чутливість цього питання, необхідно вжити заходів щодо збереження можливостей навчання рідною мовою, що є важливим фактором розвитку етнічних громад та легітимізації влади в їх очах.

Ще одним, не менш важливим завданням української етнополітики є інтенсифікація зв'язків з українською діаспорою, яка може виступати не лише важливим чинником зовнішньої політики, розвитку зв'язків з іншими країнами, не лише джерелом знань про нашу державу, а й провідником політичного впливу в інтересах України у країні свого проживання. Підтримка зв'язків з більш ніж 20-ти мільйонною українською діаспорою, яку науковці умовно поділили за географічним критерієм на західну (країни Західної Європи, Північної і Південної Америки, Австралії) та східну (країни Центральної та Східної Європи, держави колишнього СРСР) [12, с. 341–342; 7, с. 33] є надзвичайно важливою для розширення можливостей участі дослідників, громадських і політичних діячів з України в тих заходах, які здійснені відомими науковими центрами, громадськими, політичними, державними організаціями зарубіжних країн.

Важливим напрямом поглиблення взаємодії України та діаспори є розвиток індивідуальних контактів між громадянами нашої країни з представниками зарубіжного українства (особливо зі східним), який набуває ще більшого значення в контексті необхідності протистояння агресивній російській пропаганді, метою якої є формування серед громадян РФ подвійного образу українця як ворога і злочинця, якщо він проти анексії Криму та донецького й луганського сепаратизму, та «свого», якого потрібно захищати, якщо він російськомовний.

Здатність вирішувати на практиці проблеми національних меншин прямо пов'язана з демократизацією тієї чи іншої країни. У контексті забезпечення прав національних меншин особливе значення має адаптація відповідної національної нормативно-правової бази до європейських документів і стандартів у цій галузі. Україна, як суб'єкт міжнародного права і рівноправний учасник міжнародного діалогу, ратифікувала переважну більшість конвенцій та угод у галузі захисту прав людини. Відповідно до Конституції України, ці міжнародні документи стали частиною національного законодавства держави. Їх настанови та принципи є обов'язковими

для виконання державними та судовими установами, органами системи юстиції, а також посадовими особами законодавчих та виконавчих органів країн. Міжнародні конвенції, до яких приєдналася країна, вплинули позитивно й на зміни національної нормативно-правової бази щодо національних меншин і сприяють приведенню національного законодавства у відповідність до своїх міжнародних зобов'язань у цій галузі. Цей процес швидко розвивається і регулюється сьогодні нормативними настановами вищезазначених національних актів, які в цілому відповідають міжнародним та базуються на них [5]. Процес удосконалення нормативно-правової бази щодо національних меншин в Україні продовжується. При цьому виникає нагальна потреба цілісного національного законодавства, в основу якого має бути покладена Концепція етнополітики в Україні, роботу над якою необхідно відновити та інтенсифікувати.

Отже, аналіз етнонаціональної ситуації на прикордонні України, зокрема в Чернівецькій області, говорить про те, що керівництвом країни і області приділяється певна увага задоволенню прав осіб, які належать до національних меншин, в т. ч. в освітній галузі. Разом з тим, еволюція суспільних процесів у країні, в тому числі у контексті російської агресії та європейської інтеграції, висуває нові вимоги не лише організаційно-інституціонального, а й концептуального характеру, до вирішення яких мають долучитися як посадовці органів влади, так і лідери інститутів громадянського суспільства, науковці, освітяни, працівники культури.

Список використаних джерел

1. Аза Л.О., Попок А.А., Швачка О.В. Українці Румунії: сучасний стан та перспективи етнокультурного розвитку / Л.О. Аза, А.А. Попок, О.В. Швачка. – К.: Соціс – Рівне: Ліста, 1999. – 88 с.
2. Більше 2,5 тис. вимушених переселенців проживають у Чернівецькій області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vidido.ua/index.php/pogliad/article/bil_she_25_tis_vimushenih_pereselenciv_prozhivajut_u_chemnivec_kii_oblasti/
3. Буркут І., Ярмистий М. Динаміка міжетнічних відносин в Чернівецькій області на сучасному етапі (за матеріалами соціологічних опитувань та періодичної преси 2002–2003 років) / І. Буркут, М. Ярмистий // Буковинський журнал. – 2004. – № 1. – С. 87–95.
4. Буркут І. Регіональні традиції міжетнічного спілкування і перспективи подолання негативних етностереотипів / І. Буркут // Етнічні взаємини на території Єврорегіону «Верхній Прут»: матеріали Міжнародної наукової конференції / Буковинський політологічний центр та Карінтійський інститут національних меншин; під ред. А. Круглашова, К. Андервальда, Г. Валентина. – Чернівці: Букрек, 2004. – С. 333.
5. Гакман С. Проблеми та перспективи імплементації європейських стандартів у галузі національних меншин в українське законодавство / С. Гакман // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2005. – № 1. – С. 333–339.
6. Гакман С., Нечаєва-Юрійчук Н. Конфліктний потенціал Чернівецької області в умовах українсько-російського протистояння / С. Гакман, Н. Нечаєва-Юрійчук // Стратегії трансформації і превенції прикордонних конфліктів в Україні. Збірка аналітичних матеріалів. – Львів: Галицька видавнича спілка, 2015. – С. 263–285.
7. Євтух В. Українська діаспора. Соціологічні та історичні студії / В. Євтух, В. Трошинський, А. Попок, О. Швачка. – К.: Соціс, 2003. – 228 с.
8. Кривицька О. Конфліктність пострадянської етнічної ідентифікації / О. Кривицька // Політичний менеджмент. – 2003. – № 3. – С. 65–75.
9. Кривицька О. Чинники національної толерантності та ідентичності: регіональна специфікація / О. Кривицька // Наукові записки. Збірник. – К.: ІІІЕНД, 2007. – Вип. 33. – С. 74.
10. Круглашов А. Буковинська етнополітична мозаїка: Історична спадщина та сучасні тенденції / А. Круглашов // Політичний менеджмент. – 2004. – № 2. – С. 59–61.
11. Надолішній П. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект (теоретико-методологічний аналіз): монографія / П. Надолішній. – К.; Одеса: Вид-во УАДУ; Астропрінт, 1999. – 304 с.

12. Попова І. Світове українство – складова політика української держави / І. Попова // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2006. – № 1. – С. 341–347.
13. Про кількість та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року (за даними Держкомстату України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://2001.ukrcensus.gov.ua>
14. Результати соціологічного дослідження, проведеного у рамках проекту «Започаткування Національного діалогу в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndialog.org.ua>
15. Фисанов В. Проблема безопасности в условиях подвижных геополитических точек: случай с Буковиной / В. Фисанов // Пограничные районы на постсоветском пространстве: нетрадиционные аспекты безопасности. Материалы семинара (Черновцы, октябрь 1996 г.). – К.: Феникс, 1997. – С. 82–89.
16. Curtea Constituțională recunoaște limba română drept limbă oficială în Republica Moldova // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mediafax.ro/externe/curtea-constitutionala-recunoaste-limba-romana-drept-limba-oficiala-in-republica-moldova-11743680>
17. Popescu I., Ungureanu C. Români din Ucraina: între trecut și viitor. Vol. 1. Români din Regiunea Cernăuți (Studiu etnodemografic și sociolingvistic) / I. Popescu, C. Ungureanu. – Oradea: Primus, 2009. – 434 p.

References

1. Aza L.O., Popok A.A., Shvachka O.V. Ukrayintsi Rumuniyi: suchasnyy stan ta perspektyvy etnokulturnoho rozvytku / L.O. Aza, A.A. Popok, O.V. Shvachka. – K.: Sotsis – Rivne: Lista, 1999. – 88 s.
2. Bilshе 2,5 tys. vymushenykh pereselentsiv prozhyvayut u Chernivetskiy oblasti [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: http://vidido.ua/index.php/pogliad/article/bil_she_25_tis_vimushenih_pereselenciv_prozhivajut_u_chernivec_kii_oblasti/
3. Burkut I., Yarmystyy M. Dynamika mizhetnichnykh vidnosyn v Chernivetskiy oblasti na suchasnomu etapi (za materialamy sotsiolohichnykh opytuvan ta periodychnoyi presy 2002 – 2003 rokiv) / I. Burkut, M. Yarmystyy // Bukovynskyy zhurnal. – 2004. – № 1. – S. 87–95.
4. Burkut I. Rehionalni tradytsiyi mizhetnichnoho spilkuvannya i perspektyvy podolannya nehatyvnykh etnostereotypiv / I. Burkut // Etnichni vzayemyny na terytoriyi Yevrorehionu “Verkhniy Prut”: materialy Mizhnarodnoyi naukovoї konferentsiyi / Bukovynskyy politolohichnyy tsentr ta Karintiyskyy instytut natsionalnykh menshyn; pid red. A. Kruhlashova, K. Andervalda, H. Valentyna. – Chernivtsi: Bukrek, 2004. – S. 333.
5. Hakman S. Problemy ta perspektyvy implementatsiyi yevropeyskykh standartiv u haluzi natsionalnykh menshyn v ukrayinske zakonodavstvo / S. Hakman // Visnyk Natsionalnoyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny. – 2005. – № 1. – S. 333–339.
6. Hakman S., Nechayeva-Yuriychuk N. Konfliktnyy potentsial Chernivetskoyi oblasti v umovakh ukrayinsko-rosiyskoho protystoyannya / S. Hakman, N. Nechayeva-Yuriychuk // Stratehiyi transformatsiyi i preventsiyi prykordonykh konfliktiv v Ukrayini. Zbirka analitychnykh materialiv. – Lviv: Halytske vydavnycha spilka, 2015. – S. 263–285.
7. Yevtukh V. Ukrainska diaspora. Sotsiolohichni ta istorychni studii / V. Yevtukh, V. Troshchynskyy, A. Popok, O. Shvachka. – K.: Sotsis, 2003. – 228 s.
8. Kryvytska O. Konfliktnist postradyanskoyi etnichnoyi identyfikatsiyi / O. Kryvytska // Politychnyy menedzhment. – 2003. – № 3. – S. 65–75.
9. Kryvytska O. Chynnyky nacionalnoyi tolerantnosti ta identychnosti: rehionaljna spetsyfikacija / O. Kryvytska // Naukovi zapysky. Zbirnyk. – K.: IPIEND, 2007. – Vyp. 33. – S. 74.
10. Kruhlashov A. Bukovyns'ka etnopolitychna mozayika: Istorychna spadshchyna ta suchasni tendentsiyi / A. Kruhlashov // Politychnyy menedzhment. – 2004. – № 2. – S. 59–61.

11. Nadolishniy P. Rozbudova novoyi systemy vryaduvannya v Ukrayini: etnonatsional'nyy aspekt (Teoretyko-metodolohichnyy analiz): Monohrafiya / P. Nadolishniy. – K.; Odesa: Vyd-vo UADU; Astroprint, 1999. – 304 s.
12. Popova I. Svitove ukrayinstvo – skladova polityka ukrayins'koyi derzhavy / I. Popova // Visnyk Natsionalnoyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny. – 2006. – № 1. – S. 341–347.
13. Pro kil'kistj ta sklad naselennja Ukrajiny za pidsumkamy Vseukrajins'kogho perepysu naselennja 2001 roku (za danymy Derzhkomstatu Ukrajiny) [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://2001.ukrcensus.gov.ua>
14. Rezultaty sotsiolohichnoho doslidzhennja, provedenoho u ramkakh proektu «Zapochatkuvannya Natsionalnoho dialohu v Ukrayini» [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://ndialog.org.ua>
15. Fysanov V. Problema bezopasnosti v uslovyyakh podvyzhnykh heopolytycheskykh toчек: sluchay s Bukovynoy / V. Fysanov // Pohranychnye rayony na postsovetskom prostranstve: netradytsyonnye aspekty bezopasnosti. Materyaly semynara (Chernovtsy, oktyabr' 1996 h.). – K.: Fenyks, 1997. – S. 82–89.
16. Curtea Constituțională recunoaște limba română drept limbă oficială în Republica Moldova // [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.mediafax.ro/externe/curtea-constitutionala-recunoaste-limba-romana-drept-limba-oficiala-in-republica-moldova-11743680>
17. Popescu I., Ungureanu C. Români din Ucraina: între trecut și viitor. Vol. 1. Români din Regiunea Cernăuți (Studiu etnodemografic și sociolingvistic) / I. Popescu, S. Ungureanu. – Oradea: Primus, 2009. – 434 r.

УДК 343.34

Кучвальська І.В.

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правознавства
Гомельського філіалу Міжнародного університету
«МІТСО» (Республіка Білорусь, Гомель),
kuchvalskaya@gmail.com

Савчик К.В.

магістр юридичних наук,
старший викладач кафедри правознавства
Гомельського філіалу Міжнародного університету «МІТСО»
(Республіка Білорусь, Гомель), kasiadasauchuk@yandex.by

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРОТИДІЮ ТЕРОРИЗМУ В НОВІТНІЙ ІСТОРІЇ БІЛОРУСІ

У статті розглядається розвиток тероризму як політично мотивованого насильства на території Білорусі в XIX на початку XXI століття. Аналізуються останні зміни в кримінальному законодавстві Республіки Білорусь, пов'язані з протидією тероризму, визначається їх відповідність положенням міжнародних актів у цій сфері. Висвітлюються внутрішні, зовнішні джерела терористичної загрози; наводиться перелік заходів щодо виявлення та запобігання терористичній діяльності. Акцентується увага на проблемах взаємодії держави з науковою громадськістю та неурядовими організаціями в справі протидії тероризму. Робиться висновок про необхідність залучення неурядових та громадських організацій до участі в реалізації інформаційно-пропагандистських та культурно-просвітницьких заходів з протидії тероризму, а також необхідності адекватного реагування органів влади та органів державної безпеки на політичну активність населення.

Ключові слова: *тероризм, державна безпека, кримінальне законодавство, політична активність населення, контртерористична стратегія.*

Kuchvalskaja I.V.

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
Gomel branch of International
University "MITSO" (Belarus, Gomel)
kuchvalskaya@gmail.com

Saucyk K.V.

Master of Law, senior lecturer of Department of Law,
Gomel branch of International University "MITSO"
(Belarus, Gomel) kasiaauchyk@yandex.by

To the question about counteraction to terrorism in the newest history of Belarus

The article is devoted to the research of the development of terrorism, politically motivated violence in the territory of Belarus in XIX – the beginning of XXI centuries. The recent changes in the criminal legislation of the Republic of Belarus related to counter-terrorism, is determined by their compliance with the provisions of international instruments in this field is analyzed. The internal, external sources of terrorist threat are covered; a list of measures to detect and prevent terrorist activities is brought. The attention is focused on the problems of interaction of the state with the scientific community and non-governmental organizations in countering terrorism. The authors emphasizes that the need to involve non-governmental and non-governmental organizations to participate in the implementation of outreach, cultural and educational measures to combat terrorism and the need to respond adequately to the authorities and public security organs on the political activity of the population.

Key words: terrorism, homeland security, criminal law, the political activity of the population, counter-terrorism strategy.

Кучвальская И.В.

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры правоведения
Гомельского филиала Международного университета
«МИТСО» (Республика Беларусь, Гомель)
kuchvalskaya@gmail.com

Савчик Е.В.

магистр юридических наук, старший преподаватель
кафедры правоведения Гомельского филиала
Международного университета «МИТСО»
(Республика Беларусь), kasiaauchyk@yandex.by

К вопросу о противодействии терроризму в новейшей истории Беларуси

В статье рассматривается развитие терроризма как политически мотивированного насилия на территории Беларуси в XIX – начале XXI веков. Анализируются последние изменения в уголовном законодательстве Республики Беларусь, связанные с противодействием терроризму, определяется их соответствие положениям международных актов в данной сфере. Освещаются внутренние, внешние источники террористической угрозы; приводится перечень мероприятий по выявлению и предотвращению террористической деятельности. Акцентируется внимание на проблемах взаимодействия государства с научной общественностью и неправительственными организациями в деле противодействия терроризму. Делается вывод о необходимости привлечения неправительственных и общественных организаций к участию в реализации информационно-пропагандистских и культурно-просветительских мер по противодействию терроризму, а также необходимости адекватного реагирования органов власти и органов государственной безопасности на политическую активность населения.

Ключевые слова: терроризм, государственная безопасность, уголовное законодательство, политическая активность населения, контртеррористическая стратегия.

Разработка эффективной стратегии противодействия терроризму является одной из наиболее сложных проблем науки и практики борьбы с преступностью. При этом, несмотря на то, что различным аспектам данной проблемы посвящены многочисленные научные

исследования как зарубежных, так и белорусских авторов [1], неопределенными на сегодняшний день остаются не только общие подходы к методам борьбы с терроризмом, но и такие базовые категории как «террор», «терроризм» и «террористический акт». В представленной работе терроризм будет рассмотрен как политически мотивированное насилие с акцентированием внимания на проблемах взаимодействия государства с научной общественностью и неправительственными организациями в деле противодействия этому явлению.

Акты насилия, совершенные различными способами против политических противников или других лиц с целью запугивания, создания в обществе атмосферы страха и растерянности, приобрели массовый характер на территории Беларуси во время ее нахождения в составе Российской империи. Рост политической активности местного населения в этот период стимулировался главным образом революционными настроениями населения в центральной части империи и формированием в среде российских революционеров представлений о силовом воздействии как наиболее оптимальном способе решения социальных, экономических и политических проблем в стране. В целом, как отмечает О. Хлобутов, в определенном смысле слова Россия в XIX веке стала «родиной политического терроризма как метода политического действия» [17].

В дальнейшем – на протяжении первой половины XX века – террористические методы активно применялись как властями и их сторонниками, так и оппозиционно настроенными политическими группами, при этом применение подобных методов воспринималось обеими сторонами в качестве обычной практики революционной борьбы. В частности, деятельность народовольцев и главным образом политическая практика «Боевой организации» партии социалистов-революционеров стали исходной идеологической основой «левого» терроризма, получившего в 1902–1907 гг. наиболее широкое распространение и в белорусских губерниях. Кроме того, в Беларуси, как отмечает В.А. Михедак, с весны 1903 г. проявилось и существование политической силы, которая выступала как противовес демократическому движению в поддержку царской власти, и отличалась агрессивными антиеврейскими настроениями: террористические монархически настроенные группировки совершили в Беларуси в 1903–1906 гг. около 50 погромов [5, с. 134].

После Октябрьской революции террористические акции не прекратились ни со стороны противников власти (изменились лишь их идеологические воззрения – с антицаристских на антикоммунистические), ни со стороны провластных активистов. Именно благодаря усилиям последних наибольшую остроту в межвоенный период приобрела антирелигиозная борьба, часто перераставшая из атеистической пропаганды в открытые террористические действия против верующих (поджог церквей во время богослужений, расстрел икон из охотничьих ружей и т. д.). В официальных документах подобные действия именовались «перегибами антирелигиозной работы», которые, разумеется, как террористические акты не квалифицировались и привлечения к уголовной ответственности не влекли [4, с. 143, 147, 188 и др.].

В конце 1940-х – начале 1950-х гг. большинство террористических акций приходилось на западные районы Беларуси (равно как и западные районы Украины и республики Прибалтики). Однако данные акции, преследовавшие в основном ярко выраженные национально-освободительные цели, квалифицировались опять же не как терроризм, а как «антисоветская деятельность». В целом, в период позднего СССР под террористическим актом понималось только убийство государственного или общественного деятеля или представителя власти, совершенное в связи с его государственной или общественной деятельностью, с целью подрыва или ослабления Советской власти, а также убийство представителя иностранного государства с целью провокации войны или международных осложнений (статьи 63 и 64 Уголовного кодекса БССР 1960 г.).

Исходя из вышесказанного можно констатировать тот факт, что в начале XX века и в советский период в Беларуси имело место отсутствие нормативного закрепления понятия «террористический акт» как действия, направленного на устрашение населения, не

согласного с политическим курсом властей, либо направленного на дестабилизацию общественной обстановки с целью принятия властями определенных политических решений. Однако практика совершения таких действий была широко распространена. Именно таким образом (методом запугивания) в большинстве случаев населению доказывали правильность своих убеждений как антисоветские деятели, так и сторонники советской власти.

В настоящее время международные террористические организации для оправдания своей деятельности также используют идеологию, основанную на религиозной нетерпимости, ксенофобии, национализме и расизме. При этом усиление террористической угрозы вызвано существенным отставанием многих стран по уровню развития человеческого потенциала, наличием культурных и религиозных различий между ними, сложностями в поддержании и расширении межкультурного и межконфессионального диалога, противоречием между правом наций на самоопределение и принципом территориальной целостности государств. Данный факт актуализирует проблему противодействия терроризму, при этом внесение изменений и дополнений в уголовное законодательство Республики Беларусь в данной сфере, имевшее место в последние годы, безусловно, не снимает необходимости детального изучения данной проблематики в настоящее время и в перспективе. К сожалению, понимания этой необходимости белорусским законодателем до сих пор продемонстрировано не было.

Так, в перечне приоритетных направлений научно-технической деятельности в Республике Беларусь на 2011–2015 гг., утвержденных Указом Президента Республики Беларусь от 22 июля 2010 г. № 378, вопросы обороноспособности и национальной безопасности страны хотя и были выделены в отдельную группу, но такого отдельного специального направления научных исследований как, например, разработка системы мер по противодействию терроризму, в 2010 году в качестве приоритетных не оказалось [14].

В перечне приоритетных направлений фундаментальных и прикладных научных исследований Республики Беларусь на 2011–2015 гг., утвержденным Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 апреля 2010 г. № 585, было закреплено 13 наиболее значимых областей научной деятельности, и только одно из них – «Научное обеспечение укрепления обороноспособности и повышения уровня национальной безопасности Республики Беларусь» (п. 13), но опять без конкретизации вопросов, подлежащих изучению в его рамках [12].

Интересен тот факт, что перечень приоритетных направлений научных исследований на 2016–2020 гг., утвержденный Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 12 марта 2015 г. № 190, содержит такое же количество направлений и в тех же научных областях, только с перефразированными названиями (в частности, пункт 13 теперь звучит как «Безопасность человека, общества и государства»), но теперь все (!) указанные области научной деятельности не конкретизированы [8].

В свою очередь Перечень приоритетных направлений научно-технической деятельности на 2016–2020 гг., утвержденный Указом Президента Республики Беларусь от 22 апреля 2015 г. № 166, содержит только 9 общих направлений (в 2010 году их было 45 с выделением внутри каждого перечня критических технологий), причем вопросы безопасности в нем также закреплены последним пунктом: «Национальная безопасность и обороноспособность, защита от чрезвычайных ситуаций: перспективные средства и технологии обеспечения национальной безопасности и обороноспособности; защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» [7; 14].

Конкретизация вопросов, изучаемых в рамках определенных законодателем научных направлений, имеет место в Постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 1 февраля 2011 № 116 (в ред. от 31 октября 2011 г.) «Об утверждении перечней научно-технических программ на 2011–2015 гг. и на период до 2020 г. и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь» [11]. Данным постановлением утвержден в том числе и Перечень государственных комплексных целевых научно-технических программ на 2011–2015 гг., включающий такую программу как

«Научное обеспечение повышения эффективности работы государственных органов по укреплению обороноспособности и безопасности Республики Беларусь, уровня национальной безопасности Республики Беларусь и защищенности населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (п. 6.3). Названная программа помимо прочего предусматривает и разработку научных основ, программных документов в области противодействия терроризму. В качестве головной организации – исполнителя данного раздела программы определено государственное учреждение образования «Институт национальной безопасности Республики Беларусь».

В соответствии с Законом Республики Беларусь «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь» от 10 июля 2012 г. № 390-З одной из задач органов государственной безопасности является предупреждение, выявление и пресечение террористической и иной экстремистской деятельности [9]. В перечень государственных органов и иных государственных организаций, являющихся субъектами, участвующими в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности в пределах своей компетенции включены Национальный банк, Комитет государственного контроля, Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь, Следственный комитет, Государственный комитет судебных экспертиз, органы прокуратуры, все министерства, Государственный комитет по имуществу, Государственный комитет по науке и технологиям, органы и подразделения по чрезвычайным ситуациям, органы и организации государственной системы здравоохранения, таможенные органы, местные исполнительные и распорядительные органы, Белорусский государственный концерн по нефти и химии, Государственное объединение «Белорусская железная дорога», ГПО электроэнергетики «Белэнерго», РУП электросвязи «Белтелеком», РУП «Национальная авиакомпания «Белавиа» и транспортное коммунальное дочернее унитарное предприятие «Минский метрополитен» [13]. Однако единственной формой участия всех перечисленных субъектов в «предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности» является предоставление материально-технических и финансовых средств, информации, транспортных средств и средств связи, медицинского оборудования и лекарственных средств при проведении контртеррористической операции (п. 1). В соответствии с ч. 2 ст. 6 Закона Республики Беларусь «О борьбе с терроризмом» от 3 января 2002 г. № 77-З (далее – Закон о борьбе с терроризмом) субъектами, непосредственно осуществляющими борьбу с терроризмом в пределах своей компетенции, являются только органы государственной безопасности Республики Беларусь, органы внутренних дел Республики Беларусь, Служба безопасности Президента Республики Беларусь, Министерство обороны Республики Беларусь и органы пограничной службы Республики Беларусь [6].

Как отмечалось выше, в последние годы статьи Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК), предусматривающие ответственность за совершение и угрозу совершением террористических актов были существенно изменены и дополнены [16]. В частности, это существенным образом коснулось ст. 289 «Терроризм» и ст. 290 «Угроза совершением акта терроризма» [15]. Так, понятие терроризма в первой редакции УК в 1999 г. имело следующее дефинициальное закрепление в ч. 1 ст. 289: «Совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения им тяжких повреждений, причинения ущерба в крупном размере или наступления иных тяжких последствий, в целях устрашения населения, либо оказания воздействия на принятие решений государственными органами, либо воспрепятствования политической или иной общественной деятельности (терроризм)». В настоящее время понятие терроризма закреплено в абзаце 8 ст. 3 Закона о борьбе с терроризмом: «терроризм – социально-политическое криминальное явление, представляющее собой идеологию и практику применения насилия или угрозы насилием в целях оказания воздействия на принятие решений органами власти, воспрепятствования политической или иной общественной деятельности, провокации международных осложнений или войны, устрашения населения, дестабилизации общественного порядка» [6]. В действующей редакции УК ч. 1 ст. 289

изложена следующим образом: «Совершение взрыва, поджога, затопления, иных деяний общеопасным способом либо создающих опасность гибели людей, причинения им телесных повреждений или наступления иных тяжких последствий в целях оказания воздействия на принятие решений органами власти, либо воспрепятствования политической или иной общественной деятельности, либо устрашения населения, либо дестабилизации общественного порядка (акт терроризма)». Таким образом, объективную сторону данного преступления в настоящее время образует совершение любых деяний общеопасным способом, не обязательно создающих опасность гибели людей, причинения им тяжких повреждений, причинения ущерба в крупном размере или наступления иных тяжких последствий, либо совершение любых деяний, не обязательно общеопасным способом, но влекущих вышеназванные последствия.

Квалифицирующими признаками по ч. 2 ст. 289 ранее были только совершение акта терроризма группой лиц по предварительному сговору и причинение ущерба в особо крупном размере или иных тяжких последствий. Действующая редакция этой части предусматривает привлечение к более строгой ответственности в случаях совершения преступления:

- повторно;
- группой лиц по предварительному сговору;
- лицом, ранее совершившим акт терроризма в отношении представителя иностранного государства или международной организации (ст. 124); акт международного терроризма (ст. 126); преступления, предусмотренные статьями 290¹–290⁵; умышленное разрушение, повреждение или приведение иным способом в непригодное для эксплуатации состояние средств железнодорожного, водного, воздушного, автодорожного, магистрального трубопроводного транспорта, путей сообщения, сооружений на них, средств сигнализации или связи или другого транспортного оборудования, если эти действия заведомо для виновного могли повлечь смерть человека, крушение, аварию либо иные тяжкие последствия, совершенные в целях совершения преступлений, предусмотренных статьями 124, 126, 289, 359 и 360 УК (ч. 4 ст. 309); угон либо захват с целью угона железнодорожного подвижного состава, воздушного или водного судна, совершенные организованной группой, либо повлекшие по неосторожности смерть человека, либо причинение тяжкого телесного повреждения, а равно в целях совершения преступлений, предусмотренных статьями 124, 126, 289, 359 и 360 (ч. 3 ст. 311); акт терроризма в отношении государственного или общественного деятеля (ст. 359);

- сопряженного с причинением тяжких телесных повреждений.

Квалифицирующими признаками по ч. 3 ст. 289 ранее были совершение акта терроризма, сопряженного с убийством человека, и его совершение организованной группой. В действующей редакции к этим признакам добавлены совершение преступления с применением объектов использования атомной энергии, либо с использованием радиоактивных веществ или ядерных материалов, сильнодействующих, токсичных химических или биологических веществ. Минимальный срок лишения свободы по данной части увеличен с 8 до 10 лет.

Также УК дополнен следующими статьями: «Финансирование террористической деятельности» – предоставление или сбор средств любым способом в целях использования в террористической деятельности, материального обеспечения или иной поддержки заведомо для виновного террористов, террористических групп и террористических организаций (ст. 290¹), «Содействие террористической деятельности» – вербовка или иное вовлечение лица в террористическую деятельность, а равно обучение или иная подготовка лица для участия в террористической деятельности (ст. 290²), «Прохождение обучения или иной подготовки для участия в террористической деятельности» – прохождение лицом обучения или иной подготовки, заведомо для обучающегося имеющих целью его последующее участие в террористической деятельности (ст. 290³), «Создание организации для осуществления террористической деятельности либо участие в ней» – деятельность по созданию организации для осуществления террористической деятельности либо руководство такой организацией

либо ее частью или входящими в нее структурными подразделениями (ст. 290⁴) и «Организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации» – организация деятельности организации, которая в соответствии с законодательством Республики Беларусь признана террористической (ст. 290⁵).

Кроме уже указанных статей в Особенной части УК ответственность за совершение террористических преступлений предусмотрена ст. 361 «Призывы к действиям, направленным в ущерб внешней безопасности Республики Беларусь, ее суверенитету, территориальной неприкосновенности, национальной безопасности и обороноспособности», ст. 291 «Захват заложника», ст. 292 «Захват зданий и сооружений», ст. 294 «Хищение огнестрельного оружия, боеприпасов или взрывчатых веществ», ст. 295 «Незаконные действия в отношении огнестрельного оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ», ст. 322 «Незаконное приобретение, хранение, использование, сбыт либо разрушение радиоактивных материалов», ст. 323 «Хищение радиоактивных материалов», ст. 324 «Угроза опасным использованием радиоактивных материалов» и ст. 333 «Незаконный оборот сильнодействующих или ядовитых веществ».

В рамках международного сотрудничества в сфере борьбы с терроризмом Республика Беларусь присоединилась и принимает активное участие в осуществлении 24 универсальных международных договоров, в том числе Конвенции о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов (принята 14 сентября 1963 г.), Конвенции о борьбе с захватом заложников (принята Генеральной ассамблеей ООН 18 декабря 1979 г.), Конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом (принята в г. Нью-Йорке 15 декабря 1997 г.), Конвенции о борьбе с финансированием терроризма (принята в г. Нью-Йорке 9 декабря 1999 г.), Договора о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с терроризмом (подписан в г. Минске 4 июня 1999 г.) и др. [3]. При этом хотелось бы еще раз обратить внимание на то, что в Республике Беларусь антитеррористическая деятельность исследуется, планируется и осуществляется исключительно органами государственной безопасности, а в ряде международных документов, например, в Резолюции 60/288 Генеральной Ассамблеи ООН и в плане действий в приложении к ней, принятым 8 сентября 2006 г. в качестве Глобальной контртеррористической стратегии ООН, говорится о том, что для борьбы с терроризмом должны не только предприниматься все усилия для создания и поддержания действенных национальных систем уголовного правосудия, основанных на верховенстве права, которые могли бы обеспечить, чтобы любое лицо, участвующее в финансировании, планировании, подготовке или совершении террористических актов или в оказании поддержки террористическим актам, привлекалось к судебной ответственности (п. 4 раздела IV плана действий), но также должно иметь место взаимодействие с неправительственными организациями и гражданским обществом в решении вопроса о том, каким образом можно активизировать усилия по осуществлению Стратегии (подп. «е» пункта 3 Резолюции) [2].

Однако в Республике Беларусь в соответствии с ч. 1 ст. 8 Закона о борьбе с терроризмом только определенные субъекты в пределах своей компетенции разрабатывают и реализуют «профилактические, режимные, организационные и иные меры предупреждения, выявления и пресечения террористической деятельности, создают и поддерживают в готовности ведомственные системы противодействия совершению актов терроризма» [6].

При этом правительство нашей страны признает наличие многочисленных внешних источников террористической угрозы в Республике Беларусь, основными из которых, в соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 июля 2013 г. № 658 «Об утверждении Концепции борьбы с терроризмом в Республике Беларусь» (далее – Концепция), являются:

- высокий уровень активности террористической деятельности за рубежом;
- географическое положение Республики Беларусь, позволяющее преступным организациям рассматривать ее территорию в качестве транзитного коридора;
- деятельность специальных служб, различных организаций и отдельных представителей иностранных государств, направленная на причинение ущерба национальным интересам Республики Беларусь;

– увеличение количества мигрантов, следующих в Республику Беларусь или через ее территорию, среди которых могут находиться лица, причастные к международной террористической деятельности;

– открытость информационного пространства Республики Беларусь, позволяющие распространять идеологию терроризма через глобальную компьютерную сеть Интернет и средства массовой информации;

– размещение вблизи Государственной границы Республики Беларусь крупных экологически опасных объектов, что создает предпосылки к совершению актов терроризма путем создания условий для аварий и катастроф техногенного характера;

– отсутствие единого подхода к определению причин возникновения и распространения терроризма и его движущих сил, а также общепризнанных стандартов в правоприменительной практике в области борьбы с терроризмом [10].

Имеют место, в соответствии с Концепцией, и внутренние источники террористической угрозы в Республике Беларусь, основными из которых являются:

– формирование, проникновение либо распространение идеологии экстремизма, сепаратизма, национальной, расовой и религиозной нетерпимости, возникновение либо незаконная деятельность организаций, групп, отдельных лиц, придерживающихся и пропагандирующих указанную идеологию, а также функционирование деструктивных культов и псевдорелигиозных групп;

– использование в политической и иной деятельности методов, заведомо направленных на дестабилизацию обстановки в Республике Беларусь, искусственное нагнетание напряженности в обществе;

– ослабление патриотизма и традиционных нравственных ценностей в молодежной среде в силу недостаточного уровня развития гражданского общества, деструктивного информационного воздействия на процесс социализации молодежи;

– проявление тенденций к росту социального расслоения, наличие значительного количества преступных деяний против личности и собственности;

– недостаточно высокие правовая культура граждан и уровень знаний, навыков и умений в сфере обеспечения безопасности жизнедеятельности населения;

– наличие преступности, связанной с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывных устройств, взрывчатых веществ, а также иной организованной преступной деятельности;

– высокая концентрация на территории Республики Беларусь экологически опасных объектов, арсеналов, складов боеприпасов, взрывчатых, пожароопасных веществ, их размещение вблизи жилых зон и объектов жизнеобеспечения;

– существенное расширение информационно-коммуникационной инфраструктуры и зависимость Республики Беларусь от импорта информационных технологий, средств информатизации и защиты информации, а также их неконтролируемое использование в информационных системах объектов повышенной техногенной опасности, что создает угрозу совершения актов терроризма путем повреждения данных систем;

– недостаточное распространение и применение систем автоматической блокировки доступов к наиболее важным узлам и центрам управления объектов повышенной техногенной опасности;

– наличие лиц, обладающих профессиональными навыками, которые могут быть использованы ими для подготовки и совершения актов терроризма.

Концепция определяет и основные меры по предупреждению терроризма, среди которых называются:

– политические – поддержание стабильной общественно-политической обстановки, разрешение социальных противоречий и конфликтов, формирование системы противодействия идеологии терроризма, осуществление международного сотрудничества в области борьбы с терроризмом;

– социально-экономические – оздоровление экономики страны, устранение социальных и экономических условий, способствующих распространению идеологии насилия, недопущение маргинализации общества или отдельных социальных групп, роста безработицы, существенного социального и имущественного расслоения, обеспечение эффективной социальной защиты населения и повышение качества жизни;

– правовые – принятие предусмотренных законодательством мер противодействия экстремизму, совершенствование мер уголовной ответственности за преступления, направленные на достижение целей терроризма, общая профилактика правонарушений, способствующих террористической деятельности, индивидуальная профилактика лиц, склонных к совершению экстремистских действий, техническое нормирование и стандартизация в области обеспечения безопасности мест массового пребывания людей, критически важных объектов, регулирование порядка использования информационно-коммуникационных систем;

– информационно-пропагандистские – разъяснение сущности и общественной опасности терроризма, воспитание патриотизма, информирование населения о предусмотренных законодательством механизмах реализации прав и законных интересов граждан, формирование стойкого неприятия обществом идеологии насилия, снижение уровня радикализации молодежи, информационно-профилактическое воздействие на сознание террористов и иных лиц, причастных к организации и осуществлению террористической деятельности;

– культурно-просветительские – культивирование социально значимых ценностей, прежде всего ценности человеческой жизни, развитие в обществе толерантности и создание условий для диалога по политическим, экономическим, социальным, конфессиональным, культурным и иным проблемам, обучение населения правилам поведения при повышении уровня террористической угрозы;

– организационно-технические – внедрение и использование программно-технических средств выявления и пресечения распространения экстремистских материалов [10].

Основными мерами по выявлению и пресечению террористической деятельности являются:

– специальные – проведение государственными органами мероприятий по своевременному выявлению намерений и действий лиц по подготовке и совершению актов терроризма, созданию и деятельности террористических организаций, незаконных вооруженных формирований; предотвращение и пресечение совершения акта терроризма, выявление террористов при въезде в Республику Беларусь, выезде из Республики Беларусь, транзитном проезде через ее территорию, исключение доступа к орудиям и средствам совершения актов терроризма, финансовой и иной поддержке;

– правовые – расследование преступлений, связанных с террористической деятельностью;

– организационные – обеспечение эффективного государственного реагирования путем скоординированного планирования и реализации государственными органами и иными государственными организациями мер по выявлению и пресечению актов терроризма, защите мест массового пребывания людей и критически важных объектов, организация соблюдения установленного порядка применения оружия и иных специальных средств;

– информационные – использование возможностей средств массовой информации и глобальной компьютерной сети Интернет для выявления и непосредственного предотвращения актов терроризма, создания и деятельности террористических организаций, незаконных вооруженных формирований, доведение до населения информации об актах терроризма и другой террористической деятельности, а также о принимаемых государственными органами и иными государственными организациями мерах по ее выявлению и пресечению;

– технические – идентификация пользователей информационных систем, внедрение и использование информационно-поисковых систем для выявления признаков террористической деятельности и причастных к ней лиц, внедрение современных систем защиты документов, удостоверяющих личность, и другие технические меры.

Основными мерами по минимизации последствий актов терроризма, деятельности террористических организаций, незаконных вооруженных формирований являются:

- оказание скорой медицинской помощи лицам, пострадавшим в результате актов терроризма, деятельности террористических организаций и (или) в ходе их пресечения;
- своевременное проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ;
- восстановление поврежденных или разрушенных в результате актов терроризма объектов;
- осуществление социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате актов терроризма и (или) в ходе их пресечения;
- восстановление имущественных и неимущественных прав организаций и граждан, нарушенных в результате актов терроризма и (или) проведения специальных мероприятий и (или) контртеррористических операций, в том числе компенсация причиненного ущерба пострадавшим и лицам, участвующим в борьбе с терроризмом;
- проведение информационно-пропагандистских мероприятий по снижению морально-психологического воздействия актов терроризма, деятельности террористических организаций на сознание граждан либо отдельных социальных групп;
- психологическая коррекция личности террористов, привлеченных к уголовной ответственности.

Представляется, что неправительственные и общественные организации могли бы эффективно содействовать реализации информационно-пропагандистских и культурно-просветительских мер по противодействию терроризму, а также способствовать выявлению и пресечению террористической деятельности путем привлечения студентов и научной общественности к разработке соответствующих проектов. Кроме того, как показывает исторический опыт, неадекватное реагирование органов власти и органов государственной безопасности на политическую активность населения является одним из источников терроризма, поэтому в Концепции борьбы с терроризмом в Республике Беларусь необходимо четко обозначить критерии отнесения используемых в политической деятельности методов, к «заведомо направленным на дестабилизацию обстановки в Республике Беларусь, искусственное нагнетание напряженности в обществе».

Список использованных источников

1. Сафонов И.И. Организация раскрытия и расследования терроризма: монография / И.И. Сафонов. – М.: Шумилова И.И., 2004. – 154 с.; Мохаддам Фатали М. Терроризм с точки зрения террористов: что они переживают и думают и почему обращаются к насилию / Фатали М. Мохаддам [перевод с англ.]. – М.: Форум, 2011. – 286 с.; Антипенко В.Ф. Борьба с современным терроризмом: международно-правовые подходы / В.Ф. Антипенко. – Киев: Юнона-М, 2002. – 722 с.; Зарубежное законодательство в борьбе с терроризмом / [Власов И.С.] и др. – Москва: Городец-издат, 2002. – 141 с.; Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму / [уредници: Саша Мијалковић, Драгана Коларић, Дане Субошић]. – Београд: Криминалистичко-полицијска академија, 2011. – VII, 267 с.; Waldmann P. Terrorismus: Provokation der Macht / P. Waldmann. – Hamburg: Murmann, 2005. – 292 с.; Dictionary of terrorism / John Richard Thackrah; Thackrah John Richard. – London: Routledge. – New York, 2004; Ткаченко В.В. Российский терроризм: проблемы уголовной ответственности: монография / В.В. Ткаченко, С.В. Ткаченко. – Москва: Инфра-М, 2015. – 108 с.; Лисник И. Борьба с терроризмом: меры технического контроля и противодействия / И. Лисник. – Кишинэу: DesiCom Plus, 2004. – 176 с.; Голованов С.В. Средства и методы ведения войны в праве вооруженных конфликтов и защита культурных ценностей: международно-правовое сотрудничество государств в противодействии международному терроризму / С.В. Голованов. – Минск: Право и экономика, 2012. – 105 с.; и др.

2. Глобальная контртеррористическая стратегия ООН: принята Генеральной Ассамблеей ООН 8 сентября 2006 года в виде Резолюции 60/288 и содержащегося в приложении к ней Плана действий [Электронный ресурс] // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml#a1>
3. Законодательство в сфере борьбы с терроризмом // Официальный сайт Комитета государственной безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kgb.by/ru/zakonodatelstvo-terrorizm-ru/>
4. Конфессии на Гомельщине (20–30-е годы XX в.): док. и материалы / [сост.: М.А. Алейникова и др.; под ред. В.П. Пичукова; редкол.: В.И. Адамушко и др.]. – Минск: НАРБ, 2013. – 388 с.
5. Міхедзька В.А. Рэчыца і наваколле ў пачатку XX ст.: асаблівасці этнапалітычнай дыферэнцыяцыі / В.А. Міхедзька // Шостыя Міжнародныя Доўнараўскія чытанні: міжнарод. навук. канф. (2007, Рэчыца): у 2 ч. Ч. 2: Рэчыца ў часе і прасторы: 795 год заснавання горада / [В.М. Лебедзева (адк. рэд.) і інш.]. – Гомель: ГДУ імя Ф. Скарыны, 2008. – С. 131–141.
6. О борьбе с терроризмом: закон Республики Беларусь от 3 января 2002 г. № 77-З (ред. от 30.06.2014) // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Минск, 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.by/main.aspx?guid=1871&t=150913>
7. О приоритетных направлениях научно-технической деятельности в Республике Беларусь на 2016 –2020 гг.: указ Президента Республики Беларусь от 22 апреля 2015 г. № 166 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Минск, 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.by/main.aspx?guid=1871&t=211163>
8. О приоритетных направлениях научных исследований Республики Беларусь на 2016 – 2020 годы: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12 марта 2015 г. № 190 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Минск, 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.by/main.aspx?guid=1871&t=188763>
9. Об органах государственной безопасности Республики Беларусь: закон Республики Беларусь от 10 июля 2012 г. № 390-З // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Минск, 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.by/main.aspx?guid=1871&t=79643>
10. Об утверждении Концепции борьбы с терроризмом в Республике Беларусь: постановление Совета Министров Республики Беларусь, 25 июля 2013 г. № 658 (ред. от 27.07.2015) // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Минск, 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.by/main.aspx?guid=1871&t=125103>
11. Об утверждении перечней научно-технических программ на 2011–2015 годы и на период до 2020 года и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 1 февраля 2011 г. № 116 (в ред. от 31 октября 2011 г.) // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Минск, 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.by/main.aspx?guid=1871&t=48863>
12. Об утверждении перечня приоритетных направлений фундаментальных и прикладных научных исследований Республики Беларусь на 2011–2015 годы: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 19 апреля 2010 г. № 585 // Республиканская научно-техническая библиотека Беларуси [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rlst.org.by/innovation/npa/postrb.html>
13. Об утверждении Положения о порядке предоставления материально-технических и финансовых средств, информации, транспортных средств и средств связи, медицинского оборудования и лекарственных средств при проведении контртеррористической операции и перечня государственных органов и иных

- государственных организаций, являющихся субъектами, участвующими в предупреждении, выявлении и пресечении террористической деятельности в пределах своей компетенции: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10 декабря 2012 г. № 1129 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Минск, 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.by/main.aspx?guid=1871&t=101143>
14. Об утверждении приоритетных направлений научно-технической деятельности в Республике Беларусь на 2011–2015 годы: указ Президента Республики Беларусь от 22 июля 2010 г. № 378 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Минск, 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.by/main.aspx?guid=1871&t=65763>
 15. Уголовный кодекс Республики Беларусь. – Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 1999. – 214 с.
 16. Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-3: принят Палатой представителей 2 июня 1999 года; одобрен Советом Респ. 24 июня 1999 г.; с изм. и доп. по сост. на 28 апреля 2015 г. // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Минск, 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.by/main.aspx?guid=11061>
 17. Хлобустов О. Из истории борьбы с терроризмом в СССР / О. Хлобустов // Официальный сайт Федеральной службы безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fsb.ru/fsb/history/author /single.htm?id%3D10318037@fsbPublication.html>

References

1. Safonov Y.Y. Orhanyzatsyya raskrytyya y rassledovanyya terroryzma: monohrafiya / Y.Y. Safonov. – M.: Shumylova Y.Y., 2004. – 154 s.; Mokhammad Fataly M. Terroryzm s tochky zrenyya terrorystov: chto ony perezhyvayut y dumayut y pochemu obrashchayut-sya k nasylyuu / Fataly M. Mokhammad [perevod s anhl.]. – M.: Forum, 2011. – 286 s.; Antypenko V.F. Borba s sovremennym terroryzмом: mezhdunarodno-pravovye podkhody / V.F. Antypenko. – Kyev: Yunona-M, 2002. – 722 s.; Zarubezhnoe zakonodatelstvo v borbe s terroryzмом / [Vlasov Y.S.] y dr. – Moskva: Horodets-yzdat, 2002. – 141 s.; Suprotstavlanie savremenom orhanyzovanom krymynalu y teroryzmu / [urednytsy: Sasha Myjalkovych, Drahana Kolarych, Dane Suboshych]. – Beohrad: Krymynalystychko-polytskyjska akademyja, 2011. – VII, 267 s.; Waldmann P. Terrorismus: Provokation der Macht / P. Waldmann. – Hamburg: Murmann, 2005. – 292 с.; Dictionary of terrorism / John Richard Thackrah; Thackrah John Richard. – London: Routledge. – New York, 2004; Tkachenko V.V. Rossyyskiy terroryzm: problemy uholovnoy otvetstvennosti: monohrafiya / V.V. Tkachenko, S.V. Tkachenko. – Moskva: Ynfra-M, 2015. – 108 s.; Lysnyk Y. Borba s terroryzмом: mery tekhnicheskoho kontrolya y protyvodeystviya / Y. Lysnyk. – Kyshyneu: DesiCom Plus, 2004. – 176 s.; Holovanov S.V. Sredstva y metody vedenyya voyny v prave vooruzhennykh konfliktov y zashchita kulturnykh tsennostey: mezhdunarodno-pravovoe sotrudnychestvo hosudarstv v protyvodeystviy mezhdunarodnomu terroryzmu / S.V. Holovanov. – Mynsk: Pravo y ekonomyka, 2012. – 105 s.; y dr.
2. Hlobalnaya kontrterrorystycheskaya stratehiya OON: prynyata Heneralnoy Assambleey OON 8 sentyabrya 2006 hoda v vyde Rezolyutsyy 60/288 y sodержashchehosya v prylozhenyy k ney Plana deystviy [Elektronnyy resurs] // Ofytsyal'nyy sayt Orhanyzatsyy Obedynennykh Natsyy. – Rezhym dostupa: <http://www.un.org/ru/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml#a1>
3. Zakonodatelstvo v sfere borby s terroryzмом // Ofytsyalnyy sayt Komyteta hosudarstvennoy bezopasnosti Respublyky Belarus [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupa: <http://www.kgb.by/ru/zakonodatelstvo-terrorizm-ru/>
4. Konfessyy na Homelshchyne (20-30-e hody XX v.): dok. y materyaly / [sost.: M.A. Aleynkova y dr.; pod red. V.P. Pychukova; redkol.: V.Y. Adamushko y dr.]. – Mynsk: NARB, 2013. – 388 s.

5. Mikhedz'ka V.A. Rechyt'sa i navakolle u pachatku XX st.: asablivast'si etnapalitychnay dyferentsyyatsyi / V.A. Mikhedz'ka // Shostyya Mizhnarodnyya Doŭnaraŭskiya chytanni: mizhnarod. navuk. kanf. (2007, Rechysa): u 2 ch. Ch. 2: Rechyt'sa ŷ chas'e i prastory: 795 hod zasn'avannya horada / [V.M. Lebedzeva (adk. red.) i insh.]. – Homel: HDU imya F. Skaryny, 2008. – S. 131–141.
6. O borbe s terroryz'mom: zakon Respublyky Belarus ot 3 yanvary'a 2002 h. № 77-Z (red. ot 30.06.2014) // Natsyonal'nyy pravovoy Ynternet-portal Respublyky Belarus. – Mynsk, 2015 [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupa: <http://pravo.by/main.aspx?guid=1871&t=150913>
7. O pryorytetnykh napravlenyyakh nauchno-tekhnicheskoy deyatelnosti v Respublyke Belarus na 2016 – 2020 hh.: ukaz Prezydenta Respublyky Belarus' ot 22 aprelya 2015 h. № 166 // Natsyonal'nyy pravovoy Ynternet-portal Respublyky Belarus. – Mynsk, 2015 [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupa: <http://pravo.by/main.aspx?guid=1871&t=211163>
8. O pryorytetnykh napravlenyyakh nauchnykh yssledovanyy Respublyky Belarus' na 2016 – 2020 hody: postanovlenye Soveta Mynystrov Respublyky Belarus ot 12 marta 2015 h. № 190 // Natsyonal'nyy pravovoy Ynternet-portal Respublyky Belarus. – Mynsk, 2015 [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupa: <http://pravo.by/main.aspx?guid=1871&t=188763>
9. Ob orhanakh hosudarstvennoy bezopasnosti Respublyky Belarus: zakon Respublyky Belarus ot 10 yyuly'a 2012 h. № 390-Z // Natsyonal'nyy pravovoy Ynternet-portal Respublyky Belarus. – Mynsk, 2015 [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupa: <http://pravo.by/main.aspx?guid=1871&t=79643>
10. Ob utverzhdenyy Kontseptsyy bor'by s terroryz'mom v Respublyke Belarus: postanovlenye Soveta Mynystrov Respublyky Belarus', 25 yyuly'a 2013 h. № 658 (red. ot 27.07.2015) // Natsyonal'nyy pravovoy Ynternet-portal Respublyky Belarus. – Mynsk, 2015 [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupa: <http://pravo.by/main.aspx?guid=1871&t=125103>
11. Ob utverzhdenyy perechney nauchno-tekhnicheskyykh prohramm na 2011–2015 hody y na peryod do 2020 hoda y pryznanyy utratyвшy'my sylu nekotorykh postanovlenyy Soveta Mynystrov Respublyky Belarus: Postanovlenye Soveta Mynystrov Respublyky Belarus, 1 fevralya 2011 h. № 116 (v red. ot 31 oktyabry'a 2011 h.) // Natsyonal'nyy pravovoy Ynternet-portal Respublyky Belarus. – Mynsk, 2015 [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupa: <http://pravo.by/main.aspx?guid=1871&t=48863>
12. Ob utverzhdenyy perechnya pryorytetnykh napravlenyy fundamentalnykh y prykladnykh nauchnykh yssledovanyy Respublyky Belarus' na 2011–2015 hody: postanovlenye Soveta Mynystrov Respublyky Belarus' ot 19 aprelya 2010 h. № 585 // Respublykanskaya nauchno-tekhnicheskaya byblyoteka Belarusy [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupa: <http://rlst.org.by/innovation/npa/postrb.html>
13. Ob utverzhdenyy Polozhenyya o poryadke predostavlenyya materyalno-tekhnicheskyykh y fynansovykh sredstv, ynformatsyy, transportnykh sredstv y sredstv svyazy, medytsynskoho oborudovannyya y lekarstvennykh sredstv pry provedenyy kontrterrorystycheskoy operatsyy y perechnya hosudarstvennykh orhanov y ynykh hosudarstvennykh orhanyzatsyy, yavlyayushchyhsya subjektamy, uchastvuyushchymy v preduprezhdenyy, vyyavlenyy y presechenyy terrorystycheskoy deyatelnosti v predelakh svoey kompetentsyy: postanovlenye Soveta Mynystrov Respublyky Belarus ot 10 dekabry'a 2012 h. № 1129 // Natsyonal'nyy pravovoy Ynternet-portal Respublyky Belarus. – Mynsk, 2015 [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupa: <http://pravo.by/main.aspx?guid=1871&t=101143>
14. Ob utverzhdenyy pryorytetnykh napravlenyy nauchno-tekhnicheskoy deyatelnosti v Respublyke Belarus na 2011–2015 hody: ukaz Prezydenta Respublyky Belarus ot 22 yuly'a 2010 h. № 378 // Natsyonal'nyy pravovoy Ynternet-portal Respublyky Belarus. – Mynsk, 2015 [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupa: <http://pravo.by/main.aspx?guid=1871&t=65763>
15. Uholovnyy kodeks Respublyky Belarus. – Mynsk: Natsyonal'nyy tsentr pravovoy ynformatsyy Respublyky Belarus, 1999. – 214 s.

16. Uholovnyy kodeks Respublyky Belarus ot 9 yuulya 1999 h. № 275-Z: prynyat Palatoy predstaviteley 2 yuunya 1999 hoda; odobren Sovetom Resp. 24 yuunya 1999 h.; s yzm. y dop. po sost. na 28 aprelya 2015 h. // Natsyonalnyy pravovoy Ynternet-portal Respublyky Belarus. – Mynsk, 2015 [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupa: <http://pravo.by/main.aspx?guid=11061>
17. Khlobustov O. Yz ystoryy bor'by s terroryzmozom v SSSR / O. Khlobustov // Ofytsyalnyy sayt Federalnoy sluzhby bezopasnosti Rossyyskoy Federatsyy [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupa: <http://www.fsb.ru/fsb/history/author/single.html?id%3D10318037@fsbPublication.html>

УДК 351.354:303.094.7

Олійченко І.М.

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

Дітковська М.Ю.,

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

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗГІДНО З КОНЦЕПЦІЄЮ Е-УРЯДУВАННЯ

В статті проведено аналіз функціонування системи державного управління та стан мережевої готовності України в контексті запровадження та розвитку електронного урядування. Досліджено теоретичні та методологічні засади електронного урядування, нормативно-правове забезпечення державної політики щодо децентралізації влади, рівень розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, в органах державної влади, стан системи електронного урядування. Проведено аналіз зовнішнього документообігу органу державного управління, виявлені основні тенденції в інформаційному обміні з іншими установами та громадянами, досліджено взаємозв'язок організаційної структури та ефективності застосування сучасних інформаційних технологій. Проведено порівняльний аналіз функціонального та процесного підходу до державного управління, виявлені основні їх переваги і недоліки. Аналіз свідчить, що процес впровадження електронного уряду перебуває в стадії готовності мережі, яка характеризується поширенням інформаційних технологій в інфраструктурі. У той же час є тенденції в розвитку електронного уряду в напрямку інтенсифікації та підвищення рівня інформаційних технологій, що забезпечує користувачам отримання інформації з використанням веб-сайтів. Запропоновано використання процесного підходу до управління в системі органів державної влади згідно з міжнародним стандартом ISO 18091: 2014. Систему органів влади пропонується формувати як мережу взаємопов'язаних процесів, де функціональні процеси зав'язані з діловими і кожен процес складається з інших підпроцесів, у тому числі індивідуальних. Запропоновано архітектуру електронного уряду для забезпечення його функціонування як координуючого органу в системі державної влади.

Ключові слова: електронне урядування, мережева готовність, інформаційне забезпечення, інформаційні технології, електронний документообіг, процесний підхід, архітектура електронного уряду.

Oliychenko I.M.

Doctor of Sciences in Public Management, Professor,
Professor of the Department of management innovation
and public administration, Chernihiv National
Technological University (Ukraine, Chernihiv), *stu_management@ukr.net*

Ditkovska M.U.

Candidate of Sciences in Public Administration,
Associate Professor of the Department of management innovation
and public administration, Chernihiv National
Technological University (Ukraine, Chernihiv), *stu_management@ukr.net*

Improved governance under the concept of e-governance

The article analyzes the functioning of public administration and the state of network readiness Ukraine in the context of the introduction and development of e-government. Theoretical and methodological foundations of e-government, regulatory support for government policy to decentralize power, the level of development of information and communication technologies in government, the state of e-government are examined. The external flow of documents of state body is analyzed, identified major trends in information exchange with other institutions and citizens explored the relationship of the organizational structure and effectiveness of modern information technologies. The comparative analysis of functional and process approach to governance is fulfilled, identified their main advantages and disadvantages. The analysis shows that the process of implementing e-government is in the stage of network readiness, which is characterized by the proliferation of information technology infrastructure. At the same time there are trends in the development of e-government towards intensification and increasing the level of information technology that provides users information through government websites. The use of a process approach to management in the system of government in accordance with the international standard ISO 18091: 2014 is suggested. The system of government is a network of interrelated processes are proposed where functionality is tied to business processes and each process consists of other subprocesses to the individual. The designing architecture of e-government is to ensure its functioning as a coordinating body in the system of government.

Key words: *e-government, network readiness, information, information technology, electronic document management, process approach, e-Government Architecture.*

Олейченко И.М.

доктор наук государственного управления, профессор,
профессор кафедры менеджмента инновационной деятельности
и государственного управления, Черниговский национальный
технологический университет, (Украина, Чернигов), *stu_management@ukr.net*

Дитковская М.Ю.

кандидат наук государственного управления,
доцент кафедры менеджмента инновационной деятельности
и государственного управления, Черниговский национальный
технологический университет, (Украина, Чернигов), *stu_management@ukr.net*

Совершенствование системы государственного управления согласно концепции e-правительства

В статье проведен анализ функционирования системы государственного управления и состояние сетевой готовности Украины в контексте внедрения и развития электронного правительства. Исследованы теоретические и методологические основы электронного правительства, нормативно-правовое обеспечение государственной политики по децентрализации власти, уровень развития информационно-коммуникационных технологий, в органах государственной власти, состояние системы электронного правительства. Проведен анализ внешнего документооборота органа государственного управления, выявлены основные тенденции в информационном обмене с другими учреждениями и гражданами, исследована взаимосвязь организационной структуры и эффективности применения современных информационных технологий. Проведен сравнительный анализ функционального и процессного

подходов к государственному управлению, выявлены основные их преимущества и недостатки. Анализ показывает, что процесс внедрения электронного правительства находится в стадии готовности сети, которая характеризуется распространением информационных технологий в инфраструктуре. В то же время появляются тенденции в развитии электронного правительства в направлении интенсификации и повышения уровня информационных технологий, что обеспечивает пользователям получение информации с использованием веб-сайтов. Предложено использование процессного подхода к управлению в системе органов государственной власти в соответствии с международным стандартом ISO 18091: 2014. Систему органов власти предлагается формировать как сеть взаимосвязанных процессов, где функциональные процессы связаны с деловыми процессами и каждый процесс состоит из других подпроцессов, в том числе индивидуальных. Предложена архитектура электронного правительства для обеспечения его функционирования в качестве координирующего органа в системе государственной власти.

Ключевые слова: электронное правительство, сетевая готовность, информационное обеспечение, информационные технологии, электронный документооборот, процессный подход, архитектура электронного правительства.

Постановка проблеми. В наш час процес підвищення ефективності управління державою пов'язують із застосуванням сучасних інформаційних технологій. Розвиток систем державного управління та місцевого самоврядування в Україні супроводжується значним зростанням інформаційних потоків, пов'язаних з обміном інформацією необхідною для прийняття ефективних управлінських рішень. Завдання підвищення ефективності діяльності органів влади визначається можливістю здійснення аналізу інформації і підготовкою її для прийняття рішень, а також контролю за їх виконанням. У зв'язку з цим реалізацію моделі «електронного уряду» слід розглядати як інструмент переходу на нову якість державного управління та місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інформаційного забезпечення державного управління вивчалися в роботах: О.О. Бакаєва, Я.Г. Берсуцького, А.Я. Берсуцького, В.М. Глушкова, Р.А. Калюжного, А.М. Колмогорова, В.І. Корогодіна, М.М. Лепи, В.М. Порохні, В.Ф. Ситника, В.О. Шамрая та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Не зважаючи на ґрунтовні дослідження інформаційного забезпечення державного управління, питання формування електронного уряду вивчені недостатньо. Тому проблеми його впровадження, функціонування і розвитку в органах державної влади та місцевого самоврядування є особливо актуальними.

Цілі статті. Метою даної роботи є дослідження функціонування систем державного управління та місцевого самоврядування в контексті їх готовності до впровадження системи електронного урядування.

Об'єктом дослідження даної роботи є процес формування системи електронного урядування в органах державного управління та місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є теоретичні положення та прикладні підходи до впровадження системи електронного урядування в органах державного управління та місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Інформація завжди відігравала значну роль в розвитку суспільства. В історії цього розвитку можна виділити декілька інформаційних революцій. Перша пов'язана з винаходом писемності; друга (середина XVI ст.) з винаходом друкарства; третя (кінець XIX ст.) зумовлена винаходом електрики і появою телеграфу, телефону, радіо; Четверта (середина XX ст.) пов'язана з винаходом обчислювальної техніки. Сьогодні відбувається черговий етап цього розвитку – становлення інформаційного суспільства. Мануель Кастельс в книзі «Інформаційна епоха: економіка, суспільство і культура» характеризує інформаційну економіку як економіку нового типу, яку називають інформаційною і глобальною. Інформаційна – оскільки продуктивність

і конкурентоспроможність чинників або агентів в цій економіці залежать від їх здатності генерувати, обробляти і ефективно використовувати інформацію, засновану на знаннях. Глобальна – тому що основні види економічної діяльності, такі, як виробництво, вжиток і циркуляція товарів і послуг, а також їх складові (капітал, праця, сировина, управління, інформація, технологія, ринки) організовуються в глобальному масштабі, безпосередньо або з використанням розгалуженої мережі, що зв'язує економічних агентів. І нарешті, інформаціональна і глобальна – тому що в нових історичних умовах досягнення певного рівня продуктивності і існування конкуренції можливе лише усередині глобальної взаємозв'язаної мережі [5].

Відмітною ознакою інформаційного суспільства є свобода доступу до інформації і свобода її поширення. Це сприяє вдосконаленню демократичних процедур, підвищенню ділової активності, розвитку добросовісної конкуренції, забезпеченню прав споживачів. Це також запобігає загрози олігархізації економіки, зрощенням бюрократії з неефективними монополістичними структурами, ставить заслін деградації господарства і корупції. Є також визначення, що інформаційне суспільство – це суспільство, в якому вирішальну роль грає придбання, обробка, зберігання, передача, поширення, використання знання і інформації, у тому числі за допомогою інтерактивної взаємодії, що забезпечується технічними можливостями, які постійно удосконалюються. Відмітною ознакою інформаційного суспільства є свобода доступу до інформації і свобода її поширення [8].

Державне управління характеризується використанням сучасних комп'ютерних технологій, які забезпечують своєчасність, точність, актуальність і надійність управлінської інформації. Розвиток системи державного управління відбувається в умовах зростання наукоємності управлінської праці. Це пред'являє до державних службовців спеціальні вимоги в освоєнні сучасних методів управління, використання інформаційних технологій. Інформація є ресурсом, без якого не можна використовувати сучасні методи управління [4]. Це вимагає постійного вдосконалення інформаційних систем в державному управлінні. Результати впровадження інформаційних технологій можуть бути стратегічними і тактичними. Тактичні дозволяють скоротити витрати на проведення управлінського процесу. Зменшення витрат пов'язане із зниженням трудомісткості процесу обробки інформації, зменшенням витратних матеріалів, сховищ, робочих площ. Також скорочується час взаємодії органів державного управління між собою і з громадянами. Стратегічні результати пов'язані з поліпшенням якості управлінських рішень, підвищенням довіри громадян до влади, зниженням витрат на утримання органів влади. Саме стратегічні цілі і складають основу електронного уряду. При цьому інформаційна система державного управління розглядається як відкрита для взаємодії з іншими інформаційними системами [2].

Традиційна модель державного управління побудована за принципом ієрархії, перехід же до інформаційного суспільства веде до корінного переосмислення ролі і структури системи державного управління. Крім того глобалізація призводить до того, що органи державного управління різних країн часто взаємодіють на декількох рівнях від місцевого до вищого. Крім того в багатьох країнах відповідальність за послуги для населення передається центральними органами влади на місцевий і регіональний рівень [1]. Інструментом вирішення багатьох проблем, породжених застосуванням ієрархічної моделі державного управління є електронний уряд. Електронний уряд, або e-Government розглядається як нова тенденція використання мережі Інтернет і є основним способом поширення інформаційних технологій і здійснення ідей інформаційного суспільства. Впровадження електронного уряду вимагає аналізу ситуації із забезпечення всіх його компонентів, та аналізу готовності системи державного управління та місцевого самоврядування до застосування сучасних інформаційних технологій у своїй діяльності [10].

Аналітики Світового економічного форуму (WEF) оприлюднили доповідь про розвиток інформаційного суспільства в країнах світу – Глобальний звіт з інформаційних технологій 2015 (The Global Information Technology Report 2015). У звіті описані останні зміни Індексу мережевої

готовності (Networked Readiness Index) для різних країн, оцінено фактори, політика та інститути, які дозволяють країні повною мірою використовувати інформаційні та комунікаційні технології (ІКТ) з метою підвищення конкурентоспроможності та добробуту.

Згідно з Індексом мережевої готовності за 2015 р., до ведучої десятки країн з найбільш ефективним використанням інформаційних технологій належать: Сінгапур, Фінляндія, Швеція, Нідерланди, Норвегія, Швейцарія, США, Великобританія, Люксембург, Японія. Україна перебуває на 71 позиції. Її найближчі сусіди: Молдова – 68, Румунія – 63, Словаччина – 59, Угорщина – 53, Польща – 50.

За основу рейтингової оцінки береться Індекс мережевої готовності (Networked Readiness Index), що визначає рівень розвитку ІКТ у країнах світу. Він складається з субіндексів – наявність умов для розвитку ІКТ; готовність; використання та вплив, розподілених за складовими (індикаторами), які характеризують роль уряду, бізнесу і суспільства у формуванні середовища для розвитку ІКТ. На рисунку 1 представлено діаграму, яка відображає основні показники рівня розвитку ІКТ в Україні [12].

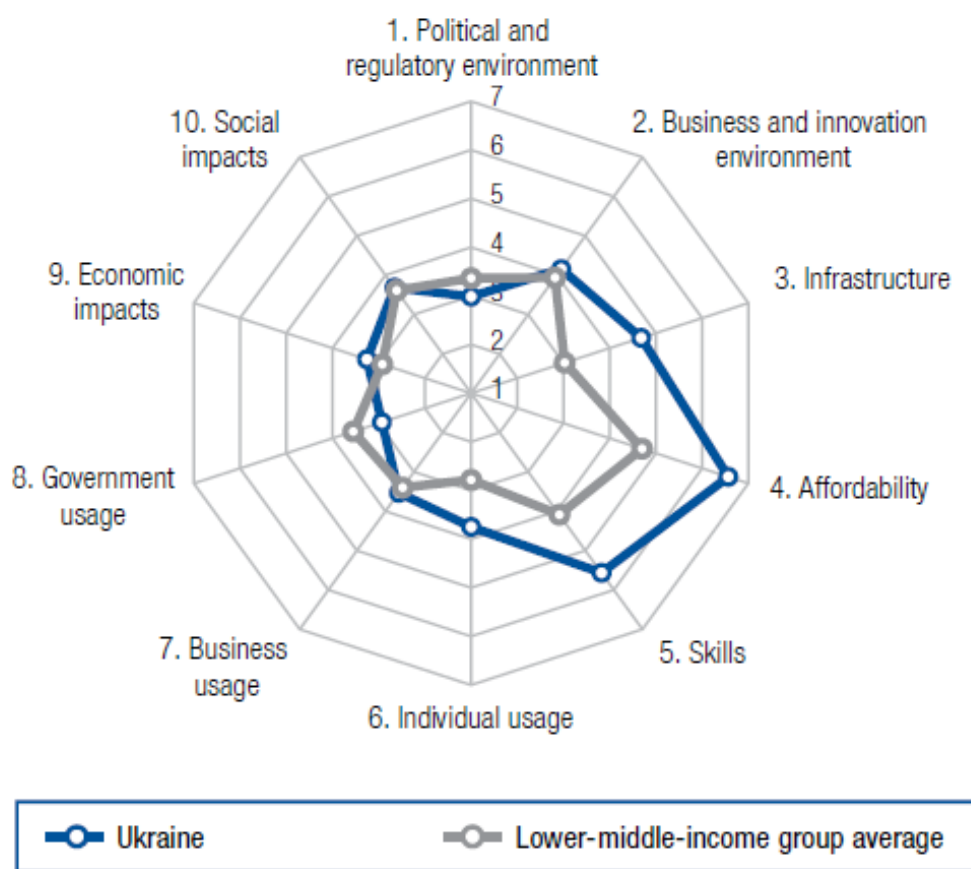


Рис. 1. Основні показники рівня розвитку ІКТ в Україні

До складу показників розвитку ІКТ належать: 1) політичне та регуляторне середовище, 2) бізнесове та інноваційне середовище, 3) інфраструктура, 4) доступність, 5) вміння, 6) індивідуальне використання, 7) використання в бізнесі, 8) використання в державному управлінні, 9) вплив на економіку, 10) соціальний вплив. Синя лінія на графіку відображає стан ІКТ в Україні, сіра лінія – стан для групи країн з нижче середнього рівнем доходів. Графік свідчить, що в Україні найбільш високі показники доступності і навичок роботи з використанням інформаційних систем і технологій. Найгірший стан з політичним та регуляторним середовищем, з використанням у бізнесі, використанням в державному управлінні, впливом на економіку і соціальним впливом.

Найвищу рейтингову позицію за Індексом мережевої готовності Україна продемонструвала у 2009 р. (62 місце). Після цього упродовж двох наступних років було втрачено 28 пунктів, внаслідок чого у 2011 р. наша країна перемістилася на 90 позицію серед 138 країн світу. В останні роки, з урахуванням розширення кола країн-учасниць рейтингу, Україна знаходиться у сьомому десятку та поступається країнам СНД і Східної Європи.

Фундаментом реалізації концепції «електронного уряду» є система документообігу регіонального органу влади. У масштабах України величезну роль відіграє ефективність дій регіональних органів влади, ефективність вертикальної і горизонтальної взаємодії між органами влади. Впровадження системи автоматизації документообігу і архіву документів дозволить підвищити швидкість проходження документів, швидкість ухвалення управлінських рішень, прозорість управлінських рішень і керованість країни в цілому [3].

Для дослідження зовнішнього документообігу органу державної влади використовувалася схема інформаційних потоків, яка передбачає врахування основних джерел інформації, яка надходить до організації, а також споживачів інформації, яким орган державної влади надсилає свій інформаційний продукт. У якості прикладу розглядається документообіг Департаменту фінансів Чернігівської обласної державної адміністрації з зовнішніми джерелами. На рисунку 2 надано загальну кількість вхідної і вихідної кореспонденції у Департаменті. Результати досліджень свідчать, що відбувається збільшення кількості документів, що обробляються по рокам. За період з 2010 по 2014 рр. ця кількість збільшилася у 1,7 рази. Дослідження які проводилися кафедрою менеджменту інноваційної діяльності та державного управління ЧДТУ у 2001–2009 рр. свідчать про збільшення кількості документів за цей період у 2–2,2 рази, що відповідає темпам зафіксованим у подальші періоди.

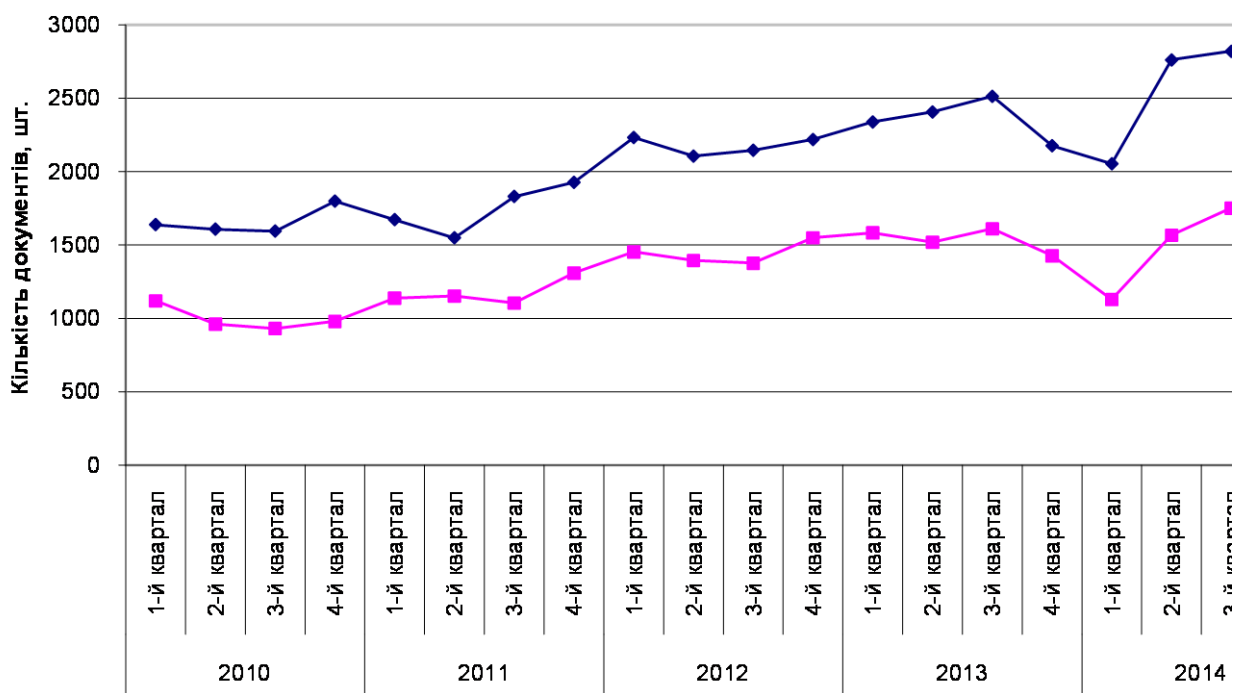


Рис. 2. Загальна кількість вхідної і вихідної кореспонденції у Департаменті фінансів Чернігівської обласної державної адміністрації за 2010–2014 роки

Стійке зростання кількості документів, що обробляються в органі державної влади відбувається на фоні збереження кількісного складу державних службовців. Таким чином зростає навантаження на конкретного виконавця, яке компенсується зростаючими потужностями інформаційних комп'ютерних систем, що застосовуються органах державної влади. Однак таке кількісне збільшення документів не призводить до підвищення якості

рішень, що приймаються, а стан системи державної влади і потреба в її удосконаленні говорить про те, що система «механічно» збільшує кількісні показники роботи, а не якість управлінських рішень.

Згідно зі статтею 133 Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 р. систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони. Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України. Декілька громад становлять район. У статті 140 йдеться про те, що територіальна громада здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України. Органами місцевого самоврядування громади є рада громади як представницький орган та виконавчі органи місцевого самоврядування громади. Виконавчі органи місцевого самоврядування громади є підконтрольними і підзвітними раді громади [9]. Децентралізація влади згідно з цим законопроектом, з передачею її на місцевий рівень, вимагає застосування нових методів управління з використанням сучасних інформаційних технологій. Новий підхід до управління також вимагає більш досконалих механізмів його здійснення. Головною ознакою нової системи влади є те, що зменшується управлінський вплив збоку загальнодержавного рівня управління. В той же час виникає проблема координації діяльності виконавчих органів в системі місцевого самоврядування, які не створюють ієрархічну структуру у складі адміністративно-територіальних одиниць.

Існуюча система державної влади та місцевого самоврядування побудована на принципах функціонального (ієрархічного) підходу до управління, пов'язаного з делегуванням повноважень і відповідальності через функції. Функція розглядається як підсистема організації, виділена за принципом схожості робіт. Створюється система делегування повноважень і відповідальності, що пронизує всю організацію. При цьому, горизонтальні зв'язки між структурними одиницями слабкі, а вертикальні – сильні. Підлеглий відповідає тільки за доручені йому функції. Функції і результати роботи паралельних структурних одиниць його не надто цікавлять. Головними недоліками цього підходу є відособленість підрозділів один від одного, що призводить до монополізації рішень; висока спеціалізація працівників, що не дозволяє їм бачити виникаючі проблеми в цілому; критерієм результативності функціонального підрозділу є думка його начальника, а не результати ділового процесу; неефективність інформаційної підтримки процесів життєвого циклу та ін.

Послаблення ієрархії в системі державної влади вимагає застосування інших методів управління, які б дозволили координувати діяльність органів, які мають горизонтальну взаємодію і не підпорядковані один одному. В такому випадку найбільш доречним є процесний підхід до управління, який пов'язаний з делегуванням повноважень і відповідальності через Бізнес процеси, де Бізнес процес це стійка (багаторазово повторювана) діяльність, перетворююча ресурси (входи) в результати (вихід) [7]. Перевагами цього підходу є те, що технологія опису бізнес-процесів забезпечує прозорість усіх операцій, дозволяє аналізувати можливі наслідки збоїв на тому чи іншому етапі виконання робіт, вчасно знайти і виправити помилку. Ще одним достоїнством технології є управління операційними витратами. Процесний підхід до управління дозволяє керівникам визначати і управляти ключовими процесами і результатами діяльності організації, інтегрувати часто розрізнені дії функціональних департаментів і їх зусилля на єдиний результат. Основні положення і переваги процесного підходу викладені в міжнародних стандартах якості серії ISO 9000.

У 2014 р. був опублікований новий стандарт ISO 18091: 2014 «Системи менеджменту якості – Настанови щодо застосування ISO 9001: 2008 в місцевих органах влади», який пояснює яким чином відбувається впровадження системи якості в органах державного управління і місцевого самоврядування. В стандарті надано процеси, які відбуваються в місцевих органах

влади: стратегічні процеси управління, що визначають роль органів місцевого самоврядування в соціально-економічному середовищі; процеси забезпечення ресурсами для надання продукції / послуг; процеси необхідні для підтримки робочого середовища; процеси підготовки, перегляду та актуалізації планів розвитку і програм роботи; процеси моніторингу та вимірювання якості надання продукції / послуг, процесів і СМК в цілому; процеси взаємодії з внутрішніми і зовнішніми зацікавленими сторонами; процеси щодо попередження та ліквідації аварійних ситуацій і реагування на кризи [11].

При застосуванні процесного підходу в межах однієї організації передбачається виділення проблемного горизонтального процесу (Бізнес-процесу) та його учасників, призначення одного з учасників горизонтального процесу його Власником із делегуванням повноважень і відповідальності з управління даним горизонтальним процесом. Виникає матрична організаційна структура при управлінні регулярною діяльністю. Учасник горизонтального процесу підпорядковується функціональному керівнику і власнику процесу, що пов'язано із застосуванням одночасно двох підходів до управління регулярною діяльністю: функціонального та процесного. Координація діяльності декількох організацій вимагає наявності керуючого органу за функціональною ознакою, який зміг би виконувати роль функціонального керівника. Таким органом управління може бути система електронного урядування (e-Government) яка на базі комп'ютерних технологій дозволить здійснювати управлінський процес у межах повноважень, які надані органам влади на загальнодержавному рівні (рис. 3).



Рис. 3. Ділові процеси в системі органів державного управління та місцевого самоврядування

У порівнянні з функціональним підходом, згідно з яким організацію ділять на підрозділи, що відповідають за певну функцію, процесний підхід об'єднує дані функції на підставі поняття «створення цінності для споживача». Процеси в за своєю сутністю можуть бути трьох видів: індивідуальний процес, що виконується окремим індивідумом; функціональний, або вертикальний процес, що відображає діяльність організації по вертикалі і відповідає її структурі взаємодії керівників, відділів, підрозділів і службовців; діловий, або горизонтальний процес, який перетинає по горизонталі діяльність системи органів влади і являє собою сукупність взаємопов'язаних інтегрованих процесів, забезпечуючи фінальні результати.

Ланцюжок інтегрованих процесів представляє внутрішніх споживачів, коли кожний наступний інтегрований процес (як і його окрема операція) визначає вимоги до попереднього. Система органів влади може бути представлена як мережа взаємопов'язаних процесів; функціональні процеси зав'язані з діловими, і кожен процес складається з інших підпроцесів, аж до індивідуальних. Успіх діяльності системи влади залежить від того, як споживачі різних процесів у цій мережі ідентифіковані і як добре і ефективно вони задоволені. Для ефективної роботи системи, представлені мережею взаємин «Споживач – постачальники», необхідно, щоб постачальник шанобливо ставився до вимог споживача.

Як показує досвід, така структура управління є найбільш ефективною. Вона передбачає команду управління процесом, що складається з всіх керівників інтегрованих процесів, включених до міжфункціональних процесів. Фокусування уваги на процес означає, що головним чинником є профілактика, а не виправлення допущених помилок. Вплив на процес, а не на результати процесу-базова концепція управління процесами. Це можливо зробити, враховуючи, що процес перетворює вхід системи у певний вихід.

Для забезпечення функціонування електронного уряду як координуючого органу необхідно сформувати наступну його архітектуру (рис. 4):

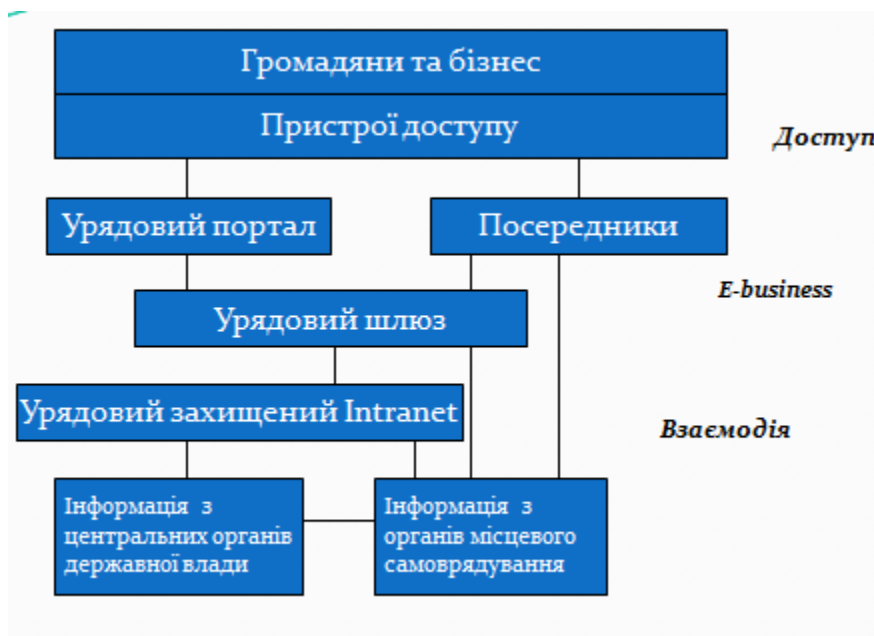


Рис. 4. Архітектурна модель електронного уряду

Урядові портали надають доступ громадянам та бізнесу: Центральний урядовий портал є компонентом інфраструктури забезпечення єдиних інтерфейсів для розробників державних інформаційних систем. Компоненти електронного бізнесу це визначені стандарти для гарантування безпеки трансакцій та інформації, аутентифікація, використання смарт-карт [6]. Важливо розробити стандарти для забезпечення взаємодії й обміну інформацією між державними установами, органами місцевого самоврядування, громадянами і бізнесом. Важливими елементами такої взаємодії є урядовий захищений Інтранет та урядовий шлюз. Захищений урядовий Інтранет дозволяє здійснювати обмін інформацією всередині центрального уряду, а через зовнішні шлюзи користуватися мережею Інтернет. Центральний урядовий портал взаємодіє з порталами центральних органів державної влади, місцевих державних адміністрацій, порталами органів місцевого самоврядування.

Висновки і пропозиції. Впровадження електронного урядування в Україні на даному етапі дозволило досягнути рівня інформаційної присутності та надання послуг організаціям і населенню із використанням інформаційно-комунікаційних технологій; впровадити інформаційно-комунікаційні технології у багатьох сферах державного управління та місцевого самоврядування, таких як електронна взаємодія органів влади між собою, із організаціями, громадянами; почати трансформування системи державної влади, де інформаційно-комунікаційні технології сприяють перетворенню державного сектору. В той же час існує ряд невирішених проблем нормативно-правового, організаційно-технічного та ресурсного забезпечення. Сфера інформатизації розвивається повільно і не системно, що призводить до втрат позицій України в світових рейтингах. Це вимагає формування та реалізації єдиної та цілісної державної політики.

Для якісного поліпшення та прискорення процесів розвитку системи електронного урядування в Україні необхідно розробити довгострокову модель його впровадження з наданням кожному відповідальному органу детального план-графіку з реалізації закріплених за ними завдань; забезпечити взаємодію між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування

та інститутами громадянського суспільства шляхом використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій; забезпечити розробку та реалізацію типових пілотних проектів з впровадження технологій електронного урядування на регіональному рівні; забезпечити функціонування системоутворюючих елементів е-урядування, забезпечити довгострокове бюджетне планування і фінансування у сфері е-управління; використовувати закордонний досвід впровадження та розвитку електронного урядування.

Однак найбільш вагомою і складною задачею удосконалення системи державної влади є запровадження новітніх методів управління, які б дозволили ефективно застосовувати сучасні інформаційно-комунікаційні технології. Одним з таких методів є застосування процесного підходу, який передбачає використання в межах організації системи процесів разом з їх ідентифікуванням і взаємодіями, а також керуванням ними для одержання бажаного результату. Процесний підхід запропоновано як базовий в міжнародних стандартах якості серії ISO 9000, зокрема для органів влади на місцевому рівні у стандарті ISO 18091: 2014. Впровадження процесного підходу в системі державного управління і у місцевому самоврядуванні із залученням можливостей і переваг електронного урядування дозволить підвищити ефективність функціонування державної влади в Україні та забезпечити здійснення ідей інформаційного суспільства.

Список використаних джерел

1. Бутко М.П., Дітковська М.Ю. Формування інформаційного забезпечення в системі державного управління: монографія / М.П. Бутко, М.Ю. Дітковська. – Ніжин: ТОВ «Видавництво “Аспект-Поліграф”», 2010. – 244 с.
2. Дубов Д.В. Основи електронного урядування / Д.В. Дубов, С.В. Дубова. – К.: ЦНЛ, 2006 – 176 с.;
3. Про електронні документи та електронний документообіг: закон України № 851-IV від 22.05.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – С. 275–281.
4. Про інформацію: закон України № 2657-ХІІ від 02.10.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – С. 650–669.
5. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / Мануэль Кастельс / [пер. с англ. О.И. Шкаратана]. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 606 с.
6. Клименко І.В. Линьов К.О. Технології електронного урядування: Навчальний посібник / І.В. Клименко, К.О. Линьов. – К.: Вид-во ДУС, 2006. – 225 с.
7. Клименко С.М., Дуброва О.С. та інші. Управління конкурентоспроможністю підприємства: Навчальний посібник / С.М. Клименко, О.С. Дуброва. – К.: КНЕУ, 2006. – 527 с.
8. Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України № 3 від 4 січня 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 2. – С. 57.
9. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
10. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України № 2250-р від 13.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>
11. International standard ISO 18091:2014 “Quality management systems – Guidelines for the application of ISO 9001:2008 in local government” First edition 2014-02-15.
12. The Global Information Technology Report 2015, ICTs for Inclusive Growth // Committed to improving the state of the world, World economic forum, 2015. – 357 с.

References

1. Butko M.P., Ditkovska M.Yu. Formuvannya informatsiynoho zabezpechennya v systemi derzhavnoho upravlinnya: monohrafiya / M.P. Butko, M.Yu. Ditkovska. – Nizhyn: TOV “Vydavnytstvo «Aspekt-Polihraf”», 2010. – 244 s.

2. Dubov D.V. Osnovy elektronnoho uryaduvannya / D.V. Dubov, S.V. Dubova. – K.: TsNL, 2006 – 176 s.;
3. Pro elektronni dokumenty ta elektronnyy dokumentoobih: zakon Ukrainy № 851-IV vid 22.05.2003 r. // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. – 2003. – № 36. – S. 275–281.
4. Pro informatsiyu: zakon Ukrainy № 2657-XII vid 02.10.1992 r. // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. – 1992. – № 48. – S. 650-669.
5. Kastel's M. Ynformatsyonnaya epokha: ekonomyka, obshchestvo y kul'tura / Manuel Kastels / [per. s anhl. O.Y. Shkaratana]. – M.: HU VShE, 2000. – 606 s.
6. Klymenko I.V. Lynov K.O. Tekhnolohiyi elektronnoho uryaduvannya: Navchalnyy posibnyk / I.V. Klymenko, K.O. Lynov. – K.: Vyd-vo DUS, 2006. – 225 s.
7. Klymenko S.M., Dubrova O.S. ta insh. Upravlinnya konkurentospromozhnisty pidpriumstva: Navchalnyy posibnyk / S.M. Klymenko, O.S. Dubrova. – K.: KNEU, 2006. – 527 s.
8. Pro poryadok oprylyudnennya u merezhi Internet informatsiyi pro diyal'nist' orhaniv vykonavchoyi vlady: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 3 vid 4 sichnya 2002 r. // Ofitsiyyny visnyk Ukrainy. – 2002. – № 2. – S. 57.
9. Proekt Zakonu pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrainy (shchodo detsentralizatsiyi vlady) № 2217a vid 01.07.2015 [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
10. Pro skhvalennya Kontseptsiyi rozvytku elektronnoho uryaduvannya v Ukraini: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy № 2250-r vid 13.12.2010 r. [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>
11. International standard ISO 18091:2014 “Quality management systems – Guidelines for the application of ISO 9001:2008 in local government” First edition 2014-02-15.
12. The Global Information Technology Report 2015, ICTs for Inclusive Growth // Committed to improving the state of the world, World economic forum, 2015. – 357 c.

УДК 351:005.95/.96:342.56(1-87)

Оліфіренко Л.Д.

*доктор наук з державного управління, професор
Чернігівський національний технологічний університет
(Україна, Чернігів), liliyaforever11@gmail.com*

Віктор Т.М.

*магістр державного управління, помічник судді,
Господарський суд Чернігівської області
(Україна, Чернігів), t.tatyanicheva@gmail.com*

ОСОБЛИВОСТІ ЗАРУБІЖНОГО КАДРОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ФАХІВЦІВ АПАРАТУ СУДУ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Стабілізація соціально-політичного, правового та економічного простору України потребує якісного рівня кадрового забезпечення апарату суду. У статті розглянуто особливості зарубіжного кадрового менеджменту фахівців апарату суду, принципи та методи роботи, на яких будується управління кадровим складом, можливості впровадження та використання позитивного досвіду у національній судовій системі з огляду на сучасну концепцію судового адміністрування. Визначено, що ключовим фактором реалізації кадрового менеджменту виступає професійно-особистісний розвиток фахівців апарату суду завдяки їх кар'єрному зростанню, престижності роботи та мотивації. Розкрито механізм судового кадрового менеджменту відповідно до вітчизняних наукових напрацювань, враховуючий зміну сучасної парадигми управління; обґрунтовано найбільш прийнятні рекомендації щодо покращення кадрового менеджменту з урахуванням провідних європейських стандартів.

Ключові слова: органи судової влади, кадровий менеджмент, фахівці апарату суду, реформування судової системи, судове адміністрування.

Olifirenko L.D.

Doctor of Public Administration, professor,
Chernihiv Nationality Technological University
(Ukraine, Chernihiv), liliyaforever11@gmail.com

Viktor T.M.

master of Public Administration, judge assistant,
Commercial Court of Chernihiv region
(Ukraine, Chernihiv), t.tatyanicheva@gmail.com

**Features of foreign personnel management of court staff professionals:
experience for Ukraine**

The stabilization of the social, political, legal and economic space of Ukraine needs to be ensured in order to improve the quality of the court staff personnel. The peculiarities of foreign personnel management of court staff professionals, principles and methods of work, on which the management personnel staff is based, the possibility of introducing and using good practices in the national judicial system in view of the modern concept of judicial administration are introduced in the article. It is determined that a key factor in the implementation of personnel management is the professional and personal development of specialists of a court staff through their career growth and the prestige of their work and motivation. It is shown the operating mechanism of judicial personnel management in accordance with national developments, given the changing paradigm of modern management; proved the most appropriate recommendations for improving personnel management based leading European standards.

Key words: *judicial authorities, personnel management, court staff professionals, the reform of the judicial system, court administration.*

Олифиренко Л.Д.

доктор наук по государственному управлению, профессор,
Черниговский национальный технологический университет
(Украина, Чернигов) liliyaforever11@gmail.com

Виктор Т.Н.

магистр государственного управления, помощник судьи,
Хозяйственный суд Черниговской области
(Украина, Чернигов) t.tatyanicheva@gmail.com

**Особенности зарубежного кадрового менеджмента специалистов аппарата суда:
опыт для Украины**

Стабилизация социально-политического, правового и экономического пространства Украины требует качественного уровня кадрового обеспечения аппарата суда. В статье рассмотрены особенности зарубежного кадрового менеджмента специалистов аппарата суда, принципы и методы работы, на которых основывается управление кадровым составом, возможности внедрения и использования позитивного опыта в национальной судебной системе, исходя из современной концепции судебного администрирования. Установлено, что ключевым фактором реализации кадрового менеджмента выступает профессионально-личностное развитие специалистов аппарата суда, а также их карьерный рост, престижность работы и мотивация. Раскрыт механизм судебного кадрового менеджмента в соответствии с отечественными научными наработками, учитывающий изменения современной парадигмы управления; обоснованы наиболее приемлемые рекомендации для улучшения кадрового менеджмента с учётом ведущих европейских стандартов.

Ключевые слова: *органы судебной власти, кадровый менеджмент, специалисты аппарата суда, реформирование судебной системы, судебное администрирование.*

Постановка проблеми. Удосконалення національної судової системи на рівні міжнародних стандартів у сфері судочинства потребує комплексної системи кадрового менеджменту щодо забезпечення ефективного управління кадровими процесами в органах судової влади. Найважливішим чинником судового кадрового менеджменту є наявність

високоорганізованої системи управління у поєднанні з професіоналізмом, що регулює трудові правовідносини та психологічні аспекти управлінської діяльності. Це обумовлює розроблення нового підходу до формування механізму кадрового менеджменту, здатного забезпечити злагоджене, результативне функціонування як окремого суду, так і судової системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Кадрові складові забезпечення судочинства завжди були і залишаються визначальними для ефективного функціонування органів судової влади, тому у контексті реформування судової системи України цілком закономірним є підвищений інтерес науковців до теоретичних та практичних засад судового кадрового менеджменту. Окремі питання управління кадровим складом суду, в тому числі з погляду реформування системи державного управління, досліджувалися В. Д. Бринцевим, О.Ю. Дудченко, М.Г. Мельником, Л.М. Москвич, С.Ю. Обрусною, Д.М. Притикою, І.Л. Самсіним, А.А. Стрижаком, В.І. Татьковим. Теоретичні засади організації роботи персоналу у державних органах влади, з огляду доктринальних імперативів, розглядались у роботах Д.В. Неліпи, О.Ю. Оболенського, В.В. Толкованова. Проте, незважаючи на існуючі напрацювання щодо кадрового менеджменту у судах, вивчення кращих практик зарубіжного досвіду судового кадрового менеджменту є небагаточисельними, що актуалізує аналіз і диференціацію позитивного зарубіжного досвіду управління кадрами в органах судової влади.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Проаналізувати особливості зарубіжного кадрового менеджменту фахівців апарату суду з метою універсалізації та удосконалення механізму кадрового менеджменту як складової судового адміністрування на рівні європейських та міжнародних стандартів, шляхом вироблення рекомендацій щодо впровадження адаптованих механізмів і прогресивних методик у вітчизняну практику судового адміністрування органів судової влади.

Виклад основного матеріалу. Пріоритетним напрямом удосконалення кадрового менеджменту в органах судової влади є проведення дієвої кадрової політики у сфері менеджменту людських ресурсів, яка забезпечує зменшення плинності, поширення професійної спадкоємності, зростання компетенції та залучення до органів судової влади високопрофесійних кадрів нової генерації.

Активне реформування системи судочинства в Україні встановлює нові вимоги до механізмів управління людськими ресурсами в органах судової влади. Зокрема, виникає необхідність посилення стратегічної ролі служб персоналу судів в управлінні людськими ресурсами, зосереджених на організаційній роботі з кадрового менеджменту, прогнозуванні професійного розвитку, плануванні кар'єри фахівців апарату суду як державних службовців. Зміна пріоритетів вимагає змістовного перегляду вимог до рівня професійної компетентності, формування та поглиблення необхідних знань у діяльності фахівців апарату суду.

Існуючий судовий кадровий менеджмент ще не повною мірою відповідає сучасним вимогам суспільства і держави. У різних інстанціях органів судової влади відсутня програма дій щодо професійного розвитку персоналу, а кадровий процес зводиться до здійснення контролю за негативними проявами в роботі з колективом, причинами виникнення конфліктів. Характерними є кількісні та якісні втрати кадрового потенціалу; послаблення контролю та вимогливості до управлінських кадрів; низький рівень мотивації фахівців апарату суду; відсутність засобів діагностики кадрового менеджменту, що потребує детального вивчення та адаптації кращого зарубіжного досвіду задля удосконалення публічної служби через механізм кадрового менеджменту, спеціалізацію професійної підготовки кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовки, кар'єрний розвиток та оцінювання діяльності кадрів апарату суду [5; 10].

Сучасний стан реформування системи правосуддя та реформаційні зміни у системі державного управління і суспільстві вимагають радикальних перетворень судового кадрового менеджменту з огляду цілеспрямованого покращення якості кадрового потенціалу

судових органів шляхом запровадження позитивних світових наукових методик. Вивчення та аналіз зарубіжного кадрового менеджменту фахівців апарату суду, його адаптація у вітчизняну систему судочинства сприяє вирішенню завдань щодо відповідності національної нормативної бази вимогам міжнародних стандартів та виступає одним з пріоритетних завдань сучасної концепції судового адміністрування.

Наразі міжнародні стандарти у сфері судочинства не визначають загальних вимог до системи кадрового менеджменту, проте стосуються конкретних питань формування та реалізації кадрових процесів, що включають планування та відбір кадрового корпусу апарату суду; адаптацію та підготовку провідних фахівців; просування по службі, мотивацію та стимулювання праці; умови роботи; подолання конфліктних ситуацій у колективі.

Саме тому для з'ясування питань про змістовну наповненість моделі судового кадрового менеджменту у частині, що стосується формування та функціонування апарату суду, міжнародні стандарти повинні бути узагальнені з погляду провідної ідеї, яку можна враховувати при формуванні вітчизняної системи управління кадровими процесами діяльності судів. Разом з тим, інформація щодо міжнародних стандартів у контексті вивчення зарубіжного кадрового менеджменту фахівців апарату суду може бути прийнята лише з позицій врахування особливостей відповідної судової системи певної країни [6; 10].

Міжнародно-правовими актами, що визначають функціонування судової влади, є Європейська хартія про закон «Про статус суддів», Загальна (Універсальна) хартія судді, Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя, Основні принципи незалежності судових органів [3; 4; 7; 11]. Названі міжнародно-правові акти містять визначальні засади побудови та функціонування судової влади демократичної правової держави. З погляду досліджуваної теми звертають увагу питання добору, професійної підготовки, кар'єрного зростання фахівців апарату суду та удосконалення організації їхньої діяльності.

Низку норм, присвячених судовому управлінню, містить Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя. Окремим розділом декларації визначено адміністративні питання роботи суддів, які полягають у забезпеченні судів адекватними засобами для належного відправлення правосуддя, зокрема, певної кваліфікації персоналу. В Європейській хартії про закон «Про статус суддів» містяться положення, що стосуються управлінської діяльності у судовій сфері [9, с. 54–56].

До 70-х років ХХ століття суди у США та у країнах Європи розглядали виключно як заклади, де відправляють судочинство. З часом довелося визнати, що суди мають управлінську і кадрову політику, внутрішню організаційну структуру, а тому перед ними, як й іншими організаціями, постають проблеми кадрового менеджменту. У другій половині ХХ ст. у багатьох європейських країнах простежується тенденція посилення управлінської ролі судового адміністрування завдяки радикальній зміні кадрової служби суду.

Організація кадрового менеджменту апарату суду у кожній країні обумовлена історично, проте, на певних етапах розвитку суспільства з'являється потреба в адаптації організаційних-кадрових складових судових установ до потреб суспільства і держави. Уряди різних країн запроваджують нові ідеї судового кадрового менеджменту, що передбачають широке використання в організації роботи суду провідних методів, серед яких: стратегічне планування; колективний характер роботи; оцінювання якості виконання працівниками апарату суду службових обов'язків.

В основу реформування судового кадрового управління покладено принципи орієнтації на пересічного громадянина, який виступає споживачем судових послуг; орієнтації кадрового складу суду на загальний кінцевий результат; рентабельності та простоти кадрового менеджменту. Важливо підкреслити, що незалежно від підходів до кадрового менеджменту суду, стабільність та ефективність кадрового складу апарату суду досягається шляхом збереження й удосконалення професійних кадрів, що мають значний досвід роботи в судових органах, а також незмінності їхнього складу щодо ризиків політичного характеру. Такий порядок забезпечує високий рівень професіоналізму апарату суду.

Доцільно зазначити, що серед розвинених зарубіжних країн не вироблено єдиного стандарту визначення приналежності працівника до апарату суду, що ускладнює аналіз його кількісного та якісного складу. Не дивлячись на це, у провідних зарубіжних країнах склалися власні системи судового кадрового менеджменту з позитивною практикою управління кадрами [9].

Процес кадрових нововведень у системі судового управління США, розпочатий після Другої світової війни, цілком залежить від ефективної діяльності судового адміністратора, який укомплектовує апарат судової установи професійними компетентними кадрами. У цьому аспекті цікавими є стандарти, встановлені Національною асоціацією судового управління США, відповідно до яких судовий адміністратор повинен відповідати наступним вимогам: мати досвід роботи на відповідальній керівній посаді в урядових організаціях; володіти діловими і управлінськими методиками, включаючи використання автоматизованої обробки даних; мати навички планування та проведення досліджень для поліпшення управління судами; вміти складати рекомендації та впроваджувати їх у роботу; співпрацювати та організовувати роботу з іншими судами; володіти вмінням проводити конференції та зустрічі, зрозуміло висловлювати власну думку у письмовій та усній формі своїм підлеглим, суддям, представникам урядових установ; наявність високих етичних стандартів [9, с. 65–66].

У контексті використання особистісного підходу при доборі кадрів апарату суду може стати досить успішний досвід програми реінновації держапарату США, що пропонує модель «Основи ефективного лідерства», у рамках якої виокремлюють сфери компетенції, які складають ядро кваліфікації керівника, що спрощує завдання добору найкваліфікованіших спеціалістів на керівні посади та оцінювання їхньої діяльності. Зазначена методика, що вже пройшла успішну апробацію у держслужбі США, за умов певного корегування, може бути використана у вітчизняній практиці моделювання стандарту ефективної діяльності керівника апарату суду [8, с. 91].

Основою судового управління у США є закріплені у законодавстві принципи раціональної організації кадрового менеджменту, серед яких виділяють наступні: добір і просування кадрів здійснюється з усіх шарів суспільства, на основі здібностей і знань кандидатів, у результаті чесної й відкритої конкуренції; справедливе ставлення у процесі управління персоналом незалежно від політичних поглядів, релігії, національного походження, статі, сімейного статусу, віку або інвалідності.

Посадова інструкція федеральних судів США дає більш детальний опис обов'язків фахівців апарату суду, включаючи наступні складові: ідентифікатор (назва посади, професійна група, що ґрунтується на урахуванні складності обов'язків та відповідальності, яка безпосередньо пов'язується з рівнем матеріальної винагороди); основні функції та повноваження; кваліфікаційні вимоги (необхідні компетенції, знання-навички-вміння, основний фокус та опис роботи, складність та процедура прийняття рішень, взаємодія з судовими органами та зовнішні контакти, робоче середовище, фізичні вимоги); погоджувальний підпис.

У посадовій інструкції федеральних судів США окремо та більш чітко, ніж в українських зразках посадових інструкцій, прописані ключові напрями, необхідні для проведення аналізу посад, зокрема: конфіденційність особистого життя; оплата за роботу рівної цінності у поєднанні із заохоченням та урахуванням національного та місцевого рівня оплати працівників приватного сектору, з метою забезпечення стимулів для гарної роботи на державній службі у судах; збереження складу успішно працюючих службовців, звільнення тих, хто не може або не хоче поліпшувати свою роботу; захищеність від переслідування за законне розкриття інформації про погане управління або зловживання владою.

З метою визначення найбільш здібних до служби у судах кадровий менеджмент американських судів передбачає можливість конкурсного призначення тимчасових (не більш трьох років) і надзвичайних (для виконання спеціального проекту або важливої роботи, на термін до 18 місяців у випадку крайньої необхідності) працівників апарату суду. Проте, незважаючи на

позитивні риси, висловлюється критика процедури конкурсного добору, з посиланням на значну їх вартість. Разом з тим, у зв'язку з важливою функцією здійснення правосуддя суспільству набагато дорожче обійдеться непрофесіоналізм такого фахівця, чим оплата конкурсу.

На відміну від США, де переважає роль судового адміністратора в управлінні кадрами, у Франції домінує концепція широкої підготовки фахівців для виконання як адміністративних, так і технічних функцій в апаратах судів, з огляду на високий рівень загальної культури та здатності виконання різнопланових завдань.

Змістовна частина сучасної кар'єри фахівця апарату суду у Франції визначається закритістю, проте не є ізольованою від суспільства. Працівники апарату французьких судів – державні службовці, поділяються на: функціонерів та службовців, які призначені на постійну посаду і введені у штат суду з підпорядкуванням Статуту; не функціонерів, які набираються за контрактом і не включаються у штат суду.

Цим зумовлено домінування у сучасній практиці публічної служби Франції теорії «розумного управління», яка характеризується перевагою субординації у внутрішніх адміністративних відносинах та домінуванням автономії у зовнішніх відносинах з юридичними та фізичними особами [1].

Досить цікавим з наукового погляду є порядок проведення конкурсу на заміщення посад в апарат суду Франції: 1) «зовнішній» – призначений лише для кандидатів, що вступають на державну службу в суд; 2) «внутрішній» – для просування службовців, що вже мають певний стаж роботи у суді. Одним з основних елементів кар'єри персоналу суду Франції є «гарантія поступового просування за вислугою років». Цей принцип майже цілком виключений у США, де немає автоматичного просування по службових сходах.

Базисом перебування в апараті французьких судів є розвиток кар'єри, що характеризується добросовісним виконанням професійних обов'язків; гарантованим поступовим зростанням матеріального забезпечення; престижністю і привілейованістю в суспільстві; кадровою стабільністю.

Проте, система французького кадрового менеджменту у судах не позбавлена й певних недоліків, зокрема простежується пріоритетність стажу роботи над діловими якостями та професіоналізмом, а кадрова стійкість може зумовлювати інерційність фахівців апарату суду. У зв'язку з цим, останніми роками кадрові процеси у судах характеризуються тенденцією до забезпечення їхньої гнучкості, зокрема, перспективи кар'єрного просування залежать від особистих здобутків претендентів та успішної професійної діяльності.

У Німеччині призначення на посади в апарат суду здійснюється уповноваженими інстанціями. Претендент вважається призначеним на посаду після вручення йому грамоти про призначення, що містить у собі такі реквізити: вид службових відносин («довічно», «на іспитовий термін», «у якості почесного службовця» або «на час» із вказівкою терміну призначення); у випадку зміни характеру службових відносин – визначення нового статусу; при наданні посади – її назва. Якщо така грамота не має встановлених законодавством реквізитів і форми, призначення вважається недійсним.

Система просування по службі, яка детально регламентована законодавством Німеччини, заснована на двох принципах: підвищення кваліфікації (підтверджується спеціальною перевіркою і відповідною оцінкою, або складанням іспиту) і принципу поступового просування (почергове проходження сходинок). Інстанції, відповідальні за порядок проходження служби, за участю федерального комітету з кадрів, визначають вимоги до рівня освіти службовця та обсяг й характер вимог. Ознайомлення з посадою триває від трьох років та завершується складанням перехідного іспиту [1].

Принципово важливо підкреслити, що оплата діяльності фахівців апарату суду за німецьким законодавством повинна забезпечувати їм можливість цілком присвятити себе своїй професії. Лише фінансово забезпечений службовець може справедливо і законно виконувати покладені на нього обов'язки. Професійна діяльність в апараті суду Німеччини не виключає виконання понаднормової роботи, а у разі її більш ніж п'ять годин на місяць, виникає право на додатковий вихідний.

Ефективно інтегрованим до стандартів Європейського Союзу є судовий кадровий менеджмент Польщі. З метою уникнення політизації процесу добору судового персоналу в Польщі детально сформульовані жорсткі вимоги до кандидатів на ці посади.

Діяльність персоналу суду базується на чотирьох принципах: професіоналізм, надійність, позапартійність і політична нейтральність. Кандидата на посаду в апарат суду призначають на тимчасовій контрактній основі (до 3 років). У цей період працівник проходить шестимісячне стажування та отримує певну початкову професійну підготовку. Підготовчий період закінчується іспитом, який приймає екзаменаційна комісія. У разі позитивного результату та за умови, що кандидат має університетський ступінь, дворічний стаж роботи на державній службі, володіє щонайменше однією іноземною мовою, що є робочими мовами в Європейському Союзі, та не стоїть у резерві збройних сил, кандидат отримує контракт на роботу на невизначений термін.

Привертає увагу досвід організації роботи фахівців апарату суду у Китаї. Державні службовці, зараховані на службу в апарати судів, повинні мати не менше двох років досвіду роботи на нижчих посадах. Становить теоретико-практичний інтерес інститут ротації фахівців апарату суду, яка охоплює переведення на інші посади, призначення на заміну посади і відрядження для загартування, тобто планомірний відбір службовців, що перебувають на своїх посадах для направлення їх на визначений час у суди перших інстанцій. Даний досвід доцільно застосувати в Україні, з метою усвідомлення державними службовцями вищих інстанцій проблем їх колег.

Порівняльний аналіз кадрового менеджменту фахівців апаратів судів зарубіжних країн показує, що в судових органах різних країн зосереджено увагу на власних домінуючих кадрового менеджменту з позитивною практикою, зокрема: роль судового адміністратора та принципи раціональної організації в управлінні кадрами (США); концепція професійної підготовки фахівців апарату суду, теорія «розумного управління» та розвиток кар'єри (Франція); система кар'єрного зростання та мотиваційний механізм (Німеччина); жорсткі вимоги до кандидатів на посади в апарати судів (Польща).

Наразі уряди багатьох країн спрямовують свою увагу на підвищення якості кадрового потенціалу в апаратах судів, усвідомлюючи важливість належного кадрового менеджменту як провідного фактору функціонування судової системи. З метою забезпечення спроможності судової системи успішно функціонувати у зв'язку зі зростаючим навантаженням без погіршення якості своєї роботи, аналіз усього спектру можливих заходів виявив, що успішній організації роботи апарату судів сприяють: законодавчо-визначений правовий статус провідних фахівців; стале зростання професіоналізму; використання освітніх альтернативних методів підвищення кваліфікації; впровадження провідних управлінських технологій; розвиток кар'єри; забезпечення престижності та публічності посади. Проте, в умовах бюджетних обмежень далеко не завжди можна вирішити проблему висококваліфікованих компетентних кадрів, адже у демократичній країні брак бюджетних коштів не може виправдати порушення основних прав людини. Саме тому належний та виправданий мотиваційний механізм, звісно, є найбільш коштовним вирішенням проблеми.

Результати проведеного дослідження показують, що напрями удосконалення кадрового менеджменту у судових системах зарубіжних країн акцентують свою увагу на професійному інтересі до проблем кар'єри фахівців на основі поєднання з концептом самої публічної служби. Зокрема, кадровий менеджмент у судових органах Франції чітко регламентує систему управління з притаманною ієрархічністю. Суттєве значення має кваліфікація майбутнього судового адміністратора, оскільки управління кадрами у сучасних умовах динамічного розвитку суспільства висуває до керівника вимоги щодо високої професійної компетентності; наявності соціально-психологічних та функціональних навичок; відкритості у спілкуванні з підлеглими; почуття справедливості. У процесі планування кар'єри особливої уваги заслуговують індивідуальні здібності з огляду організації праці та раціонального управління часом, як головного ресурсу кожного працівника, що домінує новий методологічний підхід з орієнтацією на фахівця та передбачає безперервний особистісний розвиток.

Аналіз судового кадрового менеджменту зарубіжних країн свідчить про наявність як спільних рис, так і розбіжностей у порівнянні з національним кадровим управлінням в органах судової влади. Зокрема, практика в Україні показала позитивний результат від запровадження посади судового адміністратора – керівника апарату суду, який виконуючи роль лідера здатен створити творчу атмосферу в колективі та організувати роботу фахівців у складних умовах. Разом з тим, впровадження ідеальної моделі судового адміністратора як керівника апарату, потребує визначення ким має він бути: юристом із додатковими знаннями у сфері управління, чи, передусім, кваліфікованим менеджером, який знає особливості роботи суду? І лише після того, як законодавець відповість на це питання, кваліфікаційні вимоги до цієї посади повинні бути закріплені у законодавстві [8, с. 91]. Проте, за існуючого низького рівня матеріального забезпечення та відсутності заходів кар'єрного зростання посада керівника апарату у судах залишається непривабливою для фахівця високого рівня кваліфікації. Тому лише за умови вирішення цієї проблеми вищезазначена модель зможе бути ефективною.

Враховуючи успішні напрацювання зарубіжних судових систем, наразі стоїть завдання всебічного впровадження оціночних досліджень ефективності державного управління в органи судової влади з метою розробки і проведення адекватних і об'єктивно обґрунтованих заходів, спрямованих на підвищення ефективності державного управління [12, с. 7]. При цьому ефективність впровадження сучасних технологій управління персоналом – фахівцями апарату суду, як державних службовців, доцільно розглядати через призму управлінських відносин, які характеризуються, зокрема, стратегією розстановки кадрів та використанням інтелектуального потенціалу [2, с. 27].

Висновок з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Сучасний кадровий менеджмент в органах судової влади України містить лише окремі елементи європейських стандартів кадрового управління. Беручи до уваги позитивну практику апробованих напрямів кадрового менеджменту, досвід зарубіжних країн може стати дієвим прикладом для модернізації та розробки якісно нових підходів до судового кадрового менеджменту, вироблення оптимальних рекомендацій з його вдосконалення. Для вирішення цього питання необхідне просування реформ менеджменту людських ресурсів на державній службі, шляхом ретельного перегляду вітчизняного та світового досвіду сталого мотиваційно-стимулюючого чинника в діяльності фахівців суду; розроблення та реалізація програм з підвищення кваліфікації та службової кар'єри провідних фахівців апарату суду. Вироблення ефективного механізму реалізації кадрового ресурсу, який є важливим фактором успішної діяльності суду, з метою забезпечення позитивного іміджу органів судової влади та розвитку кадрового потенціалу судів, удосконалення правового статусу фахівців апарату суду з урахуванням особливостей діяльності, залишається актуальним питанням. Останньому будуть присвячені наступні наукові розвідки авторів.

Список використаних джерел

1. Драган І.О. Підходи до удосконалення кадрового менеджменту в системі державної служби: аналіз зарубіжного досвіду / І.О. Драган // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/>
2. Драгомирецька Н.М. Основні чинники ефективності сучасних технологій управління персоналом на державній службі / Н.М. Драгомирецька // Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. з міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2012 р.: до 15-річчя галузі науки «Державне управління». – К. : НАДУ, 2012. – 572 с.
3. Європейська хартія про закон «Про статус суддів» від 10.07.1998 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_236.

4. Загальна (Універсальна) хартія судді, ухвалена 17 листопада 1999 р. Центральною Радою Міжнародної Асоціації Суддів в Тайпеї (Тайвань) 17 листопада 1999 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_j63.
5. Золотарьов В.Ф. Зарубіжна практика управління кадровими процесами в органах влади / В.Ф. Золотарьов // Державне будівництво. – 2014. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/3/03.pdf>.
6. Мельник М.Г. Зміст категорії «кадрове забезпечення» щодо діяльності судів: теоретичні підходи до визначення / М.Г. Мельник // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 2(6). – С. 6–13.
7. Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя (перша світова конференція по незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 рік) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.judges.org.ua/article/d5.htm>.
8. Москвич Л.М. Україні потрібна концепція судового управління / Л.М. Москвич // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – № 9. – С. 84–92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/bmju_2012_9_13.pdf.
9. Обрусна С.Ю. Зарубіжний досвід судового управління та можливості його використання при реформуванні судової системи України / С.Ю. Обрусна // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – № 4. – С. 52–73.
10. Оліфіренко Л.Д., Віктор Т.М. Роль кадрового менеджменту у механізмі судового адміністрування в умовах реформування судової системи України / Л.Д. Оліфіренко, Т.М. Віктор // Проблеми і перспективи економіки та управління: науковий журнал. – Чернігів: Черніг. нац. технол. ун-т, 2015. – № 3(3) – С. 176–185.
11. Основні принципи незалежності судових органів, Схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_201.
12. Севостьянова І.Є. Критерії оцінки ефективності державного управління у сфері судової влади / І.Є. Севостьянова // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 2. – С. 84–92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-2/doc/1/12.pdf>.

References

1. Dragan I. O. Pidhody do udoskonalennia kadrovogo menedzhmentu v systemi derzhavnoi sluzhby: analiz zarubizhnogo dosvidu / I.O. Dragan // Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. – 2013. – № 1 [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.dy.nayka.com.ua/>
2. Dragomyretska N.M. Osnovni chynnyky efektyvnosti suchasnyh tehnologiy upravlinnia personalom na derzhavniy sluzhbi / N.M. Dragomyretska // Strategia derzhavnoi kadrovoi polityky – osnova modernizacii krainy: materialy Vseukr. nauk.-prakt. konf. z mizhnar. uchastiu, Kyiv, 31 trav. 2012 r.: do 15-richchia galuzi nauky «Derzhavne upravlinnia», – K.: NADU, 2012. – 572 s.
3. Yevropeiska khartia pro zakon «Pro status suddiv» vid 10.07.1998 roku / [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_236.
4. Zagalna (Universalna) khartia suddi, uhvalena 17 lystopada 1999 r. Centralnoju Radoiu Mizhнародnoi Asociacii Suddiv v Taipeii (Taivan) 17 lystopada 1999 roku / [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_j63.
5. Zolotariov V.F. Zarubizhna praktyka upravlinnia kadrovymy procesamy v orghanah vlady / V.F. Zolotariov // Derzhavne budivnytstvo. – 2014. – № 1 [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/3/03.pdf>.
6. Melnyk M.G. Zmist kategorii «kadrove zabezpechennia» shchodo diialnosti sudiv: teoretychni pidhody do vyznachennia / M.G. Melnyk // Visnyk Vyshchoi rady yustycii. – 2011. – № 2(6). – С. 6–13.

7. Monrealska universalna deklaracia pro nezalezhnist pravosuddia (persha svitova konferencia po nezalezhnosti pravosuddia, Monreal, 1983 rik) / [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.judges.org.ua/article/d5.htm>.
8. Moskvych L.M. Ukraini potribna koncepcia sudovoho upravlinnia / L.M. Moskvych // Biuleten Ministerstva yustycii Ukrainy. – 2012. – № 9. – S. 84–92 [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/bmju_2012_9_13.pdf.
9. Obrusna S.Yu. Zarubizhnyi dosvid sudovoho upravlinnia ta mozhlyvosti yoho vykorystannia pry reformuvanni sudovoi systemy Ukrainy / S.Yu. Obrusna // Visnyk Vyschoi rady yustycii. – 2010. – № 4. – S. 52–73.
10. Olifirenko L.D., Viktor T.M. Rol kadrovogo menedzhmentu u mekhanizmi sudovogo administruvannia v umovah reformuvannia sudovoi systemy Ukrainy / L.D. Olifirenko, T.M. Viktor // Problemy i perspektyvy ekonomiky ta upravlinnia: naukovyi zhurnal. – Chernihiv: Chernih. nac. tekhnol. un-t, 2015. – № 3(3), – S. 176–185.
11. Osnovni pryntsypy nezalezhnosti sudovyh organiv, Shvaleni rezoliuciami 40/32 ta 40/146 Generalnoi Asamblei vid 29 lystopada ta 13 grudnia 1985 roku / [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_201.
12. Sevostianova I.Ye. Kryterii otsinky efektyvnosti derzhavnogo upravlinnia u sferi sudovoi vlady / I.Ye. Sevostianova // Teoria ta praktyka derzhavnogo upravlinnia. – 2013. – Vyp. 2. – S. 84–92 [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-2/doc/1/12.pdf>.

УДК 332.2/7

Пузан І.Б.

заступник начальника управління
землеустрою та охорони земель
Головного управління Держгеокадастру
у Чернігівській області
(Україна, Чернігів), chernihiv@land.gov.ua

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ УЧАСНИКАМИ БОЙОВИХ ДІЙ (АТО)

Реалізація права на першочергове отримання земельних ділянок учасниками антитерористичної операції (АТО) є тим лакмусовим папірцем, який вказує на практичне забезпечення соціальної справедливості, гарантованої державою. У пропонованій статті висвітлюються порядок оформлення земельних ділянок для учасників АТО та підстави, на яких Головне управління Держгеокадастру здійснює розробку документації із землеустрою. З метою удосконалення цих процедур та уникнення можливих суперечностей пропонується ведення спеціальних атласів земельних ділянок, зарезервованих для учасників АТО в регіонах. Вважається доцільним і визначення переліку земель організацій, підприємств та установ, що ними не використовуються, з можливістю їх подальшої передачі учасникам АТО. Необхідним є також постійне інформування зазначеної категорії громадян щодо їх прав та можливостей держави в реалізації їх потреб в отриманні земель в рамках діючого законодавства. Оскільки запровадження оперативних, чітких, прозорих і зрозумілих механізмів при реалізації цього права є запорукою довіри суспільства до держави і її політичного курсу.

Ключові слова: учасник бойових дій, земельна ділянка, реалізація права власності на землю.

Puzan I.B.

Deputy Head of Department
land management and land protection
Main Department of StateGeoCadastr
in Chernihiv region (Ukraine, Chernihiv),
chernihiv@land.gov.ua

Implementation of land ownership by combatants (ATO)

The implementation of the right of priority to obtain a plot of land by the participants of the anti-terrorist operation (ATO) there a litmus test that shows the practical support of social justice guaranteed by the state. The article covers the procedure for registration of land for the participants ATO and the grounds on which the Chernihiv Regional Office of StateGeoCadastr develops land management documentation. In order to improve these procedures and avoid possible contradictions proposed conduct special atlases of land reserved for the participants ATO regions. It is appropriate and compiling a list of lands of organizations, enterprises and institutions that are not in use, with the possibility of further transmission it to participants of ATO. It is necessary also kept informed of this category of citizens about their rights and opportunities in the implementation of the state their needs for land under the current legislation. The introduction of operational, transparent and clear mechanisms for implementation of this law is the key to public confidence in the state and its policies.

Key words: combatant, land plot, implementation of land ownership.

Пузан И.Б.

заместитель начальника управления
землеустройства и охраны земель
Главного управления Госгеокадастра
в Черниговской области (Украина, Чернигов),
chernihiv@land.gov.ua

Реализация права собственности на землю участниками боевых действий (АТО)

Реализация права на первоочередное получение земельного надела участниками антитеррористической операции есть той лакмусовой бумагой, которая показывает практическое обеспечение гарантированной социальной справедливости государством. В предлагаемой статье рассматриваются порядок оформления земельных участков для участников АТО и основания, на которых Главное управление Госгеокадастра осуществляет разработку документации по землеустройству. С целью усовершенствования этих процедур и во избежание возможных противоречий предлагается ведение специальных атласов земельных участков, зарезервированных для участников АТО в регионах. Считается целесообразным и определение перечня земель организаций, предприятий и учреждений, которыми ими не используются, с возможностью их дальнейшей передачи участникам АТО. Необходимо также постоянное информирование указанной категории граждан относительно их прав и возможностей государства в реализации их потребностей в получении земель в рамках действующего законодательства. Поскольку введение оперативных, четких, прозрачных и понятных механизмов при реализации этого права является залогом доверия общества к государству и его политическому курсу.

Ключевые слова: участник боевых действий, земельный участок, реализация права собственности на землю.

Сьогодні тема захисту соціальних гарантій учасників бойових дій на сході країни, зокрема і з отримання земельних наділів у засобах масової інформації та на телебаченні є однією з найбільш розтиражованих.

Цей процес розпочався з підтримки Урядом ініціативи Голови Центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин щодо виділення земельних ділянок військовослужбовцям Збройних сил України, МВС, СБУ та інших

військових формувань, які захищають територіальну цілісність і суверенітет країни у східних та південно-східних областях. Пізніше до цієї категорії додалися родини героїв Небесної сотні, котрі загинули на Майдані під час Революції Гідності.

Ця ініціатива базувалася на виконанні норми Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантій їх соціального захисту», де пунктом 14 статті 12 визначено, що учасникам бойових дій надається право зокрема на першочергове відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, садівництва і городництва [1; 2; 5; 6; 7].

Починаючи з 15 травня 2014 р. керівництво землевпорядної служби області за допомоги облдержадміністрації та обласного військового комісаріату визначилося з орієнтовною кількістю військовослужбовців – учасників антитерористичної операції. Відповідно до наявних даних було доручено територіальним підрозділам служби сформувати земельні масивами для зазначених потреб.

За результатами робіт було узагальнено перелік, що складався з 180 земельних ділянок розташованих по всіх районах області на площі майже 820 га.

**Інформація
про зарезервовані земельні ділянки для передачі у власність
учасникам АТО на території Чернігівської області**

№ п/п	Назва району	Кількість масивів	Площа масиву, га
1	Бахмацький	11	42,00
2	Бобровицький	7	49,00
3	Борзнянський	2	35,00
4	Варвинський	4	45,00
5	Городнянський	5	5,00
6	Ічнянський	10	55,00
7	Козелецький	6	68,00
8	Коропський	9	18,00
9	Корюківський	11	14,10
10	Куликівський	16	26,33
11	Менський	16	79,00
12	Ніжинський	3	63,00
13	Новгород-Сіверський	1	2,00
14	Носівський	24	1,95
15	Прилуцький	3	44,00
16	Ріпкинський	2	35,00
17	Семенівський	2	6,00
18	Сосницький	2	34,00
19	Срібнянський	13	46,00
20	Талалаївський	26	34,10
21	Чернігівський	1	50,00
22	Щорський	6	67,80
Всього по області		180	820,28

Процедура реалізації права власності на землю учасниками АТО, родинами загиблих повністю відповідає вимогам пункту 6 статті 118 Земельного кодексу України.

Для подання заяви військовослужбовець, або уповноважена ним особа звертається безпосередньо до Головного управління Держгеокадастру області або до його територіального підрозділу за місцем розташування земельної ділянки, який переправляє їхні заяви до Головного управління.

До заяви в обов'язковому порядку додається вкопійовання з графічних матеріалів із зазначенням бажаного місця розташування земельної ділянки та документу, який посвідчує участь в антитерористичній операції.

Основними підставами при відмові у наданні дозволу на розробку документації із землеустрою для учасника АТО є те, що значна кількість заяв подається до Головного управління без графічного матеріалу бажаного місця розташування ділянки. Багато осіб подають графічний матеріал на ті ділянки, які вже надавались раніше та мають своїх власників, також вказують ті земельні ділянки де знаходиться пайова земля чи ділянки приватизовані в далеких 1990-х рр., але які не мають ні дозвільних документів, ні кадастрового номера.

Для спрощення цієї процедури Головним управлінням додатково було підготовлено Альбом-Атлас по окремих зарезервованих для учасників АТО земельних ділянках на території Чернігівської області загальною кількістю 106 на площі 1198 га.

Альбом-Атлас *
по окремих зарезервованих для учасників АТО
земельних ділянках на території Чернігівської області

№ п/п	Назва району	Назва ради	Кількість масивів	Площа масиву, га
1	Бахмацький	Гайворонська	1	9,00
2		Дмитрівська	1	14,00
3		Курінська	3	4,00+7,00+8,00
4		Рубанська	1	20,00
5		Фастовецька	1	6,00
	<i>Разом</i>		7	68,00
6	Бобровицький	Бобровицька	1	6,00
7		Браницька	1	4,00
8		Новобасанська	1	4,00
9		Новобиківська	1	4,00
10		Старобасанська	1	23,00
11		Сухинська	1	2,00
12		Щаснівська	1	6,00
	<i>Разом</i>		7	31,00
13	Борзнянський	Берестовецька	1	15,00
14		Головеньківська	1	20,00
15		Оленівська	1	21,00
	<i>Разом</i>		3	56,00
16	Варвинський	Гнідинцівська	2	9,00+15,00
17		Озерянська	2	10,00+32,00
	<i>Разом</i>		4	66,00
18	Городнянський	Поліська	1	0,80
19		Хоробицька	1	12,00
20		Хрипівська	2	7,00+2,60
	<i>Разом</i>		4	22,40
21	Ічнянський	Будянська	1	6,50
22		Гмирянська	1	6,00
23		Гужівська	1	8,00
24		Заудайська	1	4,00
25		Іваницька	1	6,00
26		Ічнянська	1	2,00
27		Рожнівська	1	5,00
28		Сезьківська	1	13,00

29		Тростянецька	1	11,00
30		Южненська	1	4,00
	<i>Разом</i>		<i>10</i>	<i>65,50</i>
31	Козелецький	Бобруйківська	1	4,90
32		Данівська	1	37,10
33		Євминська	1	10,90
34		Карпилівська	1	9,30
35		Озерненська	1	2,80
36		Сираївська	1	6,20
	<i>Разом</i>		<i>6</i>	<i>71,20</i>
37	Коропський	Вишенківська	1	20,20
38		Городищенська	1	7,10
39		Жовтнева	2	1,90+1,70
40		Карильська	1	2,00
41		Крисківська	1	2,00
42		Понорницька	1	2,00
43		Райгородська	1	2,00
	<i>Разом</i>		<i>8</i>	<i>38,90</i>
44	Корюківський	Корюківська	1	75,00
45		Сядринська	1	3,00
46		Холминська	1	4,00
	<i>Разом</i>		<i>3</i>	<i>82,00</i>
47	Куликівський	Авдіївська	1	7,00
48		Бакланово-Муравійська	1	30,00
49		Горбівська	1	14,00
50		Грабівська	1	14,00
51		Дроздівська	1	7,00
52		Жуківська	1	13,00
53		Куликівська	2	0,10+2,00
	<i>Разом</i>		<i>8</i>	<i>87,10</i>
54	Менський	Блиствівська	1	29,00
55		Волосківська	1	56,00
56		Менська	1	2,40
57		Синявська	1	50,00
	<i>Разом</i>		<i>4</i>	<i>137,40</i>
58	Ніжинський	Вертіївська	1	20,00
59		Григоро-Іванівська	1	23,00
60		Кунашівська	1	20,00
	<i>Разом</i>		<i>3</i>	<i>63,00</i>
61	Новгород-Сіверський	Березовогатська	1	24,00
62		Кудлаївська	1	24,00
	<i>Разом</i>		<i>2</i>	<i>48,00</i>
63	Носівський	Козарівська	1	6,00
	<i>Разом</i>		<i>1</i>	<i>6,00</i>
64	Прилуцький	Дідовецька	1	5,00
65		Піддубівська	2	32,0+2,0
	<i>Разом</i>		<i>3</i>	<i>39,00</i>
66	Ріпкинський	Даницька	2	14,00+4,00
	<i>Разом</i>		<i>2</i>	<i>18,00</i>
67	Семенівський	Загребельська	1	8,50

68		Миколаївська	1	7,70
69		Семенівська	2	1,00+5,00
	<i>Разом</i>		4	22,20
70	Сосницький	Великоустівська	1	21,90
71		Загребельська	1	8,50
72		Лавська	1	11,50
73		Сосницька	1	3,00
	<i>Разом</i>		4	44,90
74	Срібнянський	Васьковецька	1	10,00
75		Горобіївська	1	4,00
76		Гриціївська	1	3,00
77		Гурбинська	1	13,00
78		Дігтярівська	1	4,00
79		Карпилівська	1	7,00
80		Олексинська	1	5,00
81		Подільська	1	6,00
82		Сокиринська	1	5,00
83		Срібнянська	2	4,00+4,00
84		Харитонівська	1	6,00
	<i>Разом</i>		12	71,00
85	Талалаївський	Болотницька	1	2,75
86		Липівська	1	6,30
87		Красноколядинська	1	1,00
88		Сильченківська	1	0,60
89		Талалаївська	1	1,70
90		Українська	1	1,00
	<i>Разом</i>		6	13,35
100	Чернігівський	Улянівська	1	50,00
	<i>Разом</i>		1	50,00
101	Щорський	Кучинівська	1	22,00
102		Софіївська	1	18,60
103		Тур'янська	1	16,00
	<i>Разом</i>		3	56,60
104	м. Чернігів	Чернігівська	1	40,00
	<i>Разом</i>		1	40,00
Всього по області			106	1197,55

* Графічні матеріали розміщені на сайті: cheoblzem.gov.ua

Зазначена інформація знаходиться у вільному доступі на сайті Головного управління Держгеокадастру області.

Вартість виконання землевпорядних робіт визначається розробником за відповідним договором. Проте для здешевлення процесу оплати землевпорядних робіт з виготовлення документації із землеустрою досягнуто домовленості з ДП Регіональне відділення Центру ДЗК у Чернігівській області щодо вартості таких робіт в розмірі 802 грн.

Слід зазначити, що по районах набуття права власності на землю учасниками АТО відбувається не рівномірно.

На сьогодні найбільш актуально це питання стоїть у Бобровицькому районі – 198 заяв, Козелецькому – 591, Ніжинському – 458, Прилуцькому – 332, Чернігівському – 1136. У той час не надійшло жодної заяви по Щорському району.

Скоріш за все, це обумовлено бажанням звести будинок якомога ближче до населеного пункту обласного значення.

Враховуючи те, що особливим попитом користуються земельні ділянки в м. Чернігів та поблизу обласного центру Головне управління виступило з ініціативою щодо передачі учасникам АТО земельних ділянок «Інституту сільськогосподарської мікробіології та агропромислового виробництва Національної академії аграрних наук» в районі «Новоселівки», які на цей час не використовуються. Цю пропозицію підтримано Головою облдержадміністрації і за його особистим сприянням досягнуто домовленості з керівництвом Національної академії аграрних наук України про передачу 50 га, тобто 365 бійців зможуть отримати земельні ділянки [4].

Загалом по Чернігівському району подано на отримання земельних ділянок 1136 заяв, прийнято 961 наказ про надання дозволів на розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок загальною площею 151,5 га, а саме: 952 наказ для ведення індивідуального садівництва загальною площею 112,5 га; 20 наказів для ведення особистого селянського господарства загальною площею 39,0 га.

**Інформація
про хід отримання земельні ділянки у власність учасниками АТО
на території Чернігівської області станом на 03.12.2015**

№ п/п	Назва району	Подано заяв на отримання земельних ділянок	з них		
			Надано дозволів на розробку проектів землеустрою	Відмовлено у наданні дозволу	Знаходиться на опрацюванні
1	Бахмацький	84	72	1	11
2	Бобровицький	198	185	2	11
3	Борзнянський	7	5	0	2
4	Варвинський	137	124	2	11
5	Городнянський	19	19	0	0
6	Ічнянський	69	48	2	19
7	Козелецький	591	561	2	28
8	Коропський	11	11	0	0
9	Корюківський	15	15	0	0
10	Куликівський	11	7	1	3
11	Менський	26	23	1	2
12	Ніжинський	458	90	3	365
13	Новгород-Сіверський	18	17	0	1
14	Носівський	49	40	1	8
15	Прилуцький	332	218	2	112
16	Ріпкинський	12	10	1	1
17	Семенівський	6	5	0	1
18	Сосницький	16	16	0	0
19	Срібнянський	59	53	0	6
20	Талалаївський	39	28	0	11
21	Чернігівський	1136	972	95	69
22	Щорський	0	0	0	0
Всього по області		3293	2519	113	661

Станом на 3 грудня 2015 р. учасниками бойових дій подано на отримання земельних ділянок до Головного управління Держгеокадастру у Чернігівській області та органів місцевого самоврядування області 3293 заяви, по яких прийнято 2519 наказів про надання дозволів на розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок

загальною площею 1758,1 га, а саме: органами місцевого самоврядування – 247 наказів для будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) загальною площею 29,7 га та Головним управлінням Держгеокадастру області – 1448 наказів для ведення індивідуального садівництва загальною площею 171,9 га, 824 накази для ведення особистого селянського господарства загальною площею 1556,5 га.

Відповідно затверджено 904 проекти землеустрою та надано у власність військовослужбовцям земельні ділянки загальною площею 558,8 га, з них прийнято: місцевими радами 54 накази для будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) загальною площею 6,4 га та Головним управлінням Держгеокадастру 257 наказів для ведення особистого селянського господарства загальною площею 483,9 га.

У загальнодержавному рейтингу область посідає 8 місце з прийнятих рішень про надання дозволів на відведення земельних ділянок учасникам АТО і 5 місце по передачі цих земель у власність.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Головне управління Держгеокадастру у Чернігівській області планує продовжувати роботу щодо удосконалення процедури передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності учасникам бойових дій зокрема учасникам антитерористичної операції на сході країни.

Важливим є застосування всіх наявних засобів інформування зазначеної категорії громадян щодо їх прав і наявних сьогоденних можливостей держави у реалізації їх потреб та практичного спрощення процедури отримання земель в рамках діючого законодавства.

Список використаних джерел

1. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: закон України від 22.10.1993 № 3551-ХІІ [п. 14 ст. 12] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>
2. Рудик С. Реалізація ініціатив земельного відомства сприятиме підтвердженню статусу військовика як громадянина, що перебуває під особливою опікою держави / С. Рудик // Землевпорядний вісник. – 2014. – № 6. – С. 2.
3. Колядинська Т., Звірко В. Земля для учасників АТО: бажаючи є, черг поки що немає / Т. Колядинська, В. Звірко // Землевпорядний вісник. – 2014. – № 9. – С. 6–8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zv_2014_9_4.
4. Чепурний В. Баталії навколо новоселівської землі / В. Чепурний // Землевпорядний вісник. – 2014. – № 11. – С. 7–10.
5. Учасникам АТО та членам родин загиблих військових надано дозволи на відведення 16669 земельних ділянок // Землевпорядний вісник. – 2015. – № 3. – С. 3.
6. Колядинська Т., Звірко В. Вчорашні бійці створюють колгосп / Т. Колядинська, В. Звірко // Землевпорядний вісник. – 2015. – № 4. – С. 14–16.
7. У нових своїх межах Любимівка може реалізувати амбітні плани // Землевпорядний вісник. – 2015. – № 9. – С. 14–15.

References

1. Pro status veteraniv vijny, gharantiji jikh socialjnogho zakhystu: zakon Ukrajinu vid 22.10.1993 № 3551-XII [p. 14 st. 12] [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>
2. Rudyk S. Realizacija initsiatyv zemelnogho vidomstva spryjatyme pidtverdzhennju statusu vijsjkovyka jak ghromadjanyna, shho perebuvaje pid osoblyvoju opikoju derzhavy / S. Rudyk // Zemlevporjadnyj visnyk. – 2014. – № 6. – S. 2
3. Koljadynsjka T., Zvirko V. Zemlja dlja uchasnykiv ATO: bazhajuchi je, chergh poky shho nemaje / T. Koljadynsjka, V. Zvirko // Zemlevporjadnyj visnyk. – 2014. – № 9. – S. 6–8 [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zv_2014_9_4.

4. Chepurnyj V. Bataliji navkolo novoselivsjkoi zemli / V. Chepurnyj // Zemlevporjadnyj visnyk. – 2014. – № 11. – S. 7–10.
5. Uchasnykam ATO ta chlenam rodyn zaghyblykh vijsjkovykh nadano dozvoly na vidvedennja 16669 zemelnykh diljanok // Zemlevporjadnyj visnyk. – 2015. – № 3. – S. 3.
6. Koljadynsjka T., Zvirko V. Vchorashni bijci stvorjujutj kolghosp / T. Koljadynsjka, V. Zvirko // Zemlevporjadnyj visnyk. – 2015. – № 4. – S. 14–16.
7. U novykh svojikh mezhakh Ljubymivka mozhe realizuvaty ambitni plany // Zemlevporjadnyj visnyk. – 2015. – № 9. – S. 14–15.

УДК [353:352](477)

Сорока С.В.

*доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри місцевого самоврядування, регіонального
розвитку та політичної аналітики Інституту державного управління
Чорноморського національного університету імені Петра Могили
(Україна, Миколаїв), svet230879@gmail.com*

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ВИЩИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ З УРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

Стаття присвячена проблемам удосконалення механізмів взаємодії вищих органів державної влади України в процесі реалізації управлінських функцій з урахуванням досвіду європейських країн. У більшості з них саме уряд є основним суб'єктом законодавчої ініціативи, його законопроекти найчастіше стають законами, а окремі положення конституцій або регламентів запобігають надмірній законотворчій активності членів парламенту. Значна увага приділяється процесам планування законотворчої діяльності уряду, експертизі пропонуванних та вже діючих правових актів, що стримує надходження великої кількості неякісних законопроектів та забезпечує узгодженість правової системи. В Україні уряд не має дієвих механізмів впливу на парламент щодо розгляду власних законопроектів, врегульованих процедур проведення експертизи та моніторингу законодавчих актів. Тому з метою упорядкування законодавчого процесу та ефективного впровадження урядової політики в життя пропонується запровадження планування законопроектної діяльності Кабінету Міністрів; надання на законодавчому рівні можливості уряду впливу на порядок денний парламенту, обмеження законодавчої ініціативи депутатів, впровадження обов'язкової урядової експертизи законопроектів та моніторинг ефективності вже діючих законів.

Ключові слова: *взаємодія органів державної влади, державне управління, механізми взаємодії.*

Soroka S.V.

*Doctor of Sciences in Public Management,
Associate Professor, Professor of the Department
of local government, regional development
and Political Analytics of Institute of State Management,
Petro Mohyla Black Sea National University
(Ukraine, Mykolayiv), svet230879@gmail.com*

Improvement of the mechanisms of interaction within the Supreme bodies of state power of Ukraine taking into account the European experience

The article is devoted to problems of improvement the mechanisms of interaction the Supreme bodies of state power of Ukraine in the process of implementation of management functions based on the experience of European countries. In most of them, the government is the main subject of legislative initiative, his bills often become law and certain provisions of the constitution or regulations prevent

excessive legislative activity of members of Parliament. Much attention is paid to legislative planning processes of government, and expertise offered by existing regulations, which restrains the large number of poor-quality legislation and ensure consistency of the legal system. In Ukraine, the government doesn't have effective mechanisms of influence on Parliament to review their bills regulating the procedures of examination and monitoring legislation. Therefore, to streamline the legislative process and effective implementation of government policies in the life proposed introduction of legislative planning of the Cabinet of Ministers; provision of the legislation allow the government to influence the agenda of parliament, limitations of the legislative initiative of deputies, the introduction of mandatory examination of government bills and monitor the effectiveness of existing laws.

Key words: *interaction of state power bodies, public administration, mechanisms of interaction.*

Сорока С.В.

*доктор наук по государственному управлению,
доцент, профессор кафедры местного самоуправления,
регионального развития и политической аналитики
Института государственного управления
Черноморского национального университета имени Петра Могилы
(Украина, Николаев), svef230879@gmail.com*

**Усовершенствование механизмов взаимодействия
высших органов государственной власти Украины
с учетом европейского опыта**

Статья посвящена проблемам совершенствования механизмов взаимодействия высших органов государственной власти Украины в процессе реализации управленческих функций с учетом опыта европейских стран. В большинстве из них именно правительство является основным субъектом законодательной инициативы, его законопроекты зачастую становятся законами, а отдельные положения конституций или регламентов предотвращают чрезмерную законодательскую активность членов парламента. Значительное внимание уделяется процессам планирования законодательской деятельности правительства, экспертизе предлагаемых и уже действующих правовых актов, что сдерживает поступление большого количества некачественных законопроектов и обеспечивает согласованность правовой системы. В Украине правительство не имеет действенных механизмов влияния на парламент при рассмотрении собственных законопроектов, урегулированных процедур проведения экспертизы и мониторинга законодательных актов. Поэтому в целях упорядочения законодательного процесса и эффективного внедрения правительственной политики в жизнь предлагается введение планирования законопроектной деятельности Кабинета Министров; предоставление на законодательном уровне возможности правительства влияния на повестку дня парламента, ограничение законодательной инициативы депутатов, внедрение обязательной правительственной экспертизы законопроектов и мониторинг эффективности уже действующих законов.

Ключевые слова: *взаимодействие органов государственной власти, государственное управление, механизмы взаимодействия.*

Співпраця уряду і парламента є важливою складовою процесу державного управління. Від ефективності даної співпраці безпосередньо залежить суспільно-політичний та економічний розвиток держави. Верховна Рада України має своєю головною функцією прийняття Конституції України та законів, за якими функціонує весь державний механізм, а Кабінет Міністрів України та очолювана ним виконавча вертикаль влади, у свою чергу, втілює у життя положення, прийняті парламентом. Лише злагоджене функціонування уряду і парламента гарантуватиме стабільний і поступальний розвиток держави. Дуже важливим в цьому контексті є європейський досвід взаємодії органів державної влади.

Як засвідчив проблемно-функціональний аналіз взаємодії вищих органів державної влади європейських країн уряд є основним суб'єктом законодавчої ініціативи і саме його законопроекти найчастіше стають законами. У більшості країн за урядом закріплене виключне право вносити окремі категорії законопроектів до парламента. Також з метою запобігання

виникненню практики зловживання членами парламенту правом законодавчої ініціативи, у багатьох країнах ЄС до конституцій або регламентів включені положення, які запобігають надмірній законотворчій активності депутатів. По-друге, практика засвідчує, що уряд має більше можливостей для підготовки більш якісних законопроектів, на відміну від інших суб'єктів законодавчої ініціативи завдяки власному статусу, володінню відповідними ресурсами тощо. По-третє, з метою покращення законопроектної діяльності уряду значна увага має приділятися процесу планування та прогнозування, у зв'язку із чим ефективним є застосування методології «оцінювання результатів регулювання», яка полягає на аналізі економічних та соціальних наслідків пропонуваного до прийняття або вже діючих правових актів. Зосередження законодавчих планів різних підрозділів уряду в єдиному документі дозволяє визначити основні сфери взаємодії між ними щодо конкретних законопроектів. Дякуючи цьому замість декількох окремих законопроектів може бути вироблений єдиний спільний. Відповідне планування законодавчої діяльності уряду, що спирається на постлегіслаційних дослідженнях і аналізі проблем правового регулювання є ефективним інструментом, що обмежує інфляцію права, його відомчість, а також стримує надходження великої кількості неякісних законопроектів.

Якщо практика країн Європейського Союзу засвідчує, що уряд є активним постачальником проектів законів до парламенту і частка урядових законопроектів у загальній кількості внесених до парламенту коливається в межах 50–60 %, то іншою є ситуація в Україні. З наведених на рис. 1 даних видно, що в Україні у 2013–2015 рр. найбільшу активність у розробці законів виявляли народні депутати – 86,1 %. Частка законопроектів Кабінету Міністрів складала лише 11,8 % від поданих до Верховної Ради проектів законів. Отже, рівень залучення уряду до процесу розробки законів є низьким, а основними ініціаторами законопроектів є народні депутати України.

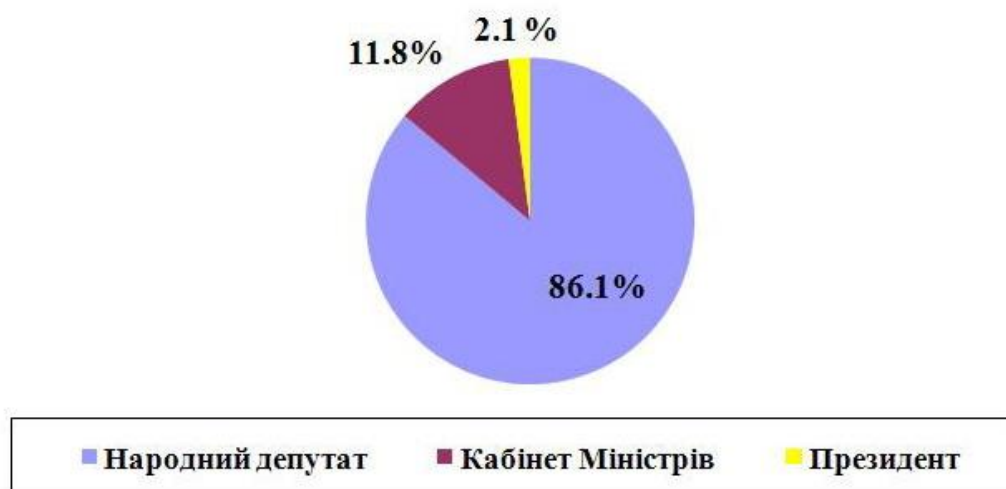


Рис. 1. Активність суб'єктів законодавчої ініціативи щодо внесених законопроектів у 2013–2015 роках

Говорячи про ефективність законодавчих ініціатив уряду, слід зазначити, що з поданих урядом у 2010–2012 рр. законопроектів 47,9 % стали законами України. Це досить вагома частина законів, особливо якщо порівнювати з показниками інших суб'єктів законодавчої ініціативи. Але якщо порівнювати з аналогічним показником країн Європейського Союзу, який сягає 90–100 % [11], то в Україні уряд не можна вважати активним постачальником законів. На думку автора, це свідчить про недостатній рівень співпраці уряду та парламенту, що призводить до того, що уряд не може ефективно впроваджувати у життя власну політику, яка значною мірою залежить від прийняття відповідних законів Верховною Радою України.

На противагу поширеній у країнах Європейського Союзу практиці, в Україні окремі депутати користуються правом законодавчої ініціативи, що в більшості випадків зменшує ефективність законодавчого процесу. Право законодавчої ініціативи народного

депутата фактично є необмеженим – депутати можуть вносити законопроекти навіть про зміни до Державного бюджету (що є нетиповим для загальноєвропейської практики) [5, с. 9]. Так, народні депутати України в середньому щорічно вносять більше ніж 1 тис. законопроектів, що значно перевищує пропускну здатність Верховної Ради України. Із запропонованих депутатами законопроектів стають законами лише 10,9 %, інші – майже 90 % – відхиляються парламентом. Це яскраво засвідчує той факт, що депутатські законопроекти лише перевантажують парламент і затягують законодавчу роботу.

Можливість внесення законопроектів окремими депутатами заважає якісному відсіву законопроектів та виявленню таких, які користуються найбільш широкою підтримкою. Організаційно-правовою формою «стримування» індивідуальної законодавчої ініціативи депутатів парламенту, яка призводить до марної трати часу та коштів, може стати наділення цим правом постійних комітетів, фракцій або 15 депутатів Верховної Ради України. Це характерно для більшості країн ЄС. Зрозуміло, що саме по собі таке «стримування» не може та і не повинно стимулювати законодавчу ініціативу уряду. Воно може стати лише передумовою підвищення якості законопроектів, перенесення центру тяжіння законопроектної роботи до комітетів і комісій, а через них залучення до неї членів уряду або його представників. Як альтернативне рішення, можна прийняти рекомендацію експертів Лабораторії законодавчих ініціатив, які виступають за внесення змін до Конституції України, які позбавлятимуть окремих народних депутатів права законодавчої ініціативи та закріплюватимуть право законодавчої ініціативи за фракціями і депутатами в кількості, що дорівнюватиме мінімальному кількісному складу фракції, визначеному Регламентом Верховної Ради України [4, с. 40].

Іншим важливим елементом, що посилить статус уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи, є ефективне планування законопроектної діяльності. У цьому контексті слід погодитися з думкою дослідниці О.Г. Макаренко, яка стверджує, що планування законодавчої діяльності задає систему базових критеріїв державної політики, у тому числі підвищення ефективності та цілеспрямованості всієї законодавчої діяльності [7, с. 43]. Відсутність перспективного плану законодавчої роботи знижує ефективність стратегічного законопроектного планування Кабінету Міністрів України. Однак, незважаючи на це, поточне планування законодавчої діяльності відбувається згідно з визначеними термінами. Уряд щорічно розробляє та затверджує орієнтовний план законопроектних робіт, згідно з яким розробляє проекти необхідних законів. Це найбільш прямий і логічний шлях до впровадження правозастосовної практики, коли виконавчий і контролюючий орган сам розробляє необхідні зміни до законодавства. Але, як показує аналіз реалізації цих планів, більшість законодавчих пропозицій так і не стають законодавчими ініціативами. Можливою причиною низької законодавчої результативності Кабінету Міністрів, на думку дослідників, є необхідність численних узгоджень майбутнього законопроекту з усіма потенційно зацікавленими органами, що зрештою не дозволяє винести його на розгляд парламенту. Цим же чинником можна пояснити низьку якість проектів законів, які подаються урядом. Численні узгоджувальні процедури істотно змінюють первинну концепцію і структуру проекту акта [9, с. 67].

Аналіз впливу уряду на процес розгляду і прийняття законів у парламенті є наступною змістовною складовою взаємодії уряду і парламенту в процесі виконання законодавчої функції. Говорячи про досвід ЄС слід сказати, що уряд у більшості країн може значною мірою впливати на процес прийняття законів або безпосередньо, або за допомогою парламентської більшості та інших суб'єктів законодавчого процесу. Навіть за відсутності таких важелів, це є можливим через надання уряду повноважень приймати законодавчі акти у формі делегованого законодавства. Тому в існуючих реаліях з метою недопущення ситуації повного домінування у законодавчому процесі уряду та парламентської більшості, що його підтримує, важливого значення набуває проблема надання опозиції можливості впливати на процес прийняття рішень.

Процедура розгляду законопроектів у Верховній Раді України є загальною й не різниться залежно від суб'єкта законодавчої ініціативи. Урядові законопроекти не мають ніяких преференцій стосовно процедури винесення їх на розгляд, ухвалення і т. ін., а тому їх прийняття/відхилення залежить від підтримки/непідтримки парламентом уряду. Уряд має незначні можливості впливу на парламент щодо визначення пріоритетності розгляду та ухвалення законів, потрібних для виконання стратегічної програми уряду. Цю обставину зумовлює пріоритетне право Верховної Ради України на затвердження порядку денного засідань. Єдиною можливістю прискорити розгляд Верховною Радою України необхідного урядові законопроекту є його визначення як невідкладного. Однак це може відбутися лише за посередництва Президента України. Згідно зі ст. 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» уряд вносить Президенту України клопотання щодо визначення законопроектів як невідкладних для позачергового розгляду Верховною Радою України [2]. Зазначимо, що даний механізм застосовується рідко – за 2010–2011 рр. лише 11 законопроектів Кабінету Міністрів за його пропозицією були визначені Президентом України як невідкладні при поданні до розгляду Верховної Ради України.

Отже, як видно з вищезазначеного, уряд не має дієвих механізмів впливу на процедуру розгляду власних законопроектів, використовуючи лише інформаційно-дорадчі засоби впливу на законодавчий орган. Не надто відрізняються особливості впливу уряду на процес розгляду Верховною Радою законопроектів інших суб'єктів законодавчої ініціативи. Так представники уряду з метою представлення власної позиції під час розгляду законопроектів, внесених до Верховної Ради народними депутатами України: 1) проводять моніторинг законопроектів з питань, що належать до їх компетенції, та аналізують такі проекти на відповідність засадам державної політики; 2) формують пропозиції щодо визначення позиції Кабінету Міністрів стосовно таких законопроектів і подають їх Кабінетові Міністрів не пізніше четверга тижня, який передує тижню пленарних засідань, на яких будуть розглядатися відповідні законопроекти; 3) визначають посадових осіб, які представлятимуть позицію Кабінету Міністрів під час розгляду таких законопроектів, і повідомляють про це відповідним комітетам Верховної Ради та Кабінетові Міністрів. Посадові особи, які представляють позицію Кабінету Міністрів під час розгляду законопроектів, внесених до Верховної Ради народними депутатами України, беруть участь у роботі комітетів Верховної Ради та пленарних засіданнях, дають пояснення, відповідають на запитання (п. 113) [8].

Слід акцентувати, що Кабінету Міністрів України та міністерствам до попереднього розгляду законопроекту головним комітетом Верховної Ради може бути запропоновано висловити свою думку щодо доцільності його прийняття. Також для попереднього розгляду законопроекту на засідання головного комітету в разі необхідності можуть запрошуватися представники уряду, тобто питання про доцільність їх присутності на засіданні комітету може вирішуватись на власний розсуд комітету.

Можливість уряду впливати на зміст та, певною мірою, процес прийняття законопроектів реалізовується шляхом надання висновків на законопроекти інших суб'єктів законодавчої ініціативи шляхом проведення відповідної експертизи. Експертиза законопроектів покликана сприяти забезпеченню обґрунтованості, узгодженості і стабільності схвалюваних законів; формуванню ефективної науково обґрунтованої системи законодавства; виявленню можливих позитивних і негативних соціально-економічних, політичних, правових та інших наслідків дії ухвалених законів. Експертиза законодавства передбачає реалізацію принципів (взаємозв'язаних між собою вимог), при дотриманні яких досягається юридично значимий результат у вигляді експертного висновку по законопроекту або закону, що набув чинності [10, с. 8].

Згідно зі ст. 93 Регламенту Верховної Ради України кожен законопроект не пізніше як у триденний строк направляється комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідність законам, що регулюють бюджетні відносини [3].

Особлива увага приділяється розгляду законопроектів, що впливають на показники бюджету. Кабінет Міністрів України у двотижневий строк з дня отримання законопроекту подає до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету експертний висновок, підготовлений Міністерством фінансів України за участю інших зацікавлених центральних органів виконавчої влади. Експертний висновок до законопроекту має містити інформацію щодо повноти та достовірності даних, викладених у фінансово-економічному обґрунтуванні, впливу законопроекту на показники бюджету (з обов'язковим визначенням вартісної величини такого впливу), можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді, відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, та пропозиції щодо його розгляду [1].

Проте на практиці урядова експертиза законопроектів, зокрема тих, які можуть передбачати додаткові витрати з державного бюджету, не є обов'язковою, і законопроекти можуть розглядатись без відповідних урядових висновків. Так, згідно з аналізом біля 3–5 % законопроектів не надсилається на експертизу уряду. Зважаючи на це цілком обґрунтованою є рекомендація експертів стосовно того, що в Регламенті Верховної Ради варто було б закріпити положення, які б передбачали можливість розгляду законопроектів парламентом лише за умови проведення їх експертизи Кабінетом Міністрів України [5, с. 10]. Водночас автор хотів би акцентувати на тому, що такі заходи матимуть ефект лише за умов обов'язкового обмеження права законодавчої ініціативи депутатів, про яке ми говорили вище, а саме наділення таким правом депутатів у кількості не менше як 15 осіб. Якщо ця умова не буде виконана, то Кабінет Міністрів буде перевантажений великою кількістю законопроектів, наданих йому для проведення експертизи, що значно ускладнить його діяльність. Як наслідок, це може призвести до поверховості у проведенні експертизи і втрати значення даної процедури або ж до необхідності створення додаткових органів і посад в уряді для проведення експертизи значної кількості законопроектів.

Іншим важливим аспектом є реакція законодавчого органу на отриманий від уряду висновок на законопроект. Чинне законодавство встановлює лише необхідність наявності висновку уряду на законопроект, не уточнюючи при цьому, якими мають бути дії законодавця, якщо цей висновок виявиться негативним. Практика законодавчої діяльності Верховної Ради України свідчить, що негативний висновок уряду на законопроект, як правило, не перешкоджає його розгляду й ухваленню законодавчого рішення. І це є неправильним. Сьогодні абсолютно очевидно, що необхідно посилити значення негативних висновків Кабінету Міністрів України на законопроекти, визнавши неодмінним юридичним наслідком призупинення будь-якої фінансово незабезпеченої законодавчої ініціативи. Отже, якщо законопроект негативно впливає на показники Державного бюджету й уряд заперечує проти його прийняття, він не повинен розглядатись парламентом.

У контексті розгляду питання експертизи урядом законопроектів інших суб'єктів законодавчої ініціативи важливим є питання розробки урядом необхідних заходів, які мають сприяти введенню майбутніх законів у дію. У процесі підготовки законопроекту до третього читання, Кабінет Міністрів на звернення комітету Верховної Ради подає план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових та інформаційних заходів, необхідних для введення в дію закону. Такий план готується центральним органом виконавчої влади відповідно до компетенції разом з іншими зацікавленими органами виконавчої влади. Якщо за рішенням Верховної Ради необхідно розробити проекти актів Кабінету Міністрів, прийняття яких передбачено законопроектом, що готується до третього читання, або є необхідне для введення відповідного закону в дію, та подати їх до третього читання, такі проекти актів готуються центральними органами виконавчої влади відповідно до їх компетенції та подаються до Верховної Ради. Таким чином уряд вже на стадії розгляду законопроекту може визначити, наскільки ефективно він може бути реалізований і що саме для цього необхідно зробити. У процесі розробки необхідної документації уряд може дійти висновку про необхідність внесення поправок до законопроекту або висловлення власної позиції в парламенті стосовно його прийняття/неприйняття. Знижує значимість цього

процесу той факт, що відповідні заходи здійснюються урядом лише під час підготовки законопроекту до третього читання, а не раніше. Тому автор цілком погоджується з рекомендаціями експертів, на думку яких, враховуючи тривалість процесу підготовки відповідних підзаконних актів, їх концепції мали б подаватись ініціаторами на етапі внесення законопроектів на розгляд Верховної Ради України, а не на етапі підготовки до третього читання, проведення якого не завжди є обов'язковим [4, с. 28]. Проте оптимальним, на думку автора, було б надання переліку необхідних заходів для введення законів у дію саме урядом перед першим або другим читанням. Це пов'язано із тим, що інші суб'єкти законодавчої ініціативи в силу недостатньої компетентності у відповідній сфері не завжди можуть впоратися із цим завданням.

Важливу роль у забезпеченні високого рівня діючого в країні законодавства відіграє експертиза як законопроектів, так і вже ухвалених законів. Експертиза чинних законодавчих актів розглядається як обов'язкова складова законотворчої діяльності, спрямована не лише на оцінку якості законодавчих актів, але і на розробку обґрунтованих пропозицій по вдосконаленню законодавства [6, с. 9]. За допомогою оцінки ефективності нормативного правового акта визначається ступінь врегульованості відповідних суспільних відносин, виявляються прогалини, усуваються колізії і протиріччя між нормативними правовими актами однакової юридичної сили, що сприяє розробці пропозицій по вдосконаленню законодавства, його оновлення, що у підсумку забезпечує внутрішню узгодженість правової системи в цілому. Основним суб'єктом цього процесу має бути уряд. Ми вже говорили про механізми оцінки ефективності законів, які використовуються у країнах Європейського Союзу, а також акцентували на тому, що цьому етапу законодавчого процесу приділяється особлива увага. У європейських країнах поширеною є практика, коли через 3-5 років після прийняття закону уряд повинен підготувати звіт про те, яким чином він реалізовується на практиці і чи «працює» прийнятий закон взагалі. Основою для моніторингу є те, що при поданні законопроекту на розгляд палати до нього додається оцінка його потенційного впливу (*impactassessment*) та критерії оцінки такого впливу. У процесі контролю за виконанням прийнятих законів парламент порівнює урядовий звіт про застосування закону й оцінку потенційного впливу і у разі виявлення розходжень з'ясовує їх причини. На підставі проведеного аналізу закон може бути змінений або скасований (якщо на практиці він не застосовувався) [10, с. 6].

Тільки за допомогою комплексного і професійного аналізу схвалюваних законів і практики їх застосування можна підвищити якість законотворчості та її ефективність. Виявляти недоліки нормотворчої та правозастосовчої діяльності необхідно шляхом правового моніторингу, що розглядається як один з головних інструментів підвищення рівня ефективності правового регулювання, забезпечення належної якості нормативних правових актів, що приймаються, та їх реалізації. В Україні проведення експертизи урядом законопроектів та законів як напрямок законодавчого процесу є нерозвиненим, відсутня обґрунтована та офіційно визнана концепція, нормативне правове регулювання організації та проведення правового моніторингу. Моніторинг ефективності прийнятих законів проводиться дуже поверхово і вибірково, що негативно впливає на систему законодавства в цілому. З огляду на існуючу практику проведення експертизи законопроектів та прийнятих законів, слід включити такий перелік питань, на які має надаватись відповідь у експертному висновку уряду: актуальність законодавчого акта (законопроекту); необхідність законодавчого нормативного регулювання в цій сфері; цілі законодавчого регулювання; відповідність змісту закону Конституції та законам України. Важливе значення мають також наслідки дії закону і його витратний механізм (сумірність витрат з очікуваними результатами); можливі колізії з існуючою системою законодавства, викликані дією закону; механізм реалізації закону. В експертний висновок включаються також перелік нормативних правових актів, які необхідно прийняти для реалізації закону; повнота врегульованих законом питань, що становлять його предмет (наявність пропусків законодавчого регулювання); відповідність структури закону правилам юридичної

техніки; термінологія закону, її відповідність понятійному змісту нормативних правових актів; наявність у законі надмірних норм; відповідність способу обнародування закону прийнятим правилам. Отже, автор вважає необхідним проведення постійного і ґрунтовного моніторингу урядом як законопроектів, так і вже прийнятих законів, що дозволить знизити ступінь розбалансованості в механізмах прийняття і реалізації політико-правових рішень.

З метою нормативно-правового закріплення інституту правового моніторингу слід в структурі законів «Про нормативно-правові акти» та «Про закони і законодавчу діяльність в Україні», які слід прийняти, передбачити розділи «Моніторинг нормативних правових актів» та «Моніторинг законопроектів та законів» відповідно. У зазначені розділи повинні входити статті, що визначають концептуальні основи правового моніторингу, такі як: поняття, цілі і завдання, принципи, суб'єкти і об'єкти, види моніторингу. Безпосередньо організацію правового моніторингу і порядок його проведення слід було б врегулювати на підзаконному рівні відповідними нормативними правовими актами Кабінету Міністрів України. Вважаємо, що в цьому напрямку необхідно консолідувати діяльність, забезпечити об'єднання спільних зусиль розробників проектів з метою однакового розуміння й адекватного визначення місця правового регулювання моніторингової діяльності в системі та структурі законодавства.

Повертаючись до питання впливу уряду на законодавчий процес, зазначимо, що також досить слабкий механізм впливу на процедуру прийняття законів має Кабінет Міністрів під час процедури погодження закону Президентом України. Згідно зі ст. 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» уряд бере участь у здійсненні експертизи прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президенту України, готує та подає в установленому Президентом України порядку вмотивовані пропозиції щодо застосування до законів права вето [2]. Ця процедура відбувається так. Кабінет Міністрів за рішенням Президента України організовує проведення експертизи закону України, що надійшов на підпис Президентові України, та не пізніше ніж протягом семи днів подає йому свої пропозиції щодо такого закону. За результатами розгляду Прем'єр-міністром зауважень і пропозицій до закону України позиція Кабінету Міністрів доводиться до Адміністрації Президента України листом за підписом Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів або одного з його заступників. Копія закону України, який за результатами вивчення пропонується підписати, повертається Адміністрації Президента України з візою Прем'єр-міністра. Якщо стосовно закону пропонується застосувати право вето Президента України, копія повертається з мотивованими зауваженнями і пропозиціями до нього. Секретаріат Кабінету Міністрів подає у разі потреби Адміністрації Президента України додаткові матеріали та роз'яснення стосовно зауважень і пропозицій до закону України, внесених Кабінетом Міністрів [8]. Однак у ситуації накладення вето на законопроект зрозуміло, що вирішальним залишається слово Президента.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що в українському варіанті уряд не має суттєвих важелів впливу на законодавчий процес, які б дозволяли підтримувати урядові законопроекти та впливати на зміст законопроектів від інших суб'єктів законодавчої ініціативи. Тому Кабінет Міністрів України на практиці не відіграє ключової ролі в законотворчій діяльності. Основними причинами цього можна назвати такі:

- 1) недоліки в плануванні законотворчої діяльності уряду, зокрема необов'язковість прийняття Програми діяльності після формування уряду та недостатній рівень виконання планів законопроектної діяльності уряду;
- 2) необмежена законодавча ініціатива окремих депутатів Верховної Ради України;
- 3) відсутність механізмів впливу уряду на формування порядку денного парламенту з наданням йому можливості виносити на розгляд парламенту законопроекти, необхідні для реалізації власної програми;

4) необов'язковість проведення урядової експертизи законопроектів інших суб'єктів законодавчої ініціативи;

5) неможливість впливати на порядок голосування у Верховні Раді.

При розгляді питання взаємодії уряду і парламенту не можна обійти питання делегування парламентом законодавчих повноважень урядові. Автор приділив значну увагу дослідженню цього інституту в країнах Європейського Союзу, тому що вважає його достатньо ефективним механізмом, який дозволяє в певних умовах оптимізувати законодавчу діяльність та ефективно вирішувати нагальні питання державного управління. Досвід європейських країн підтверджує, що делеговане законодавство є найбільш послідовним і радикальним рішенням проблеми якості законопроектів і підвищення ефективності та «пропускної здатності» парламенту. Вважається, що практика делегування законодавства дозволяє парламенту економити час для вирішення більш масштабних і дискусійних питань. Завдяки делегованому законодавству можна більш оперативно реагувати на ситуації, що вимагають невідкладного нормативно-правового розв'язання.

На думку автора, делеговане законодавство не є інститутом, якого потребує сучасна система державного управління України. Закони мають підтримуватися більшістю населення, не викликати соціального напруження, а тому прийматися виключно представницьким органом. Запровадження інституту делегованого законодавства в сучасних умовах може призвести до концентрування законодавчої функції в руках виконавчої гілки влади, і як наслідок – порушення балансу системи державного управління. Водночас у перспективі не можна відкидати можливість запровадження даного інституту в законодавчу практику України.

Висновки

1. В українському варіанті уряд не має суттєвих важелів впливу на законодавчий процес, які б дозволяли підтримувати урядові законопроекти та впливати на зміст законопроектів від інших суб'єктів законодавчої ініціативи. Тому, Кабінет Міністрів України на практиці не відіграє ключової ролі у законотворчій діяльності, відсутні дієві механізми впливу уряду на прийняття необхідних йому для реалізації стратегічного курсу законів. На сучасному етапі уряд має окремі механізми впливу на процес прийняття законів, але переважно за посередництвом Президента України. Такі механізми не поліпшують загальної ситуації, до того ж їх застосування може бути досить проблематичним в ситуації відсутності взаємопорозуміння між зазначеними суб'єктами.

2. З метою ефективного впровадження урядової політики у життя обов'язковим заходом є прийняття програми діяльності Кабінету Міністрів України, а на її основі перспективного та орієнтовного планів законопроектних робіт, а також узгодження планів законопроектних робіт Верховної Ради та Кабінету Міністрів.

3. Для того, щоб уряд став активним суб'єктом законодавчої ініціативи, необхідність чого засвідчує практика країн ЄС, потрібно законодавчо закріпити можливість впливу уряду на порядок денний парламенту, що забезпечить розгляд саме тих законопроектів, які дозволяють ефективно впроваджувати урядову програму. У зв'язку із цим, автор вважає необхідним прийняти Закони «Про Регламент Верховної Ради України» та «Про Кабінет Міністрів України» і прописати у них норму про те, що формування порядку денного відбувається за погодженням уряду. Уряд може визначити для пріоритетного розгляду парламентом необхідні йому законопроекти або питання згідно визначеної квоти (25 %) при формуванні порядку денного.

4. Задля підвищення ролі уряду в законодавчому процесі слід надати йому наступні механізми впливу: 1) можливість під час розгляду законопроекту припиняти обговорення і пропонувати голосувати за урядовий законопроект без врахування внесених поправок; 2) право пов'язувати голосування по законопроекту із парламентською відповідальністю уряду (вотум довіри). В контексті згаданого слід рекомендувати обмеження права законодавчої ініціативи депутатів. І замість можливості ініціювати законопроект окремим депутатом наділити цим правом постійні комітети, фракції або щонайменше 15 депутатів Верховної Ради України.

5. З метою підвищення ефективності законодавчого процесу необхідним є запровадження обов'язкового правового моніторингу урядом законопроектів інших суб'єктів законодавчої

ініціативи, а також ефективності прийнятих законів. Якщо під час експертизи виявиться, що законопроект негативно впливає на показники державного бюджету і уряд заперечує проти його прийняття, він не повинен розглядатись парламентом. З метою нормативно-правового закріплення інституту правового моніторингу, автор вважає доцільним у Законах «Про нормативно-правові акти» та «Про закони і законодавчу діяльність в Україні», які слід прийняти, передбачити розділи «Моніторинг нормативних правових актів» та «Моніторинг законопроектів та законів» відповідно. З метою найбільш досконалого і ефективного регулювання експертної діяльності доцільно ухвалити окремий Закон «Про експертизу законодавства», що відповідатиме цілям і завданням розвитку інституту експертизи законодавства і дозволить забезпечити позитивну динаміку в підвищенні якісного рівня законодавчих актів, збалансованості українського законодавства в цілому. У вищезазначених законодавчих актах слід прописати конкретні механізми парламентського контролю за реалізацією урядом прийнятих законів. Водночас, з метою більш ефективного впливу уряду на законодавчий процес, у складі Кабінету Міністрів слід створити Департамент з законодавчих справ, який виконував би функції дорадчого органу в сфері становлення права, оцінки його стану та ефективності.

6. Зважаючи на позитивний досвід застосування у країнах Європейського Союзу інституту делегованого законодавства, автор вважає можливим у перспективі запровадження практики прийняття урядом нормативних актів з силою закону за уповноваженням парламенту в Україні.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Про Кабінет Міністрів України: закон України від № 2591-VI від 7 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>.
3. Про Регламент Верховної Ради України: закон України від № 1861-VI від 10 лютого 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
4. Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України / Д. Ковриженко // Часопис парламент. – 2011. – № 1. – С. 2–41.
5. Концепція змін до законодавчих актів України щодо підвищення ефективності функціонування Верховної Ради України. – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2010. – 31 с.
6. Короткова О.А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект: автореф. дисс.... на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук: специальность 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве / О.А. Короткова. – М., 2010. – 25 с.
7. Макаренко О.Г. Планування законодавчої діяльності Верховної Ради України: історичний аспект та актуальні проблеми / О.Г. Макаренко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 1 (4). – С. 39–45.
8. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>
9. Стефанчук Р.А. Проблемы изучения и внедрения правоприменительной практики в нормопроектную деятельность: опыт Украины / Р.А. Стефанчук, Д.А. Монастырский // Сибирский юридический вестник. – 2006. – № 1. – С. 63–68.
10. Шоу К. Законодавчий процес у Верховній Раді України: деякі пропозиції щодо реформ з огляду на практику Великобританії / К. Шоу // Європейські парламентські традиції та українські реалії: тези виступів учасників міжнародної конференції (Київ, 3–4 березня 2010 року). – К.: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2010. – С. 5–7.
11. Sustainable Governance Indicators 2009. Legislative efficiency report [Electronic resource]. – Access mode: www.sgi-network.org/.../SGI09_Resource.

References

1. Biudzhetni kodeks Ukrainy vid 8 lypnia 2010 roku № 2456-VI [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy: zakon Ukrainy vid № 2591-VI vid 7 zhovtnia 2010 r. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>.
3. Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy: zakon Ukrainy vid № 1861-VI vid 10 liutoho 2010 r. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
4. Kovryzhenko D. Pravove rehuliuвання zakonodavchoho protsesu: dosvid krain YeS ta propozytsii dlia Ukrainy / D. Kovryzhenko // Chasopys parlament. – 2011. – № 1. – S. 2–41.
5. Kontseptsiiia zmin do zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pidvyshchennia efektyvnosti funktsionuvannia Verkhovnoi Rady Ukrainy. – K.: Laboratoriia zakonodavchykh initsiatyv, 2010. – 31 s.
6. Korotkova O.A. Ekspertyza zakonoproektov y zakonodatelnykh aktov: teoretyko-pravovoi aspekt: avtoref. dyss.... na soysk. uch. step. kand. yuryd. nauk: spetsyalnost 12.00.01 – teoriya y ystoriya prava y hosudarstva; ystoriya uchenyi o prave y hosudarstve / O.A. Korotkova. – M., 2010. – 25 s.
7. Makarenko O.H. Planuvannia zakonodavchoi diialnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy: istorychnyi aspekt ta aktualni problemy / O.H. Makarenko // Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2011. – № 1 (4). – S. 39–45.
8. Pro zatverdzhennia Rehlamentu Kabinetu Ministriv Ukrainy: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18 lypnia 2007 r. № 950 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>
9. Stefanchuk R.A. Problemy yzuchenyia y vnedrenyia pravoprymenytelnoi praktyky v normoproektnuii deiatelnost: opyt Ukrainy / R.A. Stefanchuk, D.A. Monastyrskiy // Sybyskiy yurydycheskiy vestnyk. – 2006. – № 1. – S. 63–68.
10. Shou K. Zakonodavchy protses u Verkhovnii Radi Ukrainy: deiaki propozytsii shchodo reform z ohliadu na praktyku Velykobrytanii / K. Shou // Yevropeiski parlamentski tradytsii ta ukraïnski realii: tezy vystupiv uchasnykiv mizhnarodnoi konferentsii (Kyiv, 3–4 bereznia 2010 roku). – K.: Laboratoriia zakonodavchykh initsiatyv, 2010. – S. 5–7.
11. Sustainable Governance Indicators 2009. Legislative efficiency report [Electronic resource]. – Access mode: www.sgi-network.org/.../SGI09_Resource.

УДК 32:[314.7:351]

Ярмистий М.М.

*здобувач кафедри політології та державного управління
Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича
(Україна, Чернівці), jarmusti@gmail.com*

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Розглядаються теоретико-методологічні засади формування міграційної політики в Україні, що дозволить визначити напрямок, по якому будуть прийматися відповідні політичні рішення, оскільки будь-яка політика залежить від вибору певних рішень і способів їх реалізації в конкретній сфері життєдіяльності суспільства. Опис загальних і нових підходів до розуміння міграції, міграційної політики, дослідження з питань інституційної системи міграційної політики, дозволить всебічно проаналізувати, що саме закладено в основі формування міграційної політики та відповідно інститутів державного регулювання міграційної політики. Проведений аналіз засвідчив необхідність розробки спеціальної програми (концепції) або плану заходів щодо впровадження сучасної комплексної та збалансованої міграційної політики, яка б охоплювала законодавчу, фінансово-економічну, інформаційну та організаційну діяльність

органів влади щодо регулювання міграційних процесів.

Ключові слова: міграція, міграційна політика, державна міграційна політика, міграційні процеси.

Jarmusti M.M.

Researcher of the Department of Political
Science and Public Administration,
Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University
(Ukraine, Chernivtsi), jarmusti@gmail.com

Theoretical and methodological bases of formation of migration policy in Ukraine

Theoretical and methodological bases of formation of migration policy in Ukraine, which will determine the direction that will be taken by the relevant political decisions, because any policy depends on the choice of certain solutions and ways to implement them in a particular field of social life. Description of common and new approaches to understanding migration, migration policy, research on the institutional framework of migration policy, can be thoroughly analyzed, that it laid the basis for the formation of migration policy and therefore the institutions of state regulation of migration policy. The analysis showed the need to develop a special program (concept) or an action plan for implementing a modern integrated and balanced migration policy, which would include the legal, financial, economic, informational and organizational activities of the government to manage migration processes.

Key words: migration, migration policy, government migration policy, migration processes.

Ярмистый М.М.

соискатель кафедры политологии и государственного управления
Черновицкого национального университета им. Юрия Федьковича
(Украина, Черновцы), jarmusti@gmail.com

Теоретико-методологические основы формирования миграционной политики в Украине

Рассматриваются теоретико-методологические основы формирования миграционной политики в Украине, что позволит определить направление по которому будут приниматься соответствующие политические решения, поскольку любая политика зависит от выбора определенных решений и способов их реализации в конкретной сфере жизнедеятельности общества. Описание общих и новых подходов к пониманию миграции, миграционной политики, исследования по вопросам институциональной системы миграционной политики, позволит всесторонне проанализировать, что именно заложено в основе формирования миграционной политики и соответственно институтов государственного регулирования миграционной политики. Проведенный анализ показал необходимость разработки специальной программы (концепции) или плана мероприятий по внедрению современной комплексной и сбалансированной миграционной политики, которая бы охватывала законодательную, финансово-экономическую, информационную и организационную деятельность органов власти по регулированию миграционных процессов.

Ключевые слова: миграция, миграционная политика, государственная миграционная политика, миграционные процессы.

Вивчення міграційних процесів в Україні потребує методологічних принципів та комплексного аналізу формування міграційної політики. Визначення як загальних, так і нових підходів до розуміння міграційної політики, розкриє комплексний характер дослідження та дасть змогу всебічно проаналізувати, що саме закладено в основі формування міграційної політики та відповідно інститутів державного регулювання міграційної політики. Аналіз формування міграційної політики має теоретико-методологічне значення та дозволить визначити напрям за яким прийматимуться відповідні політичні рішення, оскільки будь-яка політика залежить від вибору певних рішень і способів їх реалізації в конкретній сфері життєдіяльності суспільства. Це свого роду інструмент впливу на різні соціальні процеси, куди входять і міграційні.

Сучасні проблеми міграційних процесів, визначення та аналіз чинників, що впливають на формування міграційної політики, розуміння змісту поняття міграційної політики розглядаються багатьма вітчизняними та зарубіжними науковцями: Б. Горрансон, О. Гречко, В. Комірна, Л. Мармора, В. Моїсєнко, О. Позняк, О. Пуригін, Л. Рибаківський, Ю. Римаренко, С. Сардак, Н. Тиндик, Б. Хорев, І. Івахнюк, В. Шаповал, Ж. Зайончковської, Т. Заславської, В. Іонцева, Н. Мкртчяна, В. Переведенцева, О. Чуприн. Регулювання міграційного процесу в Україні з нормативно-правової точки зору розглядали О. Бандурка, Ю. Гаврушко, В. Гіжевський, С. Мосьондз, І. Михайлишин, Л. Наливайко, У. Садова, П. Трачук, С. Чехович. Проблеми інституціонально забезпечення та впливу держави на міграційні процеси досліджувалися в працях М. Багмет, Д. Баланюка, К. Бондаренко, М. Бублія, Д. Голобородько, І. Грица, С. Денисюка, Ч. Качурець, Е. Лібанової, І. Майданік, О. Малиновської, Г. Москаля, В. Муранової, Н. Пархоменка, О. Піскуна, Н. Пука, О. Пуригіної, Л. Червінської, Г. Щерби, Б. Юськіва та ін.

Метою даної статті є дослідження теоретико-методологічних засад формування міграційної політики в Україні, опис загальних і нових підходів до розуміння міграції, міграційної політики, дослідження питань інституційної системи міграційної політики, що дозволить всебічно проаналізувати, що саме закладено в основі формування міграційної політики і відповідно інститутів державного регулювання міграційної політики.

Досліджувана проблема привертає увагу багатьох вітчизняних та зарубіжних учених – політологів, істориків, соціологів, державних службовців, юристів та інших. Міграційна політика та регулювання міграційних процесів є багатограним явищем, яке потребує комплексного дослідження. Проте слід звернути увагу, що наукові дослідження, як правило, проводяться науковцями з правової та економічної точки зору, тому на думку автора, необхідно звернути увагу на політичну складову зазначеної теми, що дозволить більш ширше підійти до розуміння міграційної політики та регулювання міграційних процесів. Досліджуючи питання міграційної політики Н. Мкртчян, визначив основні умови для прийняття політичних рішень у сфері імміграції: орієнтація на масштаби імміграції (близька, середня, довгострокова перспектива); впровадження державного регулювання розподілу іммігрантів по території країни з використанням економічних стимулів і адміністративних обмежень або відмова від такого регулювання; приймання всіх іммігрантів на рівних умовах або визначення системи критеріїв їх відбору; визначення механізмів, що будуть задіяні для інтеграції мігрантів у суспільство, а також визначення процесу їх натуралізації.

Визначення основних форм правового регулювання міграційних процесів на сучасному етапі розвитку країни та обґрунтування необхідності їх еволюції визначається євроінтеграційним та глобалізаційним контекстом політичного процесу. Характеризуючи форми правового регулювання міграційних процесів, нам необхідно з'ясувати, що розуміється під цим терміном. Механізм правового регулювання – це система політико-правових засобів, способів (методів) і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок [13, с. 257–258].

Наведене визначення з теорії права можна використати і з метою висвітлення сутності міграційних процесів у політичному аспекті. Поняття форми як складової частини механізму правового регулювання використовується в теорії для розкриття взаємодії різних елементів правової системи, за допомогою яких здійснюється регулятивний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування [10].

Міграційні процеси – багатоаспектний феномен, що потребує врахування соціально-економічних, культурних, історичних, формально-юридичних, політичних та інших особливостей. Тому дослідження міграційної політики значною мірою міждисциплінарне, а відповідний аналіз у рамках політичної науки також вимагає врахування наукових здобутків у цій сфері сучасних соціології, правознавства,

статистики, демографії, філософії, економіки тощо. Тут доречними є і здобутки сучасної синергетики, що базується на ідеї міждисциплінарних досліджень і передбачає варіативність та альтернативність вибору шляхів розвитку міграційних процесів.

Одним із напрямів дослідження міграційної політики є питання правового забезпечення у сфері міграції. Розглядаючи міжнародне міграційне право, Ю. Римаренко висвітлює теоретичні та практичні питання міжнародного міграційного права, його предмет, об'єкт, норми, принципи та функції; історію та сутність міжнародної міграції, особливості її соціально-правового регулювання та управління міграційними процесами. Л. Наливайко систематизував наукові положення вітчизняних та зарубіжних досліджень міграційного законодавства та розглянув теоретичні засади формування й розвитку міграційного права України та його інститути. Питання міграційного права в системі вищої юридичної освіти України, вивчені на основі аналізу проблем правового регулювання міграційних процесів, їх розвитку, починаючи з часу прийняття Декларації про Державний суверенітет 1990 р. і до сьогодення, розглядав С. Чехович. С. Мосьондз досліджував адміністративно-правові основи державної міграційної політики в Україні, зокрема світовий та вітчизняний досвід діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, визначивши сутність і зміст державної міграційної політики в Україні, розглянув адміністративно-правові засади її здійснення.

Науковці факультету історії, політології та міжнародних відносин Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича вивчали практику регулювання транскордонної міграції та особливості міграційної політики в зарубіжних державах, зокрема А. Круглашов, Ю. Макар, П. Катеринчук; державне регулювання міграційної політики в Україні досліджували Н. Ротар та В. Бурдяк.

І. Михайлишин, П. Трачук обґрунтували теоретичні засади формування та розвитку міграційного права як галузі в системі національного права України; проаналізували окремі міграційно-правові інститути; виклали основну інформацію про наявну законодавчу та нормативно-правову базу, яка регламентує діяльність служб і кожного працівника у сфері міграційно-правових відносин. У. Садова зазначає про недоліки нормативно-правового забезпечення регулювання міграції в Україні, що призводять до існування значних труднощів в управлінні. Тому першочергово необхідно затвердити Концепцію міграційної політики, в якій мали би бути сформульовані основні завдання цієї політики, стратегічні орієнтири залучення трудових мігрантів до процесу соціально-економічного розвитку, співвідношення імміграційної та еміграційної політики, узгоджені міграційні орієнтири та прогнози з прогнозами динаміки ринку праці, демографічної ситуації в Україні [12, с. 329–330].

У колективній праці українських вчених щодо діяльності органів внутрішніх справ України розкрито організаційно-правові засади правозастосовної та правоохоронної функцій органів внутрішніх справ за їх галузевою приналежністю, висвітлено питання правового становища та завдання Державної міграційної служби України. Достатньо обґрунтовані позиції О. Чернікова щодо правових основ регулювання міграційних процесів та сучасної міграційної політики України. Запропоновано методи й напрями вирішення соціальних та правових проблем, що мають місце у вказаній галузі, за допомогою удосконалених сучасних методик роботи Державної митної служби України, інших українських і зарубіжних органів державного управління. Охарактеризовано становлення та розвиток державних органів управління, які забезпечують регулювання міграційних процесів в Україні. Висвітлено координацію діяльності органів державного управління з питань додержання режимів на державному і митному кордонах України. Визначено деякі аспекти імміграційної політики Канади, структуру органів виконавчої влади США з питань контролю за імміграцією, а також шляхи удосконалення та розвитку міграційного інституту в Україні. В. Гіжевський у роботі «Адміністративно-правове регулювання міграції та реєстрації фізичних осіб в Україні» аналізує проблеми практичної організації та функціонування паспортно-реєстраційної системи на різних рівнях

управління, розкриває зміст і особливості компетенції виконавчої влади у сфері міграції та реєстрації фізичних осіб.

У науковій літературі сформувався окремий напрям дослідження з теорії і практики формування міграційної політики. Велике значення для популяризації проблеми міграції мало видання енциклопедії «Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри (понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика)» за редакцією Ю. Римаренка. Н. Пархоменко вивчала досвід Польщі у сфері формування міграційної політики та його застосування для України, визначивши, що засади міграційної політики мають базуватись на раціональному підході до вирішення конкретних проблем, гнучкості і оперативності у прийнятті управлінських рішень, широкому залученні громадськості до обговорення нагальних проблем, пов'язаних з міграцією [8, с. 107]. В. Комірн та О. Чуприн досліджували концептуальні основи міграційної політики та виступили за формування Комплексного плану заходів щодо регулювання міграційних процесів в Україні і Державної міграційної програми. Прийняття цих рішень мало б сприяти впровадженню сучасної комплексної та збалансованої міграційної політики, яка б охоплювала законодавчу, фінансово-економічну, інформаційну та організаційну діяльність органів влади щодо регулювання міграційних процесів [6, с. 110–111].

О. Позняк розглядав проблеми формування міграційної політики України в сучасних умовах та запропонував інтенсифікувати дії щодо інформування населення про ризики зовнішньої трудової міграції і впровадити спеціальні посади у дипломатичних та консульських представництвах за кордоном у країнах призначення мігрантів, а також створити спеціальні приймальні [11, с. 24–27]. О. Гречко досліджував фундаментальні принципи державного регулювання міграційних процесів в Україні, передумови створення Концепції державної міграційної політики, зміст її основних положень та їх практичне значення. О. Пуригіна охарактеризувала інструменти регулювання нелегальної міграції та зайнятості, розглянула методи боротьби з цим явищем в Україні.

Одним із головних напрямів наукових праць є дослідження з питань інституціональної системи міграційної політики. Питанням вивчення функціонування інститутів державного регулювання міграційної політики України присвячено наукові роботи відомих вчених. Зокрема, фундаментальною працею з дослідження регулювання міграційної політики вважається робота О. Піскуна «Основи міграційного права: порівняльний аналіз». У монографії «Населення України. Трудова еміграція в Україні» інституції регулювання міграційної політики розглядають з точки зору регулювання трудової міграції. Досліджено, що для реалізації політики у сфері трудової міграції важливо посилити інституції, які нею займаються, уточнити та розширити їхні повноваження, зокрема розглянути обов'язки відповідних органів влади, їх відповідальність за забезпечення прав і свобод заробітчан, забезпечити провідну роль державних установ у процесі працевлаштування громадян поза межами України, посилити участь Міністерства праці та соціальної політики в регулюванні трудової міграції (зовнішньої і внутрішньої), координації діяльності різних органів державного управління у цій сфері, розширити функції та кадрово збільшити відповідні підрозділи міністерства. У дипломатичних і консульських представництвах України за кордоном у державах, що є міграційно привабливими для громадян України, запровадити посаду дипломата з міграційних питань, який, зокрема, відстежував би міграційні процеси, у тому числі у сфері трудової міграції, займався питаннями правової допомоги мігрантам, забезпечував захист прав і свобод українських громадян, які перебувають за кордоном.

І. Грицай досліджував суб'єкти державного адміністрування відносин у сфері міграції населення та зазначав, що для ефективного і гнучкого адміністрування міграційними процесами потрібна система державних органів, необхідних для формування та реалізації політики в галузі міграції. При цьому поділяв систему органів з питань міграції на органи державної влади загальної та спеціальної компетенції. Головним державним органом спеціальної компетенції І. Грицай визначає Державну міграційну службу України, яка, на

його думку, повинна здійснювати контроль за суспільством [3, с. 125]. Г. Москаль досліджував організаційно-структурні формування системи міграційної політики України та зазначав, що розвиток інституційно-правового забезпечення міграційної політики України, починаючи з 1991 р., характеризувався непослідовністю й невизначеністю. Через це ціла низка спроб створення різного роду державних органів з регулювання, організації системної роботи, впровадження ефективної регуляції сфери міграції призвела до дублювання функцій, які створюють штучні перешкоди у регулюванні міграції в Україні. Створення, на його думку, єдиного органу, який реалізує міграційну політику держави є важливим кроком, а концентрація важелів управління міграційними потоками в одній управлінській системі дасть можливість нашій державі ефективніше протидіяти нелегальній міграції та виконувати норми міжнародних договорів у цій сфері. Крім того, він досліджував становлення та розвиток системи регулюючих органів у сфері міграції. Запропонував напрямки удосконалення міжнародного співробітництва України в сфері регулювання міграційних процесів і системи інституційного забезпечення міграційної політики [9, с. 28–29].

Досліджуючи українську міграцію в частині соціально-демографічного складу, І. Майданік зазначає, що українські відомства збирають інформацію переважно про потоки мігрантів, тобто тих осіб, які протягом визначеного проміжку часу (найчастіше, календарного року) вибувають з України на відміну від іспанської статистичної служби, що фіксує інформацію про весь контингент українців, які перебувають на території країни, незалежно від того, в який момент часу вони прибули [7, с. 151]. Дослідження у сфері трудової міграції Г. Щерби дають змогу науковцю аргументувати висновки та рекомендації, зокрема: у фокус державних органів мають потрапити не лише проблеми, пов'язані з підписанням відповідних договорів з країнами, в яких працюють мігранти, але й ревізія вже існуючих [15, с. 166]. Н. Пука вивчав міграційні процеси в Україні та зазначав про необхідність заснування інституції регулювання державної міграційної політики з утворенням окремого органу. С. Денисюк у своїх працях приходять до висновку, що правоохоронні органи, які здійснюють управління міграційними процесами, визначивши, що вдосконалення системи органів виконавчої влади має полягати в належній координації їхньої діяльності, розширенні повноважень, матеріально-технічному, кадровому посиленні відповідних підрозділів, утворенні нових необхідних ланок (пункти тимчасового проживання мігрантів, пости імміграційного контролю безпосередньо на кордоні, пункти утримання іноземців та осіб без громадянства, які порушили правила перетинання державного кордону та перебування в Україні, спеціальні підрозділи для їх депортації тощо), а в стратегічному плані створення єдиної міграційної служби на рівні центрального органу виконавчої влади України правоохоронного спрямування [4, с. 7–8].

М. Бублій досліджував державну міграційну політику, форми взаємодії інститутів державної влади та на їх підставі виділив функції міграційної політики. Так, на думку науковця державна міграційна політика взаємодіє із соціальною, демографічною, національною, економічною політикою, а також з геополітикою [2, с. 137]. Д. Голобородько зазначив, що діяльність Державної міграційної служби повинна ґрунтуватися на раціональному зерні законодавчих змін, з поєднанням позитивних напрацювань інших державних органів, насамперед МВС, СБУ та Державної прикордонної служби та використання міжнародного досвіду управління міграцією, міграційними службами інших розвинутих країн світу та запровадження перевірених механізмів, форм, методів та прийомів. Крім того, на думку вченого, міграційній службі не вистачає певних законодавчих важелів ефективного втручання в механізм регулювання міграційних процесів не лише в напрямку протидії нелегальній міграції, а й паспортизації населення, документування іноземців, контролю за місцем проживання тощо [5, с. 162].

У працях К. Бондаренко розглянуто численні градації міграційної служби, які на її думку, призвели не тільки до втрати цінних кадрів, фахівців з міграційних питань, а й до гальмування процесу формування державної міграційної служби. У дослідженні науковець зазначає про наявність розгалуженої системи органів, які виконують регулювальні повноваження щодо міграційних процесів, що не сприяє ефективному здійсненню державного управління у цій

сфері. Світова практика свідчить, що найбільша продуктивність управління міграційними процесами в державі забезпечується концентрацією всіх управлінських функцій у міграційній сфері в єдиному органі влади. Створення Єдиної міграційної служби, вважає науковець, дасть можливість запобігти перетворенню України на буферну зону для нелегальних мігрантів, а також сприятиме її вступу до ЄС.

Варто підтримати позиції Ч. Качурець у вирішенні проблем інституціонального регулювання міграційних процесів у зовнішній політиці України. Дієвим інструментом для захисту співвітчизників у країнах Євросоюзу, на думку науковця, може бути діяльність державного Центру допомоги українським громадянам за кордоном, філії якого працюють у представництвах МЗС на території України, дипломатичних представництвах України в державах ЄС та в генеральних консульствах України. Крім того, визначала, що дієвим засобом боротьби з проблемами контрабанди та торгівлі людьми могло б стати внесення до Кримінального кодексу та Кодексу про адміністративні правопорушення статей, які б передбачали посилення відповідальності за пособництво або участь у незаконному транспортуванні людей, а також створення в країні єдиної державної структури, яка б координувала діяльність органів влади у боротьбі з нелегальною міграцією.

У дослідженні щодо політичного виміру міжнародної трудової міграції європейських країн в умовах глобального розвитку Б. Юськів звертає увагу на те, що державні органи здійснюють у глобальному масштабі координацію діяльності ринкових та інших недержавних структур, громадських рухів тощо. Дослідження автора зокрема, доводять, що процеси українського державотворення вимагають від інститутів державної влади негайного вироблення ефективної й системної стратегії управління міграцією. Концепція державної політики України у сфері міграції має бути політичним рішенням, що враховує світові тенденції і є одним з елементів ефективної інтеграції України у світ, що глобалізується [16].

Безумовно, не можна не погодитися з науковими поглядами Д. Баланюка щодо формування концептуальних засад міграційної політики та вдосконалення роботи державних органів з питань регулювання міграційних процесів. Розглядаючи інституційну основу міграційної політики в Україні, науковець зазначає, що реформування адміністративного апарату держави, численні конституційні проблеми позначилися на якості міграційної політики. Зокрема, однією з проблем науковець називає відсутність міграційної Концепції, а відтак і міграційної Стратегії, відсутність єдиної системи статистичного супроводження процесів міграції та забезпечення управлінців і політиків об'єктивною інформацією, відсутність єдиного органу, відповідального за реалізацію міграційної стратегії, відсутність механізму взаємодії державних органів влади, які регулюють в'їзд, виїзд, перебування та працевлаштування працівників за кордоном, відсутність інформаційної мережі для ознайомлення громадян з можливостями працевлаштування за кордоном. Окремо варто підтримати такий науковий напрям дослідження, як формування громадянського суспільства в контексті регулювання міграційних процесів. З цих позицій В. Муранова розглядала питання вдосконалення діяльності державних органів щодо регулювання міграційних процесів з точки зору філософсько-правових засад міграційної політики як чинника розвитку громадянського суспільства в Україні.

Важливим аспектом формування та функціонування інституціональної системи України є співпраця з міжнародними організаціями. Зокрема, М. Червінська досліджувала міграцію як складову сучасного політичного процесу, виділивши серед головних недержавних суб'єктів, що впливають на міграційну політику та які беруть участь в управлінні міграційними процесами у сучасній політичній науці, міжнародні організації (Міжнародна організація з праці, Управління Верховного комісара у справах біженців ООН, Міжнародна організація з міграції), регіональні співтовариства та організації (Євросоюз, МЕРКОСУР (англ. Mercosur), СНД, ЕКОВАС (англ. The Economic Community of West African States (ECOWAS)), АСЕАН (англ. Association of South East Asian Nations, ASEAN) та інші), а також транснаціональні спільноти мігрантів та діаспори [14, с. 10]. Переконаливими є висновки Дж. Солта, який розглядає інституціональну складову регулювання міграційної політики з точки зору міжнародної трудової міграції як глобальний багаторівневий міжнародний бізнес, основні учасники якого – національні держави,

транснаціональні корпорації (ТНК), власне мігранти та злочинні угруповання, які, переслідуючи власні інтереси, впливають на формування й активний розвиток усіх відомих міграційних потоків. Такий бізнес володіє значним бюджетом, маніпулює мільйонами робочих місць і людьми в усіх куточках світу й керується розгалуженою мережею державних та приватних інституцій, які використовують певні важелі впливу, обумовлюють світові процеси міграції робочої сили.

Значний внесок у дослідження інституційного забезпечення надання статусу біженця здійснив Н. Тиндик, у працях якого було висвітлено теоретико-правові аспекти міжнародного регулювання імміграційних процесів, вітчизняний досвід щодо їх регулювання. Проаналізовано місце та роль інституту біженців у структурі світового імміграційного процесу, діяльність міжнародних інституцій у сфері захисту прав біженців. Описано правову систему країн Європейського Союзу щодо надання статусу біженців, особливості набуття даного статусу у країнах СНД. Розглянуто питання законодавчого регулювання надання статусу біженців в Україні. Наведено рекомендації щодо удосконалення організаційно-правового механізму управління міграційним процесом.

Важливим аспектом у формуванні міграційної політики та функціонування державних органів є вивчення та врахування європейського досвіду. Так, М. Багмет, досліджуючи пріоритети реформування державної міграційної політики України в умовах загальноєвропейського співробітництва, дійшов висновку, що однією із ключових стратегій успішного реформування міграційної політики має стати використання досвіду та надбань окремо взятих європейських країн у сфері успішного регулювання міграційних процесів відповідно до власних національних інтересів та пріоритетів. При цьому особливу увагу варто приділяти аналізу та запозиченню досвіду безпосередньо тих країн Центральної Європи, що є новими членами Європейського Союзу та які досягли значних успіхів в інтегруванні загальноєвропейських стандартів управління процесом міграції у власне національне законодавство і адміністративну практику [1, с. 45].

Як висновок, можна стверджувати, що більшість досліджень фрагментарно розглядають порушене питання або ґрунтуються на законодавчих актах, які на сьогодні вже втратили свою чинність. Однак мусимо визнати, що дослідження інститутів державної міграційної політики з політологічної точки зору все ще залишається малодослідженою темою у середовищі вітчизняних науковців. Звичайно, що погляди науковців і політичні рішення держав не завжди збігаються. Розрізненість поглядів, методів дослідження функціонування інститутів державного регулювання міграційної політики України залишили прогалини у теоретичній базі. Тому необхідно було комплексно вивчати, аналізувати, порівнювати деякі положення та думки і робити висновки щодо формування та функціонування інститутів державного регулювання міграційної політики України. Такий підхід дав можливість виконати поставлені завдання відповідно до теми нашого дослідження.

Список використаних джерел

1. Багмет М.О. Пріоритети реформування державної міграційної політики України в умовах загальноєвропейського співробітництва [Електронний ресурс] / М.О. Багмет, О.В. Палагнюк // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npchdu_2013_214_202_9.pdf.
2. Бублій М.П. Методологічні засади формування міграційної політики в Україні [Електронний ресурс] / М.П. Бублій // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 2. – С. 131–139. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdy_2009_2_17.pdf.
3. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне / [пер. з фр. В. Шовкуна]. – К.: Основи, 1993. – 165 с.

4. Денисюк С.Ф. Повноваження правоохоронних органів у міграційній сфері [Електронний ресурс] / С.Ф. Денисюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdy_2009_1_55.pdf, с. 7–8.
5. До питання компетенції Державної міграційної служби України [Електронний ресурс] / Д.В. Голобородько // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 3. – С. 157–163. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvdduvs_2013_3_21.pdf
6. Комірна В.В. Концептуальні основи міграційної політики [Електронний ресурс] / В.В. Комірна, О.О. Чуприна // Економічний простір. – 2013. – № 74. – С. 102–111. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ecpros_2013_74_13.pdf
7. Майданік І.П. Українська міграція до Іспанії: соціально-демографічний склад, особливості перебігу та перспективи [Електронний ресурс] / І.П. Майданік // Український соціум. – 2011. – № 3. – С. 149–160. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Usoc_2011_3_14.pdf
8. Москаль Г. Організаційно-структурні формування системи міграційної політики України [Електронний ресурс] / Г. Москаль // Віче. – 2013. – № 22. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/viche_2013_22_9.pdf
9. Москаль Г.Г. Трансформація інституційно-правового забезпечення міграційних процесів: монографія / Г.Г. Москаль. – К.: Альтерпрес, 2012. – 358 с.
10. Мосьондз С.О. Адміністративно-правові основи державної міграційної політики в Україні: навч. посіб. / С.О. Мосьондз. – К.: Магістр – XXI сторіччя, 2005. – 208 с.
11. Позняк О.В. Проблеми формування міграційної політики України в сучасних умовах / О.В. Позняк // Демографія та соціальна економіка. – 2009. – № 1. – С. 20–28.
12. Садова У.Я. Проблеми нормативно-правового забезпечення регулювання міграційних процесів в Україні [Електронний ресурс] / У.Я. Садова, М.М. Біль // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 323–330. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2010_1_52.pdf
13. Скакун О.Ф. Теория права и государства / О.Ф. Скакун, Н.К. Подберезский. – Х.: [б. в.], 1997. – 496 с.
14. Червінська Л.М. Міграція як складова сучасного політичного процесу: автореф. дис. – на здобуття наукового ступеня канд. політ. наук: 23.00.02 / Л.М.Червінська; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – Київ, 2015. – 16 с.
15. Щерба Г.І. Трудова міграція молоді та її наслідки для дітей в українському суспільстві [Електронний ресурс] / Г.І. Щерба // Український соціум. – 2011. – № 3. – С. 161–168. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Usoc_2011_3_15.pdf
16. Юськів Б.М. Політичний вимір міжнародної трудової міграції європейських країн в умовах глобального розвитку: автореф. дис. – на здобуття наукового ступеня д-ра політ. наук: 23.00.04 / Б.М. Юськів; Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. – Чернівці, 2010. – 35 с.

References

1. Bahmet M.O. Prioritytety reformuvannya derzhavnoyi mihratsiynoyi polityky Ukrayiny v umovakh zahal'noyevropeys'koho spivrobotnytstva [Elektronnyy resurs] / M.O. Bahmet, O.V. Palahnyuk // Naukovi pratsi Chornomorskoho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu “Kyevo-Mohylyans'ka akademiya”. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npchdu_2013_214_202_9.pdf.
2. Bublik M.P. Metodolohichni zasady formuvannya mihratsiynoyi polityky v Ukrayini [Elektronnyy resurs] / M.P. Bublik // Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya. – 2009. – № 2. – S. 131–139. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdy_2009_2_17.pdf.
3. Hurne B. Derzhavne upravlinnya / B. Hurne / [per. z fr. V. Shovkuna]. – K.: Osnovy, 1993. – 165 s.

4. Denysyuk S.F. Povnovazhennya pravookhoronnykh orhaniv u mihratsiyniy sferi [Elektronnyy resurs] / S.F. Denysyuk // Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya. – 2009. – № 1. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdy_2009_1_55.pdf, s.7-8.
5. Do pytannya kompetentsiyi Derzhavnoyi mihratsiynoyi sluzhby Ukrainy [Elektronnyy resurs] / D.V. Holoborod'ko // Naukovyy visnyk Dnipropetrovs'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav. – 2013. – № 3. – S. 157–163. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvdduvs_2013_3_21.pdf
6. Komirna V.V. Kontseptual'ni osnovy mihratsiynoyi polityky [Elektronnyy resurs] / V.V. Komirna, O.O. Chupryna // Ekonomichnyy prostir. – 2013. – № 74. – S. 102–111. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ecpros_2013_74_13.pdf.
7. Maydanik I.P. Ukrayins'ka mihratsiya do Ispaniyi: sotsial'no-demohrafichnyy sklad, osoblyvosti perebihu ta perspektyvy [Elektronnyy resurs] / I.P. Maydanik // Ukrayins'kyy sotsium. – 2011. – № 3. – S. 149–160. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Usoc_2011_3_14.pdf
8. Moskal' H. Orhanizatsiyno-strukturni formuvannya systemy mihratsiynoyi polityky Ukrainy [Elektronnyy resurs] / H. Moskal' // Viche. – 2013. – № 22. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/viche_2013_22_9.pdf
9. Moskal' H.H. Transformatsiya instytutsiyno-pravovoho zabezpechennya mihratsiynyykh protsesiv: monohrafiya / H.H. Moskal'. – K.: Al'terpres, 2012. – 358 s.
10. Mos'ondz S.O. Administratyvno-pravovi osnovy derzhavnoyi mihratsiynoyi polityky v Ukraini: navch. posib. / S.O. Mos'ondz. – K.: Mahistr – XXI storichchya, 2005. – 208 s.
11. Poznyak O.V. Problemy formuvannya mihratsiynoyi polityky Ukrainy v suchasnykh umovakh / O.V. Poznyak // Demohrafiya ta sotsial'na ekonomika. – 2009. – № 1. – S. 20–28.
12. Sadova U.Ya. Problemy normatyvno-pravovoho zabezpechennya rehulyuvannya mihratsiynyykh protsesiv v Ukraini [Elektronnyy resurs] / U.Ya. Sadova, M.M. Bil' // Forum prava. – 2010. – № 1. – S. 323–330. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2010_1_52.pdf.
13. Skakun O.F. Teoryya prava y hosudarstva / O.F. Skakun, N.K. Podberezskyy. – Kh.: [b. v.], 1997. – 496 s.
14. Chervins'ka L.M. Mihratsiya yak skladova suchasnoho politychnoho protsesu: avtoref. dys. – na zdobuttya naukovooho stupenya kand. polit. nauk: 23.00.02 / L.M. Chervins'ka; Kyiv. nats. un-t im. Tarasa Shevchenka. – Kyiv, 2015. – 16 s.
15. Shcherba H.I. Trudova mihratsiya molodi ta yiyi naslidky dlya ditey v ukrayins'komu suspil'stvi [Elektronnyy resurs] / H.I. Shcherba // Ukrayins'kyy sotsium. – 2011. – № 3. – S. 161–168. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Usoc_2011_3_15.pdf.
16. Yus'kiv B.M. Politychnyy vymir mizhnarodnoyi trudovoyi mihratsiyi yevropeys'kykh krayin v umovakh hlobal'noho rozvytku: avtoref. dys. – na zdobuttya naukovooho stupenya d-ra polit. nauk: 23.00.04 / B.M. Yus'kiv; Cherniv. nats. un-t im. Yu. Fed'kovycha. – Chernivtsi, 2010. – 35 c.

Розділ II. Проблеми децентралізації влади та територіальної реформи

УДК 346.5

Апанасенко К.І.

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

Про господарську компетенцію окремих учасників дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності

У статті аналізуються організаційно-господарські та інші повноваження органів державної влади/органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у правовідносинах, врегульованих Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Суб'єктом дозвільних правовідносин як різновиду організаційно-господарських правовідносин, окрім суб'єктів господарювання, визначаються особи, які володіють господарською компетенцією у цих правовідносинах по відношенню до суб'єктів господарювання, що претендують на отримання документа дозвільного характеру. Відносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, в яких не беруть участі суб'єкти господарювання, не можна розглядати як організаційно-господарські. Місцеві державні адміністрації та місцеві ради, які утворюють та управляють центрами надання адміністративних послуг, перебувають з ними в адміністративних правовідносинах. Вони не наділені організаційно-господарськими повноваженнями безпосередньо щодо суб'єктів господарювання в дозвільних правовідносинах, а лише створюють необхідні організаційні умови для вступу суб'єктів господарювання у правовідносини з дозвільними органами.

Ключові слова: дозвільні органи, адміністратор, центр надання адміністративних послуг, дозвільні правовідносини у сфері господарської діяльності, документ дозвільного характеру.

Apanasenko K.I.

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

About economic powers of some participants of perimital legal relations in the sphere of economic work

The organizational economic powers and other powers of state organs/organs of local government and their executives in relations in accordance to Ukrainian Law “On perimital system in the sphere of economic work” are analyzed in the article. The subject of licensing relationships as a form of organizational and economic relations, in addition to economic entities, determined individuals who have competence in these relationships with respect to the entities applying for the permit. The relationship between state organs and organs of local government, which are not involved entities can not be considered as organizational and economic benefactors. Local state administrations and local councils that form and manage the centers of administrative services are with them in administrative relations. They do not have the organizational and economic powers directly on entities in the licensing relationship, but only create the necessary organizational conditions for the introduction of legal entities with licensing authorities.

Key words: perimital organs, administrator, center affording administrative services, perimital legal relations in the sphere of economic work, perimital document.

Апанасенко Е.И.

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

**О хозяйственной компетенции отдельных участников
разрешительных правоотношений в сфере хозяйственной деятельности**

В статье анализируются организационно-хозяйственные и другие полномочия органов государственной власти/органов местного самоуправления, их должностных лиц в правоотношениях, урегулированных Законом Украины «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности». Субъектом разрешительных правоотношений как разновидности организационно-хозяйственных правоотношений, кроме субъектов хозяйствования, определяются лица, которые обладают хозяйственной компетенцией в этих правоотношениях по отношению к субъектам хозяйствования, претендующих на получение документа разрешительного характера. Отношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления, в которых не участвуют субъекты хозяйствования, нельзя рассматривать как организационно-хозяйственные. Местные государственные администрации и местные советы, которые образуют и управляют центрами предоставления административных услуг, состояя с ними в административных правоотношениях. Они не наделены организационно-хозяйственными полномочиями непосредственно к субъектам хозяйствования в разрешительных правоотношениях, а лишь создают необходимые организационные условия для вступления субъектов хозяйствования в правоотношения с разрешительными органами.

Ключевые слова: разрешительные органы, администратор, центр предоставления административных услуг, разрешительные правоотношения в сфере хозяйственной деятельности, документ разрешительного характера.

Однією з особливостей організаційно-господарських правовідносин визнається їх суб'єктний склад, що включає суб'єкта господарювання і суб'єкта організаційно-господарських повноважень [1, с. 39]. Різновидом організаційно-господарських правовідносин є дозвільні правовідносини у сфері господарської діяльності. Вони досліджені в науковій літературі поки що недостатньо, однак актуальність відповідних досліджень стає все більш очевидною з огляду на дерегуляційну реформу, оголошену в Україні. Найближчі заходи у рамках цієї реформи визначені у Плані з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році, затвердженій розпорядженням КМУ від 4 березня 2015 р. № 213-р (п. 101).

Завданням нашого дослідження є визначення кола осіб, які наділені господарською компетенцією у дозвільних правовідносинах у сфері господарської діяльності, окреслення основ їх правового статусу. За положеннями Законів України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» і «Про адміністративні послуги», якими регулюються правовідносини з видачі й анулювання документів дозвільного характеру, виокремлюються такі групи осіб, які залучені до реалізації цих правовідносин: суб'єкти господарювання, дозвільні органи, адміністратори центрів надання адміністративних послуг. Окремої уваги потребує статус центрів надання адміністративних послуг, посадові особи яких (адміністратори) вступають у правовідносини щодо видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання документів дозвільного характеру (ч. 14 ст. 4–1 Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»), а також статус місцевих державних адміністрацій і міських рад, які не беруть безпосередньої участі у дозвільних правовідносинах у сфері господарювання, але здійснюють організаційні дії щодо створення й забезпечення діяльності центрів надання адміністративних послуг. Слід зауважити, що дозвільні органи розглядаються в Законі «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (абз. 3, 16 ст. 1) як суб'єкти надання адміністративних послуг. Але цей Закон та

прийнятті на його підставі підзаконні нормативно-правові акти послуговуються терміном «дозвільні органи», що позначає суб'єктів надання адміністративних послуг, їх посадових осіб, уповноважених відповідно до закону видавати документи дозвільного характеру. З огляду на аналізовані нами правовідносини, ми будемо використовувати термін «дозвільні органи», незважаючи на використання в Законі «Про адміністративні послуги» більш широкого за значенням терміна «суб'єкти надання адміністративних послуг» (цей Закон регулює ряд організаційних аспектів дозвільних правовідносин).

Дослідник організаційно-господарських правовідносин О.П. Віхров достатньо аргументовано визначив, що організаційно-господарськими правовідносинами є ті правовідносини з управління за участю суб'єктів господарювання, в яких орган державної влади (орган місцевого самоврядування): 1) наділений господарською компетенцією; 2) здійснює організаційно-господарські повноваження безпосередньо щодо суб'єкта господарювання [2, с. 75, 101, 102]. Тому суб'єктом дозвільних правовідносин як різновиду організаційно-господарських правовідносин, окрім суб'єктів господарювання, слід визнавати тих осіб, які володіють господарською компетенцією у цих правовідносинах по відношенню до суб'єктів господарювання, що претендують на отримання документа дозвільного характеру (щодо яких вирішується питання про анулювання документа дозвільного характеру).

У науковій літературі виокремлюється кілька підходів до розуміння поняття «господарська компетенція органів державної влади/органів місцевого самоврядування»:

1) сукупність конкретних прав (повноважень) і обов'язків учасників господарських правовідносин, якими вони володіють безпосередньо в силу закону для виконання покладених на них завдань і функцій, і обсяг яких не може бути змінений з власної волі цих суб'єктів [6, с. 10; 7, с. 30];

2) до складу господарської компетенції, крім вказаних прав і обов'язків, включають також правоздатність як конкретне право суб'єкта своїми діями набувати інші господарські права й обов'язки [5, с. 14; 12, с. 280–281];

3) це сукупність господарських прав і обов'язків, яка є однаковою для суб'єктів одного виду, однак при цьому виділяється й індивідуальна господарська компетенція (права й обов'язки, набуті на основі реалізації своєї компетенції у господарських правовідносинах) [10, с. 67, 74–75]. Така позиція близька наведеній вище;

4) сукупність повноважень, прав та обов'язків цих органів, які вони зобов'язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань у сфері господарювання [1, с. 100]; компетенція, що охоплює сукупність суб'єктивних юридичних прав та обов'язків відповідного органу у сфері господарювання, які спрямовані на організацію господарської діяльності, регулювання її та управління нею [2, с. 77, 135]. О.П. Віхров підкреслює, що господарська компетенція включає тільки надані законодавством права й обов'язки суб'єкта. Вона юридично забезпечує в необхідних межах і відповідно до індивідуального призначення конкретних суб'єктів функціонування кожного з них у сфері господарювання. Змістом господарської компетенції органів державної влади/органів місцевого самоврядування В.С. Щербина визначає їх організаційно-господарські повноваження [1, с. 100].

Дослідниця правового статусу суб'єктів організаційно-господарських повноважень І.М. Кравець погоджується зі слухністю різних точок зору [1, с. 36], в тому числі з позицією відомого російського вченого в галузі адміністративного права Ю.А. Тихомирова. Останній до складу компетенції включає нормативно встановлені цілі, предмети відання, владні повноваження і відповідальність за невиконання повноважень [11, с. 55-56]. О.П. Віхров також звертається до теорії компетенції, розробленої в науці адміністративного права, і вважає за можливе включити до складу господарської компетенції учасників організаційно-господарських правовідносин предмет відання і територіальну сферу діяльності. Відповідно, предметом їх відання він визначає безпосереднє здійснення, організацію, управління та регулювання господарської

діяльності; територіальна сфера діяльності суб'єктів організаційно-господарських повноважень залежить від виду таких суб'єктів та їхнього правового статусу [2, с. 136–137]. Для порівняння зазначимо, що В.К. Мамутов визначав компетенцію органів державної влади як сферу відання (предметне коло питань), у межах якої орган державної влади реалізує свої повноваження [6, с. 284].

Можна погодитись із наведеною вище позицією О.П. Віхрова. Щодо дозвільних органів як суб'єктів організаційно-господарських повноважень, то предметом їх відання можна визначити створення організаційних умов для здійснення господарюючими суб'єктами окремих дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, які потребують державного контролю через дозвільні механізми з метою забезпечення суспільних і приватних інтересів (з причин потенційної небезпеки відповідної діяльності для громадян, навколишнього середовища або з інших причин). Так, видаючи або анулюючи документи дозвільного характеру у галузі будівництва, дозвільні органи не тільки створюють необхідні організаційні умови для відповідної діяльності, завдяки чому вдається уникнути хаосу у містобудуванні, а й контролюють законність такої діяльності, позбавляючи прав на забудову тих суб'єктів, які порушують містобудівне законодавство, і охороняючи таким чином інтереси мешканців населених пунктів, зацікавлених юридичних осіб. Територіальну сферу діяльності дозвільних органів можливо окреслити на підставі ч. 3 ст. 4 Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»: суб'єкт господарювання має право на одержання (переоформлення, одержання дублікатів, анулювання) документів дозвільного характеру та подання декларацій відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства за своїм місцезнаходженням або у випадках, передбачених законом, - за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням об'єкта¹.

Переважну кількість документів дозвільного характеру видають органи виконавчої влади (наприклад, висновки державної екологічної експертизи, дозволи у сфері поводження з відходами, карантину рослин тощо) та їх посадові особи і лише окремі з них – органи місцевого самоврядування (наприклад, дозвіл на розміщення зовнішньої реклами).

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України господарська компетенція дозвільних органів визначається законами; перелік таких законів закріплюється у додатку до Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності». Порядок реалізації вказаної компетенції регулюється нормативно-правовими актами різної юридичної сили. Мова йде насамперед про порядки видачі документів дозвільного характеру або відмови в їх видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, що встановлюються Кабінетом Міністрів України, а також про порядки видачі документів дозвільного характеру або відмови в їх видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання, видача або відмова у видачі яких законами України віднесена до повноважень органів місцевого самоврядування, які встановлюються рішенням цих органів відповідно до ч. 1 ст. 4–1 Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Видача документів дозвільного характеру, необхідність видачі яких встановлюється міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, здійснюється в порядку, передбаченому цими міжнародними договорами (абз. 6 ч. 1 ст. 4–1 Закону).

Згідно із Законом «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (абз. 3 ст.1, чч. 9, 10, 14 ст. 4–1), Законом «Про адміністративні послуги» дозвільні органи володіють такою господарською компетенцією:

надають суб'єктам господарювання право на провадження окремих дій щодо здійснення господарської діяльності (видів господарської діяльності), здійснюючи при цьому видачу документів дозвільного характеру або реєструючи декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єктів господарювання вимогам законодавства (або відмовляють у видачі/реєстрації цих документів);

¹ Цікаво, що в експертному середовищі висловлюється позиція про те, що монополізм у наданні адміністративних послуг є одним із ризиків зростання рівня корумпованості цієї сфери. Такий монополізм має ще й територіальний характер: приватна особа може звернутися за отриманням послуги виключно до органу,

припиняють права суб'єктів господарювання на провадження окремих дій щодо здійснення господарської діяльності (видів господарської діяльності) шляхом анулювання документів дозвільного характеру (звернення до суду з позовом про анулювання цих документів), а також проводять переоформлення і видачу дублікатів документів дозвільного характеру.

Такі дії дозвільних органів розуміються як адміністративні послуги згідно з чинними Законами України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (абз. 3, 4, 16 ст.1), «Про адміністративні послуги» (абз. 2 ст. 1).

Дозвільні органи (наприклад, органи ветеринарної медицини, санітарно-епідеміологічна служба, органи охорони навколишнього природного середовища) реалізують повноваження не тільки у дозвільній сфері. «Дозвільні» повноваження невід'ємні від решти їх повноважень, найчастіше вони слугують меті здійснення основної компетенції цих органів. Для окремих дозвільних органів повноваження з видачі й анулювання документів дозвільного характеру виступають важливою складовою їх господарської компетенції (наприклад, для органів ветеринарної медицини, санітарно-епідеміологічної служби). Для інших вони становлять порівняно невелику частину від усіх їх повноважень, у більшій мірі підпорядковані виконанню основних функцій (наприклад, для органів охорони культурної спадщини, виконавчих органів місцевих рад). З числа дозвільних органів важко назвати ті органи, які В.К. Мамутов свого часу запропонував називати органами спеціальної господарської компетенції [7, с. 32], компетенція яких в повній мірі чи переважно стосується саме господарської діяльності, спрямована на її організацію, регулювання та управління нею. Дослідник відносин адміністративних послуг В.І. Сіверін зазначає: «... у системі органів публічної адміністрації не існує єдиного органу, спеціально створеного для надання дозвільних послуг. Ці повноваження виконуються, поряд із реалізацією основних повноважень органів публічної адміністрації, відповідно до певного виду державної діяльності, для здійснення якої вони сформовані» [9, с. 11–12].

Господарські права й обов'язки учасників організаційно-господарських правовідносин спрямовані на здійснення організації господарської діяльності [1, с. 39], вони мають організаційний або організаційно-майновий характер [2, с. 139]. У рівній мірі це стосується такого різновиду організаційно-господарських правовідносин, як дозвільні правовідносини у сфері господарювання. Права й обов'язки дозвільних органів у правовідносинах із суб'єктами господарювання направлені на:

1) надання суб'єктам господарювання прав на провадження окремих господарських операцій, що підтверджується виданими документами дозвільного характеру (за умови компетентності цих суб'єктів, створення ними належних господарських умов, наявності інших обставин, визначених законодавством в публічних інтересах), внаслідок чого створюються необхідні законні передумови для провадження цих господарських операцій (розміщення зовнішньої реклами, перевезення небезпечних відходів чи здійснення з ними інших операцій тощо), впорядковується відповідна господарська діяльність.

Обов'язки дозвільних органів у процесі такої діяльності, серед іншого, передбачені в абз. 8, 9, 11 ст. 4–1, ст. 8 Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», у ч. 2 ст. 6, ст. 8–10 Закону «Про адміністративні послуги» (відносно порядку прийняття заяв від суб'єктів господарювання, отримання деяких видів інформації від інших державних органів, підприємств і організацій, одержання погоджень, висновків та інших документів, необхідних для видачі документів дозвільного характеру, власне видачі документів дозвільного характеру суб'єктам господарювання, розробки інформаційних і технологічних карток відповідних адміністративних послуг, здійснення консультування, оприлюднення необхідної суб'єктам господарювання інформації для провадження ними господарської діяльності);

2) охорону публічних (суспільних) інтересів у різних сферах життєдіяльності суспільства з метою недопущення або припинення незаконних господарських операцій (які можуть загрожувати, або загрожують завданням шкоди, чи завдають шкоду інтересам

окремих громадян, юридичних осіб, територіальних громад, навколишньому природному середовищу). Така компетенція реалізується через повноваження з відмови у видачі документів дозвільного характеру і звернення з позовами до суду про їх анулювання (чч. 5, 7 ст. 4-1 Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»).

О.П. Віхров зазначає, що не можна розглядати як організаційно-господарські (і взагалі як господарські) відносини у сфері господарювання між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, в яких не беруть безпосередньої участі суб'єкти господарювання [2, с. 75]. Зокрема, адміністративними належить визнати правовідносини між адміністраторами і дозвільними органами, які виникають у процесі видачі, анулювання, переоформлення й видачі дублікатів документів дозвільного характеру, реєстрації декларацій відповідності матеріально-технічної бази суб'єктів господарювання вимогам законодавства. Коротко зупинимось на змісті цих правовідносин і статусі їх учасників.

Правове положення адміністраторів центрів надання адміністративних послуг визначається Законом України «Про адміністративні послуги» (стаття 13 та ін.). Залишається чинним Положення про державного адміністратора і порядок його взаємодії з регіональними, місцевими дозвільними органами та суб'єктами господарювання, затверджене наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 12 січня 2012 р. № 28. Однак застосовувати норми цього підзаконного нормативно-правового акту не видається за можливе з огляду на різний статус адміністратора до і після введення в дію Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12 лютого 2015 р., згідно з яким передбачена ліквідація дозвільних центрів і передача їх функцій центрам надання адміністративних послуг, а повноважень адміністраторів дозвільних центрів – адміністраторам центрів надання адміністративних послуг.

Аналіз чинного дозвільного законодавства дозволяє зробити висновки, що у правовідносинах із дозвільними органами адміністратор виконує такі функції:

1) передача дозвільному органу отриманої від суб'єкта господарювання або уповноваженої ним особи заяви про одержання (переоформлення, одержання дублікату, анулювання) документа дозвільного характеру, декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства, письмового повідомлення про зупинення розгляду документів, поданих для отримання документа дозвільного характеру, не пізніше наступного робочого дня після їх отримання (чч. 9, 10, 14 ст. 14–1 Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», п. 2 ч. 4 ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги»).

Адміністратор центру здійснює реєстрацію вхідного пакета документів шляхом внесення даних до журналу реєстрації (у паперовій та/або електронній формі), після чого формує справу у паперовій та/або електронній формі та в разі потреби здійснює її копіювання та/або сканування. Інформацію про вчинені дії адміністратор центру вносить до листа про проходження справи у паперовій та/або електронній формі. Після вчинення цих дій адміністратор центру зобов'язаний невідкладно, але не пізніше наступного робочого дня, надіслати (передати) вхідний пакет документів дозвільному органу, до компетенції якого належить питання прийняття рішення у справі, про що робиться відмітка в листі про проходження справи. Передача справ у паперовій формі від центру до дозвільного органу здійснюється в порядку, визначеному органом, що утворив центр, але не менше ніж один раз протягом робочого дня, шляхом доставки працівником центру, надсилання відсканованих документів з використанням засобів телекомунікаційного зв'язку або в інший спосіб (пп. 36 – 41 Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588 (далі – Примірного регламенту центру));

2) отримання від дозвільного органу з наступною передачею суб'єкту господарювання документів щодо результатів розгляду звернення суб'єкта господарювання (документа дозвільного характеру, повідомлення про відмову у видачі такого документа, повідомлення

про зупинення та поновлення дозвільними органами розгляду документів, поданих для отримання документа дозвільного характеру, тощо);

3) здійснення контролю за додержанням дозвільними органами термінів розгляду справ та прийняття рішень (п. 5 ч. 4 ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги»). Адміністратори вправі інформувати керівника центру надання адміністративних послуг та керівників дозвільних органів про порушення термінів розгляду заяв щодо надання відповідної адміністративної послуги, вимагати вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень (п. 3 ч. 5 ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги»).

Водночас дозвільні органи у правовідносинах з адміністраторами:

1) приймають від адміністратора подані суб'єктами господарювання або уповноваженими ними особами заяви про одержання (переоформлення, одержання дубліката, анулювання) документів дозвільного характеру та інші звернення щодо надання адміністративних послуг у рамках дозвільної системи у сфері господарської діяльності;

2) невідкладно, але не пізніше наступного робочого дня після оформлення результату надання адміністративної послуги формують вихідний пакет документів та передають його до центру надання адміністративних послуг, про що зазначається в листі про проходження справи (п. 45 Примірного регламенту центру).

Крім того, дозвільний орган зобов'язаний: своєчасно інформувати центр надання адміністративних послуг про перешкоди у дотриманні строку розгляду справи та прийнятті рішення, інші проблеми, що виникають під час розгляду справи; надавати інформацію на усний або письмовий запит (у тому числі шляхом надсилання на адресу електронної пошти) адміністратора центру про хід розгляду справи. У разі внесення змін до законодавства щодо надання адміністративної послуги суб'єкт її надання своєчасно інформує про це орган, що утворив центр, а також керівника центру, готує пропозиції щодо внесення змін до інформаційних та/або технологічних карток згідно із законодавством (пп. 18, 44 Примірного регламенту центру).

Як бачимо, суб'єкти господарювання не є безпосередніми учасниками правовідносин між дозвільними органами й адміністраторами. Вони контактують під час отримання адміністративних послуг з адміністраторами, однак адміністративна послуга надається дозвільними органами, у зв'язку з чим між суб'єктами господарювання і дозвільними органами виникають дозвільні правовідносини у сфері господарювання. Важливо, що визначені законодавством повноваження дозвільних органів та адміністраторів у правовідносинах між ними спрямовуються на забезпечення своєчасного й належного надання відповідної адміністративної послуги. Дозвільні органи й адміністратори, зрозуміло, не реалізують господарської компетенції один по відношенню до одного в рамках цих правовідносин, тому ці правовідносини неможливо визнати господарськими. Слід ще раз підкреслити, що за участю кількох органів державної влади (органів місцевого самоврядування), їх посадових осіб можуть виникати адміністративні правовідносини, але не господарські [2, с. 75; 4, с.103].

З аналогічних причин не можна визнати господарськими правовідносини між місцевими державними адміністраціями (місцевими радами), з однієї сторони, і центрами надання адміністративних послуг, в рамках яких перші (міські ради (їх виконавчі органи) міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, Київська, Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації) призначають адміністраторів створених ними центрів, утворюють структурний підрозділ (виконавчий орган), на який покладаються керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру, визначають перелік адміністративних послуг, які надаються через центр, затверджують положення про центр надання адміністративних послуг та його регламент, у межах своїх повноважень здійснюють фінансове та інше забезпечення діяльності центру, затверджують графік роботи центру, створюють і забезпечують роботу веб-сайту центру або окремого розділу на своєму веб-сайті (ст.ст. 12, 13, 18 Закону «Про адміністративні послуги», пп. 5, 20 Примірного регламенту

центру). Через керівника центру вказані органи організують діяльність центру, у тому числі щодо взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг, вживають заходів до підвищення ефективності роботи центру; координують діяльність адміністраторів, контролюють якість та своєчасність виконання ними обов'язків; організують інформаційне забезпечення роботи центру, роботу із засобами масової інформації, визначають зміст та час проведення інформаційних заходів; розглядають скарги на діяльність чи бездіяльність адміністраторів (п. 16 Примірного положення про центр надання адміністративних послуг, затвердженого постановою КМУ від 20 лютого 2013 р. №118). Крім того, згідно з абз. 2 ч. 1 ст. 4-1 Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» рішенням органів місцевого самоврядування встановлюється порядок видачі документів дозвільного характеру або відмови в їх видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання, видача або відмова у видачі яких законами України віднесена до повноважень цих органів. Наприклад, виконавчі органи місцевих рад встановлюють порядок розміщення зовнішньої реклами на підставі відповідних типових правил, затверджених Урядом України (ст. 16 Закону України «Про рекламу»).

Місцеві державні адміністрації та місцеві ради, створюючи центри надання адміністративних послуг та управляючи ними, перебувають з ними в адміністративних правовідносинах. Вони не наділені організаційно-господарськими повноваженнями безпосередньо щодо суб'єктів господарювання у дозвільних правовідносинах (правовідносинах щодо видачі й анулювання документів дозвільного характеру), а лише створюють необхідні організаційні умови для вступу суб'єктів господарювання у правовідносини з дозвільними органами. Загалом ці органи володіють господарською компетенцією, але безпосередньо по відношенню до суб'єктів господарювання реалізують її в інших організаційно-господарських правовідносинах. А.М. Захарченко визначив господарську компетенцію місцевих державних адміністрацій як сукупність передбачених законодавством прав та обов'язків (повноважень) цих адміністрацій щодо створення суб'єктів господарювання, припинення діяльності таких суб'єктів, планування та регулювання господарської діяльності, здійснення контролю у сфері господарювання в межах підвідомчих їм територій [3, с. 3–4].

На нашу думку, з аналогічних причин слід визнати адміністративними відносинами з приводу отримання адміністративних послуг правовідносини між адміністраторами і суб'єктами господарювання, що реалізуються згідно з Законом «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Ці відносини відомий вчений В.К. Колпаков називає відносинами адміністративних послуг (вид адміністративних відносин) [4, с. 103]. У цих правовідносинах, відповідно до ч. 4 ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги», адміністратор виконує такі завдання:

1) надання суб'єктам господарювання вичерпної інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг (ч. 3 ст. 8 Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», п. 1 ч. 4 ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги»);

2) прийняття від суб'єктів господарювання документів, необхідних для надання адміністративних послуг (заяв про одержання (переоформлення, одержання дублікату, анулювання) документа дозвільного характеру або декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства, письмового повідомлення про зупинення розгляду документів, поданих для отримання документа дозвільного характеру) (чч. 9, 10, 14 ст. 14-1 Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», п. 2 ч. 4 ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги»), їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним дозвільним органам не пізніше наступного робочого дня після їх отримання.

Суб'єкт господарювання має право подати вхідний пакет документів у центрі особисто, через уповноваженого представника, надіслати його поштою (рекомендованим листом з описом вкладення) або в передбачених законом випадках за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку. Адміністратор центру перевіряє відповідність вхідного пакета

документів інформаційній картці адміністративної послуги, у разі потреби надає допомогу суб'єктові господарювання в заповненні бланка заяви. У разі коли суб'єкт господарювання припустився неточностей або помилки під час заповнення бланка заяви, адміністратор повідомляє суб'єктові господарювання про відповідні недоліки та надає необхідну допомогу в їх усуненні. Адміністратор центру складає опис вхідного пакета документів, у якому зазначаються інформація про заяву та перелік документів, поданих суб'єктом господарювання до неї, у двох примірниках. Суб'єктові господарювання надається примірник опису вхідного пакета документів. Адміністратор центру під час отримання вхідного пакета документів зобов'язаний з'ясувати прийнятний для суб'єкта господарювання спосіб його повідомлення про результат надання адміністративної послуги, а також спосіб передачі суб'єктові господарювання вихідного пакета документів (особисто, засобами поштового або телекомунікаційного зв'язку), про що зазначається в описі вхідного пакета документів у паперовій та/або електронній формі. Після реєстрації вхідного пакета документів адміністратор центру формує справу у паперовій та/або електронній формі та в разі потреби здійснює її копіювання та/або сканування (пп. 29, 31, 33–35, 38 Примірного регламенту центру);

3) видача або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам господарювання результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта господарювання), повідомлення щодо можливості отримання адміністративних послуг, оформлених дозвільними органами.

Згідно з пп. 46–49 Примірного регламенту центру адміністратор центру невідкладно у день надходження вихідного пакета документів повідомляє про результат надання адміністративної послуги суб'єктові господарювання у спосіб, зазначений в описі вхідного пакета документів, здійснює реєстрацію вихідного пакета документів шляхом внесення відповідних відомостей до листа про проходження справи, а також до відповідного реєстру в паперовій та/або електронній формі. Вихідний пакет документів передається суб'єктові господарювання особисто під розписку або у випадках, передбачених законодавством, передається в інший прийнятний для суб'єкта господарювання спосіб. У разі незазначення суб'єктом господарювання зручного для нього способу отримання вихідного пакета документів або його неотримання в центрі протягом двох місяців відповідні документи надсилаються суб'єктові господарювання засобами поштового зв'язку. У разі відсутності відомостей про місце проживання (місцезнаходження) суб'єкта господарювання та іншої контактної інформації вихідний пакет документів зберігається протягом тримісячного строку в центрі, а потім передається для архівного зберігання. У разі коли адміністративна послуга надається невідкладно, адміністратор центру реєструє інформацію про результат розгляду справи в журналі (у паперовій та/або електронній формі), негайно формує вихідний пакет документів та передає його суб'єктові господарювання;

4) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг дозвільними органами;

5) видача довідок з Реєстру документів дозвільного характеру (п. 3.5 Тимчасового порядку формування, ведення та користування реєстром документів дозвільного характеру, затвердженого наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 18 квітня 2006 р. № 39).

Вважаємо, що суб'єкти господарювання вступають в організаційно-господарські правовідносини щодо видачі (анулювання) документів дозвільного характеру з дозвільними органами, а не з адміністраторами. Адже саме ці суб'єкти володіють взаємними правами й обов'язками у правовідносинах щодо видачі (анулювання) документів дозвільного характеру. Суб'єкти господарювання відповідно до вимог спеціальних законів («Про карантин рослин», «Про рослинний світ», «Про регулювання містобудівної діяльності» та ін.) можуть у встановленому порядку отримати право на провадження окремих дій щодо здійснення господарської діяльності (видів господарської діяльності), а дозвільні органи зобов'язані надати їм таке право, видаючи документ дозвільного характеру. При цьому

суб'єкт господарювання зобов'язаний подати дозвільному органу (через адміністратора або у визначених законодавством випадках – безпосередньо) перелік документів, передбачених законом, а дозвільний орган вправі відмовити у видачі документа дозвільного характеру з підстав, передбачених законом (чч. 5, 14 ст. 4–1 Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»). Об'єктом дозвільних правовідносин у сфері господарської діяльності виступають як відповідні дії дозвільного органу з видачі документа дозвільного характеру (його анулювання), так і законний інтерес суб'єкта господарювання в набутті права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності (видів господарської діяльності). Як можна зробити висновок, права й обов'язки щодо об'єкта дозвільних правовідносин виникають у суб'єкта господарювання, дозвільних органів. Дії адміністратора з передачі документів від суб'єкта господарювання до дозвільних органів і в зворотньому напрямку мають сервісний характер і не впливають на наділення суб'єкта господарювання правом на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності (або припинення цього права у правовідносинах з анулювання документів дозвільного характеру).

Варто зауважити, що в процесі отримання документів дозвільного характеру (їх переоформлення, видачі дублікатів, анулювання за заявою суб'єкта господарювання) у відносини з господарюючим суб'єктом вступає посадова особа центру надання адміністративних послуг – адміністратор, а не центр. За законом саме ці посадові особи наділені правами й обов'язками у відношенні суб'єктів господарювання, які звернулись за отриманням адміністративної послуги в рамках дозвільної системи у сфері господарської діяльності, а не центри надання адміністративних послуг. Згідно з ч. 1 ст. 9 Закону «Про адміністративні послуги» адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Центри реалізують свої повноваження через адміністраторів; у Законах «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та «Про адміністративні послуги» відсутні норми щодо вступу у правовідносини із суб'єктами господарювання інших посадових осіб, за деякими виключеннями. (Відповідно до пп. 19, 17 Примірного регламенту центру для надання допомоги суб'єктам звернення у користуванні інформаційними терміналами та автоматизованою системою керування чергою (у разі їх наявності), консультування із загальних питань організації роботи центру та порядку прийому суб'єктів звернення у центрі може утворюватися інформаційний підрозділ. Інформаційний підрозділ центру також: інформує за усним клопотанням суб'єкта звернення про належність порушеного ним питання до компетенції центру; консультує суб'єктів звернення щодо порядку внесення плати (адміністративного збору) за надання платних адміністративних послуг, надає інформацію про платіжні реквізити для сплати адміністративного збору; надає іншу інформацію та допомогу, що необхідні суб'єктам звернення до прийому їх адміністратором. Орган, що утворив центр, а також керівник центру можуть вносити суб'єктові надання адміністративної послуги пропозиції щодо необхідності внесення змін до затверджених інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг).

Центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг (ч. 1 ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги»). Завданнями центрів є:

- 1) організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень;
- 2) спрощення процедури отримання адміністративних послуг та поліпшення якості їх надання;

3) забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора.

Правовий статус центрів регулюється Законом України «Про адміністративні послуги», Примірним положенням про центр надання адміністративних послуг, затвердженим постановою КМУ від 20 лютого 2013 р. № 118, і Примірним регламентом центру надання адміністративних послуг, затвердженим постановою КМУ від 1 серпня 2013 р. № 588. Зокрема, в цих документах визначено організаційні аспекти діяльності центру (завдання, структура, склад посадових осіб і їх завдання, графік роботи, вимоги до приміщення центру, його оснащення, порядок взаємодії учасників відносин щодо надання адміністративних послуг, інформаційні вимоги до діяльності центру). Органи, які створили центр, затверджують положення про конкретний центр надання адміністративних послуг та його регламент (ч. 10 ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги»).

Підводячи підсумок, можемо констатувати, що господарською компетенцією у дозвільних правовідносинах у сфері господарської діяльності наділені, крім суб'єктів господарювання, дозвільні органи. Центри надання адміністративних послуг і органи державної влади/органи місцевого самоврядування, які їх створили, не мають господарської компетенції у вказаних правовідносинах. Щодо статусу адміністратора у правовідносинах, врегульованих Законом «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», то він потребує подальшого аналізу. На даному етапі нашого дослідження можна зробити висновок про відсутність у нього організаційно-господарських повноважень у правовідносинах із суб'єктами господарювання. Однак ці висновки вважаємо проміжними й такими, що потребують подальшого обґрунтування.

Список використаних джерел

1. Актуальні проблеми господарського права: навч. посіб. / [за ред. В.С. Щербини]. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 528 с.
2. Віхров О.П. Організаційно-господарські правовідносини. Монографія / О.П. Віхров. – К.: Видавничий Дім «Слово», 2008. – 512 с.
3. Захарченко А.М. Господарська компетенція місцевих державних адміністрацій: автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Захарченко Андрій Миколайович; Донецький національний ун-т. – Донецьк, 2007. – 25 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види / В.К. Колпаков // Юридичний науковий електронний журнал. – 2013. – № 1. – С. 101–104.
5. Кулакова Є. Компетенція: поняття, суб'єкти, особливості / Є. Кулакова // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 3. – С. 11–14.
6. Мамутов В.К. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов промышленности / В.К. Мамутов. – М., 1964. – 268 с.
7. Мамутов В.К. Предприятие и вышестоящий хозяйственный орган / В.К. Мамутов. – М.: Юридическая литература, 1968. – 240 с.
8. Рассоха І.М. Методологія та організація наукових досліджень: конспект лекцій / І.М. Рассоха. – Х.: ХНАМГ, 2011. – 76 с.
9. Сіверін В.І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації: автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сіверін Володимир Іванович; Харківський національний ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 19 с.
10. Теоретические проблемы хозяйственного права / Ин-тут гос-ва и права АН СССР; [под ред. В.В. Лаптева]. – М.: Наука, 1975. – 412 с.
11. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М.: Юринформ-центр, 2001. – 355 с.
12. Хозяйственное право: учебник / В.К. Мамутов, Г.Л. Знаменский, К.С. Хахулин и др.; [под ред. В.К. Мамутова]. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 912 с. – Библиогр. с. 897–899.

References

1. Aktualni problemy hospodarskoho prava: navch. posib. / [za red. V.S. Shcherbyny]. – K.: Yurinkom Inter, 2012. – 528 s.
2. Vikhrov O.P. Orhanizatsiino-hospodarski pravovidnosyny. Monohrafiia / O.P. Vikhrov. – K.: Vydavnychi Dim “Slovo”, 2008. – 512 s.
3. Zakharchenko A.M. Hospodarska kompetentsiia mistsevykh derzhavnykh administratsii: avtoref. dys.... kand. yuryd. nauk: 12.00.04 / Zakharchenko Andrii Mykolaiovych; Donetskyi natsionalnyi un-t. – Donetsk, 2007. – 25 s.
4. Kolpakov V.K. Administratyvno-pravovi vidnosyny: poniattia ta vydy / V.K. Kolpakov // Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal. – 2013. – № 1. – S. 101–104.
5. Kulakova Ye. Kompetentsiia: poniattia, subiekty, osoblyvosti / Ye. Kulakova // Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo. – 2006. – № 3. – S. 11–14.
6. Mamutov V.K. Kompetentsiia hosudarstvennykh orhanov v resheny khoziaistvennykh voprosov promyshlennosti / V.K. Mamutov. – M., 1964. – 268 s.
7. Mamutov V.K. Predpriiatye y vyshestoiashchyi khoziaistvennyi orhan / V.K. Mamutov. – M.: Yurydicheskaia lyteratura, 1968. – 240 s.
8. Rassokha I.M. Metodolohiia ta orhanizatsiia naukovykh doslidzhen: konspekt leksii / I.M. Rassokha. – Kh.: KhNAMH, 2011. – 76 s.
9. Siverin V.I. Administratyvno-pravovi zasady nadannia dozvilnykh posluh subiektamy publichnoi administratsii: avtoref. dys.... kand. yuryd. nauk: 12.00.07 / Siverin Volodymyr Ivanovych; Kharkivskyi natsionalnyi un-t vnutr. sprav. – Kh., 2010. – 19 s.
10. Teoretycheskye problemy khoziaistvennogo prava / Yn-tut hos-va y prava AN SSSR; [pod red. V.V. Lapteva]. – M.: Nauka, 1975. – 412 s.
11. Tykhomyrov Yu.A. Teoriia kompetentsyy / Yu.A. Tykhomyrov. – M.: Yuryinform-tsentr, 2001. – 355 s.
12. Khoziaistvennoe pravo: uchebnyk / V.K. Mamutov, H.L. Znamenskyi, K.S. Khakhulyn y dr.; [pod red. V.K. Mamutova]. – K.: Yurynkom Ynter, 2002. – 912 s. – Byblyohr. s. 897–899.

УДК 351:342.1(477)

Бойко В.М.

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

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ОСНОВНА ПРИЧИНА БАГАТСТВА ТА ЖЕБРАЦТВА НАРОДІВ: ПРИКЛАД УКРАЇНИ

В статті досліджується нинішній стан державного управління в Україні та його вплив на розвиток країни. Автор стверджує: з часів президентства Л. Кучми в Україні сформувалася система управління, притаманна традиційним суспільствам. В її основі – ієрархія неправових непублічних відносин, прагнення до контролю над територією, корупція як важель адміністрування. Автор зазначає, що корупція має три рівні – законодавства, надання адміністративних послуг, бізнесу. Наслідок – бідність переважної більшості громадян та домінування компрадорського капіталу. Для олігархів збереження існуючого низького рівня життя в країні є економічно вигідним. Але такий стан справ становить загрозу існуванню незалежності України та створює ґрунт для постійного втручання в її внутрішні справи зовнішніх сил. Отже, в Україні має відбутися сутнісна європеїзація, тобто створена відкрита та конкурентна система державного управління.

Вирішальне значення матиме розвиток об'єднаних самоврядних територіальних громад, що є принципово новими адміністративними одиницями. Їх успіх, разом із громадським тиском, дозволять провести декорумпізацію, деолігархізацію, десовєтізацію, деагентурізацію України.

Ключові слова: територія, корупція, державне управління, територіальні громади.

Boyko V.M.

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

Public administration

as the main cause of wealthy and begging peoples: the case of Ukraine

In the article the author examines the current state of public administration in Ukraine and its impact on the development of the country. The author asserts that for the time of the presidency of Leonid Kuchma in Ukraine was formed government system which is inherent for the traditional societies. At its core it is hierarchy of illegal non-public relationships, striving for the control over the territory, corruption as a lever administration. The author notes that corruption has three levels – legislation, administrative services, business. Consequence – the majority of people are poor and the comprador capital is dominated in the country. For the oligarchs the preservation of the existing low standard of living in the country is economically viable. But this situation is an existential threat to Ukraine's independence. It creates the ground for the continuous interference in its internal affairs of the external forces. Therefore, Ukraine must hold essential Europeanization, which can create an open and competitive system of the public administration. The development of the United self-governing local communities will crucial because they are be fundamentally new administrative units. Their success, along with public pressure, will allow to realize the decommunization, de oligarchization, desovietization, deagenturization of Ukraine.

Key words: territory, corruption, governance, territorial community.

Бойко В.Н.

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

Государственное управление

как основная причина богатства и нищенства народов: пример Украины

В статье исследуется нынешнее состояние государственного управления в Украине и его влияние на развитие страны. Автор утверждает: со времен президентства Л. Кучмы в Украине сформировалась система управления, присущая традиционным обществам. В ее основе – иерархия неправовых непубличных отношений, стремление к контролю над территорией, коррупция как рычаг администрирования. Автор отмечает, что коррупция имеет три уровня – законодательства, предоставления административных услуг, бизнеса. Результат – бедность подавляющего большинства граждан и доминирование компрадорского капитала. Для олигархов сохранение существующего низкого уровня жизни в стране является экономически выгодным. Но такое положение дел представляет угрозу существованию независимости Украины и создает почву для постоянного вмешательства в ее внутренние дела внешних сил. Итак, в Украине должна состояться сущностная европеизация, то есть создана открытая и конкурентная система государственного управления. Решающее значение будет иметь развитие объединенных самоуправляющихся территориальных общин, которые являются

принципально новими административними одиницями. Их успех, вместе с общественным давлением, позволят провести декорумпизацию, деолигархизацию, десоветизацию, деагентуризацию Украины.

Ключевые слова: *территория, коррупция, государственное управление, территориальные громады.*

Постановка питання. Україна – багата країна, якою погано правлять, – вважає головний редактор тижневика The Economist Едвард Лукас [1]. Справді, складно пояснити, як в Україні може бути найнижчий рівень доходів на душу населення серед усіх країн Європи, що треба було робити, аби «досягнути» таких результатів. Як правило, причини шукають у стані економіки, спадщині радянського періоду, а в останні два роки – у неоголошеній війні з Росією. Не заперечуємо, але звернемо увагу на таку деталь. Незалежно від країни (розвинутої чи не дуже) людська природа більш-менш однакова. Наші заробітчани, в абсолютній більшості випадків, доволі швидко та відносно легко адаптуються до умов праці в розвинутих країнах. Схоже на те, що це стає предметом національної гордості – тут ми серед кращих. Спостерігається й зворотній процес – громадяни розвинутих країн, опинившись в Україні, через деякий (правда – тривалий) час так само адаптуються й починають виявляти знайомі нам нахили. Тобто, міжнародний експерт засадничо правий – головна проблема України не в економіці, а в державному, значною мірою – пострадянському управлінні.

Мета статті – спробувати проаналізувати складові та основні важелі нинішньої системи державного управління в Україні, її вплив на економіку країни та життєвий рівень громадян. Водночас – визначити напрями, які є ключовими для подолання нинішнього інституційного стану держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед українських дослідників та експертів домінує точка зору, згідно з якою нинішня система державного управління в Україні – це поєднання радянської моделі та наступних змін, зумовлених розвитком капіталістичних відносин, подібних тим, що панували на теренах європейського континенту в середині XIX ст. Український громадський діяч та експерт з питань децентралізації Анатолій Ткачук порівнює її з кремлівською матрицею, подолання якої він вважає питанням виживання для України [2]. На думку британського публіциста Едварда Лукаса блокування реформ в Україні є дуже складним сполученням менталітету, якихось особистих інтересів, стійких звичок, погано структурованих організацій, не тих людей не в тому місці [3]. Тобто на перший план висуваються питання організації та усталених способів дій. Правовий радник відділу стратегії Рахункової палати Польщі Пьотр Кульпа вважає: «Єдиним ресурсом та фактором, який вирішує хто є багатим, а хто є бідним є рівень організації». На його думку, «фараонські» системи державного управління змушують людей бути бідними, але існує альтернатива [4]. Зрештою, в Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки стверджується: «Система державного управління в Україні не відповідає потребам країни у проведенні комплексних реформ у різних сферах державної політики та її європейському вибору, а також європейським стандартам належного управління державою» [5].

Спостерігаючи виступ Віктора Януковича в Чернігові у вересні 2004 р. автор цих рядків звернув увагу – промовець доволі чітко дав зрозуміти аудиторії (то був, так би мовити, адміністративно-господарський актив області) думку – кожен матиме своє відповідно до позиції, яку обіймає. Головне – підтримуйте мене, бо ми – частина однієї системи. Якщо ж хтось порушуватиме неписані правила – начувайтесь. Все це дуже нагадувало систему феодалних відносин у середньовічній Європі, коли вассал був зобов'язаний сюзерену військовою службою та даниною, а останній мав поважати інтереси свого підлеглого – якщо той, звичайно, виконуватиме йому належне. При цьому стан справ на території належав до сфери компетенції вассала: за виключенням низки питань верховний володар безпосередньо в управління нею не втручався. Більше того, якщо у вассала були власні вассали, то на континенті діяв відомий принцип – «вассал мого

вассала – не мій вассал». Основою цієї системи був ієрархічний контроль над територією та її ресурсами.

Але відтоді багато що змінилося в праві. У світі сучасних розвинутих країн така практика сприймається не інакше, як управління «по поняттям»: за подібних обставин вирішальне значення має не законодавство, а, по суті, приватні, приховані від громадського ока, отже – непідконтрольні домовленості та спосіб поведінки. Так би мовити – традиції, тому такі спільноти ще називають традиційними. З іншої сторони, в середині системи всі та вся мають знаходитися під постійним контролем – у будь-який доступний спосіб, інакше цілісність порушиться, конструкція завалиться, поховавши під собою керманічів (неконституційну раду директорів держави на чолі з першою особою) та їхні статки. Звідси витрачання величезних людських та грошово-майнових (до речі – значною мірою бюджетних) ресурсів для контролю над ключовими точками (там, де власне сконцентровані ресурси). Нагадаємо також, що традиційні суспільства відрізнялися низькими темпами розвитку та бідністю переважної більшості населення.

Основним критерієм добору управлінських кадрів для них є лояльність до правлячого режиму. Під правильні фрази про необхідність професіоналізму знищувалася основа для легальної конкуренції, натомість культивувалося прислужництво. В результаті більш самостійні та активні кадри шукали собі кращого застосування, а людський потенціал державного управління (і не лише) впевнено деградував. Тобто система повільно знищувала сама себе, вичерпуючи можливості для оновлення.

Домінування неправових непублічних традиційних способів розв'язання існуючих проблем разом із прагненням до тотального контролю призводило до необхідності пов'язати «круговою порукою» всіх причетних до діючої моделі. Без інформації на її складові, що дозволяє тримати персоналії у неформально-залежному стані, ефективно діяти така система не може. З іншої сторони, розмитість законодавства створює численні прогалини та непорозуміння, які доводиться закривати часом сумнівними рішеннями. Таким чином, вона спонукає адміністраторів різних рівнів до вчинення незаконних дій (або бездіяльності), аби потім мати можливість вибіркового покарання чи тиску – за необхідності.

Водночас розмитість законодавства, брак відповідальності за порушення встановлених процедур призводить до появи на місцях посадовців, які керують у спосіб для них зручний та зрозумілий. Як саме – наочно демонструє випадок із першим заступником голови Миколаївської облдержадміністрації [6]. Подібна система дуже погано чує голос «знизу», бо вона не залежить від нього, натомість реагує на шепіт «згори». Це апофеоз вертикального мислення та благодатний ґрунт для корупції.

Після зародження цієї системи в Україні за часів президентства Леоніда Кучми, низки спроб та експериментів Віктора Ющенка довершений, професійний варіант реалізації цієї пропозиції суспільству ми побачили у 2010–2013 рр. Тоді корупція в Україні стала системною, в тому сенсі, що зі спорадичних та локальних явищ вона перетворилася на найпотужніший важіль державного управління: країна була оповита мережею «смотрящих», які працювали в органах державної влади та силових структурах і забезпечували надходження визначених доходів «на гору», до «папи» та його оточення. Доля тих, хто опирався, відома. Втім, була й позитивна сторона медалі – корупція набула впорядкованості, кожен суб'єкт цього своєрідного ринку знав – кому, коли та скільки треба заплатити. Отже, недієздатним таким підхід назвати важко, а от європейським – навряд чи.

Вкрай небезпечним він виявився з точки зору міжнародних впливів на державу, бо використовувався зовнішніми силами в якості інструменту для тотальної корумпованості всієї української правлячої верхівки, навіть тієї, що за формальними ознаками належала до опозиції. Спосіб не новий, але дієвий. Так вже траплялося за часів Української козацької держави. Тоді Москва толерувала корумпованість козацької старшини, знищуючі будь-які потяги до реформування разом з їхніми ініціаторами [7]. Зрештою, така нехитра тактика себе виправдала. Щось подібне мало статися й тепер, причому основним (але не виключним) елементом впливу стали енергоносії, за допомогою яких формувався компрадорський капітал. До речі, російські

експерти навіть заявляли – всі великі капітали в Україні пов'язані з газом. Зрозуміло чийм. Але народ виявився кращим від свого правлячого класу та й у частини останнього таки спрацював інстинкт самозбереження.

В результаті плани міжнародних гравців зазнали невдачі та подальшого перегляду відповідно до нових умов, але система встояла. Це був свого роду компроміс: поєднання всіх проукраїнських сил (байдуже, з якою мотивацією) для порятунку держави. Вже якою б вона не була, бо альтернатива виглядала значно жахливіше. Без ілюзій щодо якості української управлінської еліти (якщо її так можна назвати). А за компроміси треба платити. Вони перетворили Майдан кінця 2014 – початку 2015 р. на незавершену революцію, яка струснула систему, значною мірою її фрагментувала, але основне завдання щодо заміни новою моделлю управління не виконала. Таким чином, ми живемо в країні Кучми-Януковича, але без них. Її основа – корупція як спосіб державного управління. Остання має три рівні:

- ухвалення на рівні керівництва держави, уряду, парламенту завідомо поганих, популістських рішень, які, фактично, спрямовані на те, аби всі були бідними (як до недавнього часу – з різними цінами на газ або й досі – з неймовірно великою кількістю незабезпечених матеріально пілг); вони створюють механізм несправедливого розподілу суспільних благ та вигадкування способів отримати їх якомога більше;

- існування дуже великої регламентації в діяльності державних органів, що провокує незаконні рішення на всіх щаблях влади; йдеться про безпосередні відносини держави та громадянина, які дуже часто зводяться до корупційних дій;

- ситуація в приватному бізнесі, який масово побудований на «сірих» та «чорних» схемах; вона є джерелом вербування нових агентів впливу корупції.

Корупція – антиукраїнський злочин, що знищує засади сучасної української державності та незалежного розвитку нашого народу. Тепер лінія українства проходить не по вишиванці чи вигуку «Слава Україні!» (вони з легкістю та без жодних відповідних переконань імітуються заради влади), а по, як кажуть за новим законодавством, неправомірній вигоді. Не можна клястися в любові до Батьківщини, а водночас зловживати бюджетними коштами чи сприяти за їхньою допомогою розвитку певного бізнесу (це вже складніша, «відкладена» схема, але сутності явища вона не змінює).

На жаль, йдеться не лише про правлячу верхівку. Корупція в Україні скрізь – ледь не кожен її громадянин хоч раз в житті стикався або, принаймні, думав як взяти чи дати відкат. Неправомірна вигода та її різновиди відкривають, начебто, простіший та зручніший, а головне – дешевший спосіб вирішення проблем, що постали. Досить вчасно заплатити кому треба потрібну суму. Жахливо те, що таким чином обидві сторони торгують державним, тобто – суспільним інтересом, майном та коштами. Звичайно, за рахунок платників податків, бо інший ресурс тут відсутній. Таким чином, відбувається непомітне, але невблаганне постійне пограбування країни. Той, хто це робить – знищує майбутнє онуків. Не дітей, бо якраз вони можуть отримати короткострокові дивіденди, а наступне покоління, якому доведеться платити за пограбування ресурсів країни. Якщо така існуватиме, бо фактору Росії та її спроб вплинути на правлячі кола в Україні через їхню корумпованість ніхто не скасовував.

Інша сторона справи пов'язана з моральною площиною. Хабар у будь-якій формі ламає людину, перетворює її на раба системи, яка і підштовхнула громадянина до такого стану. Психологія раба та громадянина – поняття несумісні. Тобто корупція знищує основу для подолання «фараонського» способу управління та для створення в Україні демократичної правової держави. Таким чином вона закриває шлях до перетворення на успішну європейську країну.

Втім, бідність громадян як похідне явище від корупції може мати економічне обґрунтування. Для зорієнтованих на експорт власників підприємств вигідно платити своїм працівникам якомога менші зарплати. В такому разі збільшуються прибутки за рахунок розриву між собівартістю товару, де значний відсоток складає вартість робочої сили, та ціною за нього, що може бути запропонована за межами митної території України. Аби так склалося, загальний рівень життя в країні має бути невисоким. Тоді навіть дуже скромні (за мірками розвинутих сусідів) зарплати здаватимуться неабияк привабливими. Як зазначив у січні 2016 р. голова Рахункової

палати Польщі Кшиштоф Квятковський: «Податкова адміністрація безпосередньо проконтролювала половину експорту України, а на практиці експорт 330 найбільших підприємств, які підконтрольні 4 олігархам. З даних випливає, що більш 97 % експорту України йде до країн, які не є безпосередніми кінцевими отримувачами, в більшості до офшорів...» [8]. Мовиться про відомих у країні осіб. Саме вони об'єктивно найбільше зацікавлені у збереженні нинішнього жебрацького стану переважної більшості громадян України, отже, й діючої системи державного управління. Свого часу вони, здебільше, підтримали усунення від влади попереднього політичного режиму, адже стало зрозумілим, що його перемога означатиме поглинання Росією та її значно потужнішими державно-приватними структурами. Тут інтереси країни та олігархів збіглися. Але вони різко розійшлися, як тільки постало питання про запровадження нових, прозорих та зрозумілих правил як в державному, так і в приватному секторах, що характерно для розвинутих країн, зокрема, Європейського Союзу. Може, тому в Україні так складно ухвалюють рішення, спрямовані на сутнісну європеїзацію країни?

«На мою думку все має концентруватись зараз навколо завдання, як вивести Україну з олігархічно-суспільної патової ситуації? Як переконати найбільших українських олігархів, що економічна інтеграція за європейськими правилами як для них, так і для суспільства, буде набагато кориснішою, ніж використання азійських феодальних правил? За яких умов вони активно підтримуватимуть реформи?», – вважає Кшиштоф Квятковський [9].

Тобто мовиться про компроміс між українським суспільством та олігархами, що дозволив би уникнути анархії. На нашу думку він можливий на засадах, запропонованих Едвардом Лукасом: «У вас будуть гроші, якщо ви змусите українських олігархів заплатити податки». Кошти потрібні для проведення реформ. Зрозуміло, що у податків існує межа, підвищувати їх занадто немає сенсу. Однак вони мають розподілятися між усіма громадянами хоч якось пропорційно до їхніх статків, а не прямувати до офшорів. Аби вижити – доведеться поділитися.

На жаль, поки що це риторична постановка питання. Довибори до українського парламенту протягом 2015–2016 рр. в цьому сенсі є показовими. Значною мірою вони перетворилися на змагання за підкуп виборців [10], що спотворює саму ідею представництва інтересів та сприяє розчаруванню громадян у щирості проголошених намірів. Найгірше, що постреволуційна влада, яка б мала протидіяти такого роду кампаніям, сама веде в них перед (не завжди вдало). Незрозуміло, хто що хоче досягти таким чином – хіба що прозвітувати «нагору», бо, ймовірно, йдеться про один із ключових критеріїв оцінки їхньої успішності. Тобто правила, поведінка в середині системи державного управління не змінилися, не зважаючи на революційний струс що відбувся.

Євромайдан стане успішною революцією в разі, якщо вдасться демонтувати діючу управлінську систему. Реформуванню вона не піддається, а її збереження, в тому числі під гаслами національного єднання перед зовнішнім ворогом, означатиме продовження жебрацтва українського народу на невизначено довгий період. З досвіду минулого відомо чим він завершиться – ніякі погрози чи санкції не зупинять Росію, якщо вона вирішить, що настав слушний час для опанування України. Ним може бути, скажімо, ситуація, подібна до повстання Директорії проти гетьмана Павла Скоропадського [11]. Його ініціатори аргументували свої дії банкрутством цього політичного режиму та мали для цього підстави. В результаті менше, ніж за три місяці в Києві були червоні. Про історичні паралелі за схожих обставин варто пам'ятати та не допускати заздалегідь програшних варіантів.

Реформувати все й одразу неможливо, як би не хотілося зробити зміни швидко. Але існують засадничі напрями. Серед усіх реформ, на нашу думку, вирішальною для долі державного управління в Україні може стати створення базових самоврядних територіальних одиниць, тобто об'єднаних територіальних громад. Оцінюючи значення запровадження на базовому рівні місцевого самоврядування один з авторів подібної польської реформи Єжи Регульський зазначив – йшлося про перебудову устрою держави, аби громадянин міг впливати на його розвиток [12]. Тобто це і є зміст революції (а не зовнішні її прояви у вигляді бурхливих громадських акцій).

Тепер об'єднані територіальні громади – чужеродне тіло у старій системі управління, бо здатні самі розпоряджатися значно більшими, ніж дотепер, матеріальними та кадровими

ресурсами. У них є необхідний простір для автономного розвитку, що включає головні аспекти життя людини. Тобто зміни на базовому рівні зачіпають освіту, медицину, культуру, спорт, соціальне забезпечення, адміністративні послуги, безпекові питання, розвиток бізнес-середовища та багато чого іншого найбільш комплексно. Через соціально-економічні важелі вони формують серед своїх мешканців почуття солідарності та спільної відповідальності за свою громаду (не одномоментно, звичайно). З огляду на об'єктивне змагання за ресурси вже у найближчому майбутньому такі територіальні спільноти стануть конкурентами один одному, а кращого стимулу для розвитку не існує.

Водночас нові громади дуже залежні від виборців. Наказувати «зверху» їм значно складніше, ніж малим попередникам. Вони ламають традиційні підходи в управлінні територіями. Невипадково факт появи подібних структур зустрів очікуваний опір охоронців системи та помітне гальмування цієї реформи [13]. Та, як засвідчують дані Мінрегіонрозвитку, новачки впевнено демонструють свої можливості – вищі, ніж у їхніх попередників [14]. Довго дві паралельні реальності в одній державі існувати не можуть – хтось має поступитися. І в наших спільних інтересах, аби нові громади довели свою спроможність виконувати визначені законодавством повноваження.

Аби зміни справджувалися необхідна мережа тих, хто веде себе не так, як звикла система. Іншими словами – без щоденного громадянського тиску, посиленого екстремальною ситуацією, за якою живе Україна, вона надалі робитиме те, до чого була свого часу збудована – забезпечувати панування в Україні компрадорського олігархічного капіталізму.

Що ж до змісту перетворень, то Україні потрібен свій план Маршалла, який би включав декорумпізацію, деолігархізацію, десоветізацію, деагентурізацію. Поки що більш-менш реалізується лише третій пункт і то – переважно зовнішньо.

Список використаних джерел

1. Сірук М. «Ви можете врятувати Захід, а не він вас». Едвард Лукас – про те, що може змусити Путіна відступити з України / М. Сірук // День. – 2016. – 16 червня; [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://day.kyiv.ua/uk/article/den-planety/vy-mozhete-vryatuvaty-zahid-ne-vin-vas>
2. Процюк О. Анатолій Ткачук: Створення децентралізованої України виводить її з кремлівської матриці / О. Процюк [Електронний ресурс]. – <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3302>
3. Едвард Лукас: чтобы выжить, Украина должна измениться // ВВС. – 14 грудня 2014: [Електронний ресурс]. – http://www.bbc.com/ukrainian/ukraine_in_russian/2014/12/141213_ru_s_edward_lucas_ie
4. Пьотр Кульпа. Аналіз інституційних патологій досвід Польщі і шанси для України // Майдан Моніторинг. – 2016. – 7 жовтня [Електронний ресурс]. – <https://www.youtube.com/watch?v=9X2X3Y1LIG0&feature=youtu.be>
5. Деякі питання реформування державного управління України: постанова кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 [Електронний ресурс]. – <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249175778>
6. Під будинком заступника голови Миколаївської ОДА знайшли мережу тунелів та сейфи із коштовностями (фото): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/society/1365775-pid-budinkom-zastupnika-golovi-mikolajivskoji-oda-znayshli-mereju-tuneliv-ta-seyfi-iz-koshtovnostyami-foto.html>
7. Когут Зенон. Російський централізм і українська автономія. Ліквідація гетьманщини 1760 – 1830 / Зенон Когут. – К.: Основи, 1996. – 317 с.; [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://litopys.org.ua/coss5/koh01.htm>
8. Кшиштоф Квятковські. «Вузька стежка діалогу між ризиком анархії та деспотизмом розблокує потенціал розвитку України» [Електронний ресурс]. – <http://maidan.org.ua/2016/02/kshyshtof-kvyatkovski-vuzka-stezhka-dialohu-mizh-ryzykom-anarhiji-ta-despotyzmom-vidblokuje-potentsial-rozvytku-ukrajiny/>

9. Там само.
10. Олексій Кошель: підкуп є ключовою проблемою на виборах 17 липня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cvu.org.ua/nodes/view/type:news/ slug:Олексій%20Кошель%3A%20підкуп%20є%20ключовою%20проблемою%20на%20виборах%2017%20липня>
11. Уряди Української Народної Республіки доби Директорії – Історія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=661853
12. Regulski Jerzy. Zycie splecione z Historia. – Wroclaw: Zaklad Narodowy im Ossolonskich, 2014. – Strona 440 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ossolineum.pl/wp-content/uploads/2014/01/Za%C5%82%C4%85cznik-A-do-siwz-pogl%C4%85dowy.pdf>
13. Що або хто гальмує реформу? І що робити аби покращити динаміку реформи? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/shchoabohtogalmuereformu/>
14. Децентралізація: місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. Перше півріччя 2016 року. – К.: б/в, 2016. – 308 с.; [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/press/announce/detsentralizatsiya-mistsevi-byudzheti-159-ob-yednanih-teritorialnih-gromad-pershe-pivrichcha-2016-roku/>

References

1. Siruk M. «Vy mozhete vrjatuvaty Zahid, a ne vin vas». Edvard LUKAS — pro te, scho mozhe zmusyty Putina vidstupyty z Ukrainy / M. Siruk // Den. – 2016. – 16 chervnja: [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://day.kyiv.ua/uk/article/den-planety/vy-mozhete-vryatuvaty-zahid-ne-vin-vas>
2. Protsiuk O. Anatolii Tkachuk: Stvorennia detsentralizovanoi Ukrainy vyvodyt yii z kremlivskoi matrytsi / O. Protsiuk [Elektronnyi resurs]. – <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3302>
3. Edvard Lukas: chtoby vyzyht, Ukrayna dolzhna yzmenyt'sja // BBC. – 14 grudnja 2014: [Elektronnyi resurs]. – http://www.bbc.com/ukrainian/ukraine_in_russian/2014/12/141213_ru_s_edward_lucas_ie
4. P'otr Kul'pa. Analiz instytucijnyh patologij dosvid Pol'schi i shansy dlja Ukrainy // Majdan Monitoryng. – 2016. – 7 zhovtnja [Elektronnyi resurs]. – <https://www.youtube.com/watch?v=9X2X3Y1LIG0&feature=youtu.be>
5. Dejaki pytannja reformuvannja derzhavnogo upravlinnja Ukrainy: postanova kabinetu Ministirv Ukrainy vid 24 chervnja 2016 r. № 474 [Elektronnyi resurs]. – <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249175778>
6. Pid budynkom zastupnyka golovy Mykolajivs'koji ODA znajshly merezhu tuneliv ta sejfy iz koshtovnostjamy (foto) [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.unian.ua/society/1365775-pid-budynkom-zastupnika-golovi-mikolajivskoj-oda-znayshli-mereju-tuneliv-ta-seyfi-iz-koshtovnostyami-foto.html>
7. Kogut Zenon. Rosijs'kyj centralizm i ukrajins'ka avtonomija. Likvidacija get'manschyny 1760 – 1830 / Zenon Kogut. – К.: Osnovy, 1996. – 317 s.; [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://litopys.org.ua/coss5/koh01.htm>
8. Kshyshtof Kvyatkovs'ki. «Vuz'ka stezhka dialogu mizh ryzykom anarhiji ta despotyzmom rozblokuje potencial rozvytku Ukrainy» [Elektronnyi resurs]. – <http://maidan.org.ua/2016/02/kshyshtof-kvyatkovski-vuzka-stezhka-dialogu-mizh-ryzykom-anarhiji-ta-despotyzmom-vidblokuje-potencial-rozvytku-ukrajiny/>
9. Там само.
10. Olesij Koshel': pidkup je ključovoju problemuju na vyborah 17 lypnja [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://cvu.org.ua/nodes/view/type:news /slug:Olesij%20Koshel'%3A%20pidkup%20je%20ključovoju%20problemuju%20na%20vyborah%2017%20lypnja>
11. Urjady Ukrajins'koji Narodnoji Respubliky doby Dyrektoriji – Istorija [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=661853
12. Regulski Jerzy. Zycie splecione z Historia. – Wroclaw: Zaklad Narodowy im Ossolonskich, 2014. – Strona 440 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://ossolineum.pl/wp-content/uploads/2014/01/Za%C5%82%C4%85cznik-A-do-siwz-pogl%C4%85dowy.pdf>

13. Scho abo hto gal'muje reformu? I scho robyty aby pokraschyty dynamiku reformy? [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.csi.org.ua/shchoabohtogalmuereformu/>
14. Decentralizacija: miscevi bjudzhety 159 ob'jednanyh terytorial'nyh gromad. Pershe pivrichchja 2016 roku. – K.: b/v, 2016. – 308 s.; [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.minregion.gov.ua/press/announce/detsentralizatsiya-mistsevi-byudzheti-159-ob-yednanih-teritorialnih-gromad-pershe-pivrichchya-2016-roku/>

УДК 352/354

Вакарчук К.В.

кандидат політичних наук,
доцент кафедри міжнародних відносин
Одеського національного
університету імені І.І. Мечникова
(Україна, Одеса), m_katia@ukr.net

СВІТОВИЙ ДОСВІД ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В КЛАСИЧНИХ СИСТЕМАХ САМОВРЯДУВАННЯ НА ПРИКЛАДІ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ, ФРАНЦІЇ ТА НІМЕЧЧИНИ

В статті проаналізовано основні трансформаційні процеси в класичних системах самоврядування, їх заходи та значення державної політики в цих країнах. Розглянуто основні «моделюючі системи», які демонструють не тільки оригінальність інституалізації, а й науково-теоретичну і політико-правову обґрунтованість, такими являються системи самоврядування Великобританії, Франції та Німеччини. Трансформаційні процеси систем місцевого самоврядування, які охопили країни Європи через процеси природної конвергенції та інституційної уніфікації, призвели до значної втрати самобутності й оригінальності власних систем. Розвиток систем самоврядування Великобританії, Франції та Німеччини, доводить, що на сучасному етапі їх колишні моделюючі системи не завжди відповідають створеним за їх логікою «моделям» (зразкам). Тому, сучасні системи місцевого самоврядування Великобританії, Франції, Німеччини, що протягом ХХ століття пережили ряд реформ самоврядування, запозичень елементів інших моделей, сьогодні також можна вважати гібридними системами.

Ключові слова: трансформаційні процеси, «моделюючі системи», системи самоврядування.

Vacarchuk K. V.

Ph.D. in Political Sciences, Associate Professor,
Department of International Relations,
Odessa I.I.Mechnikov National University
(Ukraine, Odessa), m_katia@ukr.net

World practice of transformation processes in the classical system of self-government on the example of Great Britain, France and Germany

The article analyzes the main processes of transformation in the classical systems of self-government, their measures and the value of public policy in these countries. The main «model creative systems» demonstrates not only the originality of institutionalization, but also the scientific and theoretical, political and legal validity of such systems which are the local self-government of Great Britain, France and Germany. Transformation processes of systems local self-government that covers Europe through natural processes and the convergence of institutional unification, and result are in a significant loss of identity and originality of their own systems. The development of self-government systems of Britain, France and Germany, shows that at the present stage of their last model creative systems are not always responding to their logic created «model» (types).

Therefore, modern systems of local self-government of Great Britain, France and Germany that during the twentieth century experienced a series of reforms government, borrowing elements of other models, it is also now possible to consider hybrid systems.

Key words: *processes of transformation, «model creative systems», classical systems of self-government.*

Вакарчук К.В.

*кандидат политических наук,
доцент кафедры международных отношений
Одесского национального
университета имени И.И. Мечникова
(Украина, Одесса), m_katia@ukr.net*

Мировой опыт трансформационных процессов в классических системах самоуправления на примере Великобритании, Франции и Германии

В статье проанализировано основные трансформационные процессы в классических системах самоуправления, их меры и значение государственной политики в этих странах. Рассмотрены основные «моделлеобразующие системы», которые демонстрируют не только оригинальность институализации, но и научно-теоретическую и политико-правовую обоснованность, такими являются системы самоуправления Великобритании, Франции и Германии. Трансформационные процессы систем местного самоуправления, которые охватили страны Европы через процессы естественной конвергенции и институциональной унификации, привели к значительной потере самобытности и оригинальности собственных систем. Развитие систем самоуправления Великобритании, Франции и Германии, доказывает, что на современном этапе их прежние моделлеобразующие системы не всегда отвечают образованным за их логикой «моделям» (образцам). Поэтому, современные системы местного самоуправления Великобритании, Франции, Германии, что в течение XX ст. пережили ряд реформ самоуправления, заимствований элементов других моделей, сегодня также можно считать гибридными системами.

Ключевые слова: *трансформационные процессы, «моделлеобразующие системы», классические системы самоуправления,*

Актуальність теми дослідження викликана тим, що трансформаційні процеси притаманні кожній країні в певний період її історії та розвитку власних політичних систем. Сьогодні, Україна не являється винятком, і активно включена у процеси трансформації своєї політичної системи, а саме процесу децентралізації влади на всіх рівнях. У буквальному сенсі трансформація означає перетворення, перевтілення, модифікацію або зміну типу, форми, структури чи інших її якостей та характеристик. У контексті процесів трансформації системи місцевого самоврядування гостро постають питання зміни та суті, формування та впровадження ефективної моделі місцевого самоврядування, яка б адекватно відповідала історичним традиціям, культурі менталітету та стереотипам будь-якої держави. Адже будь-яка модель відображає тільки певні аспекти і моменти реальності розвитку суспільства, а система є цілісною єдністю, яка здатна самовідтворюватися, самовдосконалюватися, привносити зміни та приймати нові виклики для будь-якого періоду розвитку суспільства.

Метою даної статті є розгляд та аналіз світового досвіду трансформаційних процесів в класичних системах самоврядування на прикладі Великобританії, Франції та Німеччини.

Існує багато теоретиків та вчених, які займаються вивченням даного питання, в зазначених країнах сформувалися цілі наукові школи з цієї проблематики. Важливе значення щодо використання зарубіжного досвіду місцевого самоврядування мають наукові праці К. Баранової, В. Воронкової, Н. Ємельянова, В. Євдокимова, Д. Кокорева, О. Черкасова та ін. Дослідженнями моделей місцевого самоврядування займалися такі дослідники як, Д. Гарнер, А. Гессер, М. Голдсміт, Р. Беннет, О. Оффердал та ін. В нашій державі за роки незалежності також вийшло чимало різноманітних робіт та наукових

праць, присвячених даній тематиці, що також отримали науково-практичне значення. Це розробки В. Авер'янова, М. Баймуратова, П. Біленчука, І. Коліушка, М. Орзіха, Ф. Погорілка, А. Ткачука та ін.

Заходи держави повинні бути спрямовані на гармонійне поєднання традиції і чужого досвіду, щоб сформувати власну систему місцевого самоврядування, яка була б ефективною та доцільною для даного суспільства. Політика держави повинна виходити із соціокультурної парадигми, коли інституційні форми другорядні по відношенню до культурних та змістовних. Тому місцеве самоврядування доцільно розглядати як складну систему, що складається з низки елементів, органічно поєднаних між собою. Такий підхід дає змогу громадам самостійно з урахуванням місцевих особливостей вибудовувати свою власну систему самоврядних органів. Адже, кожній громаді притаманна самотність, яка прагне до стійкості, постійності та культурного самовизначення. Самотність громад часто призводила до конфліктів, тому що в своїх інтегративних потенціях самотність має подвійну основу. Усвідомлення приналежності до даної громади може призвести до протистояння по відношенню до інших громад. Тому у державотворчих процесах слід дуже обережно ставитися до здійснення реформ місцевого самоврядування. Впровадження моделі певної (іноземної) системи самоврядування визнаної ефективною, проте неадекватної місцевій соціокультурній традиції здатна призвести до руйнації національного територіально-політичного цілого. Важливо враховувати специфіку, традиції, звичаї, цінності та соціальні відносини, які склалися протягом тривалого часу при формуванні системи місцевого самоврядування територіальних громад.

Моделеутворюючі системи, які сформувалися в Великобританії, Франції та Німеччині, стали взірцем для інших країн в силу різних обставин. Зокрема, існування колоніальної системи, розвиненої системи прав людини, системи організації та представлення у владі інтересів населення, призвело до формування та розповсюдження цих систем місцевого самоврядування на інші країни, які були залежними і не мали своєї державності. Тому, сьогодні ці моделеутворюючі системи постають прообразом (зразком) для виокремлення когнітивних моделей. Накладання умовної моделі (конструкта) на малодосліджену систему самоврядування надає можливість для визначення адекватності реформаційних заходів та напрямку можливої трансформації традиційної системи.

Втім, в сучасних європейських державах, намітилась тенденція наближення систем самоврядування до єдиної змішаної моделі. Останнім часом країни Європи розвивають нові напрями та форми соціальної координації на місцевому рівні, найсучаснішою стає форма інтегрованих місцевих режимів управління, які є коаліцією місцевих органів влади, приватних та громадських інститутів. Трансформаційні процеси класичних систем, які охопили Європу, а саме: спрощення та зменшення кількості органів місцевої влади, уніфікація територіальних утворень, регіоналізація, конвергенція – збільшення схожості між різними суспільствами, які знаходяться на одній стадії розвитку історії, призведе до втрати власних органічних систем місцевого самоврядування, які притаманні кожній країні, особливо тих, що входять до складу Євросоюзу (ЄС).

Кінець ХХ – початок ХХІ ст. ознаменувався в історії Об'єднаного Королівства рядом суттєвих політичних та муніципальних реформ, які викликали різні суперечливі оцінки серед науковців. Серед вчених та політиків немає згоди навіть в тому, якою мірою муніципальні реформи виступили продовженням попереднього розвитку британського державотворення, а якою – означають розрив спадкоємності.

Великобританія являється політичним та економічним об'єднанням країн Співдружності, яка складається з територій Об'єднаного Королівства, що історично склалися, а саме – Англії, Шотландії, Північної Ірландії і Уельсу. В кожній з цих територіальних утворень існують традиційні відмінності в організації місцевого самоврядування, повноважень місцевої влади, адміністративно-територіального поділу, тому з ціллю забезпечення інтересів регіону до складу британського Кабінету входять державні секретарі у справах Шотландії, Уельсу, Північної Ірландії.

Інституційну структуру муніципальної влади в Великобританії складають три рівні: графства, райони, приходи для сільської місцевості. Кожна з територіальних частин володіє особистими представницькими органами влади, що здійснюють свою діяльність в режимі самоврядування. Всередині графств виділяються міста city, які мають власні органи управління. Статус міст надається окружною радою тим округам, які отримують її по королівській хартії. Кожен орган місцевого управління наділений правом юридичної особи, виконуючи функції муніципальної корпорації. Взаємовідносини між цими рівнями влади розглядаються як партнерські, а не ієрархічні.

На протязі тривалого періоду у Великобританії діяла система державних і суспільних послуг, яка надавалася населенню місцевими органами влади. Органи місцевого самоврядування довгий час зберігали автономію по відношенню до центральної влади в питаннях місцевого розвитку і надання послуг населенню. В 1970-х рр. збитковість муніципальних підприємств стала повсюдною. Відсутність прибутків багатьох підприємств муніципального сектору змусило збільшити фінансування та дотації місцевим органам влади державою. Поступово в країні сформувалося рішення про передачу в приватну власність компаній муніципального сектору.

З середини 1980-х рр. значна частина коштів проходила через локальні органи влади, а кожний десятий житель країни являвся службовцем місцевої адміністрації. Тому регіональна політика стала розглядатися як малоефективна, а до системи місцевого самоврядування стали відноситися як до бюрократизованого і безкорисного механізму, який вирішує тільки виключно особисті технічні задачі [4, с. 124].

Після приходу в 1979 р. консерваторів до влади було прийнято концепцію реформи, суть якої полягала в пнаблизенні до державного управління приватного сектору та крупного капіталу. В 1986 р. в спеціальній доповіді, яка була присвячена проблемам ефективності місцевих органів влади і впливу політичних сил на виконавчу владу, відзначалася необхідність розділення політичних та управлінських функцій на рівні місцевої влади, посилення ролі професійних керівників в системі виконавчих органів влади. Ці пропозиції і лягли в основу Закону «Про місцевий уряд та житло», який посилив тенденцію делегування виконавчих функцій муніципалітетів незалежним від них організаціям.

Суть цієї реформи полягала в тому, що в державне управління і в практику діяльності місцевих органів влади по всій країні запроваджувалися ринкові механізми. Була прийнята програма «Наступні кроки», ціллю якої являлось переведення ряду міністерств і відомств в розряд «виконавчих агентств», керівниками яких ставали управлінці-менеджери. Такі агентства – корпорації були створені і при Міністерстві навколишнього середовища, транспорту та регіонів. Уряд і місцеві органи влади почали впроваджувати «примусову конкуренцію послуг» в економічних і соціальних структурах, функціонуючих в рамках місцевого самоврядування.

Відбулась так звана комерціалізація державного управління, такий процес часто називають науковці «менеджеризм», наслідком чого стало впровадження технологій менеджменту, відпрацьованих в рамках крупних приватних корпоративних структур. Була створена та запроваджена система напівавтономних неурядових організацій – кванго, яка дістала подальший свій розвиток. До їх складу входять представники бізнесу, а також особи делеговані некомерційними організаціями і експерти, більшість з яких виконують консультативні функції, а деякі здійснюють і управлінські завдання, вони фінансуються відповідними міністерствами і підзвітні їм [2, с. 45–47].

Згідно з цією системою, для реалізації програм створювались так звані «Корпорації міського розвитку», до управління яких входили місцеві органи влади та офіційні представники урядових агентств. Така система повинна була сприяти виробленню рішень, які б відповідали місцевим потребам, розвитку взаємодії між різними відомствами і рівнями виконавчої влади. Ця реформа збільшила на місцевому рівні кількість неурядових організацій, контроль за діяльністю яких знаходився тепер не в руках виборчих органів місцевого самоврядування, а рад, які призначалися центральною владою.

Таким чином, уряд, намагаючись ослабити місцеву владу, скорочував фінансування та передавав її функції в приватний сектор. Актом про місцеве управління 1985 р. було спрощено

органи місцевого самоврядування, ліквідована рада Великого Лондону і метрополітенські графства. Частина повноважень передана радам округів та спеціальним адміністративно-територіальним одиницям, урядовим агенціям, склад яких затверджувався відповідним міністерством. Лондон став єдиною в світі столицею в якій не було ані мера, ані місцевої ради.

Ріст числа кванго і передача їм багатьох повноважень місцевого самоврядування дає підстави говорити в британській науковій літературі про «квангократію», яка приходить на зміну самоврядування [4, с. 187]. Діяльність кванго зосереджувалася в масштабах графства, округу, окремого міста або району, але ця територіалізація була довільною, тому сфери діяльності територіальних служб не співпадали один з одним, і не співпадали з адміністративно-територіальним поділом. Тому прийняли рішення щодо уніфікації територіальних сфер діяльності, яка стала формуватися за рахунок створення і укрупнення адміністративних регіонів. Значна частина дотацій Європейського Співтовариства сприяла тому, що напівфіктивна територіальна одиниця почала трансформуватися в самостійний рівень управління. З початку 1990-х рр. в кожному регіоні створюються свої органи управління, які з 1999 р. стали називатися регіональними агенціями розвитку «кванго», що мають свій бюджет і займаються регіональним плануванням, координацією та підтримкою економічного розвитку на території регіону. В подальшому планується створити в регіонах представницькі органи самоврядування – спочатку на основі непрямих, а потім прямих виборів.

Отже, можна констатувати, що в кінці ХХ ст. практично весь муніципальний сектор Великобританії був переведений на ринкові відносини.

Однією з найбільш важливих подій стало створення в 1990-х роках власних регіональних органів влади в історичних частинах країни. Поява Асамблеї в Уельсі, Парламенту в Шотландії та Північній Ірландії означало, що Об'єднане Королівство зачепив процес регіоналізації, який супроводжувався наділенням країн автономними правами з одночасним реформуванням системи самоврядування в кожному із регіонів. Були прийняті акти про місцеве самоврядування для Шотландії і Уельсу.

Спеціальна Комісія з питань місцевого самоврядування, яка була створена в 1992 р., займалася дослідженням доцільності створення унітарних органів місцевого самоврядування в тих частинах Англії, де збереглася дворівнева структура місцевого самоврядування. Перегляд структури місцевого самоврядування в Англії викликав неоднозначні оцінки і активну дискусію, так як уряд хотів запровадити повсюдне створення унітарних органів місцевого самоврядування, щоб уникнути дублювань повноважень і зменшити фінансування місцевих органів влади, а комісія запропонувала зберегти дворівневу систему в більшості регіонів.

В результаті цих перетворень в Англії замість англосаксонської, дворівневої класичної моделі місцевого самоврядування, яка існувала з 1974 р, і залишалась незмінною протягом тривалого часу, була встановлена змішана або гібридна система місцевого самоврядування: в міських муніципальних утвореннях – унітарна, а в сільських залишилась дворівнева. В Шотландії та Уельсі реформа була проведена швидко, в цих регіонах дворівнева система також була спрощена. В результаті цієї муніципальної реформи з 1999 р. загальна кількість органів місцевого самоврядування була скорочена на 79 і складала 442 основних органи місцевого самоврядування в Англії, Шотландії та Уельсі [4, с. 132].

Реформа не торкнулася так званого третього рівня місцевого самоврядування приходів і рад громад в Шотландії та Уельсі. Громадівські органи формально не є органами місцевого самоврядування, оскільки вони не мають статусу юридичної особи і власного бюджету. Основною ціллю даних приходів та рад громад є представництво і вираження власної думки. Самоврядування здійснюється через ради, що обираються жителями громади. Радники, як і всі місцеві органи влади, здійснюють свою діяльність згідно з доктриною «*ultra vires*», заснованою на статуті. Вона полягає в тому, що деякі приходи мають населення менше ніж 200 чоловік, і тому власні ради в них відсутні. Тому всі питання місцевого значення вирішуються сходом населення. Ради приходів не отримують підтримки з державного бюджету і існують виключно за рахунок місцевих податків.

Ці органи місцевого самоврядування, які існують переважно в сільській місцевості, виконують важливу функцію ланки, що зв'язує місцеве населення і органи місцевого самоврядування в графствах і округах. Членів міських рад, окрім Шотландії, де вони обираються на 3 роки, обирають на 4 роки. Ради графств, а також районів Лондона оновлюються повністю. В округах метрополітенських графств 1/3 радників переобираються щорічно. Там, де були створені унітарні органи місцевого самоврядування, порядок проведення виборів встановлюється актами парламенту.

Рада щорічно обирає з числа радників свого голову. В столичних районах і округах метрополітенських графств – це мер, який виконує тільки представницьку функцію, за виключенням лорд-мера Сіті, який очолює місцеву адміністрацію. Ради обираються один раз на рік, створюють комітети, партійні фракції, сумісництво депутатства в декількох представницьких органах допускається, статус радника не сумісний з адміністративною посадою.

Відсутність на місцях призначених зверху чиновників не означає, що місцеве самоврядування вільне від урядового нагляду. Монарх являється єдиним джерелом публічної влади, а міністри контролюють місцеве самоврядування, яке є інструментом національної політики. Існують форми контролю над місцевим самоврядуванням, наприклад, принцип «*inter vires*», який заснований на основі загального права, де органи місцевого самоврядування можуть діяти тільки в межах повноважень, які надані їм центральною владою. Вихід за межі принципу «*ultra vires*», який заснований на основі статутів розглядається, як порушення законодавства. Центральні Департаменти можуть контролювати органи місцевого самоврядування, але статути, як правило, містять тільки норми-принципи, тому статутне регулювання доповнюється міністерським, якому підпорядковуються галузеві служби місцевого самоврядування контролю урядових органів.

Міста, які отримали статус корпорації за королівською хартією, тільки формально можуть робити все, що не заборонено законом. Їх компетенція виводиться не із статутів, а із загального права. В результаті принцип «*ultra vires*» над ними не діє, а суди і міністерства ігнорують особливості компетенції міської влади, які наділені королівським хартіями.

Також у Великобританії був запроваджений інститут «інспектора місцевої адміністрації», відомий як місцевий омбудсмен. Зараз існує п'ять таких омбудсменів: три в Англії і по одному в Шотландії та Уельсі. В його повноваження входить розгляд скарг населення на діяльність органів місцевого самоврядування. Створена та функціонує система інспектування – тимчасова передача повноважень місцевого самоврядування в підпорядкування призначеним із центру чиновникам. Також існують аудиторські перевірки в сфері фінансового витрачання коштів. Аудитори затверджуються державним секретарем за пропозицією місцевих рад.

В Великобританії фінанси органів місцевого самоврядування складають значну частину загальнонаціональної фінансової системи. Починаючи з 1950-х рр. фінансові засоби місцевих органів ростуть в основному за рахунок урядових субсидій. В 2000 р. біля 75 % засобів місцевих бюджетів формуються за рахунок урядових трансфертів, а власні доходи складають 25 %. Все це свідчить про фінансову централізацію і залежності місцевих органів влади від уряду.

Розвиток Європейського Союзу також суттєво вплинув і впливає на місцеве самоврядування Великобританії. Для забезпечення більш сильної колективної підтримки в відносинах з центральними урядом та інститутами Євросоюзу органи місцевого самоврядування об'єднуються в національні та міжнародні асоціації.

Таким чином, в кінці ХХ – на початку ХХІ ст. у Великобританії відбулися суттєві перетворення місцевого самоврядування, які заключаються в зміні та способі виконання місцевою владою своїх безпосередніх функцій. Відбувся перехід органів місцевого самоврядування від надання послуг населенню безпосередньо до виконання своїх функцій з іншими органами. Зміна положення органів місцевого самоврядування змусила місцеві органи влади конкурувати між собою за надання широкого спектру послуг населення. Однією з важливих та суперечливих тенденцій в галузі місцевого самоврядування став ріст неурядових агентств «кванго», які не обираються населенням, а формально входять

в муніципальну систему і здійснюють ряд повноважень на місцевому рівні, але фінансуються державою.

Децентралізація привела до підвищення ефективності діяльності муніципалітетів, з однієї сторони, а з іншої – до зменшення та звуження функцій місцевої влади. Тенденція децентралізації управління обумовлена переходом від управлінської моделі державою до регулюючої. У результаті в Великобританії фактично відбулася трансформація класичної дуалістичної моделі в якісно нову модель місцевого самоврядування – змішану. Тому не варто більше говорити про самоврядування Великобританії, як про систему виключно традиційного місцевого самоврядування, що була характерною для цієї країни на протязі багатьох століть.

Процеси реформування системи місцевого самоврядування, крім Великобританії, торкнулося, і ряду інших країн Західної Європи. Намітилась тенденція зближення класичних моделей самоврядування до єдиного змішаного типу. Горизонтальна модель, яка традиційно була сформована у Франції, також зазнала ряд змін у структурі місцевого самоврядування. Не дивлячись на те, що у Франції довгий час існувала система багаторівневої влади на місцях, традиційно повністю централізована, у 1980-х рр. Франція зробила величезний крок до децентралізації публічної влади. Позитивами у французькому способі реформування місцевої влади були поступовість і комплексність цього процесу.

Система місцевого самоврядування, яка існує зараз у Франції, стала формуватися в період П'ятої Республіки на основі створення публічно-правових установ, які підмінили місцеві представницькі органи. Термін самоврядування не використовується взагалі, замість нього широко застосовується назва «муніципальна влада» або «децентралізація» [6, с. 94].

Велика адміністративна реформа у 1982 р. поклала край тотальному державному керівництву і надала широкі права органам місцевого самоврядування. Законами 1982–1983 рр. було запроваджено встановлення строго визначених правил адміністративного контролю за діями місцевих колективів з боку держави, тобто однакового контролю за рішенням муніципальної, генеральної і окружної рад, причому оцінювалась лише законність рішення, а не доцільність, як це було раніше. Функції виконавчого органу департаменту, як місцевого колективу, перейшли від префекта до голови генеральної ради. Законодавчо закріпився статус округи, адже раніше ця територіальна одиниця вважалася громадським утворенням.

Сьогодні система місцевих органів влади у Франції побудована відповідно до адміністративно-територіального поділу, який був радикально реформований за допомогою прийняття законів про децентралізацію. Складовими частинами територіальної організації став устрій, який формується знизу до верху: комуна, кантон, округ, департамент і регіон. При цьому кантон і округ не мають виборних органів управління та самоврядування, а є територіями, в межах яких діють деякі спеціальні адміністративні органи. Округами управляє супрефект, який призначається зверху. Кантони являють собою історико-географічні одиниці та використовуються, як виборчі округи для виборів до ради департаментів, а іноді у них створюються судові органи – трибунали малої інстанції.

Комуни або громади – основний базовий рівень самоврядування. На цьому рівні відсутні органи державної влади. Органом місцевого самоврядування є муніципальна рада, яка формує виконавчий орган – муніципалітет. Радником муніципальної ради може стати кожен платник податків комуни, але забороняється поєднувати муніципальний мандат з будь-яким іншим. Вибори до муніципальних рад відбуваються раз на 6 років одночасно по всій Франції за мажоритарною системою у два тури.

Рада з числа своїх членів обирає мера, який формує свій апарат; мер одночасно є головою місцевого самоврядування комуни і державним службовцем, а свої повноваження здійснює під подвійним контролем – ради і префекта. Засідання ради проводяться щонайменше один раз на три місяці, засідання скликає мер з власної ініціативи та за потребою. Як державний службовець, мер реєструє акти громадянського стану, є посадовою особою судової поліції, відповідає за

складання списків виборців тощо. Як голова комуни, мер готує сесії ради і виконує її рішення, здійснює управління майном комуни, представляє інтереси комуни в судових органах тощо.

Для того, щоб не поєднувати обов'язки мера та представника державної виконавчої влади, багато функцій державної виконавчої влади з 1983 р. було передано місцевому самоврядуванню. Закон також визначає засоби контролю держави за діяльністю мера. Так, у разі порушення мером своїх повноважень, Міністр внутрішніх справ за поданням префекта може зупинити його діяльність до одного місяця, а Президент своїм указом може відправити мера у відставку.

Другим після комуни рівнем територіального устрою є департамент. В департаменті діє Генеральна Рада, на чолі якої – обраний Радою Голова. В кожний департамент Рада Міністрів за указом Президента призначає Префекта. Департаменти французьких муніципалітетів іменуються дирекціями. Поряд з Радою функціонує і орган державної влади – Префектура. Як представник уряду в департаменті, префект зобов'язаний інформувати уряд про стан справ у департаменті, а також доводити інформацію про політику уряду місцевих органів влади. Префект зобов'язаний контролювати законодавчу, фінансову та іншу діяльність місцевих представницьких органів. У Франції посада мера вважається престижною, так як мери можуть переобиратися на протязі століть, являючись вихідцями з сімей старої місцевої еліти. Для Франції характерно «акумулювання мандатів», мери комун можуть обиратися в вищестоячі представницькі органи, займати одночасно посади в парламенті та уряді. Таким чином, комуна – це лише перший крок до влади.

Департамент, як традиційна основна одиниця адміністративно-територіального поділу Франції для вирішення сучасних економічних і соціальних потреб, виявилася неефективною малопотужною одиницею. Тому в 1982 р. було створено 22 регіони, що охоплюють кілька департаментів. Регіон став основною територіальною одиницею, у рамках якої здійснюються найважливіші соціально-економічні програми розвитку.

Головним представницьким органом у регіоні стала Регіональна Рада, члени якої обираються шляхом загальних і прямих виборів на пропорційній виборчій основі. Функції органу виконавчої влади здійснює голова регіональної ради, який очолює регіональну адміністрацію. Представником центральної влади в регіоні є Префект. Префектом регіону стає той, департамент якого є найбільший. Префект найбільш крупного департаменту в Регіоні являється Префектом всього Регіону.

З розвитком держави і виникненням проблем регіонального розвитку між департаментами і комунами створили нову територіальну одиницю – округи, які не являються територіальним колективом. Не є територіальним колективом і кантон – одиниця, яка служить виборчим і судовим округом.

Характеризуючи місцеве самоврядування у Франції, слід також зазначити, що низка колишніх французьких колоній зберегли державно-правові зв'язки з метрополією, отримавши статус заморських департаментів і територій. Заморські департаменти – це один із видів територіальних колективів Франції зі статусом регіонів, пристосованих до місцевих умов. Також існують заморські території, які мають різний правовий статус, але вони управляються виборними органами на основі своїх статутів.

У результаті реформи 1982 р. суттєво змінилася структура доходів місцевого бюджету. Згідно з Законом про децентралізацію, всі ланки фінансової системи є автономними, але все одно зберігається значна фінансова залежність місцевих органів влади від центрального уряду. Найбільша частка внутрішніх доходів 45–50 % надходить у бюджети комун і лише 38% – у бюджети департаментів. Розміри місцевих податків встановлюються місцевими органами влади, але базова ставка встановлюється державою. Досить вагомую частку надходжень до місцевих бюджетів складають державні дотації [5, с. 143].

Отже, вся система місцевого і регіонального управління у Франції ґрунтується на поєднанні державного управління та місцевого самоврядування. Централізація, яка була притаманна Франції довгий період, зникла, але суттєва риса цієї моделі, яка полягає у тому, що система місцевого самоврядування є інтегральною складовою формальної структури держави, залишається. Процеси децентралізації публічної влади та прийняття Закону про децентралізацію

змінити систему місцевого самоврядування Франції. Місцеві органи влади стали більш незалежними від держави, і контроль здійснюється тепер в юридичній формі, надаючи їм більш широкі повноваження. Створення нових адміністративних одиниць регіону та округу дозволяє краще виконувати соціально-економічні програми розвитку та надавати послуги населенню.

В багатьох західноєвропейських країнах романо-германська система права випробувала на собі вплив французької системи. Прийнято вважати, що наполеонівські війни вплинули на різні регіони Європи, інтегровані шляхом завоювання в єдину імперію. Утворені з часом ідеї унітарної державної влади застосовувались різними країнами на протязі ХХ ст. Однак вплив французької системи не був абсолютним по всій території, що визначає диференціацію між романською та германською моделлю місцевого самоврядування. Тому в Німеччині сформувалась змішана система місцевого самоврядування, де фактично діє дворівнева система управління – федеративна та земельна. Німеччина являючись федеративною державою, належить до тих країн, де горизонтальна диференціація влади поєднується з вертикальним поділом публічної влади між федерацією та її суб'єктами – землями. Принцип самоврядування відноситься до найбільш дрібних державно-територіальних одиниць – комун і їх об'єднанням – районам і округам. Саме комуна виступає в якості важливого елемента управління, яке в силу своєї специфіки розуміється як комунальне самоврядування.

Федеративний державний лад має тривалу конституційну традицію, Німеччина належить до класичних країн з федеральною державністю. На початку 1970-х рр. процеси реформування системи місцевого самоврядування торкнулися і Німеччини, в результаті, якої проведена територіальна реформа, де багато громад і округів було об'єднано з метою створення ефективнішої інфраструктури. Згодом відбулася структурна реформа з метою делегування громадам деяких повноважень, що раніше вирішувалися державою.

Об'єднання Німеччини спричинило ряд заходів щодо приєднання нових земель НДР. Особливістю перехідного періоду в Німеччині було первинне збереження старих структур НДР на комунальному рівні. Водночас всі вищестоячі рівні були реформовані або ліквідовані. В 1990 р. Народне Зібрання НДР прийняло Закон про самоврядування в громадах та земельних округах. На основі нових норм пройшли вибори в органи місцевого самоврядування. Особливістю нового закону, крім закріплення за комунами права на місцеве самоврядування, було надзвичайно докладне перерахування компетенцій органів місцевого самоврядування, багато в чому вже відповідних повноваженням громад в старих землях. Були передбачені представницькі органи – ради, що обиралися на 4 роки. Закон призначав прямі вибори бургомистра, визначав його компетенції, а також – компетенції ради та встановлював контрольні механізми.

Округи отримали дуже широкі права, виконуючи одночасно завдання і держави, і місцевого самоврядування. Зміни на комунальному рівні відбувалися в умовах стрімкої трансформації політичної системи. У перехідний період 1989 р. разом з органами управління НДР на всіх рівнях вже діяли круглі столи, в яких брали участь і представники опозиції. Головним чинником побудови нової системи місцевого самоврядування стала фінансова допомога старих земель новим. Фахівці з старих земель сприяли побудові самої системи управління комунами та навчання персоналу.

Істотно трансформувалися завдання місцевого самоврядування в НДР, змінилася структура адміністративних органів на місцевому рівні, зменшилися апарати управління, адже громади самі повинні були розпоряджатися своїми фінансами. Була проведена адміністративно-територіальна реформа, в результаті якої замість 189 було створено 87 районів, що дозволило скоротити число чиновників. У малих громадах управлінські функції почали виконуватися на громадських засадах. Були прийняті комунальні конституції – рамкові земельні закони про місцеве самоврядування. Цим в основному був завершений процес «вирівнювання» комун в нових і старих землях.

Сьогодні в Німеччині органи місцевого самоврядування і місцевого управління мають деякі відмінності. Тут фактично діє дворівнева система управління – федеративна і земельна. Комуни являються невід'ємною частиною земель, а комунальне право виступає в якості виключної компетенції земельного законодавства. Інститут місцевого самоврядування

розглядається в сучасній Німеччині як один із елементів демократії. Основний Закон ФРН не містить детального положення, яке регулює місцеве самоврядування і місцеве управління. В ст. 28 регламентується лише те, що в громадах і округах на основі всезагальних і прямих виборів при таємному голосуванні повинні створюватися представницькі органи.

Таким чином, громадам і об'єднанням громад надається право на самоврядування в питаннях місцевого господарства. Такі ж формулювання закріплюються і в конституціях земель. Специфіка комунальної системи Німеччини полягає у великій кількості рівнів управління при відсутності єдиної системи місцевого самоврядування та місцевого управління. В кожній землі є індивідуальні особливості організації місцевої влади, хоча у всіх землях, за виключенням міст-земель, які є одночасно землями і громадами, функціонують округи: громадівські, місцеві і сільські. В окремих землях зустрічаються більш крупні громадівські союзи, це райони Баварії, земельні союзи в Північному Рейні-Вестфалії.

Муніципальна асиметрія тягне за собою поділ місцевих повноважень, які діляться на три групи – добровільні, обов'язкові та делеговані; на добровільні у муніципалітетів не вистачає коштів, тому більшість виконують обов'язкові та делеговані. Громада виконує на своїй території під свою відповідальність всі адміністративні функції, за виключенням тих випадків, коли законом виконання цих функцій доручено іншим структурам управління.

Доцільність і прибутковість своїх дій кожна громада визначає самостійно. Без достатнього фінансування місцеве самоврядування існувати не може, тому Основний Закон і земельні конституції містять фінансові гарантії по відношенню до громад та районів. Типовими джерелами доходів для громад являються податки та збори, зноси, відрахування, державні асигнування, кредити та ін. Але цих коштів недостатньо, багато громад скаржаться на нестачу коштів [8, с. 68–74]. Ця проблема завжди гостро стояла у Німеччині, дискусії про належне фінансове забезпечення громад не припиняються й досі, тому що їхніх коштів не вистачає на покриття фінансових потреб. Тому громади отримують від федерацій і земель частку від прибуткового податку. Крім того, сюди належать відрахування у межах фінансової угоди про розподіл коштів, які окремо регулюються у кожній землі.

В Конституції земель закріплено поняття місцевого самоврядування. Сила земель виражається в адміністративному управлінні і в участі в законодавчій діяльності федерації через бундесрат. Землі відповідають за своє внутрішнє адміністративне управління і за реалізацію федерального права під свою відповідальність за дорученням федерації. Кожна земля має в столиці своє представництво на чолі Уповноваженого Землі при федерації. В кожній землі цей уповноважений входить до складу уряду в ранзі міністру і являється земельним міністром у справах федерації.

Базова структура місцевого управління включає: федеральну владу, 16 земель, округи, райони і міста, громади, об'єднання громад. Землі наділені правом вирішувати більшість внутрішніх питань. В шести найбільших землях Західної Німеччини адміністративні функції децентралізовані і передані адміністративним районам. Районне зібрання обирає главу адміністрації району – ландрата строком на 4–6 років. В громадах обирається бургомістр строком на 8–12 років [7, с. 30–38].

Сьогодні місцеве самоврядування входить в компетенцію земель, тому моделі місцевого самоврядування в залежності від зони окупації різняться між собою. В колишній британській зоні використовується модель «рада – найманий менеджер», тобто представницький орган обирається населенням, а виконавчим органом являється колективна магістратура, яка обирається радою. Важливі питання вирішуються колегіально, а бургомістр виконує організаційну роботу. В колишній американській зоні використовується модель «Рада – обраний населенням мер». Вони складають єдину колегію, де провідна роль належить раді. В колишній французькій зоні – «рада – обраний нею бургомістр», бургомістр володіє значними повноваженнями. В Нижній Саксонії рада обирає Директора громади і виконавчий комітет [3, с. 421].

Місцеве самоврядування має характер змішаного типу, тому виділяють чотири основних типи устрою громад: магістратний, бургомістерський, північногерманський та південногерманський. Для південногерманського типу характерні сильні позиції бургомистра, які

знаходять прояв в його функціях. Бургомістр в одній особі являється: головою ради і всіх її комітетів з правом вирішального голосу, він одноосібно керує підвладною йому адміністрацією, він – офіційний представник громади. Рада громади і бургомістр обираються виключно населенням.

Для північногерманського типу громадівського устрою характерні сильні позиції ради і відносно слабкі позиції голови адміністрації, які в принципі являються лише інструментом ради та його більшості. Голова Ради обирається з числа його членів і має титул бургомістра. Голови комітетів також обираються з числа членів Ради. Бургомістр працює на громадських засадах, отримуючи за це винагороду. Адміністрацією керує директор громади, який має посадові повноваження і отримує за це фіксований оклад. Він обирається радою і в будь-який час може бути звільнений з посади. Офіційним представником громади є бургомістр, повсякденною діяльністю з правом юридичної особи керує шеф адміністрації.

В Німеччині в кожній землі існує: з'їзд міст, який стосується міст не районного підпорядкування, Союз міст та громад, для муніципалітетів районного підпорядкування і З'їзд районів. Загально федеральними об'єднаннями є Німецький союз міст та громад і Німецький з'їзд районів. Також в Німеччині діє центр питань удосконалення місцевого самоврядування, який фінансується за рахунок відрахувань комун. Це являється прикладом саморегулювання діяльності комун [1, с. 153–155].

Сьогодні в Німеччині також обговорюються процеси реформування місцевого самоврядування, зменшення кількості місцевих громад. В даний час увага зосереджена на внутрішній організації громад, що надихнули модною нині ідеєю нового суспільного управління New Public Management, багато громад роблять спроби впровадити нову систему управління в свою адміністративну діяльність [8, с. 68–74].

Мова йде про те, щоб провести лінію розмежування між політичними і адміністративними функціями, поклавши на адміністративні одиниці комунального управління право самостійно використовувати необхідні ресурси і відповідати за це. Таким чином, муніципальні або районні ради повинні займатися постановкою завдань, надавати відповідні засоби і постійно контролювати результати. В рамках поставлених завдань на відповідні адміністративні одиниці покладається повна відповідальність за цільове і ефективне використання матеріальних і людських ресурсів, що надаються їм. При цьому повинні вступати в дію стимулюючі конкурентні принципи.

Отже, комунальне самоврядування, як символ громадської свободи, має в Німеччині давню традицію, яка відображена і в Основному законі країни. Всі справи місцевої громади жителі мають право регулювати у межах законів під свою власну відповідальність. Тому жителі Німеччини ідентифікують себе більше з громадою, ніж з державою, і в комунальній сфері вони мають зовсім інші можливості для дій, ніж на державному рівні. Таким чином, громадівське самоврядування служить демократії і забезпечує рішення проблем більш вигідне громадянам ніж би це робила держава.

Таким чином, трансформаційні процеси, які охопили країни Європи, привели до укрупнення муніципальних утворень, посилилася уніфікація інституціональних основ місцевої влади, інтеграція місцевих органів влади в державний механізм та їх політизація.

Втім, повсюдні декларації децентралізації та розвитку локальної демократії вносять позитивні корективи в розвиток систем місцевого самоврядування, стримуючи швидкість уніфікації та надаючи можливості місцевим культурам інтерпретувати уніфіковані стандарти, адаптуватися до нових умов. Тенденція до зближення і формування нової правової системи через формування загальноєвропейського права, що має наднаціональний характер, призвела до інкорпорації уніфікованих норм та стандартів в національні правові системи держав-учасників ЄС (наприклад, стандарти урбанізації). Це демонструє динаміку систем самоврядування, які, орієнтуючись на впровадження найефективніших моделей самоврядування, виявилися залученими до складного процесу природної конвергенції та інституційної уніфікації, при одночасному втрачанні самобутності та оригінальності.

Список використаних джерел

1. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии / К.К. Баранова. – М.: Дело и сервис, 2000. – 240с.
2. Великобритания: эпоха реформ / Под ред. Ал. А. Громыко – М.: Издательство «Весь Мир», 2007. – 536 с.
3. Колосов В.А., Мироненко Н.С. Геополитика и политическая география / В.А. Колосов, Н.С. Мироненко. – М.: Аспект Пресс, 2001. – 479 с.
4. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): / Под общей редакцией В.В. Еремяна. – М.: Академический проект; Фонд «Мир», 2006. – 752 с.
5. Полях Л. Визначення і розмежування повноважень між органами держави і місцевого самоврядування: досвід романської Європи / Л. Полях // Людина і політика. – 2002. – № 2. – С. 139-149.
6. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления / О.М. Рой. – СПб.: Питер, 2006. – 336 с.
7. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А.И. Черкасов // Ин-т гос-ва и права РАН. – М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. – 160 с.
8. Элерс Д. Местное самоуправление в Германии / Д. Элерс // Государство и право. – 2002. – №3. – С. 68–74.

References

1. Baranova K.K. Biudzhetniy federalyzm y mestnoe samoupravlenye v Hermanyy / K.K. Baranova. – M.: Delo y servys, 2000. – 240s.
2. Velykobyrtanyia: epokha reform / Pod red. Al. A. Hromyko – M.: Yzdatelstvo «Ves Myr», 2007. – 536 s.
3. Kolosov V.A., Myronenko N.S. Neopolytyka y polytycheskaiia heohrafyia / V.A. Kolosov, N.S. Myronenko. – M.: Aspekt Press, 2001. – 479 s.
4. Munitsypalnoe pravo zarubezhnykh stran (sravnytelno-pravovoi analiz): / Pod obshchei redaktsyei V.V. Eremiana. – M.: Akademycheskyi proekt; Fond «Myr», 2006. – 752 s.
5. Poliakh L. Vyznachennia i rozmezhuvannia povnovazhen mizh orhanamy derzhavy i mistsevoho samovriaduvannia: dosvid romanskoii Yevropy / L. Poliakh // Liudyna i polityka. – 2002. – № 2. – S. 139-149.
6. Roi O.M. Systema hosudarstvennoho y munitsypalnoho upravlenyia / O.M. Roi. – SPb.: Pyter, 2006. – 336 s.
7. Cherkasov A.Y. Sravnytelnoe mestnoe upravlenye: teoryia y praktyka / A.Y. Cherkasov // Yn-t hos-va y prava RAN. – M.: FORUM-YNFRA-M, 1998. – 160 s.
8. Elers D. Mestnoe samoupravlenye v Hermanyy / D. Elers // Hosudarstvo y pravo. – 2002. – № 3. – S. 68-74.

Малиновський В.Я.,
доктор політичних наук, професор,
професор кафедри політології та
державного управління Східноєвропейського
національного університету імені Лесі Українки
(Україна, Луцьк), valentyn.volyn@gmail.com

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ І ЗАСТЕРЕЖЕННЯ

У статті показана нинішня модель територіальної організації публічної влади та місцевого самоврядування в Україні та її основні недоліки. Проаналізовано підходи щодо децентралізації влади, зокрема відповідні зміни до Конституції України. У контексті європейського досвіду запропоновано авторський проект децентралізації, в якому підкреслюється необхідність проведення широкої політичної децентралізації як альтернативи федералізації з формуванням спроможної територіальної громади як основного елемента локальної демократії. Створення територіальних громад повинно відбуватися на основі соціально-економічної моделі з урахуванням політичного, адміністративного, економічного та демографічного принципів. Водночас необхідно забезпечити чіткий розподіл повноважень між органами державної влади, органами місцевого та регіонального самоврядування. Це дозволить оптимізувати систему публічного управління на території області та району, підвищити її ефективність, усунути двовладдя та конкурентну боротьбу між державною та муніципальною системами влади.

Ключові слова: децентралізація, територіальна організація влади, територіальна громада, орган місцевого самоврядування, орган регіонального самоврядування, префект.

Malynovskiy V.Ya.
Doctor of Political Sciences, Professor,
Professor of Department of Political
Science and Public administration,
Lesya Ukrainka Eastern European National University,
(Ukraine, Lutsk), valentyn.volyn@gmail.com

Decentralization of power in Ukraine: conceptual approaches and warnings

The article shows the current model of territorial organization of public authorities and local governments in Ukraine and its main drawbacks. The approaches to decentralize power, including appropriate amendments to the Constitution of Ukraine. In the context of European experience, proposed architectural design of decentralization, in particular, the need for a broad political decentralization as an alternative to federalism capable of forming a territorial community as a key element of local democracy. Creation of local communities should be based on socio-economic model, taking into account the political, administrative, economic and demographic principles. However, should ensure a clear division of responsibilities between public authorities, local and regional self-government. This will optimize the system of public administration in the region and the district, increase its efficiency and eliminate dual power and competitive struggle between public and municipal power system.

Key words: decentralization, territorial organization authorities, local community, local government, the regional government, the prefect.

Малиновский В.Я.,
доктор политических наук, профессор,
профессор кафедры политологии и государственного
управления Восточноевропейского национального
университета имени Леси Украинки
(Украина, Луцк), valentyu.volyn@gmail.com

**Децентрализация власти в Украине:
концептуальные подходы и предостережения**

В статье показана нынешняя модель территориальной организации публичной власти и местного самоуправления в Украине и ее основные недостатки. Проанализированы подходы к децентрализации власти, в частности соответствующие изменения в Конституцию Украины. В контексте европейского опыта, предложен авторский проект децентрализации, в частности, необходимость проведения широкой политической децентрализации как альтернативы федерализации с формированием способной территориальной общины как основного элемента локальной демократии. Создание территориальных общин должно происходить на основе социально-экономической модели с учетом политического, административного, экономического и демографического принципов. В то же время необходимо обеспечить четкое распределение полномочий между органами государственной власти, органами местного и регионального самоуправления. Это позволит оптимизировать систему публичного управления на территории области и района, повысить ее эффективность, устранить двоевластие и конкурентную борьбу между государственной и муниципальной системами власти.

Ключевые слова: децентрализация, территориальная организация власти, территориальная община, орган местного самоуправления, орган самоуправления, префект.

Побудова в Україні громадянського суспільства, демократичної, соціальної, правової держави з верховенством права, пріоритетом прав людини, поділом влади супроводжується становленням і розвитком місцевого самоврядування. Подібний шлях пройшло багато демократичних країн світу. Зокрема ті європейські країни, які успішно здійснили адміністративно-територіальні реформи і зміцнили місцеве самоврядування, змогли досягти збалансованого та високого рівня соціально-економічного й культурного розвитку територій, утвердження громадянського суспільства.

Однак в Україні, на відміну від країн – нових членів ЄС, зазначений процес з тих чи інших причин постійно гальмується. Більше того, за 24 роки незалежності так і не вдалося повністю зруйнувати централізовану систему державної влади, успадковану з радянських часів, котра перетворилася на гальмо суспільного розвитку. Система місцевого самоврядування так і не стала дієвим інститутом публічної влади, на сьогодні вона не задовольняє потреб суспільства.

Зручна для чиновництва вертикальна система управління регіонами з жорсткою структурою ієрархії і субординації є неефективною, затратною та такою, що створює суттєві перешкоди для вивільнення суспільної енергії, забезпечення свободи у прийнятті рішень на всіх територіальних рівнях. Відсутнє регіональне самоврядування як невід'ємний політичний інститут регіонального розвитку та управління. Неповноцінне самоврядування на регіональному та субрегіональному територіальному рівнях (відсутність власних виконавчих органів в обласних і районних радах), унаслідок чого закон зобов'язує ці ради делегувати значну частину своїх повноважень місцевим державним адміністраціям. Такий стан фактично позбавляє ці органи реального впливу на реалізацію регіональної політики. Переважну більшість владних повноважень віднесено до компетенції місцевих державних адміністрацій, що прямо суперечить засадничому принципу європейського врядування – субсидіарності. Законодавчий порядок формування місцевих бюджетів та їх казначейського обслуговування спричиняє адміністративне втручання органів виконавчої влади у сферу компетенції місцевого самоврядування.

На наше переконання, така архаїчна політико-територіальна модель, аналогів якої не залишилося на теренах ЄС, стала однією з ключових причин зростання сепаратистських рухів в Україні, про що йдеться у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.: «Розвиваються в основному обласні центри, а шахтарські та сільські території занепадають. Наслідком зазначених тенденцій є значне розшарування населення за рівнем доходів, безробіття, соціальне невдоволення мешканців регіонів, створення підґрунтя для проявів сепаратизму». Трагічні події в Криму та Донбасі наочно показали, що вона виявилася неспроможною забезпечити стабільність відносин між центром і регіонами – основу збереження цілісності держави, динамічного регіонального розвитку: «Події, що відбулися з початку 2014 р. на території півострова Крим та у південно-східних регіонах України, є наслідком прорахунків та недоліків державної внутрішньої та зовнішньої політики, в тому числі політики регіонального розвитку» [1].

Існуюча недосконала модель територіальної організації влади є гальмом для проведення інших структурних реформ, зокрема медичної, освітньої, бюджетної. Так формування госпітальних округів, як основи організації реформованої системи охорони здоров'я, потребує укрупнення районів, а шкільних округів – укрупнення громад. Тому подальше зволікання з проведенням комплексних реформ у сфері територіальної організації публічної влади та місцевого самоврядування й надалі становитиме потенційну загрозу територіальній цілісності України. Фактично, вже не залишилося часу на зволікання, адже в епоху інформаційного суспільства кожен день бездіяльності обертається незворотними процесами скочування на периферію світового розвитку.

Приймаючи стратегічне рішення, Україна має зробити непростий вибір подальшого розвитку – створити таку систему територіальної організації влади, яка б:

- а) відповідала демократичним стандартам;
- б) не стимулювала сепаратистських тенденцій.

Складність трансформаційних процесів у нашій країні пояснюється суттєвими відмінностями суспільно-політичних і економічних умов від західноєвропейських, де модернізаційні процеси здійснюються в умовах сформованих націй та існування громадянського суспільства (Civil Society) – реально функціонуючих на регіональному та місцевому рівнях інститутів демократії (потужних партійних структур і реального місцевого самоврядування). Україна ж змушена вирішувати всі вище перераховані завдання одночасно, з урахуванням серйозних регіональних відмінностей, та ситуації на Донбасі. Такі вихідні умови вимагають застосування нетрадиційних засобів досягнення мети.

Наскільки складним є це завдання показує не тільки вітчизняний досвід, а й сусідньої Росії, який показав, що процес децентралізації не обов'язково супроводжується формуванням на місцях систем демократичного контролю над діяльністю регіональної та місцевої влади. Більше того, втрата центром контролю над регіонами нерідко призводила до встановлення там недемократичних форм управління [6]. Та й український досвід дає підстави для певного сумніву в абсолютному копіюванні західних взірців територіально-адміністративного облаштування, адже схожі з російськими проблеми траплялися й у нашій практиці модернізації територіальної організації влади (приклад – Автономна Республіка Крим першої половини 1990-х років).

Зокрема, суттєвою національною проблемою залишається пасивність населення в реалізації своїх демократичних прав на місцевому рівні, а також маловпливовість партійних організацій (деякі партії так і залишилися представниками не суспільних верств, а своїх бізнесово-кланових, корпоративних інтересів чи власних політичних амбіцій), що зводить нанівець можливість дієвого демократичного контролю за владою.

Зважаючи на це, не випадково українська політична еліта досить обережно ставиться до реформування на регіональному та місцевому рівнях, виходячи, найперше із відсутності у нас повноцінного громадянського суспільства. Такі дії можна пояснити серйозним побоюванням щодо:

- а) зниження ефективності публічного управління;

б) територіальної дезінтеграції та активізації неконтрольованих центрів тенденцій.

Слід наголосити, що основні недоліки української моделі місцевого самоврядування зосереджені в її конституційній основі, зокрема в правовій та фінансово-матеріальній площинах, а також архаїчній моделі територіального устрою. Конституція України, визначаючи право територіальних громад здійснювати місцеве самоврядування через сільські, селищні та міські ради та їхні виконавчі органи, водночас, позбавила можливості мати свої власні виконавчі органи районні та обласні ради, хоч і визнала їх органами місцевого самоврядування (далі – ОМС), що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Тобто, всупереч міжнародній політико-правовій практиці та основним документам, що регулюють функціонування місцевого самоврядування, насамперед Європейській хартії місцевого самоврядування, ОМС на обласному та районному рівнях не мають своїх виконавчих органів. Відповідно вони зобов'язані делегувати це право місцевим державним адміністраціям з метою забезпечення інтересів населення відповідних територій. Особливістю української моделі регіональної влади є те, що місцеві держадміністрації створюються й діють не з метою здійснення контрольно-наглядових функцій щодо законності діяльності ОМС, як у європейських державах, а перебирають на себе основний обсяг повноважень з управління відповідними територіями. В результаті на субрегіональному (районному) та регіональному (обласному) рівнях публічне управління здійснюється не ОМС, а районними та обласними державними адміністраціями, що ставить під сумнів саме існування місцевого самоврядування на цих рівнях. Звідси – невиправдано широкі повноваження місцевих держадміністрацій, результатом чого є фактичне привласнення державою більшості за своєю природою самоврядних повноважень. Крім того, узаконена практика делегованих повноважень дає можливість виконавчій владі тримати місцеве самоврядування під постійним контролем, адже саме від її рішень залежить розподіл місцевих ресурсів та наявності в регіоні інфраструктури. Фактично існуюча система публічної влади на обласному та районному рівнях реалізується через систему політичного та економічного двовладдя. Ускладнює ситуацію відсутність ефективної системи стримувань і противаг між органами виконавчої влади і ОМС, що перманентно призводить до конфліктних ситуацій між ними.

Функціонування ОМС у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання якісних та доступних публічних послуг. При цьому найбільше соціально-економічних проблем зосереджено на базовому рівні – селі, селищі, малому місті. Переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати навіть власні повноваження ОМС, не кажучи вже про якість та доступність базових послуг: освіти, охорони здоров'я, культури. У більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні найнеобхідніші об'єкти інфраструктури (аптеки, відділення зв'язку, об'єкти торгівлі, дороги). У сільських радах практично відсутні обслуговуючі кооперативи та комунальні підприємства з благоустрою, вивезення сміття, ремонту доріг. У результаті цього, рівень життя у селі кардинально відрізняється від міського, що призводить до прискореної депопуляції малих сіл.

З метою кардинальної зміни балансу влад, 1 квітня 2014 р. була прийнята Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4]. У цьому документі передбачається децентралізація державної влади з посиленням ролі місцевого самоврядування. Децентралізація та реформа державного управління є однією з реформ, визначених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020». У ній метою політики у сфері децентралізації визначено «відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування» [11].

3 липня 2014 р. Верховна Рада України включила запропонований Президентом України П. Порошенком проект закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» до порядку денного пленарних засідань парламенту, а 31 серпня 2015 р. парламент прийняв у першому читанні ці зміни. Цим законопроектом передбачено скасування інституту місцевих державних адміністрацій та запровадження інституту представників Президента України на місцях: «У регіонах і районах діють представники Президента України. Представники Президента України в регіонах координують діяльність представників Президента України в районах. Представники Президента України призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України.

Представники Президента України на відповідній території:

- 1) здійснюють нагляд за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади;
- 2) координують взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

Представники Президента України при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, підзвітні та підконтрольні йому» (ч. 1–3, 4 ст. 107) [7].

Оцінюючи цей законопроект, більшість аналітиків критично висловилися щодо його змісту, адже запропонований дещо раніше проект Кабінету Міністрів України був більш збалансований і політично виважений, виходячи з існуючої форми державного правління. Зокрема, у ньому пропонувалося запровадження на рівні регіонів та районів «державних представництв», які мали призначатися Урядом.

Натомість, у президентському варіанті прослідковується очевидна його суперечність з існуючою в Україні формою державного правління. Той факт, що представники Президента України «координують взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади», означатиме, що вони практично керуватимуть територіальними органами всіх міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. При тому, що останні входять до системи виконавчої влади, а вищим органом у цій системі є Кабінет Міністрів. Відповідно він сприятиме відродженню давньої хвороби української системи виконавчої влади – дуалізму. Крім того, посилення президентської вертикалі влади на місцях очевидно суперечитиме засадничому принципу реформування – децентралізації державної влади.

На підтвердження сказаного зазначимо, що запропонований Президентом варіант кардинально відрізняється від європейської практики, де функцію представництва держави в регіонах здійснюють виключно представники уряду. Для прикладу наведемо відповідні конституційні положення:

«Представником Ради Міністрів у воєводстві є воєвода. Порядок призначення і відкликання, а також сфера діяльності воєвод визначаються законом» (ст. 152 Конституції Республіки Польща від 2 липня 1997 р.) [3];

«У територіальних колективах Республіки представник держави, який представляє кожного з членів уряду, відповідальний за забезпечення національних інтересів, адміністративний контроль і дотримання законів» (ч. 6 ст. 72 Конституції Французької Республіки від 4 жовтня 1958 р.) [2, с. 47–48];

«1. Уряд призначає по одному префекту в кожному повіті та в муніципії Бухарест.

2. Префект є представником уряду на місцевому рівні і керує децентралізованими публічними службами міністерств та інших центральних органів в адміністративно-територіальних одиницях (ч. 1, 2 ст. 122 Конституції Румунії від 21 листопада 1991 р.) [12].

Зважаючи на сказане, можна зазначити, що одноособове призначення Президентом України його представників у областях та районах і встановлення їхньої відповідальності лише перед Главою держави:

- 1) суперечить парламентсько-президентській формі державного правління, за якої головна роль у здійсненні виконавчої влади належить уряду, сформованого парламентом;
- 2) значно розширює повноваження Президента, зокрема щодо територіальних органів

міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, невластиві за такої форми державного правління. Повноваження Президента мають бути зосереджені на вирішенні загальнонаціональних питань;

3) через відсутність політико-правових засобів впливу на представників Президента з боку Кабінету Міністрів України, Уряд втрачає дієві механізми здійснення державного управління в регіонах та субрегіонах;

4) відроджує негативне явище, притаманне змішаній формі державного правління, – дуалізм виконавчої влади, оскільки знову поряд з урядовим з'являється ще один – президентський центр у сфері виконавчої влади.

Зауважимо, що інститут представників Президента України не є новацією для українського конституціоналізму та практики державного управління. Такий інститут було запроваджено у 1992 р. Законом України «Про Представника Президента України» [10], коли виникла необхідність у демонтажі радянської моделі організації публічної влади на місцях та запровадження на її місці системи органів виконавчої влади. Цей закон установлював, що представник Президента України є главою місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві та Севастополі, районі, районах міст Києва та Севастополя (ст. 1). Представники Президента України призначалися (після погодження їхніх кандидатур із відповідними радами народних депутатів) на посади та звільнялися з посад Президентом України та підпорядковувалися йому (ст. 2).

Одночасно з держадміністраціями на обласному та районному рівнях діяли представницькі органи влади – обласні та районні ради. При цьому виконавчі органи цих рад були ліквідовані. Унаслідок того, що серед функцій представників Президента виокремлювалися захист державних інтересів України, забезпечення законності, прав і свобод громадян на відповідній території (ст. 4), закон наділяв їх широкими повноваженнями, у тому числі, виконавчих органів обласних і районних рад) (ст. 7, 9).

Така структура владної побудови на місцях була не зовсім ефективною у зв'язку з одночасним існуванням нової інституції – представництва Президента України та рад народних депутатів, обраних ще в період існування іншої держави. Унаслідок цього, настав так званий «період двовладдя» в областях та районах. У регіонах, де ці дві керівні посади займали представники чи прихильники протилежних політичних сил, виникало протистояння, що нерідко набирало форм відкритої боротьби за верховенство на відповідних територіях. Такий стан українською негативно позначився на соціально-економічному розвитку відповідних районів, областей.

На жаль, Конституція України 1996 р. хоча й не передбачала існування інституту представників Президента України в областях і районах (його змінив інститут місцевих державних адміністрацій, голів яких призначав Президент України за поданням Кабінету Міністрів України), однак суттєво не змінила цю недосконалу модель публічної влади на регіональному та субрегіональному рівнях. Хоча з прийняттям Основного Закону місцеве самоврядування отримало конституційний статус, стало однією із засад конституційного ладу нашої держави, однак, через відсутність власних виконавчих органів, представницькі органи (обласні, районні ради) змушені делегувати здійснення виконавчо-розпорядчих функцій районним та обласним місцевим державним адміністраціям з метою забезпечення інтересів населення відповідних територій. Узаконена практика делегованих повноважень дає можливість виконавчій владі тримати місцеве самоврядування під постійним контролем, адже саме від її рішень залежить розподіл місцевих ресурсів та наявності в регіоні інфраструктури.

З іншого боку, місцеві держадміністрації й надалі залишаються носіями подвійної відповідальності (перед Президентом України та Урядом, а також перед місцевою територіальною громадою). При цьому в голів цих адміністрацій відсутні безпосередні правові механізми контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, реального впливу на них, навіть у разі грубого порушення Конституції та законів України. Такий функціональний дуалізм місцевих держадміністрацій, коли під час прийняття управлінських рішень потрібно враховувати як інтереси держави, так й інтереси територіальних громад, значно ускладнює оптимальне виконання конституційно визначених повноважень.

Відповідно, вносячи поправки до Конституції, слід урахувати зазначені недоліки та сформувати владну модель на регіональному та субрегіональному рівнях співвідносно системам публічної адміністрації країн ЄС. Слід відкинути притаманний попереднім етапам українського реформування підхід «перетягування владного канату», а виходити виключно із загальнонаціонального інтересу.

Найважливішим політичним питанням у відносинах по осі «центр – регіони» є розподіл влади по вертикалі та горизонталі. Виходячи з концепції сумісності інтересів, на регіональному рівні, де співіснують державний та муніципальний органи управління, необхідно провести децентралізацію політичної влади. Для цього необхідно надати регіонам якнайширших повноважень з вивільненням центральних органів державної влади від розв'язання регіональних проблем, що, у свою чергу, прискорить процес державних перетворень.

Зазначений процес спонукає до формування принципово нового інституту муніципальної влади – регіонального самоврядування та відповідного механізму стримувань і противаг між центральною та регіональною владами. Органи регіонального самоврядування (далі – ОРС) повинні опікуватися розробленням і реалізацією програм регіонального розвитку, питаннями інвестиційної привабливості регіону, розвитку транспортної інфраструктури, а також питаннями вищої освіти, спеціалізованого медичного обслуговування, культури. Регіональне самоврядування пропонується запровадити на рівні району та області.

На субрегіональному рівні доцільно ліквідувати районні державні адміністрації як органи державної виконавчої влади, натомість усю владу слід зосередити в ОРС – районній раді з виконавчим органом ради. Утворити орган префекторального типу (інститут субпрефекта району), підпорядкованого Кабінету Міністрів України. До його компетенції віднести:

- а) контрольно-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах відповідних районів за дотриманням ОМС і їхніми посадовими особами Конституції та законів України;
- б) координацію діяльності органів міністерств й інших центральних органів виконавчої влади в районах.

На регіональному рівні доцільно ліквідувати обласні державні адміністрації як органи державної виконавчої влади, натомість усю владу слід зосередити в ОРС – обласній раді з виконавчим органом облради. Запровадити орган префекторального типу (інститут префекта області), підпорядкованого Кабінету Міністрів України. До його компетенції віднести:

- а) контрольно-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах відповідних областей за дотриманням обласною та районними радами та їхніми посадовими особами Конституції й законів України;
- б) координацію діяльності органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в областях.

При цьому зазначимо, що на відміну від попередніх спроб адміністративно-територіального реформування, нинішній етап буде набагато складнішим. Адже він проходитиме у найбільш складний період новітньої історії України – тимчасової окупації Криму та замороженого військово-політичного конфлікту на Донбасі. Відповідно, він вимагатиме суттєвої корекції попередніх підходів, зважаючи на нові виклики, яких Україна до цього не знала. Зокрема, слід вибудувати оптимальний баланс централізації та децентралізації влади. Тобто слід створити таку модель територіальної організації публічної влади, яка б забезпечила максимальну передачу повноважень і відповідальності від центру до регіонів, і при цьому забезпечувала єдність та консолідованість цих регіонів – основу територіальної цілісності держави.

Фактично йдеться про запровадження в Україні європейської моделі територіальної організації влади, коли саме регіони стають головними акторами державного та міждержавного спілкування. Такий підхід дає можливість гармонійного поєднання унітаризму з регіональними ініціативами, коли центр є чутливим до всіх складових держави, а регіонам надані дієві механізми впливу на прийняття окремих державних рішень (напр. право законодавчої ініціативи, право висловлювати свою точку зору при підготовці планів розвитку територій тощо).

Моделюючи національну структуру публічної влади на місцевому та регіональному рівнях, слід наголосити на двох засадничих моментах:

– по-перше, її формування має здійснюватися на таких базових параметрах: унітарність державного устрою та парламентсько-президентська республіка, адже конституційно-правовий статус суб'єктів регіональних суспільних відносин перебуває у безпосередній політико-правовій залежності від форми державного правління та форми державного устрою;

– по-друге, основним завдання трансформації територіальної організації влади є перетворення сучасного адміністративного регіону в самоврядний регіон із запровадженням регіонального самоврядування.

Враховуючи зазначене, реформаційні процеси в Україні повинні здійснюватися в контексті досягнення стратегічної мети – побудови держави нового типу, яка служить своїм громадянам, спираючись на самоврядні інституції та громадянське суспільство. Така держава на місцях має зберегти за собою лише ті функції, які за своєю суттю є державними: національна оборона, національна безпека, збір податків, боротьба зі злочинністю, ліквідація наслідків стихійних явищ, управління державною власністю тощо, все інше має бути прерогативою місцевого та регіонального самоврядування. Для цього необхідно здійснити адміністративно-територіальне і структурне оновлення, підвищити роль муніципальної влади, кардинально переглянути міжбюджетні та фіскальні відносини. Створення ефективної системи управління територіями в Україні має здійснюватися в рамках унітаризму, за посередництвом адміністративної, територіальної та муніципальної реформ. Тільки такий підхід стане запорукою створення в Україні моделі організації територій та публічної адміністрації, яка сприятиме гармонізації інтересів центру й регіонів, забезпеченню останнім умов для самореалізації.

На думку автора, на нинішньому етапі державотворення західноєвропейський досвід регіоналізму, що тяжіє до федералізації, не відповідає сучасним вимогам українського державотворення. Адже в умовах несформованої нації, відчутної політичної роз'єднаності регіонів, поляризації інтересів регіональних еліт – цей напрям може виявитися згубним з точки зору стимулювання відцентрових тенденцій, спрямованих на послаблення цілісності держави.

Децентралізація державного управління передбачає трансформацію просторової системи із запровадженням принципово нових підходів до визначення територіальних основ публічної влади. Сучасний адміністративно-територіальний поділ України, що в основному був сформований за часів СРСР, коли УРСР була складовою найбільшою за розмірами у світі авторитарної держави з відповідною територіальною побудовою та функціональним навантаженням, залишається в основних параметрах незмінним і сьогодні, що є очевидною суперечністю щодо нинішньої місії суверенної Української держави з новими суспільно-політичними та економічними відносинами. Така кардинальна невідповідність є безумовною перешкодою для ефективного функціонування не лише системи публічної адміністрації, але й для інших підсистем держави (економічної, соціальної, демографічної тощо). Її усунення лежить у площині проведення системних трансформацій з метою приведення адміністративно-територіального устрою до реалій сучасної держави та параметрів NUTS*. Останній фактор є необхідною умовою для членства України в ЄС.

Територіальна трансформація має ґрунтуватися на таких принципах: пропорційності, компактності, спадкоємності, взаємодоповнюваності, гнучкості й адаптивності, саморегулювання, перспективності. Трансформувати систему територіальної організації влади доцільно розпочинати з базового рівня місцевого самоврядування, з його первинної ланки – громади, створюючи саме на цьому рівні відповідну інституційно-правову та матеріально-фінансову базу. Громади мають бути сформовані на основі соціально-економічної моделі з урахуванням політичного, адміністративного, економічного, демографічного принципів. Важливим кроком у практичному формуванні спроможних територіальних громад через об'єднання стало прийняття 5 лютого 2015 р. Закону України «Про добровільне об'єднання громад» [8], а також затвердження Урядом Методики формування спроможних територіальних громад [9].

*Класифікація адміністративно-територіальних одиниць, узаконена рішенням Єврокомісії 2001/0046.

Об'єднана територіальна громада має отримати суттєві ресурси розвитку у вигляді юрисдикції на прилеглі землі та істотних власних надходжень від їх місцевого оподаткування до відповідних бюджетів. Громада має стати основою локальної влади, головним надавачем громадянам якісних публічних послуг. До сфери компетенції первинного рівня доцільно віднести всі питання місцевого значення, які може ефективно вирішити громада (безпосередньо або через ОМС).

На первинному рівні публічного управління мають функціонувати такі ОМС – рада громади міста, містечка, села та виконавчий орган ради громади, які очолює голова громади. У населених пунктах, які не є центром громади, для виконання виключно власних повноважень утворюються органи самоорганізації населення, очолювані посадовою особою – старостою. Запропонована автором модель територіальної організації публічної влади зображена на рис. 1.

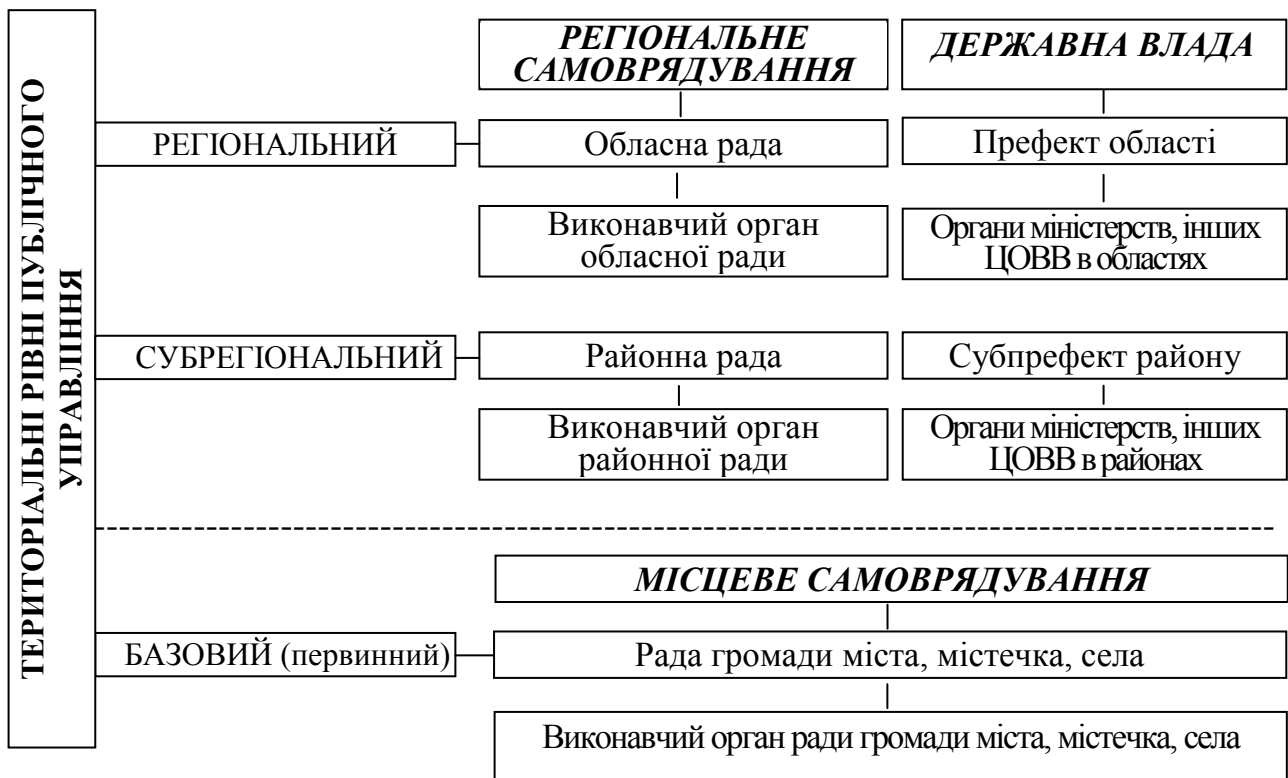


Рис. 1. Територіальна організація публічної влади [5]

Слід забезпечити чіткий поділ компетенцій між різними рівнями державної та муніципальної влади. Кожен має займатися своєю справою та не втручатися у чужі завдання. Водночас зростає відповідальність кожного рівня публічної влади за ефективне виконання функцій, покладених на нього законом. Зокрема, на регіональному та субрегіональному рівнях органи державної влади мають здійснювати лише загальнодержавні функції або такі функції, що не можуть самостійно здійснюватися ОРС. Усі інші повноваження згідно з принципом субсидіарності мають бути віднесені до компетенції ОРС відповідного рівня.

Не повинно допускатися дублювання повноважень між органами виконавчої влади та ОМС, а також між органами місцевого та регіонального самоврядування. У межах власних повноважень муніципальні органи різних територіальних рівнів діють самостійно, незалежно від органів державної влади, а також органів місцевого та регіонального самоврядування інших територіальних рівнів.

Зазначений підхід дасть такі переваги:

а) оптимізує систему публічного управління на території області та району, підвищить її ефективність;

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

З метою надання адміністративних послуг та інспекційних повноважень, моніторингу публічних фінансів, їх казначейського обслуговування, запобігання надзвичайним ситуаціям, боротьби зі злочинністю, координації внутрішньої політики на рівні району та області доцільне функціонування окремих територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Запропонована модель публічної влади зніме проблему федералізму, що останнім часом настійливо нав'язується зовнішніми та внутрішніми антиукраїнськими силами, відповідатиме континентальній європейській системі та концепції територіальної поліархії. Вона стане запорукою забезпечення оптимального узгодження загальнонаціональних цілей та інтересів з особливостями розвитку й потребами регіонів і територій України.

Список використаних джерел

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 // Урядовий кур'єр. – 2014. – 3 вересня. – С. 11.
2. Конституционные акты Франции / сост. В.В. Маклаков // Конституции зарубежных государств. – 4-е изд. – М. : Волстерс Клувер, 2003. – С. 46–87.
3. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.
4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – 11 квітня – С. 13.
5. Малиновський В.Я. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації: [монографія] / В.Я. Малиновський. – Луцьк: СПД Галяк Ж.В., 2010. – С. 397.
6. Нечаев В.Д. Децентрализация, демократизация и эффективность / В.Д. Нечаев // Полис. Политические исследования. – 2005. – № 3. – С. 95.
7. Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування): проект Закону від 26 червня 2014 р. (реєстр. № 4178а) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.
8. Про добровільне об'єднання громад: закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // Голос України. – 2015. – 4 березня. – С. 17.
9. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 // Урядовий кур'єр. – 2015. – 6 травня. – С. 9.
10. Про Представника Президента України: закон України від 5 березня 1992 р. № 2167-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 335.
11. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Урядовий кур'єр. – 2015. – 15 січня – С. 8.
12. Constituai României din 21 noiembrie 1991 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?id=1253.

References

1. Derzhavna strategiya regionalnogo rozvytku na period do 2020 roku: postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 6 serpnua 2014 r. № 385 // Uryadoviy kuryer. – 2014. – 3 veresnya. – S. 11.
2. Konstytucyonnye akty Francyy / sost. V.V. Maklakov // Konstytucyy zarubezhnyh gosudarstv. – 4-e yzd. – M. : Volsters Kluver, 2003. – S. 46–87.

3. Konstytucyja Republiki Polsha ot 2 aprelya 1997 g. [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupa: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.
4. Koncepcija reformuvannya misceвого samovryaduvannya ta terytorialnoyi organizaciyi vlady: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 1 kvitnya 2014 r. № 333-r // Uryadovij kuryer. – 2014. – 11 kvitnya – S. 13.
5. Malynovskij V.Ya. Terytorialna organizaciya vlady Ukrayiny: konceptualni zasady transformaciyi: [monografiya] / V.Ya. Malynovskij. – Luczk: SPD Gadyak Zh.V., 2010. – S. 397.
6. Nechaev V.D. Decentralyzacyya, demokratyzacyya y efektyvnost / V.D. Nechaev // Polys. Polytycheskye yssledovanyya. – 2005. – № 3. – S. 95.
7. Pro vnesennya zmin do Konstytuciyi Ukrayiny (shhodo povnovazhen organiv derzhavnoyi vlady ta misceвого samovryaduvannya): proekt Zakonu vid 26 chervnya 2014 r. (reyestr. № 4178a) [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.
8. Pro dobrovilne obyednannya gromad: zakon Ukrayiny vid 5 lyutogo 2015 r. № 157-VIII // Golos Ukrayiny. – 2015. – 4 bereznya. – S. 17.
9. Pro zatverdzhennya Metodyky formuvannya spromozhnyh terytorialnyh gromad: postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 8 kvitnya 2015 r. № 214 // Uryadovij kuryer. – 2015. – 6 travnya. – S. 9.
10. Pro Predstavnyka Prezydenta Ukrayiny: zakon Ukrayiny vid 5 bereznya 1992 r. № 2167-XII // Vidomosti Verhovnoyi Rady` Ukrayiny. – 1992. – № 23. – St. 335.
11. Pro Strategiyu stalogo rozvytku «Ukrayina – 2020»: ukaz Prezy`denta Ukrayiny` vid 12 sichnya 2015 r. № 5/2015 // Uryadovij kuryer. – 2015. – 15 sichnya – S. 8.
12. Constituai României din 21 noiembrie 1991 [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act_text?id=1253.

УДК 35.07-021.62

Паутова Т.О.

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри державного управління і права
Полтавського національного технічного
університету імені Юрія Кондратюка
(Україна, Полтава), Ds-polntu@yandex.ru*

Кондратенко А.С.

*студентка напрямку «Документознавство
та інформаційна діяльність» Полтавського національного
технічного університету імені Юрія Кондратюка
(Україна, Полтава), angelina.kondratenko9@gmail.com*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Визначено важливість забезпечення стабільного функціонування та розвитку місцевого самоврядування як провідного інституту для розбудови демократичної держави. Проаналізовано проблеми місцевого самоврядування в Україні, вивчено сучасний стан та розроблено напрями оптимізації функціонування правових основ у цій галузі. Досліджено нормативно-правову базу, що визначає основи функціонування місцевого самоврядування та ряд прийнятих нормативно-правових актів спрямованих на вирішення проблем децентралізації. Обґрунтовано доцільність реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розкрито особливості суспільних обставин, за яких є можливим проведення в українських реаліях реформи місцевого самоврядування. Її реалізація покликана усунути дублювання функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; сформувати в останніх виконавчі структури; реформувати міжбюджетні відносини з метою створення

самостійної економічної бази громад та запровадити відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцями за успішність своєї діяльності, та перед державою – за її законність.

Ключові слова: місцеве самоврядування, реформа місцевого самоврядування, децентралізація, добровільне об'єднання територіальних громад, субсидіарність.

Pautova T.O.

*Candidate of sciences in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Department of Public Administration and Law,
Poltava National Technical Yuri Kondratyuk University
(Ukraine, Poltava), Ds-polntnu@yandex.ru*

Kondratenko A.S.

*student of direction "Documentation
and information activities", Poltava National
Technical Yuri Kondratyuk University
(Ukraine, Poltava), angelina.kondratenko9@gmail.com*

Local government in Ukraine – Problems and Prospects

Considering the importance of ensuring a stable functioning and development of local self-government as a leading institution for developing a democratic state. The problems of a local government in Ukraine, according to the current status and trends are developed to optimize the functioning of the legal framework in this area. The legal framework that defines the basis for the functioning of local government received a number of legal acts aimed at solving the problems of decentralization. Expediency of realization of Conception of reformation of local self-government and territorial organization of power is reasonable in Ukraine. The features of public circumstances, at that realization is possible in Ukrainian realities of reform of local self-government, are exposed. Its implementation is designed to eliminate duplication of functions of executive bodies and local authorities; form in the last executive structure; intergovernmental relations reform to create independent economic base of communities and implement the responsibility of local government to the voters for the success of the activity, and the state – for its legitimacy.

Key words: local government, local government reform, decentralization, voluntary association of local communities, subsidiarity.

Паутова Т.А.

*кандидат наук по государственному управлению, доцент,
доцент кафедры государственного управления и права
Полтавского национального технического
университета имени Юрия Кондратюка
(Украина, Полтава), Ds-polntnu@yandex.ru*

Кондратенко А.С.

*студентка направления «Документоведение
и информационная деятельность» Полтавского национального
технического университета имени Юрия Кондратюка
(Украина, Полтава), angelina.kondratenko9@gmail.com*

Местное самоуправление в Украине: проблемы и перспективы развития

Определена важность обеспечения стабильного функционирования и развития местного самоуправления в качестве ведущего института для развития демократического государства. Проанализированы проблемы местного самоуправления в Украине, изучено современное состояние и разработаны направления оптимизации функционирования правовых основ в этой области. Исследовано нормативно-правовую базу, которая определяет основы функционирования местного самоуправления и ряд принятых нормативно-правовых актов направленных на решение проблем децентрализации. Обоснована целесообразность реализации Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине. Раскрыты особенности общественных обстоятельств, при которых возможно проведение в украинских реалиях реформы местного самоуправления. Ее реализация призвана

устранить дублирование функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления; сформировать в последних исполнительные структуры; реформировать межбюджетные отношения с целью создания самостоятельной экономической базы общин и ввести ответственность органов местного самоуправления перед избирателями за успешность своей деятельности, и перед государством – за ее законность.

Ключевые слова: местное самоуправление, реформа местного самоуправления, децентрализация, добровольное объединение территориальных общин, субсидиарность.

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування є могутнім потенціалом державотворення. Саме цей інститут відіграє значну роль у поєднанні інтересів держави, суспільства та особистості, сприяє гармонізації прав та свобод людини і громадянина з інтересами держави і суспільства.

Досвід розвинутих демократичних країн світу свідчить про те, що децентралізована виконавча влада з сильними інститутами місцевого самоврядування є найбільш ефективною формою організації державної влади. Ключовою проблемою, яка суттєво впливає на розуміння суті місцевого самоврядування і його місця у державі, є необхідність чіткого визначення кола і суті функцій і завдань, які повинні здійснювати органи місцевого самоврядування країни.

Сьогодні, актуальним є поєднання науки і практики управління, розроблення наукових рекомендацій через спектр конкретних дій та напрямів роботи органів місцевого самоврядування. Важливим аспектом в цьому ракурсі є забезпечення належного професійного рівня посадових осіб, їх здатності відповідати потребам сучасного суспільства, яке швидко змінюється.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розвитку місцевого самоврядування в Україні сьогодні приділяється багато уваги з боку науковців. Значний внесок у розробку нових наукових підходів щодо вдосконалення правових аспектів функціонування місцевого самоврядування внесли такі вчені, як М. Баймуратов, О. Батанов, В. Волков, В. Граб, В. Куйбіда; щодо узагальнення зарубіжного досвіду розвитку місцевого самоврядування А. Ткачук, С. Чалий, Г. Шматько; щодо оптимізації взаємодії між органами державного управління та місцевого самоврядування М. Корнієнко, А. Толстоухов, С. Саханенко, Ю. Шаров та інші.

Формулювання цілей статті. Аналіз сучасного стану та розробка напрямів оптимізації функціонування правових основ та системи місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування є специфічною формою народовладдя, яка характеризується наявністю специфічного суб'єкта – територіальної громади – і особливим місцем у політичній системі суспільства. Місцеве самоврядування є особливим інститутом. Його взаємозв'язок із державою проявляється в наступному: місцеве самоврядування і державна влада мають єдине джерело – народ (ст. 5 Конституції України), органам місцевого самоврядування можуть передаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України), а виконання таких повноважень контролюється відповідними органами.

Визначення місцевого самоврядування, зазначено в ст. 140 Конституції України: це право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1].

Проаналізувавши дане визначення можна зазначити, що основними ідеями місцевого самоврядування є відносна самостійність, відокремленість від органів державної влади; активна участь населення у громадських справах окремої території; тісний зв'язок місцевого самоврядування з національними, культурними, історичними традиціями і звичаями, що склалися на даній території; врахування природно-територіальних, географічних особливостей території; державна підтримка органів місцевого самоврядування.

Базовою проблемою у сфері місцевого самоврядування України є відсутність єдності у підходах щодо розуміння природи, ролі, місця самоврядності в житті суспільства, а також недосконалість чинного законодавства в цій сфері, недоліком чого є розбалансованість

повноважень та фінансових ресурсів, недостатня якість адміністративних послуг, відсутність належної взаємодії місцевої влади і громадян.

Україна прагне напрацювати власну модель місцевої влади, не спотворену впливом антидемократичних традицій, стереотипів радянської доби, з урахуванням економічних, природно-географічних чинників. Але такі спроби на даний момент не можна вважати вдалимими, а сам процес створення такої концепції є дуже повільним, що негативно відбивається на розвитку місцевого самоврядування.

Ситуація погіршується наявністю не менш важливих проблем місцевого самоврядування. А саме:

- відсутність стратегічності, системності, обґрунтованості, методологічного забезпечення, та невизначеність законодавчого поля, яке б гарантувало організаційну, правову та матеріально-фінансову самостійність місцевого самоврядування;
- необізнаність населення територіальних громад з методикою вирішення місцевих справ, реальними механізмами участі його у прийнятті рішень на місцевому рівні;
- недосконале розмежування і незбалансованість повноважень центру і місцевих органів при переважаючих адміністративно-командних методах управління;
- непрозорість механізмів розподілу матеріально-фінансових ресурсів територіальних громад;
- повільне реформування у сфері місцевого самоврядування.

Найважливішою серед зазначених проблем, є відсутність стабільної правової бази місцевого самоврядування, безсистемне та непослідовне напрацювання законодавчих актів, які нерідко суперечать один одному.

Слід зазначити, що за роки незалежності в Україні створено правову базу, яка охоплює майже всі важливі галузі політичного, суспільно-економічного життя країни. Було прийнято також низку законодавчих актів з питань місцевого самоврядування.

Початком процесу створення й постійного вдосконалення правової бази місцевого самоврядування в Україні можна вважати 7 грудня 1990 р. – день прийняття Закону України «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», з якого фактично розпочалася нова історія місцевого самоврядування у нашій країні[5]. Наступні роки позначилися прийняттям цілого ряду нормативно-правових актів, покликаних законодавчо врегулювати багатогранну діяльність у цій сфері, в тому числі і на конституційному рівні.

У загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, ст. 143 якої передбачає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно- територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Деталізуються та конкретизуються повноваження місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», який відповідно до Конституції визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб [6].

Цей закон розписує та деталізує структуру майже всіх його основних елементів:

- організаційну та правову основу місцевого самоврядування;
- повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад;
- повноваження сільських, селищних, міських голів;
- порядок формування й організації роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування.

До основних нормативно-правових актів, які визначають систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування окрім Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є: Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [8]; Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» [10]; Закон України «Про органи самоорганізації населення» [7].

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Також закон дає визначення поняття служби в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі, діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [8].

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законів України визначає правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради (далі – місцева рада) як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради [10].

Закон України «Про органи самоорганізації населення» визначає правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення – представницьких органів, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення основними завдань, а саме:

- створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;
- участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм [7].

Отже, орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення.

Окремі норми, які більшою чи меншою мірою торкаються місцевого самоврядування, містять майже всі так звані галузеві закони України. Говорячи про нормативно-правову базу місцевого самоврядування в Україні до згаданих законів варто додати укази Президента України, відомчі нормативні акти.

На даний час нараховується понад три тисячі нормативно-правових актів, в яких фігурує термін «місцеве самоврядування», і декілька сотен законів, які регулюють відносини у цій сфері. Це призводить до наявності конкурентних і колізійних ситуацій та неврегульованості багатьох питань місцевого самоврядування, а також породжує проблему вдосконалення і систематизації законодавства та видання кодифікованого акту з питань місцевого самоврядування.

Сьогодні залишається законодавчо не повністю врегульованою і проблема діяльності, взаємовідносин територіальних громад, органів місцевого самоврядування в містах обласного значення, територія яких відповідно до існуючого адміністративно-територіального устрою включає інші населені пункти, де функціонують окремі територіальні громади, обрані ними місцеві ради, інші органи місцевого самоврядування. Проблема полягає у тому, що, з одного боку, кожна із згаданих територіальних громад відповідно до законодавства є самостійною у вирішенні питань місцевого значення на своїй території, а з іншого – їх життєдіяльність забезпечується спільними, єдиними для всіх системами енергопостачання, охорони здоров'я, освіти, соціального захисту тощо, тобто відокремлено нормально існувати кожна з них не може.

Недосконалість правового механізму та відсутність чіткого фінансового механізму реалізації реформ місцевої влади, її формальний, імітаційний характер, концентрація повноважень у міністерствах та відомствах на центральному рівні, корупція в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, відсутність стратегічного бачення розвитку країни перешкоджають модернізації місцевого самоврядування в Україні.

Результатом довготривалого обговорення науковцями, політиками та практиками цих проблем є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена Кабінетом Міністрів розпорядженням від 1 квітня 2014 р. № 333-р, що передбачає реалізацію таких пріоритетних завдань реформи:

- забезпечення доступності та якості публічних послуг;
- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування й органами державної влади;
- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності й належної якості публічних послуг, що надаються цими органами;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [11].

Доцільно визначити мету Концепції: «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».

Концепція містить як низку переваг, так і недоліків, основними з яких можна визначити:

- відсутність конкретних напрямів щодо вдосконалення механізму фінансового забезпечення громад: значно розширюючи повноваження органів місцевого самоврядування базового рівня, що безумовно враховує принцип субсидіарності та спрямоване на забезпечення доступності послуг для населення, не сформовано дієвих положень, які б спрямовувались на подолання проблеми дефіциту місцевих бюджетів, механізму наповнення доходів місцевих бюджетів, формування бюджету розвитку, міжбюджетних відносин;

- пропонуючи напрями реалізації, Концепція не визначає конкретні терміни та відповідальних виконавців;

- в Концепції йдеться лише про надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів, але не говориться про перерозподіл джерел податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами або розширення повноважень органів місцевого самоврядування [12].

Мета Концепції має бути реалізована шляхом: визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність і належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності; розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади; запровадження механізму державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг Конституції та законам України; максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя; удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади [13].

Важливою проблемою, пов'язаною з поглибленням демократичних процесів, що відбуваються в Україні, зокрема з розвитком місцевого самоврядування, є подальша децентралізація влади.

Децентралізація – передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно [15].

Відповідні повноваження органів державної влади, зокрема місцевих державних адміністрацій, повинні обмежуватись лише здійсненням контролю за дотриманням законодавства, виконанням делегованих органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади і не призводити до втручання у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Децентралізація – серед тих реформ, без яких неможливо втілити в життя Угоду про асоціацію з Європейським Союзом та взагалі забезпечувати нормальний розвиток Української держави. Вона дозволить громадянам впливати на вирішення більшості життєво важливих для них питань на своїй власній території, самостійно обираючи місцеву владу.

З метою впровадження принципів децентралізації прийнято ряд нормативно-правових актів спрямованих на вирішення проблем місцевого самоврядування, проекти законів: «Про співробітництво територіальних громад» [9], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4], «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин [2]», Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [3].

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю [9].

Відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ та міст, регулює Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4].

Суть перетворень, які пропонує реформа децентралізації, полягає у тому, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування нарешті почнуть займатися властивими для них справами, а не дублювати функції один одного; що люди отримають право утворювати виконавчі органи місцевого самоврядування на всіх рівнях: у громаді, районі та області. Органи місцевого самоврядування отримають широкі повноваження та необхідні ресурси.

Буде також запроваджено відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцями за ефективність своєї діяльності, та перед державою – за дотримання законності при прийнятті рішень.

Виконання частини завдань реформи потребують внесення змін до Конституції України щодо перерозподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зміни статусу та повноважень органів виконавчої влади з виконавчих на контрольно-наглядові.

На офіційному сайті реформи децентралізації влади зазначено, що реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає 5 кроків [15]:

Крок 1. Визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади. Згідно з Концепцією реформи необхідно побудувати просту і логічну систему місцевого самоврядування, яка забезпечить нормальне і комфортне життя в українських містах та селах.

Саме так в європейських країнах місцева влада надає послуги людям, займається освітленням вулиць чи прибиранням сміття, а вже уряд відповідає за макроекономіку чи політику держави.

Крок 2. Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів. Необхідно найбільш важливі для людей повноваження передати на найближчий до людей рівень влади. Надлишок повноважень на обласному, регіональному рівні призводить до того, що місцеве самоврядування занепадає. А отже й місцеві громади погано живуть.

Крок 3. Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади. Передати основні повноваження місцевих держадміністрацій органам місцевого самоврядування. Виконавчій владі залишити тільки право контролю.

В останні роки влада лише централізувалася. Усе більше повноважень переходили до рук виконавчої влади. Навіть дозволи на будівництво чи реєстрація шлюбу – все переходило до виконавчої, держвлади. Так витрати дербюджету зростали.

Крок 4. Визначити, скільки ресурсів треба на кожному рівні.

Потрібно повністю оновити бюджетну систему. Коли розмір громади чи району збільшаться – з'являться додаткові ресурси на місцях. А отже їх можна буде раціонально використовувати. Від цього виграють лише самі мешканці сіл і містечок. Адже саме на цьому рівні потрібні гроші, наприклад, на благоустрій – ремонт доріг, охорону правопорядку, роботу початкової школи, пожежних тощо.

Усі місцеві бюджети отримають прямі стосунки з державним. Отже, кошти до місцевої громади надходитимуть стабільно. Та й витрати можна буде прогнозувати. Місцеві податки стануть основою місцевого бюджету, а він прямо залежатиме від громади та її влади. Це мотивує владу громади до збору податків, а мешканців – до їх сплати.

Крок 5. Зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою [15].

Люди почнуть розуміти, що від їхнього голосування залежить, чи добре працюватиме для них місцева влада. А отже від самих мешканців залежить якість життя. Запровадиться не лише відповідальність місцевого самоврядування за успішність своєї праці перед виборцями, але й перед державою – за законність.

Експерти визначають, що реформа самоврядування повинна складатися з декількох блоків:

– Перший – це внесення поправок в Конституцію, що дасть місцевому самоврядуванню свою виконавчу структуру і повноваження.

– Другий етап – створення спеціального законодавства для місцевого самоврядування, що стане поштовхом для подолання двовладдя за рахунок ліквідації державних адміністрацій.

– Третім етапом повинен бути перегляд економіки місцевого самоврядування, в рамках якого потрібно провести реформу міжбюджетних відносин. Завдяки цьому в органів місцевого самоврядування з'явиться самостійна економічна база, будуть розділені фінансові потоки для місцевих потреб і потреб центру.

У будь-якому випадку реформа місцевого самоврядування вимагає послідовності та тривалості у часі. Логічно було б почати її з реформи адміністративно-територіального устрою: по-перше, законодавчо встановити статус адміністративно-територіальних одиниць; по-друге, визначити чіткі і науково обгрунтовані критерії їх класифікації; по-третє, законодавчо закріпити взаємовідносини між державою та адміністративно-територіальними одиницями; по-четверте, закріпити форми і методи взаємин між власне територіальними одиницями держави [14].

Водночас, щоб відповідні зміни закладали надійний конституційно-правовий фундамент для ефективного функціонування місцевого самоврядування, необхідно вирішити та узгодити між собою низку методологічних завдань і, як результат, чітко визначити:

– базові поняття, парадигми і теорії місцевого самоврядування, що слугуватимуть основою для вибору та правового закріплення моделі його здійснення в Україні;

– суб'єктів місцевого самоврядування (органи публічної влади, організації та ін.), функції та завдання, які вони мають реалізовувати;

– скільки та яких саме ресурсів потрібно на здійснення реформи та подальшу повноцінну реалізацію визначених функцій місцевого самоврядування;

– територіальну основу ефективного місцевого самоврядування з прив'язаною до неї системою його органів, зокрема з позицій здатності вирішувати поставлені завдання;

– систему принципів і методів реалізації місцевого самоврядування, їх співвіднесення з принципами і методами державного управління.

Висновок. Таким чином, з кожним кроком реформи місцева влада отримує все більше повноважень і все більше відповідальності перед громадою. В результаті реформи кожна громада має отримати діяльну, ефективну, відкриту, підзвітну їй місцеву владу, яка вирішуватиме більшість питань, що хвилюють мешканців.

Реформа місцевого самоврядування потрібна, аби українські громадяни могли обирати собі авторитетну місцеву владу. У неї будуть повноваження, досить ресурсів та відповідальність. Децентралізація дасть шанс людям у різних містах і селах самим творити своє майбутнє.

Реформа місцевого самоврядування повинна зводитися до відродження усталених історичних традицій, руху до світових стандартів, готовності держави поступатися командно-адміністративними методами управління, а також до формування свідомих громадян, спроможних взяти на себе повноту влади на місцях і відповідальність за вирішення місцевих справ.

Список використаних джерел

1. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: закон України від 28.12.2014 № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19>
3. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: закон України від 28.12.2014 № 71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71-19>
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: закон України від 05.02.2015 № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
5. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: закон України від 7 грудня 1990 року № 533-XII Київ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/533-12>
6. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
7. Про органи самоорганізації населення: закон України від 11.07.2001 № 2625-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>
8. Про службу в органах місцевого самоврядування: закон України від 07.06.2001 № 2493 III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
9. Про співробітництво територіальних громад: закон України від 17.06.2014 № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
10. Про статус депутатів місцевих рад: Закон від 11.07.2002 № 93-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/93-15>
11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
12. Паутова Т.О. Концепція реформування місцевого самоврядування та організації територіальної влади: аналіз та перспективи реалізації / Т.О. Паутова // Місьцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2014. – № 2. – С. 29.
13. Пухтинський М.О. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: зб. матеріалів та документів / М.О. Пухтинський. – К.: Атіка-Н, 2006. – 744 с.

14. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / [редкол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка]. – К.: НАДУ, 2014. – 128 с.
15. Реформа децентралізації влади – офіційний сайт реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/5_steps.

References

1. Konstytutsiia Ukrainy: zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy shchodo reformy mizhbiudzhethnykh vidnosyn: zakon Ukrainy vid 28.12.2014 № 79-VIII [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19>
3. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo podatkovoi reformy: zakon Ukrainy vid 28.12.2014 № 71-VIII [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71-19>
4. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: zakon Ukrainy vid 05.02.2015 № 157-VIII [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
5. Pro mistsevi rady narodnykh deputativ Ukrainskoi RSR ta mistseve samovriaduvannia: zakon Ukrainy vid 7 hrudnia 1990 roku № 533-XII Kyiv [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/533-12>
6. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
7. Pro orhany samoorhanizatsii naseleння: zakon Ukrainy vid 11.07.2001 № 2625-III [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>
8. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: zakon Ukrainy vid 07.06.2001 № 2493 III [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
9. Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad: zakon Ukrainy vid 17.06.2014 № 1508-VII [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
10. Pro status deputativ mistsevyykh rad: Zakon vid 11.07.2002 № 93-IV [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/93-15>
11. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r>
12. Pautova T.O. Kontseptsiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta orhanizatsii terytorialnoi vlady: analiz ta perspektyvy realizatsii / T.O. Pautova // Mistseve samovriaduvannia ta rehionalnyi rozvytok v Ukraini. – 2014. – № 2. – S. 29.
13. Pukhtynskyi M.O. Problemy detsentralizatsii: natsionalnyi ta mizhnarodnyi dosvid: zb. materialiv ta dokumentiv / M.O. Pukhtynskyi. – K.: Atika-N, 2006. – 744 s.
14. Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: suchasnyi stan ta osnovni napriamy modernizatsii: nauk. dop. / [redkol.: Yu.V. Kovbasiuk, K.O. Vashchenko, V.V. Tolkovanov ta in.; za zah. red. d-ra nauk z derzh. uпр., prof. Yu. V. Kovbasiuka]. – K.: NADU, 2014. – 128 s.
15. Reforma detsentralizatsii vlady ofitsiyni сайt reformy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://decentralization.gov.ua/5_steps.

Розпутенко І.В.,

доктор наук з державного управління, професор,
заслужений діяч науки і техніки України
(Україна, Київ), rozputenko@gmail.com

ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ МОНОПОЛІЗМУ

*«Спитають вас, до суду поведуть:
ви прославляли лінь, а де ж робота?
Чого замість човна пускали плота,
жахаючись того, що зветься Суть?»
(Павло Тичина)*

У статті розкриваються питання, пов'язані з нереалізованістю стратегічних намірів оновлення української держави і системи державного управління. В основному ці проблеми зумовлені відсутністю науково обґрунтованої стратегії розвитку країни, корумпованістю судової системи, потужним податковим тягарем, недостатньою ефективністю регулювання підприємницького середовища, недосконалістю правової бази, непотизмом в органах державної влади та низькою ефективністю системи державного регулювання. Досягнення раціонального співвідношення централізації та децентралізації як переосмислення та зміни ролі, відповідальності та повноважень різних рівнів управління є одним з методів досягнення ефективності функціонування держави, зокрема на регіональному рівні. Ключовим моментом в процесі децентралізації має стати чітке розмежування управлінських повноважень із врахуванням інтересів держави і територіальних громад та створення умов для самофінансування суб'єктів місцевого управління.

Ключові слова: державне управління, місцеве самоврядування, децентралізація, стратегія, монополізм.

Rozputenko I.V.

doctor of sciences from public administration, professor,
honored worker of science and technique of Ukraine
(Ukraine, Kyiv), rozputenko@gmail.com

Problems decentralization of public administration in Ukraine under monopolism

In article discussed problems of decentralization of Ukrainian state and system of public administration. Most of these problems are caused by a lack of science-based strategic development, corruption of the judicial system, a strong tax burden, ineffective regulation of the business environment, imperfect legal framework, nepotism in government and low efficiency of public regulation. An achievement of rational correlation of centralization and decentralization as rethinking and changing of roles, responsibilities and authorities of different levels of government is one of methods of achievement of efficiency of functioning of the state, in particular at regional level. The key moment in the process of decentralization should be a clear demarcation of administrative powers with regard to the interests of the state and local communities and creating conditions for self-financing of local government.

Key words: public administration, local government, decentralization, strategy, monopolism.

**Проблемы децентрализации государственного управления
в Украине в условиях монополизма**

В статье раскрываются вопросы, связанные с нереализованностью стратегических намерений обновления украинского государства и системы государственного управления. В основном эти проблемы обусловлены отсутствием научно обоснованной стратегии развития страны, коррумпированностью судебной системы, мощным налоговым бременем, недостаточной эффективностью регулирования предпринимательской среды, несовершенством правовой базы, nepотизмом в органах государственной власти и низкой эффективностью системы государственного регулирования. Достижения рационального соотношения централизации и децентрализации как переосмысление и изменения роли, ответственности и полномочий различных уровней управления является одним из методов достижения эффективности функционирования государства, в частности на региональном уровне. Ключевым моментом в процессе децентрализации должно стать четкое разграничение управленческих полномочий с учетом интересов государства и территориальных общин и создания условий для самофинансирования субъектов местного управления.

Ключевые слова: государственное управление, местное самоуправление, децентрализация, стратегия, монополизм.

Вступ. На сьогодні необхідність децентралізації системи державного управління в Україні, як правило, розуміється передачею (делегуванням) повноважень «центру» на «місця», не завжди підкріпленими для цього фінансовими можливостями.

Проте якщо до «революції гідності» дане питання розглядалося в контексті актуалізації соціокультурних відмінностей між регіонами і використовувалось владою переважно для отримання політичних дивідендів, то на сьогодні проблема децентралізації все більше набуває фінансово-економічної доцільності. Її розв'язання дозволить зняти ряд питань політичного протистояння, а також сприятиме посиленню відповідальності місцевих і регіональних громад за розвиток власних територій та підвищенню ефективності використання місцевих ресурсів, що в кінцевому підсумку може посилити внутрішньодержавну інтеграцію та економічну цілісність України.

У різних політико-економічних умовах та на різних стадіях розвитку ефективність територіального управління та розподілу державних фінансів залежить від ступеня їх централізації. У світовій практиці, в залежності від територіальної структури концентрації фінансових ресурсів, їх розподілу та використання виділяються різні форми суспільних фінансових систем, в основі яких лежать процеси централізації, децентралізації, адміністративної деконцентрації тощо.

Де-факто самоврядування місцевих громад самостійно вирішувати питання свого життя в Україні існує лише на рівні середніх та великих міст і практично відсутнє на інших рівнях. Органи місцевого самоврядування не мають достатніх можливостей, насамперед фінансових, для розв'язання місцевих проблем. Чинне законодавство (а ще більше – реальна система влади) дають багато важелів для втручання органів державної влади у самоврядні функції.

Відтак відсутня й справжня зацікавленість місцевих громад у формуванні якісної самоврядної влади. Негативно позначається на рівні цієї влади й політична неструктурованість на рівні населених пунктів.

Така влада за своєю природою є нездатною дбати про суспільний інтерес. Це, в свою чергу, призводить до зниження якісного рівня державної влади на місцях і в центрі, до неспроможності цієї влади діяти в інтересах суспільства.

Модель, яка в сьогоднішніх умовах «ефективно» спрацьовує, може бути представлена як матриця, в якій центральна влада керує виконавчим органом місцевого

самоврядування. Хоча за теперішньої української моделі місцевого самоврядування місцеві державні адміністрації формально і не керують, проте мають на «місцях» великий вплив, точніше вплив на фінансові ресурси.

Виклад основного матеріалу. Складні завдання системної розбудови українського суспільства з метою досягнення стійкого розвитку України можуть бути вирішені за наявності ефективної системи державного управління на всіх його рівнях: центральному, регіональному (обласному), місцевому (районному). Взаємодія різних рівнів влади повинна базуватися на загальнодержавній стратегії, що має мати чіткі цілі та завдання.

Яка ж ця стратегія? І головне, до якої моделі державного управління схильні сучасні стратеги, розробники та реалізатори: до американської (нон-патерналістської), скандинавської (соціально-орієнтованої), французької (демократичної), німецької (бюрократичної) чи до якихось інших?

Виходячи із заявленої стратегії можна визначити і модель майбутнього державного управління.

Теоретично можна припустити, що весь 25-річний «спрут» у державному будівництві України, якщо його спробувати змодельовати, потребує реалізації одного з гіпотетичних варіантів розвитку України:

- формування нової матриці державного управління;
- реконструкція старої матриці державного управління з певними елементами оновлення складових її частин;
- модернізація окремих складових частин державного управління, не зачіпаючи принципово фундаментальних її основ.

Передумовами виникнення проблеми неефективності державного управління є відсутність науково обґрунтованої стратегії розвитку країни, корумпованість судової системи, потужний податковий тягар та недостатня ефективність регулювання підприємницького середовища, недосконалість правової бази, непотизм (кумівство) в органах державної влади, низька ефективність системи державного регулювання, що виникли внаслідок наступних обставин: непослідовність рішень органів державної влади, відсутність громадського контролю за діяльністю державного апарату, неефективне адміністрування податків, недієвість контролюючих органів, неадекватність і безсистемність правового регулювання господарської діяльності, незахищеність громадян та підприємств від посягань злочинних формувань.

Проявами проблеми неефективності державного управління є деформація податкової сфери (втрата податкових надходжень), неефективна макроекономічна політика, підвищення споживчих цін (тарифів) і зниження якості споживання, скорочення витрат державного бюджету і деформація його структури, зниження продуктивності праці, деформація структури платіжного обороту, погіршення кредитних відносин і збільшення інвестиційних ризиків, руйнація конкурентного середовища, уповільнення НТП та формування негативного іміджу нашої держави, які впливають на інвестиційну привабливість економіки країни, економічну безпеку країни, функціонування механізмів конкуренції, розвиток національного виробництва, розподіл національного доходу, фінансову систему країни тощо.

Досвід подолання аналогічних проявів свідчить про ефективність ухвалення управлінських рішень на всіх рівнях, створення ефективних механізмів управління економікою країни, наповнення бюджету за рахунок збільшення дохідної частини, підвищення якості продукції, покращення інвестиційного клімату, збільшення кількості робочих місць, економічне зростання.

Аналіз наукових і науково-публіцистичних досліджень останніх десятиліть свідчить, що тема історичного взаємозв'язку державного управління і місцевого самоврядування в якості спеціального предмета соціально-філософського чи економічного дослідження у вітчизняній та зарубіжній літературі не втратила своєї актуальності, тобто залишилася не розв'язаною.

В сучасних умовах глобалізованих систем, щоб говорити про національну природу того чи іншого явища, потрібно мати неабиякий науковий авантюризм, або ж належну аргументаційну, доказову базу. Тим паче, коли мова йде про таке явище як держава, державне управління, місцеве самоврядування, яких щоразу, як і самих людей, прагнуть підвести під певні шаблони, загнати в «прокрустове ложе».

Досить побіжно зробити оцінку стану державного управління, пов'язаного з дефіцитом економічного, інформаційного суверенітету, аби переконатися, що національні особливості державного управління, як і науки «державне управління», проявляються не через презентативність сильних інститутів державної влади, а через їх слабкість, через розмежування (майже розірваність) державних і національних інтересів. Сучасне місцеве самоврядування знаходиться ще в більш плачевному стані, якщо його порівнювати з епохою гетьмана Івана Мазепи.

Бюрократична модель державного управління, а саме до такої моделі, як мені бачиться, прямує нинішній провладний істеблішмент реформаторів, передбачає чіткий розподіл праці чиновників, високий рівень їх професіоналізму і компетентності, сувору ієрархію рівнів управління, при якій кожен нижчий рівень контролюється вищим і підпорядковується йому, наявність системи формально зафіксованих правил і процедур.

Досягнення раціонального співвідношення централізації та децентралізації як переосмислення та зміни ролі, відповідальності та повноважень різних рівнів управління є одним з методів досягнення ефективності функціонування держави, зокрема на регіональному рівні. Досвід реформ у постсоціалістичних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації та трансформації суспільства. Цей складний процес потребує адекватного розуміння суті децентралізації, продуманості та виваженості дій, оскільки торкається різних аспектів життя суспільства: політичних, правових, соціальних, адміністративних, економічних, культурних. Демократизація політичної системи, розвиток управлінського потенціалу, удосконалення бюджетної системи, процедур управління тощо на всіх рівнях державної ієрархії за допомогою децентралізації є надзвичайно важливими завданнями для побудови сучасної держави.

13 листопада 2015 р. відбулася чи не остання дискусія щодо проведення реформи децентралізації державного управління за участю Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Геннадія Зубка.

Виявляється, що «реформа децентралізації – головна реформа України. Це амбітний проект розміром з країну, який ще не було реалізовано в жодній країні Європи»

І дослівно: «Ця реформа зачіпає практично всі галузі: освіта, охорона здоров'я, соціальна політика, державне управління, органи місцевого самоврядування, розвиток міської інфраструктури, заходи з енергоефективності. Все це вкладається в поняття регіональний розвиток, зміна якості життя українців» [1].

Я навів цю розширену цитату лише для того, щоб засвідчити практичне нерозуміння і методологічну неспроможність нинішнього управлінського істеблішменту досягнути суті децентралізації влади і державного управління. Як бачимо із наведеного матеріалу, «державне управління», «міське самоврядування» стоять в одному ряду з такими важливими галузями як «освіта», «охорона здоров'я» тощо, хоча, як це зрозуміло, державне управління – це сфера, що охоплює своїм впливом і горизонтальні інститути, і вертикальні.

Якщо й передавати (делегувати) функції державного управління на рівень місцевого самоврядування, то по-перше, насамперед, слід визначитися з наповненням «(скарбничкою») державного управління; і по-друге, чи доречно тут слово «реформа», тобто зміна форми. Як бачимо про суть і сутнісні характеристики мови ніхто не веде.

Однак, за словами Віце-прем'єр-міністра, за останній період, завдяки політичній волі та громадянському суспільству, вдалося провести необхідні зміни. І зараз Україна долає шлях від централізації до передачі повноважень на місця.

Очевидно, що ці зміни стосуються 159 громад, що з'явилися на карті України за останній рік. Це, зважте, з майже 11 тисяч наявних. Це успіх!? Чи сумніви і перестороги на місцях, – «обдурять, як завжди».

Напрошується висновок, що нинішній стан, який я називаю матрицею неоколоніальних координат і стандартів, детермінований відчуженням Українця і нинішньої неукраїнської Держави.

Відчуження – це відділення від людей процесу і результатів їх діяльності, які стають непідвладними людині і навіть пануючими над ним. У результаті цього люди стають чужими світу, в якому живуть.

Політичне відчуження – це втрата зв'язку між державою і суспільством, між особою і владою в рамках політичного простору, яка супроводжується комбінацією складних почуттів (незадоволення, безсилля, розчарування), а також процесами дистанціювання і віддалення в суспільстві.

Сьогодні, коли ми все більше наvertsаємося до геніальних передбачень Тараса Шевченка, питання відчуження не втратили своєї злободенності, – більше того, – набули особливого політичного звучання.

Лаконічно стисло наведені приклади, якими так рясно всіяна творчість Кобзаря, засвідчують масштабність, глобальність посыл-думок щодо відчуження українця від України («на нашій – не своїй землі»), відчуження українця від власної історії, відчуження українця від Бога, від економіки («на панщині пшеницю жала»), від моралі, від втраченої держави – гетьманату тощо.

В умовах сьогодення, коли через 25 років з'явилася можливість скоротити масштаби відчуження і зробити Україну Українською державою, змушений констатувати методологічну безпорадність та політико-ідеологічну заангажованість сучасної української державотворчої думки щодо аналізу суперечливих процесів, що знаменує сучасну стадію відчуження людини.

Соціальне відчуження. Ми вправі вимагати від провладного істеблїшменту дати українцям можливість реалізувати себе, використовуючи свої таланти, майстерність та навички, право на гідну працю і гідну оплату праці.

Реальне створення соціально орієнтованої економіки в Україні є ускладненим через низку причин, зокрема: технічне відставання, збереження бюрократичних традицій управління, ігнорування морального і кримінального кодексів співіснування в країні. Тенденція до постійного економічного зростання в Україні, коли темпи валового внутрішнього продукту (ВВП) переконливо випереджають всі інші показники позитивних змін, змушують по-новому подивитися на проблеми соціального забезпечення та бідності, які вражають населення не меншими темпами.

Доречно нагадати, що попри голосні заяви про боротьбу (подолання, запобігання тощо) з бідністю, сучасний стан справ в Україні і далі характеризується значним майновим розшаруванням населення та появою багатих прошарків, чия заможність асоціюється з «тіньовою» та кримінальною діяльністю, з одного боку, і чия поведінка далека від благодійницької допомоги нужденним, з другого.

Бідними стали люди, які свого часу (чи навіть і сьогодні) чесно працювали, були (і є) законослухняними та повноцінними членами суспільства. Вагома частка бідних живе в умовах фактичного зубожіння. Ще одна, значна частина населення України, включаючи найбідніші верстви, вимушено вдається до незареєстрованих (інколи «тіньових») і навіть кримінальних видів діяльності, як основної стратегії виживання.

Постає питання, чому в умовах формування соціально-ринкової економіки соціальний статус громадянина-українця залишається жахливим? Де ж ті державні соціальні стандарти, про які так часто говорять з високих трибун?

Якщо не вжити радикальних заходів з боку державних інститутів (в чому є сумніви) та національно-демократичних сил щодо призупинення поширення цих негативних явищ і розв'язання проблеми в цілому, то цей «визвольний» рух очолять наближені (пригодовані)

до класу олігархів асоціальні, зденационалізовані маргінали. З історії відомі наслідки їх ганебної для українців політики. Власне, зубожіле населення є електоральною базою й майбутнім для цих тоталітарних і напів-тоталітарних партій, а совкова ментальність й надалі зберігатиметься та паразитуватиме на українських проблемах.

З уваги на злочинну щодо українства й людяності ідеологію, політику і, головне, практику, – ці партії мають бути заборонені.

Слід нагадати, що система соціальної підтримки вразливих верств населення повинна бути орієнтована на справді нужденних (безпосередня адресна допомога грошима чи товарами повсякденного попиту), забезпечення адресного доступу до послуг охорони здоров'я, освіти тощо.

Мета боротьби з бідністю має полягати в тому, щоб зменшити масштаби самої бідності; згладити розшарування серед населення за доходами; здійснити заходи по запобіганню бідності, надати їм в умовах суспільної трансформації превентивного характеру.

Ефективність боротьби з бідністю в Україні, як на наш погляд, визначатиметься тим, чи захоче такої боротьби держава і чи буде вона формувати соціально орієнтовану економіку; чи підтримуватимуться зусилля держави суспільством у цьому напрямку.

Важливим аргументом у визначенні стратегічних намагань буде здатність (політична воля від влади) економіки «виділити» належні кошти на формування і розвиток ефективного ринку праці, на соціальний захист і на боротьбу з бідністю на кожному конкретному етапі розвитку.

Чи зацікавлена нинішня влада у покращенні ситуації? Як це не парадоксально прозвучить, але влада, як і політичні сили, які її формували, зацікавлена у збереженні перманентного зубожіння українського населення. Знесиленим, знедоленим, зголоднілим до певної межі українським населенням керувати ефективніше, ніж за інших умов. Очевидно, що такий стан більшості українців вигідно експлуатувати та використовувати принагідно в кожній конкретній ситуації (вибори) та давати можливість декларувати програмні наміри щодо «заможного суспільства», «подолання бідності» тощо.

Гуманітарне (духовне) відчуження. Перш ніж боротися з матеріальною (фізичною) бідністю, необхідно долати (подолати) духовну, національну убогість і бідність відповідно до існуючих правових та інших стандартів. Принаймні потрібно, щоб процес духовного оздоровлення йшов, якщо не першим, то паралельним курсом. І аж ніяк не відступав на задній план. Без такого підходу матеріальну (фізичну) бідність не подолати. Вона буде відтворюватися в наступних поколіннях українців.

Завдяки сучасній практиці та масовому тиражуванню через телебачення та кіно «героїчних» образів бандитських угруповань, сформувався черговий стереотип, відповідно якому, джерелом заможності в сучасних умовах є незареєстрована діяльність з кримінальними ознаками.

Є очевидним фактом, що суть цивілізаційного розвитку слід шукати не в «максимізації прибутку», а у формуванні своєї української моделі гармонійного розвитку, де категорія ефективності оцінюється не кількісними показниками на кшталт ВВП, ВНП, продуктивність праці, а категоріями і рівнем духовного збагачення, духовного поступу, спрямованого на свого творця (людину), а не на його продукт (товар, благо, послуга). Останнє має служити удосконаленню людини, її характеру, а не навпаки.

Ще до недавнього я вважав, що «максимізацію прибутку» для українського суспільства перетворено раз і назавжди в національний ідеал і відповідну ідею. Принаймні державотворча думка інших ідей, якщо не зважати на ідею «стабільності», ідею «європейського вибору», українському суспільству не пропонує.

Економічне (майнове) відчуження.

Якщо приватизація не дала «ефективного власника», а влада не запропонувала варіантів щодо розв'язання проблеми соціальної справедливості, значить потрібно повернутися до приватизації ще раз, з'ясувавши її економічну, політичну, ідеологічну та моральну значимість у розвитку українського суспільства.

Приватизація держмайна стала одним з наріжних каменів соціально-економічних реформ в Україні. Її роль у формуванні підвалин ринкової економіки, створенні критичної маси ефективних приватних власників, є в теорії питання незаперечною. Проте завдання приватизації, які власне звузилися до суто фіскальних, а непослідовність і непрозорість приватизаційних процесів, їх значна політизація надали серйозного підґрунтя для неоднозначної оцінки з боку експертів, політиків, представників громадянського суспільства, створюють передумови для політичного протистояння, що, зрештою, перешкодило формуванню коректної приватизаційної стратегії.

Як наслідок, перебіг приватизаційних процесів в Україні характеризується неефективною державною політикою у сфері приватизації. Країна так і не побачила реалізації задекларованих принципів економічної ефективності, соціальної справедливості, вже не згадуючи про відновлення принципу національної справедливості, принаймні для корінної нації – українців.

По суті неефективність державної політики виразилась у:

- відстороненні органів державного управління від директивних методів впливу на соціально-економічні пропорції формування цивілізованого внутрішнього ринку; ринку праці (зайнятості населення);
- практичній відсутності стратегії реформування відносин власності в цілому та у виробничому секторі економіки зокрема;
- допущенні до приватизації підприємств, що склали ядро національної і соціальної безпеки;
- неврахуванні міжгалузевих зв'язків в економіці;
- нерозвиненості (слабкості²) інституційних механізмів ринкового регулювання економіки;
- неефективності протидії поширенню схем тіньової приватизації;
- недостатній прозорості прийняття рішень щодо приватизації, зокрема стратегічних підприємств і підприємств-монополістів, які є основою економічного розвитку та національної безпеки держави.

У результаті в Україні досі не проведена структурна реформа, не приведена нині діюча економічна (промислова) система до вимог і потреб внутрішнього ринку, досі не склалася ефективна інституційна система, яка б забезпечувала оптимальне використання національного економічного потенціалу та могла б стати основою суспільного консенсусу щодо стратегічних завдань соціально-економічного розвитку. Це значною мірою змарнувало потенціал інвестиційної привабливості, закладений демократичним оновленням української держави.

З нашої точки зору, основними цілями економічної стратегії держави в інституційній сфері мало б стати створення умов для підвищення ефективності діяльності підприємств, створення оптимального (малозатратного) конкурентного середовища та оптимізація³ частки державного сектору економіки. Це потребує поєднання завдань зміцнення національного приватного капіталу, підвищення ефективності управління державним сектором економіки, вдосконалення корпоративного управління, створення інституційних механізмів забезпечення функціонування різних форм власності та господарювання і визначення їх оптимального співвідношення.

Натомість основними шляхами подальших інституційних перетворень в Україні вважається:

- продовження приватизації інвестиційно привабливих підприємств;
- здійснення передприватизаційної підготовки інвестиційно непривабливих підприємств з метою підвищення їхньої вартості та наступної приватизації;
- приватизація неперспективних для надання державної допомоги та функціонування в державній власності підприємств за символічну ціну;
- підвищення ефективності функціонування державних підприємств.

² Як правило, «слабкість» трансформувалася, з одного боку, у некомпетентність, а з другого, у корупційні схеми з метою наживи. Так званий фіскальний підхід.

³ У даному випадку «оптимізація» розглядається не як зменшення частки державного сектору, а як процес забезпечення життєздатності і життєстійкості головних державних інститутів та національних цінностей в українському суспільстві.

Вибір одного з наведених шляхів щодо конкретних підприємств має здійснюватися на підставі виважених науково обґрунтованих методик з урахуванням стратегічних орієнтирів національного та соціально-економічного розвитку країни.

Здійснення приватизації супроводжується суттєвими ризиками, які не лише не долаються в процесі роздержавлення, але й посилюються.

Зокрема:

- збереження приватизованим підприємством монопольної позиції на ринку в умовах відсутності ефективного антимонопольного регулювання;

- можливі спекулятивні дії з боку інвесторів в умовах приватизації, які здійснюються з метою дестабілізації ситуації на відповідному ринку, або в розрахунку на спекулятивний перепродаж пакету акцій або їх частин іншим інвесторам, що не відповідає національним інтересам;

- відчуження та репрофілювання окремих майнових складових підприємств, що може негативно відбитися на становищі у відповідній галузі, забезпеченні внутрішнього ринку, доходах окремого регіону, виконанні компанією соціальних функцій тощо;

- ускладнення реалізації стратегічних інтересів держави через ймовірне скорочення некомерційних і малорентабельних видів діяльності компанії, зниження рівня соціальних гарантій для окремих категорій споживачів тощо;

- недооцінка основних фондів, які надходять на продаж в цілісному майновому пакеті, зокрема – складових інфраструктури, системи рекреаційних закладів, закладів навчання тощо, які можуть стати предметом подальшого перепродажу за значно більш високою вартістю та обумовлювати спекулятивність попиту на активи компанії в цілому;

- можливе скорочення зайнятості в ході невиважених процесів постприватизаційної реструктуризації.

Наведені ризики є цілком реальними зважаючи на те, що однією з ключових проблем у приватизаційній сфері є неузгодженість стратегічних цілей та завдань приватизації з концепцією здійснення економічних реформ, орієнтирами соціального розвитку, завданнями становлення інноваційно-інвестиційної моделі розвитку.

У сьогоднішніх умовах спостерігається (небезпідставно!!!) упереджене ставлення української громадськості до тих процесів роздержавлення, які ще під час першої великої хвилі приватизації прийнято було називати «прихватацією». Сформувався конфлікт цілей приватизації, за якого приватизаційні процеси часто підпорядковуються суто поточним фінансовим потребам, а подекуди – й вузьким лобістським інтересам окремих корпоративних груп. Це стає особливо відчутним на порозі «нової хвилі» приватизації, яка, як бачиться із прийнятого Закону України «Про державну програму приватизації» (13.02.2012 р.), охоплюватиме низку стратегічно важливих, системоутворюючих для національної економіки об'єктів.

Продовження курсу на приватизацію стратегічно важливих потужних виробничих комплексів з метою фінансування поточних видатків бюджету є неприпустимим. Критерії прийняття рішень щодо приватизації мають базуватися на пріоритетності технологічного та управлінського оновлення підприємств, підвищення їх ефективності, а кошти, отримані від приватизації, – раціонально розподілятися для задоволення потреб стратегічного розвитку суспільства.

Українцям весь час намагаються нав'язати думку, що державні заводи нерентабельні, тому, мовляв, їх слід передати у приватну власність. Але факти свідчать про протилежне. Шість найуспішніших держпідприємств: Одеський припортовий завод, харківський «Турбоатом», Зміївський завод «Маяк», київські завод «Меридіан» та науково-технічний комплекс «Електронприлад» – всі вони прибуткові, всі мають зростання рентабельності в порівнянні з попередніми роками.

Безсумнівно, що пріоритетним завданням подальшої приватизаційної, як і реприватизаційної політики є, на наше глибоке переконання, забезпечення суспільної довіри до державотворчих процесів у сфері майнових інтересів.

Реалізація стратегічних орієнтирів формування ефективної держави вимагає пошуку оптимальних економіко-правових і політико-організаційних механізмів приватизації і реприватизації, які дозволять вивести на перший план при їх здійсненні завдання структурної модернізації національної економіки, підвищення продуктивності використання національного ресурсного потенціалу, формування ефективних власників-українців.

Застосування конкретних моделей приватизації чи реприватизації має визначатися індивідуально для кожного об'єкта (або групи однорідних об'єктів) з урахуванням очікуваних вигід та ризиків.

Поряд із зазначеним, перспективним напрямком є проведення «точкової» приватизації через первинне публічне розміщення акцій на організованому ринку, в тому числі – на провідних фондових майданчиках світу, в Україні, а також шляхом прямого продажу фізичним особам. Такий механізм добре зарекомендував себе у Польщі, Угорщині, країнах Балтії. Він надає можливість залучити кошти населення до приватизації, забезпечує ринковий механізм визначення ціни об'єкта, що приватизується, є важливим засобом розвитку фондового ринку. Слід наголосити, що для вибору відповідного фондового майданчику в Україні має бути проведено відкритий та прозорий конкурс, який би враховував основні вимоги до організатора торгів – технічні можливості системи, можливість проведення прозорих та ефективних торгів, можливість системи забезпечити обіг акцій на вторинному ринку, залучення значної кількості інвесторів.

Стає очевидним, що відбувається канонізація інституту приватної власності в Україні, як і самого процесу приватизації, механізми якої діють не на користь українських національних інтересів.

Зарано ще судити про реформування (бо його по суті за 25 років українці в позитивному сенсі не відчули), але все те, що робиться для розв'язання питань, пов'язаних із справедливістю, нагадує імітацію акту.

Тестом на правильне розуміння суті демократії, на правильне сприйняття ідеї національної і соціальної справедливості могла би бути не видова боротьба нинішніх і так провладних партій за посади у різних гілках влади і державного управління, не боротьба за максимізацію прибутку, а квотове представлення корінних націй і національних меншин. Скажімо, 85 відсотків українців мають всі законні і демократичні права через 360 років національного відчуження бути представленими у всіх гілках системи державної влади, державного управління і місцевого самоврядування.

Відтак, міра протиставлення ідеалів українського суспільства і не зовсім української держави, буде зменшена до мінімуму, за яким не буде нехтування національними інтересами, моральними, духовними та культурними цінностями. І все це загалом можна подати як демократичний, цивілізаційний поступ України.

Та все ж, ми сьогодні говоримо про категорію «відчуження» в українському житті із всіма впливаючими наслідками.

Переконали, що більшою частиною позитивне вирішення цієї проблеми «відчуження українців» залежить від майбутньої української еліти, яка, на жаль, залишається для нас і надалі банальним істеблішментом.

Висновки. У влади і провладного істеблішменту свої цінності і свої вартості. Основним об'єктом впливу з метою формування базових засад системи державно-управлінських цінностей була вибрана група утилітарних цінностей: матеріальний добробут, владний, правовий та політичний стан, що загалом створило каркас адміністративної монополії. І не останню роль тут відіграла та й далі відіграє приватизація, яка в процесі роздержавлення зайняла ключове місце і таку ж роль, по суті стала системоформуючим фактором нинішньої держави.

Здійснення децентралізації державного управління має здійснюватися в наступній послідовності: 1) перезавантаження трьох гілок органів влади і державного управління, що пов'язано із зміною сутнісних характеристик; 2) реформування сфер впливу державної влади і державного управління (економічна, соціальна, гуманітарна, оборонно-безпекова); 3) модернізація як бюджетно-податкової сфери, так і адміністративно-територіального устрою.

Ключовими питаннями, на яких слід зосередити зусилля щодо реалізації провладного бачення процесів децентралізації, є чітке розмежування управлінських повноважень із врахуванням інтересів держави і територіальних громад та створення умов для самофінансування суб'єктів місцевого управління. Вже зараз доцільно визначити завдання, які покладатимуться на адміністративно-територіальні одиниці, а згодом, по мірі виникнення проблем, необхідно оцінювати їх здатність фінансувати ці завдання.

Список використаних джерел

1. Зубко Г. Децентралізація – це реформа всієї країни / Г. Зубко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/news/decentralizaciya-ce-reforma-vsieyi-krayini-gennadiy-zubko-528845/?print=1>
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.67.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. (із наступними змінами і доповненнями від 4 березня 2004 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 23. – Ст. 323.
4. Розпутенко І. Третє тисячоліття – Україна і неоколоніалізм / І. Розпутенко. – К.: «К.І.С.», 2014. – 356 с.
5. Розпутенко І. Політичний артикул української культури / І. Розпутенко. – К.: «К.І.С.», 2015. – 183 с.

References

1. Zubko G. Decentralizaciya – ce reforma vsiyeyi krayiny / G. Zubko [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.minregion.gov.ua/news/decentralizaciya-ce-reforma-vsieyi-krayini-gennadiy-zubko-528845/?print=1>
2. Konstytuciya Ukrayiny // Vidomosti Verhovnoyi Rady Ukrayiny. – 1996. – № 30. – St. 67.
3. Pro misceve samovryaduvannya v Ukrayini: Zakon Ukrayiny vid 21 travnya 1997 r. (iz nastupnymy zminamy i dopovnennyamy vid 4 bereznya 2004 r.) // Vidomosti Verhovnoyi Rady Ukrayiny. – 2004. – № 23. – St. 323.
4. Rozputenko I. Tretye tysyacholittya – Ukrayina i neokolonializm / I. Rozputenko. – K.: «K.I.S.», 2014. – 356 s.
5. Rozputenko I. Politychnyj artykul ukrayinskoyi kultury / I. Rozputenko. – K.: «K.I.S.», 2015. – 183 s.

Силенко М.Ф.,

кандидат економічних наук,
експерт Офісу реформ у Чернігівській області
(Україна, Чернігів), silenko_82@ukr.net

ПРАКТИЧНІ КРОКИ ПО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В ЧЕРНІГІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

У публікації розглянуто питання щодо основних аспектів реалізації реформи місцевого самоврядування в Чернігівській області, виявлено ключові закономірності та подано загальну характеристику процесу децентралізації. Окрему увагу приділено аналізу показників перших сформованих у 2015 році об'єднаних територіальних громад області. Сформульовано пропозиції щодо вирішення виявлених недоліків з урахуванням закордонного досвіду та недопущення їх у майбутньому. На думку автора, задля успішного продовження реформи в області необхідно доопрацювати Перспективний план об'єднання громад, усунути відставання законодавчої бази, налагодити координацію процесу реформування на обласному рівні, подолати пасивність в самих громадах та продовжити роботу щодо

підвищення рівня обізнаності про концепцію децентралізації на рівні районів, сіл та селищ. Ці проблеми необхідно вирішити в найкоротший термін, щоб не допустити згорання однієї з найважливіших реформ в Україні на самому її початку.

Ключові слова: децентралізація, добровільне об'єднання громад, місцеве самоврядування, офіс реформ, перспективний план об'єднання територіальних громад, принцип субсидіарності.

Sylenko M.F.

*candidate of Economical sciences,
Expert of Office of reforms in Chernihiv region,
(Ukraine, Chernihiv), silenko_82@ukr.net*

Practical steps for the implementation of decentralization reforms in Chernihiv region

The publication considered the fundamental aspects of the implementation of local government reforms in the Chernihiv region, found the key patterns and general characteristics of the decentralization process. Special attention is paid to the analysis of indicators first formed in 2015 joined local communities in the region. Suggestions to address identified deficiencies including foreign experience and prevent them in the future. According to the author, for the successful continuation of reforms in the long-term plan should be improved community associations, eliminate lag legislative framework to coordinate the reform process at the regional level, to overcome passivity in most communities and continue to enhance awareness the concept of decentralization at district level villages and towns. These problems are necessary to decide as soon as possible to prevent the collapse of one of the most important reforms in Ukraine at its beginning.

Key words: decentralization, voluntary association of communities, local government, office reforms, roadmap Territorial Communities, the principle of subsidiarity.

Силенко Н.Ф.

*кандидат экономических наук,
эксперт Офиса реформ в Черниговской области
(Украина, Чернигов), silenko_82@ukr.net*

Практические шаги по реализации децентрализованной реформы в Черниговской области

В публикации рассмотрен вопрос касательно основных аспектов реализации реформы местного самоуправления в Черниговской области, выявлены ключевые закономерности и общую характеристику процесса децентрализации. Отдельное внимание уделено анализу показателей первых сформированных в 2015 году объединенных территориальных общин области. Сформулированы предложения по решению выявленных недостатков с учетом иностранного опыта и недопущения их в будущем. По мнению автора, для успешного продолжения реформы в области необходимо доработать Перспективный план объединения общин, устранить отставание законодательной базы, наладить координацию процесса реформирования на областном уровне, преодолеть пассивность в самых общинах и продолжить работу по повышению уровня обізнаності о концепции децентрализации на уровне районов, сіл и поселков. Эти проблемы необходимо решить в кратчайшие сроки, чтобы не допустить свертывания одной из важнейших реформ в Украине в самом ее начале.

Ключевые слова: децентрализация, добровольное объединение общин, местное самоуправление, офис реформ, перспективный план объединения территориальных общин, принцип субсидиарности.

Постановка проблеми. З моменту прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів пройшло чимало часу, але й досі в нашій країні до кінця не реалізовано Європейську хартію місцевого самоврядування. В Україні повсюдність місцевого самоврядування була забезпечена лише для міст обласного значення, тоді як решта територіальних громад через їх подрібненість, слабку матеріальну та фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Черговою спробою виправити цей суттєвий недолік вже у 2014 р. стала ініціатива по запуску масштабної децентралізації. Це одна з небагатьох реформ в Україні, що реально зрушила з місця. Вже перші кроки по її впровадженню засвідчили як численні переваги від нової моделі відносин державної влади з органами місцевого самоврядування, так і значні недоліки та прорахунки. Як виявилось, особливо непросто реалізувати реформу в таких областях як Чернігівська, що мають високу дотаційність бюджету та низьку щільність населення. Тому вкрай важливою є своєчасна «діагностика» та підготовка пропозицій по вдосконаленню процесу децентралізації як для України, так і для Чернігівської області зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Суттєве загальнотеоретичне значення для осмислення суті реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади мають праці таких фахівців як В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Бориславська, М. Братковський, Ю. Ганушак, І. Грицяк, В. Гройсман, Б. Данилишин, А. Лелеченко, В. Мамонова, О. Скрипнюк, А. Ткачук, І. Цурканова та ін. Однак, не зважаючи на ряд наукових напрацювань, дане питання залишається досить актуальним та потребує досліджень.

Мета дослідження – виявлення особливостей та загальних характеристик процесу децентралізації в Чернігівській області та розроблення пропозицій для підвищення ефективності при впровадженні реформи з урахуванням кращого закордонного досвіду.

Основні результати дослідження. Значна кількість країн ЄС (Польща, Угорщина, Словаччина), та зокрема, ряд пострадянських держав (Литва, Латвія, Естонія) розпочали децентралізаційні процеси ще в кінці 1980-х – на початку 1990-х рр. Деякі з них пройшли непростий шлях становлення, що тривав понад десятирічний період. Сьогодні всі ці країни мають високий рівень ВВП на душу населення та ефективну модель управління, що базується на децентралізації влади. Побудована вона на балансі інтересів та вмілому розподілі ресурсів між центром і регіонами з повноцінною реалізацією принципу субсидіарності, що передбачає передачу ресурсів від держави на той рівень самоврядування, на якому можна максимально ефективно забезпечити надання послуги для людини.

В Україні формально процес децентралізації розпочався із затвердження 1 квітня 2014 року розпорядження Кабінету міністрів України № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [4]. За ним передбачалось 2 основні етапи реформи:

- *підготовчий (перший) етап (2014 р.)* – внесення змін до Конституції України в частині децентралізації; прийняття законодавства про добровільне об'єднання громад; законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою; провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;

- *другий етап (2015–2017 рр.)* – уніфікація і стандартизація публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; проведення місцевих виборів з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування; удосконалення системи планування території громад, вирішення питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

Однак основний елемент першого етапу – внесення змін до Конституції України в частині децентралізації так і не був прийнятий остаточно (є лише попереднє схвалення). У зв'язку з цим реальні практичні кроки по реалізації Концепції були зроблені дещо пізніше. Впровадження реформи пішло по так званому «плану Б». Тому фактично, можна виділити наступні етапи децентралізації:

1) початковий (хаотичний) період (I квартал 2015 р.) – прийнято ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад», але відсутні критерії та методика їх об'єднання;

2) консультативно-плановий (II квартал 2015 р.) – формування та схвалення Перспективних планів об'єднання територіальних громад;

3) об'єднавчий (III квартал 2015 р.) – реалізація процедури об'єднання;

4) період становлення об'єднаних громад (IV квартал 2015 р. – і по даний час) – проведення перших сесій у громадах, реорганізація, формування виконавчих структур.

На Чернігівщині одразу після прийняття Закону [1] ініціативу по реалізації реформи місцевого самоврядування виявили голова обласної ради (на той час) Микола Зверев та директор Чернігівського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування Володимир Бойко. Саме за їх сприяння у I кварталі 2015 року було здійснено цикл виїзних нарад та навчальних семінарів у районах та громадах області. Основна проблема цього періоду – відсутність Методики формування спроможних громад, а значить і критеріїв та алгоритму їх створення.

Позитивні починання були продовжені вже після прийняття постанови Кабінету міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214 [2]. Одночасно по всій країні Асоціація міст України створює обласні офіси реформ, які покликані забезпечувати інформаційний та консультативний супровід децентралізації. За досить короткий період (травень – червень 2015 р.) експерти створеного у травні Офісу реформ в Чернігівській області провели широку роз'яснювальну роботу, а також спільно з обласною державною адміністрацією, органами місцевого самоврядування та громадськістю підготували Перспективний план об'єднання територій громад Чернігівської області (далі – Перспективний план).

19 червня 2015 р. Перспективний план було схвалено на сесії Чернігівської обласної ради. Він передбачав створення на Чернігівщині 81 спроможної об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ). У свою чергу, Кабінет міністрів України розпорядженням № 899-р від 12 серпня 2015 р. затвердив Перспективний план Чернігівської області у частині лише 48 потенційних ОТГ.

Практично одразу 37 громад Чернігівщини (з 81 передбаченої Перспективним планом) ініціювали процес об'єднання, який тривав з липня по вересень 2015 р. Брак досвіду, недосконалість законодавства, побоювання змін та неоднозначна позиція керівництва районного рівня призвели до того, що переважна більшість ініціаторів не змогла успішно завершити процедуру об'єднання.

Створити вдалося поки лише 5 об'єднаних громад: Вертіївська Ніжинського району, Деснянська та Кіптівська Козелецького району, Макіївська Носівського району та Парафіївська в Ічнянському районі. Всі ці громади провели перші місцеві вибори 25 жовтня 2015 р. та сформували свої представницькі органи.

Таблиця 1. Суб'єкти добровільного об'єднання Чернігівської області*

Назва	Сільські та селищні ради що об'єднались	Населення, осіб
Парафіївська об'єднана громада	Іваницька сільська рада, Мартинівська сільська рада, Парафіївська селищна рада, Петрушівська сільська рада, Южненська сільська рада	5900
Деснянська об'єднана громада	Деснянська селищна рада, Короп'ївська сільська рада, Косачівська сільська рада, Морівська сільська рада	8800
Кіптівська об'єднана громада	Вовчківська сільська рада, Кіптівська сільська рада, Новошляхівська сільська рада, Олбинська сільська рада, Прогресівська сільська рада	3800
Вертіївська об'єднана громада	Вертіївська сільська рада, Малокошелівська сільська рада	5050

Макіївська об'єднана громада	Макіївська сільська рада, Ганнівська сільська рада	1700
------------------------------	--	------

* – за даними Офісу реформ у Чернігівській області

Після обрання голів та депутатів в ОТГ в листопаді минулого року проведено перші сесії рад об'єднаних громад, сформовано виконавчі органи, здійснено процес реорганізації шляхом перетворення. На цьому етапі ОТГ затверджували примітивну, спрощену структуру управління. Чисельність працівників ОТГ складалась виключно із фахівців колишніх сільрад, що вступили в об'єднання. Колишні голови сільських рад, що ліквідувались внаслідок об'єднання, почали виконувати обов'язки старости на тих же територіях, що і раніше.

Варто відмітити, що незважаючи на досить короткий проміжок часу всі 5 ОТГ забезпечили підготовку та прийняття місцевих бюджетів на наступний рік у встановлені законодавством терміни, тобто до кінця 2015 р.

Таблиця 2. Порівняння бюджетів ОТГ Чернігівської області*

Назва адміністративно-територіальної одиниці	Загальний обсяг бюджетів сільських, селищних рад які ввійшли до складу ОТГ (на 2015 рік)	Загальний обсяг місцевого бюджету ОТГ (на 2016 рік)	В т.ч. власні доходи (на 2016 рік)
Парафіївська ОТГ	8,4 млн. грн.	20,9 млн. грн.	10,8 млн. грн.
Деснянська ОТГ	6,6 млн. грн.	45,7 млн. грн.	30,7 млн. грн.
Кіптівська ОТГ	5,3 млн. грн.	13,9 млн. грн.	6,3 млн. грн.
Вертіївська ОТГ	8,3 млн. грн.	16,5 млн. грн.	9,0 млн. грн.
Макіївська ОТГ	1,5 млн. грн.	6,1 млн. грн.	2,7 млн. грн.
Разом	30,1 млн. грн.	103,1 млн. грн.	59,5 млн. грн.

* – за даними Департаменту фінансів Чернігівської обласної державної адміністрації

З таблиці 2 видно що обсяги місцевих бюджетів ОТГ у порівнянні з бюджетами сільських та селищних рад до об'єднання виросли втричі. Вкрай важливим, що планом на 2016 рік передбачаються вдвічі більші власні надходження місцевих бюджетів ОТГ. І хоча повноцінний аналіз на даному етапі через відсутність аналізу по видаткам здійснити неможливо, але дані таблиці 2 свідчать про значну ресурсну базу бюджетів ОТГ, що дає можливість забезпечувати реалізацію власних та делегованих повноважень в значно більших, ніж раніше обсягах.

Незважаючи на низку позитивних змін в ході процесу децентралізації як в Чернігівській області так і по Україні в цілому виявлено ряд недоліків та проблемних питань. Серед загальнодержавних проблем варто виділити наступні:

1. Досі не проголосовані та не введені в дію зміни до Конституції в частині децентралізації. Це суттєво стримує хід реформи, адже без змін до Основного закону країни неможливо реалізувати реформу в частині вдосконалення адміністративно-територіального устрою на рівні районів, а також ліквідувати місцеві державні адміністрації з одночасним введенням посади префекта, як органу президентсько-

урядового нагляду за діяльністю місцевого самоврядування. Також префект мав би координувати діяльність територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Методика формування спроможних громад потребують змін. По-перше діючий механізм формування громад передбачає можливість об'єднання лише місцевих (міських, сільських, селищних) рад виступати суб'єктами об'єднання, тоді як окремі села (селища) входять до тієї чи іншої майбутньої ОТГ не мають законодавчих підстав. По-друге законодавство не передбачає спрощеного механізму приєднання до вже діючої ОТГ без проведення виборів голови та депутатів ОТГ.

3. Не врегульовані важливі питання щодо передачі в ОТГ повноважень з управління землями сільськогосподарського призначення за межами населеного пункту та дорогами між населеними пунктами. Сьогодні ці дороги у власності держави, мають статус державних доріг місцевого значення та знаходяться на обслуговуванні в обласних службах автомобільних доріг.

Проблемні питання Чернігівської області в ході децентралізації є наступними:

1. Недосконалий Перспективний план об'єднання громад Чернігівської області. Вже зазначалось, що лише 48 громад (з 81) затверджені КМУ та є потенційно спроможними, тоді як в частині інших 33 Перспективний план потребує доопрацювання.

2. Недостатня координація процесу реформування на обласному рівні. Досі не введена окрема посада заступника голови Чернігівської облдержадміністрації з питань децентралізації, не створено окремих структурних підрозділів з реформування місцевого самоврядування та вдосконалення адміністративно-територіального устрою.

3. Незацікавленість у реалізації децентралізаційної реформи на районному рівні. Впровадження децентралізації в області розкрило низку проблем стосовно сприйняття реформи посадовцями районного рівня. Насамперед це стосується органів та посад, що ліквідуються після завершення процедури об'єднання.

4. Пасивна позиція у самих громадах. Чи не головна проблема уповільнення темпу реформи – недостатність її розуміння та важливості на базовому рівні (рівень громад).

5. Недостатня інформаційна кампанія з популяризації реформи. Незважаючи на проведену значну роботу по популяризації реформи відчувається недостатня обізнаність з основними положеннями концепції децентралізації як на рівні сіл і селищ, так і на районному рівні. Крім того, час від часу на заваді стають інформаційні «викиди» у вигляді міфів і «страшилок» від окремих політичних сил, що не зацікавлені в трансформації країни.

Перспективи подальшої реалізації реформи будуть не надто «безхмарними» без вирішення зазначених вище проблем. На нашу думку, основним недоліком є відставання законодавчої бази, що викликає суттєві побоювання в бажаючих об'єднатись органів місцевого самоврядування. Тому, насамперед, вкрай необхідно є розробка та прийняття ряду законів, що мають покращити та прискорити процес децентралізації.

Висновки. На прикладі Чернігівської області ми пересвідчились, що реформа місцевого самоврядування здійснила перші важливі практичні кроки. Прийняття законодавства про трансформацію (об'єднання) громад як базових одиниць самоврядування, затвердження Перспективних планів та створення перших ОТГ – це ознака початку великого процесу по забезпеченню повсюдності місцевого самоврядування. Наявність фінансових ресурсів та повноважень як у міст обласного значення розкривають значні перспективи щодо розвитку навіть відносно бідних територій, якими поки що залишаються чимало районів Чернігівщини.

Разом з тим затягування зі змінами до Конституції України в частині децентралізації, відставання з прийняттям інших законів, недостатність координації зверху та низькі місцеві ініціативи можуть значно уповільнити темп реформи та нівелювати перші її здобутки. Тому вкрай важливо в найкоротший термін усунути виявлені перепони для недопущення згортання позитивних починань з реалізації однієї з найважливіших та найбільш очікуваних реформ в країні.

Перспективи подальших розвідок. У подальшому після отримання показників діяльності ОТГ Чернігівської області за I квартал чи за I півріччя 2016 р. можна здійснити поглиблений аналіз їх соціально-економічного становища та на прикладах діяльності ОТГ оцінити ефект від децентралізації.

Список використаних джерел

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: закон України від 05.02.2015 № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
2. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова КМУ від 8 квітня 2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
3. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Чернігівської області: розпорядження КМУ від 12 серпня 2015 року № 899-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/899-2015-%D1%80>
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
5. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.
6. Гройсман В. Процеси централізації та децентралізації в сучасному державному управлінні [Електронний ресурс] / В. Гройсман // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 2. – С. 26–37. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2015_2_5.pdf
7. Данилишин Б. Як децентралізувати управління в Україні [Електронний ресурс] / Б. Данилишин // Економічна правда. – 2015. – 13 липня. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/07/13/550472/>
8. Деркач М.І. Становлення парадигми фіскальної децентралізації державного управління у контексті забезпечення сталого розвитку України: автореф. днс. д-ра екон. наук: 08.00.03 / Деркач Микола Іванович; Дніпропетр. нац. ун-т ім. О. Гончара. – Дніпропетровськ, 2011. – 32 с.
9. Силенко М.Ф. Регіональний розвиток у транзитивних країнах. Досвід Польщі // Інноваційний шлях розвитку суспільства: проблеми, досягнення та перспективи: зб. наук. праць міжнар. наук-практ. Інтернет-конфер. 30–31 травня 2013 р., ПДАТУ, м. Кам'янець-Подільський – Тернопіль: Крок 2013. – 310 с.
10. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика [Електронний ресурс] / О. Скрипнюк // Віче: громадсько-політичний і теоретичний журнал. – 2015. – № 12. – С. 22–24. – Режим доступу: www.viche.info

References

1. Pro dobrovolne obiednannia terytorialnykh hromad: zakon Ukrainy vid 05.02.2015 № 157-VIII [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
2. Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad: postanova KМУ vid 8 kvitnia 2015 r. № 214 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
3. Pro zatverdzhennia perspektyvnoho planu formuvannia terytorii hromad Chernihivskoi oblasti: rozporiadzhennia KМУ vid 12 serpnia 2015 roku № 899-r [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/899-2015-%D1%80>

4. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: rozporiadzhennia KMU vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
5. Boryslavska O., Zaverukha I., Zakharchenko E. ta in. Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy / [Boryslavska O., Zaverukha I., Zakharchenko E. ta in.]; Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO. – K. : TOV «Sofia». – 2012. – 128 s.
6. Hroisman V. Protsey tsentralizatsii ta detsentralizatsii v suchasnomu derzhavnomu upravlinni [Elektronnyi resurs] / V. Hroisman // Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia. – 2015. – Vyp. 2. – S. 26–37. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2015_2_5.pdf
7. Danylyshyn B. Yak detsentralizuvaty upravlinnia v Ukraini [Elektronnyi resurs] / B. Danylyshyn // Ekonomichna pravda. – 2015. – 13 lypnia. – Rezhym dostupu: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/07/13/550472/>
8. Derkach M.I. Stanovlennia paradyhmy fiskalnoi detsentralizatsii derzhavnoho upravlinnia y konteksti zabezpechennia staloho rozvytku Ukrainy: avtoref. dns. d-ra ekon. nauk: 08.00.03 / Derkach Mykola Ivanovych; Dnipropetr. nats. un-t im. O. Honchara. – Dnipropetrovsk, 2011. – 32 s.
9. Sylenko M.F. Rehionalnyi rozvytok u tranzytyvnykh krainakh. Dosvid Polshchi // Innovatsiinyi shliakh rozvytku suspilstva: problemy, dosiahnennia ta perspektyvy: zb. nauk. prats mizhnar. nauk-prakt. Internet-konfer. 30–31 travnia 2013 r., PDATU, m. Kamianets-Podilskyi – Ternopil: Krok 2013. – 310 s.
10. Skrypniuk O. Detsentralizatsiia vlady yak chynnyk zabezpechennia stabilnosti konstytutsiinoho ladu: teoriia y praktyka [Elektronnyi resurs] / O. Skrypniuk // Viche: hromadsko-politychnyi i teoretychnyi zhurnal. – 2015. – № 12. – S. 22–24. – Rezhym dostupu: www.viche.info

Розділ III. Історичні та культурологічні аспекти державного управління

УДК 35.01(477):930.253

Воробей Р.Б.

кандидат наук з державного управління,
директор Державного архіву Чернігівської області,
(Україна, Чернігів), vraisa@rambler.ru

СТОСУНКИ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ І УПРАВЛІННЯ ЧЕРНІГІВСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ ІЗ ЗЕМСЬКИМИ УСТАНОВАМИ (ДРУГА ПОЛОВИНА ХІХ – ПОЧАТОК ХХ СТ.)

У статті йдеться про функції земських установ, як органів земського самоврядування, в системі місцевих органів влади; визначається рівень самостійності та залежності їх від державних органів влади. Незважаючи на задекларовану самостійність, діяльність земств знаходилася під повним контролем державної влади в особі губернатора та міністра внутрішніх справ. Вони затверджували на посадах голів земських управ, кошториси земств та контролювали їхню фінансову діяльність. Губернатор зупиняв виконання постанов земських зібрань в разі визнання їх незаконними, прийнятими з порушенням «порядку дій» чи такими, що не відповідають загальним державним інтересам чи інтересам місцевого населення. Але незважаючи на такі обмеження, земства досягли значних успіхів в галузі освіти та медицини. В багатьох повітах губернії їм вдалося охопити молодь шкільною освітою та забезпечити населення безкоштовною медичною допомогою.

Ключові слова: земські зібрання, земські управи, губернське правління, самоврядування, губернатор, селяни.

Vorobey R.B.

PhD in Public Administration,
Director of State Archives of Chernihiv region
(Ukraine, Chernihiv), vraisa@rambler.ru

Public relations of local authorities and management of Chernihiv province with local self-government (second half of XIX – XX centuries)

In this article it is told about function of Zemstvo institutions, as organs of self-government, in system of local organs of power; it is defined level to independence and dependencies them from state organs of power. Despite the declared independence activities Zemstvo was under the full control of the government in the person of the Governor and the Minister of the Interior. They argued for chairmen, estimates of Zemstvo and controlled their financial activities. The governor stopped the execution of Zemstvo assembly decisions if found illegal, in violation of accepted “course of action” or those that do not meet the general state interest or the interests of the local population. Despite such restrictions, Zemstvo made significant progress in education and medicine. In many districts of the province they managed to reach the young school education and provide the population with free medical care.

Key words: zemskiy meeting, zemskiy council, governor’s rule, home rule, governor, peasants.

Воробей Р.Б.

кандидат наук по государственному управлению,
директор Государственного архива
Черниговской области (Украина, Чернигов),
vraisa@rambler.ru

Отношения местных государственных органов власти и управления Черниговской губернии с земскими учреждениями (вторая половина XIX – начало XX в.)

В статье рассказывается о функциях земских учреждений, как органов земского самоуправления, в системе местных органов власти; определяется уровень самостоятельности и зависимости их от государственных органов власти. Несмотря на

декларированную самостоятельность, деятельность земств находилась под полным контролем государственной власти в лице губернатора и министра внутренних дел. Они утверждали на должностях председателей земских управ, сметы земств и контролировали их дальнейшую финансовую деятельность. Губернатор останавливал исполнения постановлений земских собраний в случае признания их незаконными, принятыми с нарушением «порядка действий» или такими, которые не отвечают общим государственным интересам или интересам местного населения. Но несмотря на такие ограничения, земства достигли значительных успехов в области образования и медицины. Во многих уездах губернии им удалось охватить молодежь школьным образованием и обеспечить население бесплатной медицинской помощью.

Ключевые слова: земские собрания, земские управы, губернское правление, самоуправление, губернатор, крестьяне.

Демократичні процеси, що відбуваються в Україні, потребують прискорення реформування усіх сторін суспільно-політичного життя країни. Серед актуальних питань сьогодення є невідкладне проведення реформ місцевого самоврядування. У цьому контексті особливо важливим є використання досвіду земств в організації ефективної системи вирішення питань життєдіяльності місцевого рівня. Засновані у другій половині XIX ст., земства накопичили значний досвід у розв'язанні проблем місцевого характеру і сприяли вирішенню багатьох соціальних проблем на місцях, зокрема в українських губерніях.

Період середини XIX століття на території сучасної України дослідники визначають як «період формування системи територіального управління, оскільки в умовах російського тиску годі було й казати про самоврядування як право територіальної громади» [1, с. 278]. Створений «механізм жорсткого підпорядкування місцевого самоврядування системі загальнодержавного управління варто розглядати як один з факторів впливу на сформовану модель управління місцевим розвитком, в якій домінували вертикальне підпорядкування й регламентованість» [1, с. 278].

Чернігівське губернське правління на чолі з губернатором, відповідно до існуючого законодавства, брало достатньо активну участь в роботі органів земського та міського самоврядування.

1 січня 1864 року Олександром II було затверджено «Положення про губернські і повітові земські установи» [4].

Органами земського самоврядування, згідно із «Положенням», були губернські і повітові земські зібрання та їх виконавчі структури – губернські і повітові земські управи. Обрані різними станами суспільства, земські установи принципово відрізнялися від дореформених корпоративно-станових організацій. Станова за своїм соціальним устроєм імперія обрала куріальний спосіб формування розпорядчих органів земського самоврядування.

За «Положенням» від 1 січня 1864 р. усі виборці поділялися на три групи – курії, основною ознакою яких був майновий ценз.

До першої виборчої курії входили повітові поміщики, які володіли землею певних розмірів (вони встановлювалися залежно від місцевості – від 200 до 3000 десятин), а також промисловці та торговці, які мали підприємства вартістю не менше 15 тисяч рублів, або торговий обіг у 6 тисяч рублів чи більше. До числа виборців першої курії входили також уповноважені від дрібних землевласників (передусім, найбідніших з поміщиків), які мали понад 1/20 повного майнового цензу, а також від духовництва.

Друга курія мала назву міської і складалася з власників майна у губернських і прирівнених до них центрах, повітових і заштатних містах. До неї входили власники міських торговельно-промислових закладів з річним обігом у 6 тисяч карбованців і більше, купці I та II гільдій, а також жителі міст, які володіли в межах міста нерухомістю, що, залежно від чисельності населення, мусила мати мінімальну оцінку від 500 до 3 тисяч рублів.

Отже, більшість міських жителів, які не мали необхідного майнового цензу, в тому числі численні квартиронаймачі у великих містах, усувалися від земського життя.

Своєрідною даниною стереотипу про однорідність селянства, що склався у середовищі правлячої в Росії еліти (насправді селянство розшаровувалося під впливом соціально-економічних чинників), була відсутність майнового цензу в третій курії – селянській. Вибори тут були двоступеневі.

Спочатку на волосних сходах обиралися представники повіту, які потім обирали гласних повітових земських зібрань. Хоча третя курія була найбільш чисельною, кінцевий результат виборів виявлявся не на користь селян.

Вибори гласних від кожної курії відбувалися окремо. Склад губернських земських зібрань формувався гласними повітових зібрань.

Єдиний з трьох з'їздів – селянський – носив чисто становий характер, що надавало можливість брати в ньому участь особам, які не входили до складу сільської громади, перш за все сільській інтелігенції.

Отже, земства, утворені на підставі «Положення» 1864 р., стали ценовими установами. Вибори гласних були куріальними, нерівними. Поміщики за розрахунком на кількість землі отримували значно більше місць, ніж селяни.

Земські вибори проводилися раз на три роки. Повітові земські зібрання відбувалися здебільшого восени. Скликалися й надзвичайні зібрання. Земські зібрання, як правило, відбувалися під головуванням повітових предводителів дворянства. На зібраннях формувалися виконавчі органи земства – повітові земські управи, які й займалися вирішенням поточних питань. Станова належність голови повітової земської управи не обмежувалася законодавством. У губернські земські зібрання гласні обиралися за квотою: від шести повітових – один губернський гласний.

Губернські зібрання також скликалися раз на рік, допускалися і надзвичайні (позачергові) зібрання. Головував на земських зібраннях губернський предводитель дворянства. Губернські управи, окрім складання кошторисів, звітів, підготовки необхідної інформації для зібрань, зобов'язувалися розглядати скарги на повітові управи [4, с. 37–55, ст. 46–76].

Частота обов'язкового скликання земських зібрань не передбачала особливої активності гласних у роботі місцевого самоврядування. Основне навантаження лягало на земські управи, що склалися з трьох чоловік: голови і двох членів. В окремих випадках дозволялося збільшувати повітові управи до чотирьох осіб, а губернські – до шести. Голови губернських земських управ затверджувалися міністром внутрішніх справ, а повітових – губернатором. У разі незатвердження вказаних посадових осіб призначалися повторні вибори. Гласний, чия кандидатура не була затвердженою, до участі у виборах не допускався. Отже, адміністрація мала досить вагомий засоби контролю за персональним складом виконавчих земських органів.

Чернігівське губернське земське зібрання одразу після утворення в 1865 р. провело розподіл земських повноважень на губернські та повітові. За цим розподілом, до губернських обов'язків належали: утримання та ремонт мостів і шляхів, утримання бухгалтерських та контрольних чиновників казенної палати для ведення справ у земських повинностях, утримання канцелярії комісії народного продовольства, витрати на проведення щеплень від віспи, виплата страхових сум за пересилку поштою коштів, що належали губернським та повітовим земствам, утримання місцевих у селянських справах установ, статистичного комітету, губернської земської управи та класів землемірів при гімназіях.

До кола повітових повноважень було віднесено: забезпечення приміщеннями повітових рекрутських присутствій, утримання бухгалтерських та контрольних чиновників повітових казначейств для ведення справ у земських повинностях, утримання підвод при повітових поліцейських управліннях, облаштування приміщень для станових приставів та судових слідчих, передплата на Сенатські та Губернські відомості для повітових поліцейських управлінь та церковних сільських парафій.

Чернігівське губернське земське зібрання прийняло також правила проведення засідань зібрання. Було вирішено, що засідання зібрання повинні проходити гласно. Тому дозволялася присутність у залі засідань сторонніх осіб, але тільки за наявності квитків, з метою запобігання великому скопиченню людей. Засідання розпочиналися щоденно о 10-й годині ранку і тривали до 3-ої години дня. Щоденно голова зібрання мав повідомляти про порядок денний наступного засідання. Гласні, бажаючі виступити, попереджали про це голову, який встановлював черговість виступів. Всі питання, що розглядалися зібранням (за виключенням виборів), вирішувалися відкритим голосуванням [6, с. 548].

Розв'язання завдань, віднесених «Положенням» 1864 р. до компетенції земського самоврядування, вимагало формування земствами власного бюджету. Закон надавав їм право оподатковувати земськими зборами майно на підвідомчій території. В умовах відсутності скільки-небудь вірогідних відомостей про дохідність нерухомого майна, земські установи взяли за винятково трудомістку роботу з його оцінки. Наслідком цього став потік скарг з боку представників буржуазії. Уряд скористався ними для подальшого урізання й без того недостатніх прав земських установ – вони втратили можливість оподатковувати доходи від торгівлі і промислів. Земські бюджети формувалися переважно з відрахувань від доходів з нерухомості: земель, лісів, доходних будинків, фабрик, заводів.

Хоча стаття 6 «Положення» передбачала самостійну діяльність земських установ, законом визначалися випадки та порядок, коли їх дії та розпорядження мали контролюватися та затверджуватися «правительственными властями» [4, с. 15, ст. 6].

Найважливіші питання земських установ затверджувалися губернатором та міністром внутрішніх справ.

Губернатор мав право зупинити виконання будь-якої постанови земських установ, яку вважав протизаконною. Обов'язковому затвердженню губернатором підлягали постанови земських зібрань, що стосувалися питань уведення в дію земських кошторисів, розподілу земських шляхів сполучення на губернські та повітові, зміни напрямків земських шляхів, тимчасового усторонення від справ членів земських управ. При розгляді земських кошторисів губернатор перевіряв, чи не внесені до кошторису витрати, що не передбачені законом, чи внесені всі витрати, обов'язкові для земства, чи покриваються прибутками обов'язкові для земства витрати.

Постанови земських зібрань про грошові позики, що перевищували дворічну суму земського збору, про збори за проїзд по земських шляхах сполучення, про розподіл майна та установ «общественных презрений» на губернські та повітові, затверджував міністр внутрішніх справ. Всі постанови земських зібрань одразу повідомлялися відповідно губернатору чи міністру внутрішніх справ.

Губернатор мав повідомити земську управу про свою незгоду з постановою земського зібрання протягом семи днів від дня отримання, а з питань кошторису – терміново після отримання. Якщо у визначений строк губернатор не надсилав протесту, то постанови зібрань вважалися схваленими. У разі отримання зауважень з боку губернатора, земські зібрання розглядали всі обставини справи і виносили свій висновок, копія якого надсилалася губернатору. Ця постанова земського зібрання приводилася у виконання, проте губернатор мав право під особисту відповідальність призупинити виконання таких постанов, про що був зобов'язаний протягом семи днів від дня їх отримання повідомити зібрання чи земську управу (якщо зібрання вже закрито), і водночас надати всі справи на вирішення Сенату, повідомивши про це міністра внутрішніх справ.

Постанови земських зібрань, що підлягали обов'язковому затвердженню міністром внутрішніх справ, розглядалися ним протягом двох місяців після прийняття. У разі незгоди, міністр повідомляв про це земську управу, і справа розглядалася губернським земським зібранням на наступному засіданні. Копія повторної постанови надсилалася міністру, який, в разі незгоди, виносив справу на розгляд Сенату.

Особливу увагу Чернігівський губернатор приділяв контролю рішень губернського земського зібрання щодо його фінансової діяльності. У Своді Постанов Чернігівського

губернського земського зібрання за 1865 – 1882 рр. наведено випадки протесту губернатора на складання повітових кошторисів [6]. У 1865 р. губернатором було винесено протест на постанову Глухівського, Сосницького та Ніжинського зібрань про віднесення витрат на утримання управ на залишки губернського земського зібрання. Губернське земське зібрання визнало протест ґрунтовним і ухвалило клопотати про скликання позачергових зібрань у названих повітах для повторного складання кошторису [6, с. 650]. У 1867 р. губернатором був внесений протест на рішення Глухівського і Остерського земських зібрань про зарахування до кошторису витрат додаткових коштів на видачу винагороди губернським гласним, який був ухвалений зібранням.

Проте інший протест губернатора, поданий на постанову Сосницького зібрання про внесення до кошторису авансу на утримання межової комісії, губернське земське зібрання відхилило [6, с. 651]. У 1868 р. губернатор скасував постанови Борзенського, Конотопського та Городненського земств відносно невірною внесення в кошториси цих земств витрат на утримання судово-мирового апарату [6, с. 652].

Слід зауважити, що між губернатором і земським зібранням достатньо часто виникали непорозуміння з приводу фінансових питань, які вирішувалися указами Сенату.

Так, 20 листопада 1891 р. Сенат видав указ Чернігівському губернатору про задоволення його повторного протесту з приводу невнесення земським зібранням до кошторису на 1890 р. тисячі рублів на утримання колишнього губернського у селянських справах присутствія (ліквідованого в 1889 р. відповідно до закону «О земских начальниках»). «...Правительствующий Сенат находит, что на основании ст. 3 Высоч. утв. 12 июля 1889 г. мнение Государственного Совета (собр. узак., № 691) со времени введения в каждой губернии означенных в ст. 3 того же закона установленных должны быть зачислены ежегодным пособием государственному казначейству из земских сборов той губернии суммы, расходуемые на содержание местных по крестьянским делам и мировых судебных учреждений, в том самом размере, в котором означенные суммы начислены земскими росписями на 1889 год...» [3, с. 1–2].

Але не завжди суперечливі питання вирішувалися на користь губернатора. На рапорт Чернігівського губернатора від 25 січня 1888 р. про його незгоду з постановою губернського земського зібрання про внесення до кошторису по Новгород-Сіверському та Ніжинському повітах витрат на додаткові судові приміщення «...Правительствующий Сенат определяет: протест Черниговского губернатора оставить без последствий. О чем для надлежащего исполнения и в разрешение рапорта, от 25 января 1888 года за № 365, Черниговскому губернатору послать указ. Августа 31 дня 1888 года, №10393» [2, с. 1–3].

«Положення про губернські і повітові земські установи» від 12 червня 1890 р. ще більше обмежувало самостійність земських установ [5]. Головні зміни, внесені «Положенням» 1890 р., порівняно з «Положенням» 1864 р., полягали в наступному:

1. Визнання земських установ державними і підпорядкування їх у судових справах нормам, встановленим для казенних управлінь.

2. Посилення контролю губернської адміністрації за земськими установами. У цьому відношенні губернатору надано право нагляду за законністю і правильністю їх дій, проведення ревізії земських управ та інших виконавчих органів земського управління і всіх підлеглих земству установ.

3. Утворення місцевої інспекції (губернського у земських справах присутствія) для обговорення законності постанов і розпоряджень земських установ.

Згідно із «Положенням», для обговорення законності постанов земських установ в губерніях утворювалися губернські у земських і міських справах присутствія під головуванням губернатора. Губернатор зупиняв виконання постанови земських зібрань в разі визнання її незаконною, прийнятою з порушенням «порядку дій» чи такою, що не відповідає загальним державним інтересам чи інтересам місцевого населення [5, с. 90].

Слід наголосити, що незважаючи на обмеженості в діяльності, документи свідчать про значні досягнення земств у галузі освіти та медицини. Земства організували школи:

чотирирічні, початкові, гімназії, професійні, технічні, курси для підвищення освіти вчителів, курси українознавства. Земства поставили своїм завданням повністю охопити освітою молодь, і в багатьох повітах це було досягнуто напередодні революції. Треба додати, що в справі шкільної освіти фінансову допомогу земству надавало Міністерство освіти, яке, власне, передало земству все шкільництво на селі.

Наприкінці XIX ст. дедалі більшого значення в діяльності земств набуває охорона здоров'я. Земства дбали про санітарію та гігієну, утримували шпитали, лікарів, фельдшерів, акушерів. Медична допомога була безкоштовною, незалежною від сплати податків населенням.

Але, безумовно, при такому жорсткому контролі з боку губернатора та міністра внутрішніх справ, органи земського самоврядування не мали достатньої самостійності у вирішенні питань своєї діяльності. Найважливіші з них, особливо фінансові, перебували під суворим наглядом державної влади.

Список використаної літератури

1. Баштанник В., Лукашова В. Оптимізація системи місцевого самоврядування в Україні у контексті запровадження європейських стандартів регіонального управління / В. Баштанник, В. Лукашова // Вісн. Укр. Акад. держ. упр. при Президентіві України. – 2003. – № 2. – С. 278.
2. Земский сборник Черниговской губернии. – 1888. – № 11–12. – С. 1–3.
3. Земский сборник Черниговской губернии. – 1892. – № 2. – С. 1–2.
4. Положение о губернских и уездных земских учреждениях // Земский сборник Черниговской губернии. – 1869. – № 1. – ч. 1. – С. 1–62.
5. Положение о земских учреждениях 12 июня 1890 года со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями / Составил присяжный поверенный М.И. Мышь. – С.-Петербург, 1894. – 711 с.
6. Холмский А.И. Свод Постановлений Черниговского губернского земского собрания 1865–1882 / Издание Черниговского губернского земства. – Одесса, 1884. – 729 с.

References

1. Bashtannic V., Lukashova V. Optimizatsiya sistemy mistseвого samovryaduvannya v Ukrayini u konteksti zaprovadzhennya yevropeyskykh standartiv regional'nogo upravlinnya // Visn. Ukr. Akad. Derzh. Upr. pry Prezydentovi Ukrayiny. – 2003. – № 2. – S. 278.
2. Zemskij sbornik Chernigovskoj gubernii. – 1888. – № 11–12. – S. 1–3.
3. Zemskij sbornik Chernigovskoj gubernii. – 1892. – № 2. – S. 1–2.
4. Polozhenie o gubernskikh i uezdnykh zemskikh uchrezhdeniyakh // Zemskiy sbornik Chernigovskoy gubernii. – 1869. – № 1 – th. 1. – S. 1–62.
5. Polozhenie o zemskikh uchrezhdenykhk 12 iyunya 1890 goda so vsemy odnosyashchimicya k nemu uzakonenyami, sudebnyhmi i pravitel'stvennyhmi raz'yasneniyami / Sostavil prisyazhnyh poverennyh M.I. Mysh. – S.–Peterburg, 1894. – 711 s.
6. Kholmskij A.I. Svod Postanovlenij Chernigovskogo guberskogo zemskogo sobraniya 1865–1882. Izdanie Chernigovskogo gubernskogo zemstva. – Odessa, 1884. – 729 s.

Глизь Ю.І.

аспірант відділу історії України XIX – початку XX ст.,
Інститут історії України Національної академії наук України
(Україна, Київ), yuraglyz00@mail.ru

ОСВІТНЬО-КУЛЬТУРНА СКЛАДОВА ДІЯЛЬНОСТІ КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ ДУМИ (1871 – 1914 рр.)

У повідомленні досліджується досягнення Київської міської думи у сфері освітньо-культурного забезпечення містян. На основі архівних джерел та друкованих матеріалів думи вивчено основні заходи її діяльності у цьому напрямку. Виявлено, що дума зосереджувала увагу на поширенні початкової освіти, яка б сприяла подоланню безграмотності більшості киян. Для цього вона відкривала школи, винаймала для них приміщення, виділяла земельні ділянки, оплачувала роботу вчителів й стежила за дотриманням умов навчання. Крім початкової дума дбала про спеціальну початкову та вищу освіту, вважючи її запорукою розвитку Києва і всього краю. Підтримка театрів, відкриття бібліотек, читалень та музеїв сприяло окультуренню міста. Відзначено активну участь Київської міської думи у святкуванні ювілеїв Т.Г. Шевченка, яка, попри тиск верховної влади та спротив російських націоналістів, хоча і не спорудила йому пам'ятник але все ж достойно вшанувала пам'ять поета.

Ключові слова: Київська міська дума, самоврядування, міські положення 1870 і 1892 рр., освіта, культура, грамотність, школи, бібліотеки, музеї, пам'ятники.

Нлыз У.І.

postgraduate of Department History
of Ukraine XIX – early XX century,
Institute of History of Ukraine,
National academy of Sciences of Ukraine
(Ukraine, Kyiv), yuraglyz00@mail.ru

Educational and cultural component of Kyiv city Council activity (1871–1914)

The report examines the achievement of the Kiev city council in the field of educational and cultural security of urban residents. On the basis of Council archival sources and printed materials there were studied the basic measures of activity in this area. It was found that the Council focused on basic education spreading, which contributed to overcoming the illiteracy of majority of Kiev residents. For this goal it opened schools, rented buildings, granted the land, paid teacher's work, monitored the learning process. Except the primary education the Council took care of a special primary and higher education, considering it as a guarantee of development of Kyiv and the whole region. By the supporting of theaters, organization of libraries, reading rooms and museums it contributed to city cultural development. It's noted the active participation of Kyiv city Council in celebration of T.G. Shevchenko anniversaries, in spite of the supreme power pressure and resistance of Russian nationalists, did not erected a monument to him but worthily honored the memory of the poet.

Key words: Kyiv city Council, self-government, city regulations 1870 and 1892 years, education, culture, literacy, schools, libraries, museums and monuments.

Глызь Ю.И.

аспірант отдела истории Украины XIX – начала XX в.,
Институт истории Украины Национальной академии наук Украины
(Украина, Киев), yuraglyz00@mail.ru

Образовательно-культурная составляющая деятельности Киевской городской думы (1871 – 1914 гг.)

В сообщении исследуется достижения городской думы в сфере образовательно-культурного обеспечения горожан. На основе архивных источников и печатных материалов думы изучены основные направления ее деятельности. Выведено, что дума сосредоточила

внимание на распространении начального образования, которое бы способствовало преодолению безграмотности большинства киевлян. Для этого она открывала школы, нанимала для них помещения, выделяла земельные участки, оплачивала работу учителей и следила за соблюдением условий обучения. Кроме начального дума заботилась о специальном начальном и высшем образовании, считая его залогом развития не только Киева, но и всего края. Поддержка театров, открытие библиотек, читален и музеев способствовало окультуриванию всех горожан. Отмечено активное участие городской думы в праздновании юбилеев Т.Г. Шевченко, которая, несмотря на давление верховной власти и сопротивление русских националистов, хотя и не построила ему памятник, но все же достойно почтила память великого поэта.

Ключевые слова: Киевская городская дума, самоуправления, городские положения 1870 и 1892 гг., образование, культура, грамотность, школы, библиотеки, музеи, памятники.

Надання містянам освітньо-культурних послуг, долання неписьменності були нагальною потребою часу і гостро стояли на порядку денному. Сучасники підкреслювали, що єдиний шлях для боротьби із бідністю лежав в отриманні знань й освіти, адже грамотність була єдиним знаряддям, щоб влитися у виробництво тогочасного капіталістичного суспільства. Важливу, якщо не ключову, роль у цьому відіграла діяльність міських органів влади – в нашому випадку міських дум. Згідно обох міських положень 1870 і 1892 рр. вони мусили дбати про охорону здоров'я містян і забезпечувати їх початковою освітою. А також підтримувати культуру, театр, організувати місця масового дозвілля. Надлишковий принцип фінансування цієї важливої ланки діяльності дум, коли обов'язкові витрати поглинали левову частку бюджету, не сприяв великим успіхам у цій сфері.

Проблему забезпечення думами освітньо-культурних запитів містян досліджували не комплексно, а скоріше регіонально. Серед українських істориків виділимо праці О.М. Марченко [15], О.М. Головка [2], Т.М. Плаксій [25], О.П. Пришепи [26], О.П. Реєнта [34], Л.М. Шари [39], Т.О. Щерби [40], Т.М. Моїсеєвої [16], Ф.Я. Ступака [37] та інших, в яких побіжно розглядалася роль дум у наданні освітньо-культурних послуг. Варто виділити роботи Федіра Ступака, котрий приділив цьому питанню значно більше уваги й спромігся комплексно вивчити проблему на прикладі міських дум України і дійти висновку про багатовекторну їх діяльність, котра сприяла піднесенню рівня грамотності та загального культурного розвитку населення.

Отже, завданням цієї роботи є вивчити заходи Київської міської думи, спрямовані на надання освітньо-культурних послуг містянам. Вона актуалізується недостатнім зверненням уваги істориків на цю важливу складову у її діяльності, а також суттєвими успіхами у доланні неписьменності.

Київська міська дума, як й інші, була покликана покращити благоустрій міста, але більшість її гласних, де майже третина була з вищою освітою, підтримувала потяг народу до знань, який було призупинено закриттям недільних шкіл. Перепис, організований громадівцями Києва 1874 р., показав, що більшість мешканців була неграмотною або напівграмотною. Не сприяло поширенню освіти і те, що всі школи знаходилися у центрі міста, тоді як густо заселені окраїни зовсім лишалися без них [17, с. 64–67]. Дума вже з початку свого заснування опікувалася сімома приходськими училищами і щороку їх кількість зростала, завдяки чому початковою освітою на 1887 р. було охоплено 2317 учнів.

Цих зусиль було замало і через відсутність приміщень класи були переповнені. Тому санітарний відділ управи рекомендував зменшити число дітей у кожному класі, в результаті чого 293 потенційних учнів змушені були отримувати освіту вдома. Проти такої ситуації виступали опозиційні гласні, Добринін і Рустецький, котрі вимагали збільшити кошти на відкриття нових приходських училищ та виплату жалувань вчителям [3, арк. 90, 314]. На 1891 р. початкових училищ стало 37, тоді як в Одесі на міські кошти утримувалося 55, а у Миколаєві – 27 [14; С. II–III].

Шкільна комісія думи вивчала питання про кількість приміщень під міські приходські училища, уклала договори із домовласниками, які, зазвичай, утримували прибуткові будинки для таких цілей. У 1890 р. дума ухвалила рішення найняти будинок Гаупта для приміщення змішаного приходського училища на Пріорці на п'ять років з виплатою власнику 400 руб. в рік, а завдяки вчасно орендованому приміщенню 1 вересня того ж року відкрила Володимирське міське училище. Дума сприяла становленню і жіночої освіти, виділивши кошти аби 20 найбільш вихованок міських приходських училищ отримували стипендії в дівочих ремісничих класах ім. А. І. Гогоцької [12, с. 1–7]. З її ж ініціативи 1872 р. на Подолі було відкрито філіал Фундуклеївської повної семикласної жіночої гімназії (1860 р.), дві стипендії по 40 руб. та надання безплатного навчання 10 дівчатам з найбільш родин [30, с. 3, 8; 31; с. 5–7; 32, с. 358–359; 5, арк. 201–209].

Ці заходи думи сприяли наростанню чисельності учнів: якщо 1896 р. у приходських школах навчалось 2327, то 1901 р. – 3354, а 1908 р. – понад 8035 учнів [19, с. 95; 14, с. IV]. Активна діяльність думи зумовила зростання рівня грамотності населення, яка протягом 1874 – 1897 рр. досягла 55 %. Зусиллями українських міських дум дещо піднявся освітній рівень населення, який 1897 р. виріс у 30 містах від 40 % до 50 % грамотних, а ще у шести містах (Харкові, Чернігові, Одесі, Києві, Ялті і Севастополі) – більше 50 %. Однак порівняння із обома столицями імперії – у Санкт-Петербурзі 70 %, а у Москві 80 % – свідчило, що думи українських міст не допрацьовували в цьому напрямку [22, с. 112; 23, с. 356].

Очевидно, за наявних коштів Київська дума не могла забезпечити освітню мережу достатньою кількістю приміщень, адже у місті 1896 р. асигнувалося всього 82 коп. на одного мешканця. Тоді як у Ризі виділялося 2 руб. 74 коп., Одесі – 2 руб. 32 коп., Санкт-Петербурзі – 2 руб. 17 коп., Москві – 2 руб. 11 коп., Астрахані – 1 руб. 26 коп., Нижньому Новгороді – 1 руб. 14 коп. [6, арк. 11–14]. Це зумовлювало велику кількість відмов у прагненні дітей отримати початкову освіту: якщо порівняти шість вступних кампаній – з 1904/1905 по 1909/1910 рр. – то виявиться, що найбільше їх припало на 1909/1910 навчальний рік – 34,76 %, що склало понад 1 778 дітей. Відсутність шкіл у Двірцевій дільниці зумовлювалося тим, що там проживали діти переважно заможних батьків, а решта ходили до шкіл Печерської, Старокіївської і Либідської дільниць [33, с. 39]. Ситуацію трохи покращувало існування церковно-приходських шкіл, в яких навчалось 2 102 учнів. Однак цього було недостатньо, аби задовільнили бажання усіх охочих навчатися.

На початку ХХ ст. верховна влада з ініціативи земств звернула увагу на розширення мережі початкової освіти й 1908 р. асигнувала міським думах майже сім млн. руб. на розвиток шкіл [18; с. 228–229; 24, с. 360–361]. Київська дума своєю чергою розробила власний проект їх мережі, яка була розрахована на 20 років [11; с. 25–27]. Основною метою було досягти показника, коли на одного вчителя припадало не більше 50 учнів. Також мережа була зорієнтована на поступове зростання населення Києва, а тому планувалося відкрити 40 нових шкіл з можливістю навчання у них восьми тисяч дітей. Завдяки таким активним заходам, на 1914/1915 навчальний рік у Києві в училищах початкової освіти навчалось 13,5 тис. дітей (2,5 % усього населення), в той час як у Москві – 4,5 %.

Крім початкової освіти дума звертала увагу і на середню, на гімназії, клопочучись, наприклад, про відкриття третього і четвертого паралельних класів у Другій хлопчачій гімназії. Модернізація, яка охопила всі сфери міського життя, в першу чергу промисловість, спонукала думу сприяти підготовці професійних кадрів. Завдяки діяльності ремісничої комісії управи, на чолі професорів університету В.Я. Шульгіна та В.Б. Антоновича, 1874 р. було відкрито Олександрівське ремісниче училище. До його утримання активно долучилися гласні думи, як от Є.К. Кобець, котрий 1893 р. заповів йому три тис. руб., частина з яких пішла на стипендії ученицям ремісничих жіночих класів [27, с. 65–66].

Дума також взяла активну участь у заснуванні Київського політехнічного інституту. Його заснування диктувалося місцевими потребами, адже збільшення кількості заводів і фабрик, особливо цукрових, вимагало чисельного технічного персоналу. У грудні 1896 р. дума постановила безкоштовно виділити міську землю під будівництво корпусів,

організувала підписку на добровільні внески. Підтримувало в її починаннях місцеве купецтво, яке 1880 р. також відкрило підписку на заснування інституту й передало думі 43 тис. руб. 1897 р. за погодженням з генерал-губернатором при думі було створено тимчасову комісію у складі гласних, яка проектувала будівництво та укладала статут для інституту. У травні того ж року під його будівництво було виділено сім десятин 690 кв. сажнів міської землі по Кадетському шосе. Однак цієї території було недостатньо, тому міська влада домовилася із Воєнним відомством піти на обмін 76 дес. міської землі на 38 міністерських десятин, що розміщувалися на Брест-Литовському шосе [6, арк. 1–45; 9, с. 20–21; 10, с. 53–56]. Відкриття 1898 р. четвертого в Російській імперії Політехнічного інституту було знаковою подією, і без підтримки Київської міської думи воно вряд би відбулося. З її ініціативи, через рік до корпусів інституту Товариство київської міської залізниці проклало окрему трамвайну лінію від Бессарабської площі.

Крім шкільної й професійної освіти, дума переймалася й іншими формами розповсюдження знань, зокрема серед дорослого населення міста. Задля цього було відкрито чотири народні безплатні читальні (у 1890, 1901, 1903 і 1905 рр.), в які дума асигнувала кошти на придбання книг для народних читань [3, арк. 106]. Щороку їх відвідувало немало киян. Зі звіту роботи читальні ім. О.С. Пушкіна 1901 р., що розміщувалася на Лук'янівці, бачимо, що її послугами скористалося 1 398 осіб, основна категорія яких мала початкову освіту (759) [4, арк. 1–29; 20, с. 1–21]. До того ж міська влада оплачувала утримання міської публічної бібліотеки, яка з 1890 р. розміщувалася на нижньому поверсі будинку думи. Її книжковий фонд не лише давав знання, а й слугував інструментом русифікаторської політики влади аби подолати прояви української та польської ідентичності у культурі міста [38, с. 5].

Загальний розвиток і прагнення до кращого життя формували, за визначенням М. Вебера, «культурну людину». Їй було не достатньо простого існування, вона намагалася привносити у навколишній світ щось своє і таким чином підносити рівень культури міського середовища. Саме тому серед гласних думи стало популярним підтримувати музеї. Зокрема для відкритого міського 1892 р. колишнім головою думи В.І. Толлі було пожертвовано 28 художніх полотен, дворянином Т.В. Кибальчичом – 326 відтисків давніх гравюр та 9 оригінальних креслень-планів, купцем П.С. Богдановим – 105 одиниць старожитніх речей [5; арк. 341–358; 28, с. 204–205].

Піклувалася дума і про розвиток театру, маючи у розпорядженні як літній так і зимовий. Вона здавала їх в оренду котромусь з підприємливих діячів на кілька сезонів, як от австрійському підданому Фердинанду Бергеру [29, с. 6–14]. Ця практика продовжувалася усі роки, а тому кияни мали можливість слухати музику європейських композиторів і знайомитися з творами і виставами драматургів світового значення.

Однак і цього було не достатньо, бо згідно показників розвитку культури в інших містах імперії Київ, навіть серед міст українських губерній, був далеко не першим – Катеринослав мав 19 бібліотек, а Київ – лише 7 [7, с. 52].

На початку ХХ ст. громадське життя активізувалося відзначенням ювілеїв українського генія – Т.Г. Шевченка, 50-річчя від дня смерті 1911 р. і 100-річчя від дня народження 1914 р. Київська міська дума не могла стояти осторонь цих подій, а тому 7 жовтня 1905 р. створила комітет у складі міського голови В.М. Проценка та 5 гласних: Ф.С. Бурчака, М.Ф. Страдомського, М.В. Голубятникова, В.І. Бражникова, О.І. Левицького. Через неорганізованість лише через два роки вона асигнувала на пам'ятник 500 руб. з міського бюджету, організувала з'їзд представників усіх інших комітетів та запросила на засідання таких знаних українських діячів, як: Б.Д. Грінченка, В.І. Леонтовича, Є.Х. Чикаленка, В.П. Науменка, І.В. Лучицького і представника родини Терещенків. Для координації дій Київської думи з іншими 1908 р. було засновано Об'єднаний комітет, діяльність якого регламентувала спеціальна інструкція думи.

Міська дума ніяк не могла схвалити місце спорудження пам'ятника Т.Г. Шевченку. Однак дума відповідально ставилася до своїх обов'язків, чітко контролюючи усі заходи

щодо відзначення ювілею. Вона зосереджувала усе діловодство зі спорудження пам'ятників у місті Олександрю II, М.В. Гоголю, Т.Г. Шевченку, а пізніше й П.А. Столипіну в концесійному відділі. За даними головного діловода П.І. Шевченка, документів, що стосувалися відзначення ювілею поета накопичилося понад 8 712, що свідчило про велике зацікавлення громадськості цією подією та про її значущість у формуванні власної ідентичності [21, с. 133–134].

Варто підкреслити, що дума відчувала тиск з боку не лише верховної влади, а й зі сторони антиукраїнських сил, які всіляко дискредитували постать великого поета. Особливо старався А.І. Савенко, котрий називав Шевченка «анархистом», «извергом», котрий «жаждет крови москалей, и, дождавшись расправы с ними, восстанет из гроба посмотреть как Днепр зачервонееет». Крім російських націоналістів проти встановлення пам'ятника виступав колишній намісник Києво-Печерської Лаври архимандрит Антоній, який писав листи-доноси генерал-губернатору Ф.Ф. Трепову. У них він непривабливо висвітлював Тараса Шевченка, поезія котрого тісно перепліталася з небезпечними польськими революційними творами А. Міцкевича та С. Гоцинського [43, арк. 4, 11, 12].

У такій ситуації проявили активну громадську позицію кияни, які 1913 р. листом до міської управи закликали взяти на себе ініціативу у впровадженні активних заходів на честь такої великої події. Це посприяло створенню міською думою ювілейного комітету, який очолив гласний М.С. Ярощевський. Саме з його ініціативи на засіданні 21 січня 1914 р. вона ухвалила рішення про перейменування Бульварно-Кудрявської вулиці на Шевченківську й виділила п'ять тис. руб. на відзначення свята. В дні активної антипропаганди не всі рішення приймалися одногосно, адже в той час багато з гласних були російськими націоналістами. Тому якщо за виділення коштів для вшанування пам'яті поета проголосувало 41 «за» й 1 «проти», то за перейменування вулиці, що б увіковічило ім'я Шевченка – 36 «за» і 16 «проти» [36, с. 73; 34, с. 48–49].

Крім внутрішньої протидії у самій думі, не забарилися рішучі кроки з боку верховної влади: спочатку указом Синоду було заборонено проводити святкові панахиди у храмах Києва, а розпорядженням Ф.Ф. Трепова – припинено будь-яку підготовку до його відзначення у всіх губерніях [41, арк. 24; 42, арк. 4]. Перебуваючи у таких умовах, Київська міська дума не була послідовною у своїх намірах – підтримуючи ініціативи громадськості, вона мусила оглядатися на імператорську владу. Тому пам'ятника Тарасові Шевченку так і не було споруджено.

Отже, можливості думи асигнувати у сферу освіти й культури поступово збільшувалися, адже за увесь час витрати на неї зросли у 133,4 разів, а державні дотації з середини 1900-х рр. сягали 115 тис. руб. щорічно [8; Таб. 2; 13; с. 8–9, 32–33]. Дума найбільше переймалася подоланням неписьменності серед широких верств містян шляхом розширення мережі початкової, в тому числі ремісничої освіти, оплати роботи вчителів та оренди приміщень. Однак цих заходів для задоволення потреб швидко зростаючого міста було недостатньо, адже за роки врядування думи чисельність населення виросла більше як у п'ять разів, а грамотність – лише вдвічі. Це зумовлювалося і тим, що на початку ХХ ст. число відмов у наданні початкової освіти сягало майже половини від усіх бажаючих.

До заслуг думи варто віднести участь у поширенні професійної освіти, адже промисловці і купці, гласні думи, вважали, що кваліфіковані кадри вкрай потрібні для розвитку місцевої промисловості. Увага міської влади до театрів, бібліотек, читалень, музеїв і встановлення пам'ятників свідчила, що початкові процеси формування культурного середовища в місті набирали ваги. Дума ставала осередком, де акумулювалися освітні запити киян і задовольнялися найнагальніші з них.

Список використаних літератури

1. Глизь Ю.І. Київська міська дума і вшанування Тараса Шевченка / Ю.І. Глизь// Т.Г. Шевченко крізь два століття: людина, творець, символ: матеріали круглого столу, м. Київ, 11 березня 2014 р. – К.: Інститут історії України, 2014. – С. 33–38.
2. Головка О.М. Харківське міське самоврядування у 1893 – 1917 рр.: автореф. дис.... канд. іст наук: 07.00.01 / Головка Олександр Миколайович; Харківський держ. ун-т. – Х., 1997. – 18 с.
3. Державний архів м. Києва, ф. 163, оп. 8, спр. 5.
4. Державний архів Київської області, ф. 2, оп. 40, спр. 92.
5. Державний архів Київської області, ф. 9, оп. 8, спр. 2.
6. Державний архів Київської області, ф. 9, оп. 12, спр. 65.
7. Данные Центрального Статистического комитета по городам России за 1904 год // Известия Киевской городской думы. – 1907. – № 5.
8. Доходы и расходы г. Киева с конца 60-х годов // Известия Киевской городской думы. – 1905. – №4.
9. Журнал собрания Киевской городской думы № 28 // Известия Киевской городской думы. – 1896. – № 12.
10. Журнал собрания Киевской городской думы № 12 // Известия Киевской городской думы. – 1897. – № 5.
11. Журнал собраний Киевской городской думы № 11 // Известия Киевской городской думы. – 1908. – № 5.
12. Записка о состоянии Киевских городских приходских училищ за 1889/1890 учебный год, читаная на акте инспектором народных училищ Д. А. Синицким // Известия Киевской городской думы. – 1890. – № 4.
13. Коиава Н.Н. Финансы г. Киева. // Киевские городские известия. – 1917. – № 9.
14. Краткий обзор постепенного развития школьного дела в г. Киеве 1870 – 1908 гг. // Известия Киевской городской думы. – 1909. – № 4.
15. Марченко О.М. Міське самоврядування на Півдні України у другій половині ХІХ ст.: автореф. дис.... канд. іст. наук: 07.00.01 / Марченко Олег Миколайович; Одеський держ. ун-т ім. І.І.Мечникова. – Одеса, 1997. – 16 с.
16. Моїсєєва Т.М. Сфера охорони здоров'я та освіти в діяльності Одеської міської управи (кінець ХІХ ст.) / Т.М. Моїсєєва // Інтелігенція і влада. – 2014. – Вип. 30. – С. 97–106.
17. Молчанов С. К вопросу о всеобщем обучении в городе Киеве // Киевские городские известия. – 1916. – № 5–6.
18. Об отпуске 6 млн. 900 тис. руб. на начальное образование. 3 мая 1908 г. // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 3-е. – СПб., 1911. – Т. 28. – Отд. первое. – № 30328.
19. Отчет киевской городской исполнительной санитарной комиссии за 1887 г. – К.: Типография Д. С. Повальского, 1887. – 32 с.
20. Отчет о состоянии и деятельности Киевской городской бесплатной народной читальни имени А.С. Пушкина за 1901 год // Известия Киевской городской думы. – 1902. – № 9.
21. Отчёт по концессионному отделу за 1912 г. // Известия Киевской городской думы. – 1913. – № 4.
22. Петербургская городская дума, 1846 – 1918 гг. – СПб.: «Лики России», 2005. – 544 с.
23. Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума / Л.Ф. Писарькова. – М.: Новый хронограф, 2010. – 752 с.
24. Писарькова Л.Ф. Московская городская дума: 1863 – 1917 / Л.Ф. Писарькова. – М.: Мосгорархив, 1998. – С. 512.
25. Плаксієй Т.М. Міське самоврядування Середньої Наддніпрянщини в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст.: автореф. дис.... канд. іст. наук: 07.00.01 / Т.М. Плаксієй; Запорізь. держ. ун-т. – Запоріжжя, 2001. – 19 с.

26. Прищепа О.П. Міста Волині у другій половині XIX – на початку XX ст. / О.П. Прищепа. – Рівне: ПП ДМ, 2010. – 258 с.
27. Протокол засідання Київської городської думи № 5 // Известия Київської городської думи. – 1893. – № 2.
28. Протокол засідання Київської городської думи № 16 // Известия Київської городської думи. – 1892. – № 4.
29. Протоколи Київської городської думи. – К., 1872. – № 9.
30. Протоколи Київської городської думи. – К., 1872. – № 15.
31. Протоколи Київської городської думи. – К., 1872. – № 17.
32. Протоколи Київської городської думи. – К., 1873. – № 20.
33. Результати приєма дітей в городські училища в началі 1909/1910 учібного года // Известия Київської городської думи. – 1909. – № 12.
34. Реєнт О.П. Україна в імперську добу (XIX – початок XX ст.) / О.П. Реєнт. – К.: НАН України, Інститут історії України, 2003. – 340 с.
35. Собрання Київської городської думи 21–24 января 1913 г. // Известия Київської городської думи. – 1914. – № 1.
36. Собрання Київської городської думи 10–12 декабря 1913 г. // Известия Київської городської думи. – 1913. – № 11–12.
37. Ступак Ф. Я. Из опыта деятельности городских общественных управлений в области народного образования / Ф.Я. Ступак [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.iai.donetsk.ua/_u/iai/dtp/CONF/13/articles/sec2/stat28.html.
38. Устав Київської городської публичної бібліотеки. – К.: Тип. К.Н. Милевського, 1896. – 8 с.
39. Шара Л.М. Чернігівська міська дума (70–90-і роки XIX ст.) / Л.М. Шара. – Чернігів: Видавець Лозовий В.М., 2010. – 224 с.
40. Щерба Т.О. Міське самоуправління на Правобережній Україні у другій половині XIX ст.: автореф. дис.... канд. іст. наук: 07.00.01 / Щерба Тетяна Олександрівна; Донецький національний ун-т. – Донецьк, 2001. – 19 с.
41. Центральний Державний історичний архів України, м. Київ, ф. 168, оп. 2, спр. 141.
42. Центральний Державний історичний архів України, м. Київ, ф. 442, оп. 644, спр. 342.
43. Центральний Державний історичний архів України, м. Київ, ф. 442, оп. 662, спр. 501.

References

1. Hlyz Yu.I. Kyivska miska дума i vshanuvannia Tarasa Shevchenka / Yu.I. Hlyz// Т.Н. Shevchenko kriz dva stolittia: liudyna, tvorets, symbol: materialy kruhloho stolu, m. Kyiv, 11 bereznia 2014 r. – К.: Instytut istorii Ukrainy, 2014. – S. 33–38.
2. Holovko O.M. Kharkivske miske samovriaduvannia u 1893 – 1917 rr.: avtoref. dys.... kand. ist nauk: 07.00.01 / Holovko Oleksandr Mykolaiovych; Kharkivskiy derzh. un-t. – Kh., 1997. – 18 s.
3. Derzhavnyi arkhiv m. Kyeva, f. 163, op. 8, spr. 5.
4. Derzhavnyi arkhiv Kyivskoi oblasti, f. 2, op. 40, spr. 92.
5. Derzhavnyi arkhiv Kyivskoi oblasti, f. 9, op. 8, spr. 2.
6. Derzhavnyi arkhiv Kyivskoi oblasti, f. 9, op. 12, spr. 65.
7. Dannye Tsentralnogo Statysticheskoho komyteta po horodam Rossyy za 1904 hod // Yzvestyia Kyevskoi horodskoi dumy. – 1907. – № 5.
8. Dokhody u raskhody h. Kyeva s kontsa 60-kh hodov // Yzvestyia Kyevskoi horodskoi dumy. – 1905. – № 4.
9. Zhurnal sobranyia Kyevskoi horodskoi dumy № 28 // Yzvestyia Kyevskoi horodskoi dumy. – 1896. – № 12.
10. Zhurnal sobranyia Kyevskoi horodskoi dumy № 12 // Yzvestyia Kyevskoi horodskoi dumy. – 1897. – № 5.

11. Zhurnal sobranyi Kyeviskoi horodskoi dumy № 11 // Yzvestyia Kyeviskoi horodskoi dumy. – 1908. – № 5.
12. Zapyska o sostoianyy Kyeviskykh horodskykh prykhodskykh uchylshch za 1889/1890 uchebnyi hod, chytanaia na akte ynspektorom narodnykh uchylshch D.A. Synytskym // Yzvestyia Kyeviskoi horodskoi dumy. – 1890. – № 4.
13. Koyava N.N. Fynansy h. Kyeve // Kyeviskye horodskye yzvestyia. – 1917. – № 9.
14. Kratkyi obzor postepennoho razvytyia shkolnoho dela v h. Kyeve 1870–1908 hh. // Yzvestyia Kyeviskoi horodskoi dumy. – 1909. – № 4.
15. Marchenko O.M. Miske samovriaduvannia na Pivdni Ukrainy u druhii polovyni XIX st.: avtoref. dys.... kand. ist. nauk: 07.00.01 / Marchenko Oleh Mykolaiovych; Odeskyi derzh. un-t im. I.I. Mechnykova. – Odesa, 1997. – 16 s.
16. Moiseieva T.M. Sfera okhorony zdorovia ta osvity v diialnosti Odeskoi miskoi upravly (kinets XIX st.) / T.M. Moiseieva // Intelihentsiia i vlada. – 2014. – Vyp. 30. – S. 97–106.
17. Molchanov S. K voprosu o vseobshchem obuchenyy v horode Kyeve // Kyeviskye horodskye yzvestyia. – 1916. – № 5–6.
18. Ob otpuske 6 mln. 900 tys. rub. na nachalnoe obrazovanye. 3 maia 1908 h. // Polnoe sobranie zakonov Rossyiskoi ymperyy. – Sobr. 3-e. – SPb., 1911. – T. 28. – Otd. pervoe. – № 30328.
19. Otchet kyeviskoi horodskoi yspolnytelnoi sanytarnoi komysyy za 1887 h. – K.: Typohrafiia D. S. Povalskoho, 1887. – 32 s.
20. Otchet o sostoianyy y deiatelnosti Kyeviskoi horodskoi besplatnoi narodnoi chytalny ymeny A.S. Pushkyna za 1901 hod // Yzvestyia Kyeviskoi horodskoi dumy. – 1902. – № 9.
21. Otchet po kontsessyonnomu otdelu za 1912 h. // Yzvestyia Kyeviskoi horodskoi dumy. – 1913. – № 4.
22. Peterburhskaia horodskaia дума, 1846 – 1918 hh. – SPb.: «Lyky Rossyy», 2005. – 544 s.
23. Pysarkova L.F. Horodskye reformy v Rossyy y Moskovskaia дума / L.F. Pysarkova. – M.: Novyi khronohraf, 2010. – 752 s.
24. Pysarkova L.F. Moskovskaia horodskaia дума: 1863 – 1917 / L.F. Pysarkova. – M.: Moshorarkhyv, 1998. – S. 512.
25. Plaksii T.M. Miske samovriaduvannia Serednoi Naddnyprianshchyny v druhii polovyni XIX – na pochatku XX st.: avtoref. dys.... kand. ist. nauk: 07.00.01 / T.M. Plaksii; Zaporiz. derzh. un-t. – Zaporizhzhia, 2001. – 19 s.
26. Pryshchepa O.P. Mista Volyni u druhii polovyni XIX – na pochatku XXst. / O.P. Pryshchepa. – Rivne: PP DM, 2010. – 258 s.
27. Protokol zasedanyia Kyeviskoi horodskoi dumy № 5 // Yzvestyia Kyeviskoi horodskoi dumy. – 1893. – № 2.
28. Protokol zasedenyia Kyeviskoi horodskoi dumy № 16 // Yzvestyia Kyeviskoi horodskoi dumy. – 1892. – № 4.
29. Protokoly Kyeviskoi horodskoi dumy. – K., 1872. – № 9.
30. Protokoly Kyeviskoi horodskoi dumy. – K., 1872. – № 15.
31. Protokoly Kyeviskoi horodskoi dumy. – K., 1872. – № 17.
32. Protokoly Kyeviskoi horodskoi dumy. – K., 1873. – № 20.
33. Rezultaty pryema detei v horodskye uchylshcha v nachale 1909/1910 uchebnoho hoda // Yzvestyia Kyeviskoi horodskoi dumy. – 1909. – № 12.
34. Reient O.P. Ukraina v impersku dobu (XIX – pochatok XX st.) / O.P. Reient. – K.: NAN Ukrainy, Instytut istorii Ukrainy, 2003. – 340 s.
35. Sobranyia Kyeviskoi horodskoi dumy 21–24 yanvaria 1913 h. // Yzvestyia Kyeviskoi horodskoi dumy. – 1914. – № 1.
36. Sobranyia Kyeviskoi horodskoi dumy 10 –12 dekabria 1913 h. // Yzvestyia Kyeviskoi horodskoi dumy. – 1913. – № 11–12.

37. Stupak F. Ya. Yz opyta deiatelnosti horodskykh obshchestvennykh upravlenyi v oblasti narodnoho obrazovaniia / F.Ya. Stupak [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://www.iai.donetsk.ua/_u/iai/dtp/CONF/13/articles/sec2/stat28.html.
38. Ustav Kyevskoi horodskoi publychnoi byblyoteki. – K.: Typ. K.N. Mylevskoho, 1896. – 8 s.
39. Shara L.M. Chernihivska miska дума (70–90-i roky XIX st.) / L.M. Shara. – Chernihiv: Vydavets Lozovyi V.M., 2010. – 224 s.
40. Shcherba T.O. Miske samoupravlinnia na Pravoberezhnii Ukraini u druhii polovyni XIX st.: avtoref. dys.... kand. ist. nauk: 07.00.01 / Shcherba Tetiana Oleksandrivna; Donetskiy natsionalnyi un-t. – Donetsk, 2001. – 19 s.
41. Tsentralnyi Derzhavnyi istorychnyi arkhiv Ukrainy, m. Kyiv, f. 168, op. 2, spr. 141.
42. Tsentralnyi Derzhavnyi istorychnyi arkhiv Ukrainy, m. Kyiv, f. 442, op. 644, spr. 342.
43. Tsentralnyi Derzhavnyi istorychnyi arkhiv Ukrainy, m. Kyiv, f. 442, op. 662, spr. 501.

УДК 94(477.51): 329.14'272 – 059. 2 Шраг І. “1917/1918”

Демченко Т.П.

кандидат історичних наук,
доцент кафедри історії України та археології,
Чернігівський національний педагогічний університет
імені Т.Г. Шевченка (Україна, Чернігів), kafistukr@ukr.net

ІЛЛЯ ШРАГ НА ЧОЛІ ЧЕРНІГІВСЬКОГО ГРОМАДИ УКРАЇНСЬКОЇ ПАРТІЇ СОЦІАЛІСТІВ-ФЕДЕРАЛІСТІВ (1917–1918 РР.)

У статті аналізується діяльність відомого представника українського національно-визвольного руху І. Шрага як визнаного лідера чернігівського осередку партії соціалістів-федералістів. У центрі уваги перебуває зміст збірника праць членів УПСФ (1918 р.) і, зокрема, стаття І. Шрага, в якій містяться оригінальні міркування про причини загибелі Центральної Ради та оцінки режиму П. Скоропадського. Для І. Шрага, як і для переважної більшості «старих українських діячів», національна держава була найвищим пріоритетом у шкалі цінностей. Тому, критикуючи гетьманський уряд за його антиукраїнський характер, кадрову політику та повернення дореволюційних порядків, він не закликав до його повалення. Натомість І. Шраг наголошував на необхідності нових, адекватних швидкозмінним політико-соціальним реаліям, реформ. А його перестороги: «“Мертвого з гроба не вертають”, “на старих підвалинах будуватися не годиться”» не втрачають своєї актуальності й для керівників сучасної української держави.

Ключові слова: Українська революція 1917–1921 рр., Українська партія соціалістів-федералістів (УПСФ), Українська Центральна Рада, гетьманат П. Скоропадського, І. Шраг, збірник «Наше слово».

Demchenko T.P.

Candidate of Historical Sciences,
Associate Professor of Department of history of Ukraine and archaeology,
Chernihiv National Pedagogical University named after T.G. Shevchenko,
(Ukraine, Chernihiv), kafistukr@ukr.net

Ilyia Shrah as the leader of the Chernihiv branch of the Ukrainian Socialist-Federal Party (1917–1918)

The article analyzes the activity of I. Shrah – a well-known figure of the Ukrainian national-liberation movement, the acknowledged leader of the Chernihiv branch of the Ukrainian socialist-federal party. The main attention is paid to the works of the members of the Ukrainian socialist-federal party especially the article of I. Shrah that contains the original thoughts about the reasons of the Ukrainian Tsentral'na Rada destruction as well as the evaluation of Pavlo Skoropadsky regime. For I. Shrah, like the vast majority of “old Ukrainian leaders” nation state was a top priority in the scale of values. Therefore, criticizing the hetman's government for his anti-Ukrainian

character, personnel policy and the return of pre-revolutionary orders, he was not called for its overthrow. And his warning: “Dead not return from the grave”, “on older foundations built not good” does not lose its relevance for the leaders of the modern Ukrainian state.

Key words: *The Ukrainian revolution 1917–1921, the Ukrainian Socialist-Federal Party (USFP), the Ukrainian Tsentral'na Rada (UCR), the Hetmanat, I. Shrah, collection “Nashe slovo”.*

Демченко Т.П.

*кандидат исторических наук,
доцент кафедры истории Украины и археологии,
Черниговский национальный педагогический университет
имени Т.Г. Шевченко, (Украина, Чернигов), kafistukr@ukr.net*

***Илья Шраг во главе черниговского объединения
Украинской партии социалистов-федералистов (1917–1918 гг.)***

У статье анализируется деятельность известного представителя украинского национально-освободительного движения И. Шрага как признанного лидера черниговского отделения партии социалистов-федералистов. Внимание автора сосредоточено на содержании сборника трудов членов УПСФ (1918 г.) и, в частности, статье И. Шрага, в которой содержатся оригинальные размышления о причинах гибели Центральной Рады и оценки режима П. Скоропадского. Для И. Шрага, как и для подавляющего большинства «старых украинских деятелей», национальное государство было самым высоким приоритетом в шкале ценностей. Поэтому, критикуя гетманское правительство за его антиукраинской характер, кадровую политику и возвращение дореволюционных порядков, он не призывал к его свержению. И. Шраг подчеркивал необходимость новых, адекватных быстроменяющимся политико-социальным реалиям, реформ. А его предостережения: «“Мертвого с могилы не возвращают”, “на старых фундаментах строиться не годится”» не теряют своей актуальности и для руководителей современного украинского государства.

Ключевые слова: *Украинская революция 1917–1921 гг., Украинская партия социалистов-федералистов (УПСФ), Украинская Центральная Рада, гетманат П. Скоропадского, И. Шраг, сборник «Наше слово».*

У сучасній історіографії утвердилася думка, що хоча до Української Центральної Ради (далі – УЦР) «входили представники 19 політичних партій, переважно соціалістичної орієнтації», але «не підлягає сумніву, що провідну роль у діяльності Ради відігравали українські політичні партії: УСДРП, УПСР, УПСФ» [13, с. 128]. Більше того, саме попередники останньої, тобто: «діячі ТУП [...] у березні 1917 р. виступили ініціаторами створення Центральної Ради, але з часом відійшли на узбіччя її політичного життя» [13, с. 128]. Можливо, тому партії соціалістів-федералістів як політико-партійному феномену доби Української революції менше «пощастило» на історичні дослідження. Здається, за єдиним, відомим нам, винятком [18] не створено жодної праці, де б він всебічно вивчався. З іншого боку, очільникам цієї партії, яка хоча й «поступилася» своєю популярністю й впливом у Києві молодшим колегам – соціалістам (есерам і еседекам), але продовжувала справляти потужний інтелектуальний вплив, присвячено чимало наукових робіт.

У провінції авторитет УПСФ визначався насамперед людським фактором: діяльністю визнаних лідерів українства в тому чи іншому місті. Чернігів по праву міг пишатися своїм «заслуженим діячем» Іллею Людвиговичем Шрагом (1847–1919). Навіть якщо загал і не знав, що він був одним із керівників Безпартійної Української Організації, Української демократичної партії, Української демократично-радикальної партії, Товариства українських поступовців, то не приховувани й незмінні українські переконання, безперервна й послідовна практична діяльність, переслідування царської влади, позитивні особисті якості, реноме досвідченого юриста створили йому заслужену репутацію лідера національно-визвольного українського руху не тільки на Чернігівщині, але й в Україні. У сприйманні української

інтелектуально-політичної еліти І. Шраг входить до кола тих діячів, які «в визволенні українського народу відіграли величезну роль в революції й по революції 1917 року, а деякі працювали над цією справою ще задовго до революції, як Д. Дорошенко, О. Лотоцький, П. Стебницький, М. Славінський, О. Саліковський, проф. Біднов, проф. І. Огієнко, історик Яворницький, адвокат Ілля Шраг, суддя С. Шелухін, інженер Павло Чижевський, д-р І. Луценко та тисячі інших ще до революції відомих свідомому українству національних діячів» [12, с. 115–116].

Треба віддати належне цій людині: попри вік, недуги, І. Шраг не просто прикрашав собою президії численних мітингів і зборів, пожинаючи плоди своєї популярності, а тяжко працював саме на терені закладання підвалин української державності [5, с. 151–179]. Тоді важко було всім ентузіастам державницької діяльності, й тільки близькі люди, розуміли, як вона стомлює літню людину. М. Могилянський писав І. Шрагу у листі від 25 травня 1917 р.: «Коли я довідався, що так отяжені громадськими справами, то я вирішив собі, що треба Вас рятувати, а зробити се можна, тільки поклавши на Вас більш спокійний обов'язок» [8, арк. 1]. «Порятунок» полягав у посаді голови Чернігівського окружного суду, на якій Тимчасовий уряд затвердив чернігівського діяча, що, звичайно ж, додало йому турбот.

І. Шраг як дисциплінований член ТУПу брав участь у перетворенні товариства на Союз, а потім і партію і приступив до заснування осередку УПСФ в Чернігові та повітових центрах губернії. Підгрунття вже існувало у вигляді «Громади», осередків Товариства поступовців, симпатиків «Просвіти». Чернігівського адвоката визнають беззаперечним керівником цього руху.

У доповіді про історію Союзу автономістів-федералістів, виголошеній на Українських зборах 30 квітня, І. Шраг вивів початок Союзу з 1840-х рр. (Кирило-Мефодіївське братство) і через громадський рух, ТУП довів до Установчого з'їзду, сформулювавши суть постанов останнього просто й чітко: визнання автономії України; досягнення федеративного устрою Росії; встановлення народоправства (республіки) [24, с. 7]. М. Могилянський заходився закладати гурток у Городні. «Зложив я тут відділ Укр[аїнського] союзу автон[омістів]-федералістів, – писав він у листі до І. Шрага від 5 липня 1917 р., – Постановили приймати членами представників усіх партій, що признають вимоги – націон[ально]-территор[іальної] автономії України та загального виборчого права. Чи єсть якійсь статут Союзу і чи не можете його мені надіслати? Як нам зв'язатись з губерніальним відділом?» [8, арк. 2].

Проте, оскільки єдиним джерелом, крім декількох відомих нам листів, виступає газетна інформація, то чітко виокремити власне партійну діяльність чернігівського осередку УПСФ украї важко. Річ у тім, що вона майже повністю розчинялася в українській роботі, яку провадили або керували нею в губернії І. Шраг та його однодумці. Редагували «Черниговскую земскую газету» (далі –ЧЗГ) два активісти вищеназваної партії В. Адаменко та І. Коновал, тому шпальти газети можуть служити надійним джерелом інформації про український рух у краї. Доречно нагадати, що ці заслуги редакції ЧЗГ належним чином поціновані упорядниками солідного тому документів і матеріалів початкового періоду Української революції. У збірнику майже 30 матеріалів розкривають перебіг революційних подій на Чернігівщині, й абсолютна більшість їх передрукована саме зі шпальт ЧЗГ [21, с. 62–64; 96–97; 108–109; 117–119; 242–244 та ін.]. Щоправда, організаційному оформленню партійних осередків заважала не тільки надмірна заангажованість у революційних заходах (це якраз логічно вписується у подієву канву революції), брак кадрів, але й відсутність програмових документів партії. На вищенаведене прохання щодо партійного статуту, відповісти важко вже тому, що він на Установчому з'їзді не був ухвалений. Принаймні серед його матеріалів цей документ не згадується [19, с. 245–246]. Тільки 30 травня була сформована комісія у складі С. Єфремова, Л. Жебуньова та О. Шульгина для вироблення «остаточної редакції Статуту» [21, с. 353].

Переконливою ілюстрацією до усвідомлення ролі есефів у революційних перетвореннях на Чернігівщині може, на нашу думку, стати історія підготовки та проведення губерньського Українського з'їзду у червні 1917 р. [15]. Беззаперечна велика роль есефів й

особисто І. Шрага у його роботі. До «Губерніяльної Ради» було обрано І. Коновала (91 голос), Г. Стаднюка (90 голосів), Л. Плюща (66 голосів). О. Кривцов представляв городнянський осередок [15, 40–41]. І. Шраг головував на засіданнях з'їзду, твердою рукою припиняючи численні спроби надати роботі анархічно-митингового характеру та зробив одну з головних доповідей: «Історія українського руху» [15, с. 20–21].

Пролити світло на партійні програмові цілі, ставлення до актуальних проблем сучасності і насамперед до перевороту, в результаті якого УЦР була усунута від влади й установилося гетьманське правління, дає можливість невеликий збірник під назвою «Наше слово», виданий у 1918 р. Чернігівською громадою українських соціалістів-федералістів [10]. Деякі факти дозволяють уточнити час видання – остання дата, яка згадується у одній з статей – 11 травня 1918 р. У переліку стислих біографічних даних членів губернської громади УПСФ згадано, що І. Шрагові 70 років [10, 28]. Оскільки він народився 23 серпня (за старим стилем) 1847 р., то можна припустити, що принаймні до друку збірник готували у проміжку між кінцем травня і кінцем серпня 1918 р., коли очільнику місцевої громади есефів виповнився 71 рік.

Саме на цей період припадає процес інтенсивного творення «об'єднання, опозиційного до Української Держави гетьмана П. Скоропадського» [1, с. 22]. УПСФ не просто ввійшла до Українського національно-державного союзу, а потім до Українського національного союзу, «перед у дискусіях на сторінках українських видань вели есефи – головні теоретики та ідеологи національного табору». Як зразок в одній з розвідок сучасного історика наведено дискусію між Л. Цегельським та С. Єфремовим [1, с. 17–18]. Перший, побувавши у Києві, вважав помилкою курс есефів на зближення з соціалістичними партіями і радив об'єднуватися з «буржуазними» партіями хліборобів-демократів та самостійниками-соціалістами: «це була б реальна політична сила» [Цит. за: 1, с. 17]. С. Єфремов відгукнувся на цей заклик аж двома статтями і то вельми ворожими до думок та й особи свого опонента. «І в цьому, може, найбільша трагедія нашого становища, яку в фарс повертають усіякі найжджі гастролери-комівояжери од політики, що наслухаються всяких обивательських розмов та бабських пліток, а потім згорда вичитують на цій підставі свою дрібненьку мораль та науку» [11, т. 2, с. 78.] У наступній статті, красномовно названій «Байки», автор наводить великий фрагмент із наддніпрянських «враженнів» Л. Цегельського, проте його сучасне прочитання його наводить на думку, що далеко не у всьому галицький «комівояжер» був не правий [11, т. 2, с. 78–80]. Це спостереження певним чином узгоджується й зі змістом статей «Нашого слова». Публікації збірника переконливо демонструють, як повільно, методом проб і помилок, вимальовувалися головні напрямки політичного курсу соціалістів-федералістів та стільки в них було непевності та неясності.

Ще однією промовистою особливістю даних текстів є майже повна відсутність фактів, особливо місцевих. Це пояснюється, на нашу думку, тим, що видання було підцензурним. Друкувати конкретні факти, коментувати публікації в столичних газетах було достатньо небезпечно. Р. Бжеський описав у своїх мемуарах, що після палкого реферату, виголошеного на урочистостях у Чернігові, присвячених пам'яті гетьмана І. Мазепи, на нього поступив донос німецькій окупаційній владі, як на підбурювача до повстання. Мемуарист підозрював у наклепі чернігівського колишнього «жандармського полковника», тобто начальника Чернігівського відділення Державної варти [23, с. 233–234]. До честі редакції ЧЗГ треба відзначити, що вона оприлюднила зміст реферату Р. Бжеського на шпальтах газети [25, с. 7–8]. Згодом його видали окремою книжечкою [22]. Цензурний гніт не був надмірним, але й наражатися на небезпеку, оприлюднюючи якусь інформацію, котру при бажанні можна було б розцінити як компромат, упорядники вищеназваної збірки не збиралися.

Однак і приховувати своє ставлення до нової влади та й мету своєї діяльності вони не хотіли. У передньому слові дещо туманно, але все ж таки пролунав осуд гетьманської політики: «життя Української Держави опинилося в такому стані, коли напевно ніхто не може сказати, чи зостануться у нас хоч елементарні здобутки революції, чи все загине». Щоправда, чернігівські есефи заявили, що для них головним завданням є «будування

Української Держави, чи то вона буде республікою, чи гетьманщиною» [14, с. 4]. У вступі також багато говорилося про те, що есефи як старші й мудріші, бо склалися «з найсвідомішої частини українців», постійно застерігали молодших і нетерплячих колег по боротьбі від поспіху у вирішенні соціальних проблем: «соціялісти-федералісти казали українському народу: з'єднаймося перш за все на національному ґрунті, а потім, коли ми станем з сього боку свідомими, міцними, ми зумієм вирішити свої соціяльні справи як найкраще для трудового люду, без впливу чужих нам людей...» [14, с. 1–2]. Цей заклик вважався актуальним і в умовах гетьманщини, вплив його спостерігається в усіх п'яťох, статтях, підписаних псевдонімами, криптонімами або й зовсім видрукуюваними без підпису. Наразі нам пощастило з високим ступенем достовірності встановити прізвище тільки одного автора, притому найбільшої публікації «Через віщо так сталося», підписаної «Чернігівець» [14, с. 5–11]. Це усталений і відомий псевдонім І. Шрага, зафіксований у науковій літературі [20, с. 244; 4, с. 391], яким він користувався від початку 90-х рр. XIX ст., підписуючи свої публікації в «Правді», а згодом у «Раді». Важко припустити, щоб ще хтось у Чернігові наважився скористатися цим псевдонімом. Незважаючи на те, що автор у перших рядках скромно зазначив, що причинам гетьманського перевороту «докладні пояснення дасть історія» [14, с. 5], стаття і сьогодні вражає глибиною аналізу й співзвучністю з доробком сучасних вчених. Варто також наголосити на стриманості і виваженості оцінок. У публікації майже не помітно мітингового пафосу, такого характерного для публіцистики революційної доби, відсутнє й бажання затаврувати противника, навісити йому ярлики.

Схема міркувань І. Шрага проста і логічна: «українське національне відродження» «вимагало» об'єднуючого центру, і такою організацією стала УЦР. Вона утворила «українську владу, українську державу», проте їй довелося вести вперту боротьбу не тільки з Тимчасовим урядом, але й «російським суспільством». Усі революційні зміни відбувалися в умовах світової війни, яка справедливо трактується як дестабілізуючий фактор [14, с. 5–6]. Якщо відносини з Тимчасовим урядом були ворожими, то більшовики зробили те, на що їхні попередники не наважилися: пішли війною на Україну й перемогли. Цікаво, що у автора не викликають жодних сумнівів цілі російського більшовизму: вони «бажали утворити на Україні свою владу, повернути її до Москви, знищити її волю та самостійність» [14, с. 6–7]. Як бачимо, прагнення до соціалістичних перетворень як серйозну причину агресії він навіть не розглядав, натомість трактуючи її мету в рамках незмінно імперіалістичної політики Москви.

Чому ж більшовики порівняно легко здобули перемогу? Варто наголосити, що І. Шраг відмовився від звичних і широковживаних, майже ритуальних звинувачень на адресу переможців та українського народу, який нібито піддався на спокуси. У шрагівській статті увагу зосереджено на діях керманічів УНР. Її автор уважав помилкою (і то фатальною) зміну складу УЦР, що відбулася в умовах війни. І. Шраг звинувачував есерів у тому, що вони стали на «непевний шлях», збільшили «анархію», «почалося якесь біговисько на випередки з большевиками, що ні до чого доброго не довело: випередити большевиків, яких ніщо не спиняло в їх руйнуючих заходах, не довелося, а шлях, на який перейшла Рада, побільшив тільки реакцію і викликав ворогування до неї серед широких кол людности» [14, с. 7]. Серед непопулярних заходів УЦР перше місце відводиться соціалізації землі. Автор вважав, що переважна більшість дрібних власників негативно поставилася до цього гасла. І рух, спрямований проти земельного закону, використали в своїх інтересах вороги Ради – «Союз собственников» [14, с. 8]. Другою помилкою пануючих в УЦР есерів стало сподівання, що їхнє становище зміцнить «Установча Рада» (Українські Установчі Збори), відкриття яких було призначене на 12 травня 1918 р. На думку І. Шрага, коли б навіть і пощастило завершити виборчий процес, перерваний російською агресією, то терор більшовиків перешкодив би волевиявленню населення. Ці висновки постали не на пустому місці. Збереглися дані, що у Чернігівській губернії пробільшовицькі елементи буквально тероризували місцеве населення, прагнучи не допустити людей до виборів Української Конституанти. Так, Городнянська окружна виборча комісія повідомляла, що хоча в повіті із

58 дільниць, вибори не відбулися тільки на 10, але «вибори пройшли під тиском більшовиків». Їхній список набрав 21 515 голосів, а решта 23 списки – тільки 12 522. У виборах взяло участь 33 % виборців [3, с. 7]. Незважаючи на позитивні кроки УЦР, «ніхто не повстав на її оборону...» [14, с. 9]. Поза всяким сумнівом, для члена УЦР І. Шрага це й болючий спомин, і особиста трагедія. Її масштаби можна уявити вже з того, що автор цитує С. Єфремова (зі статті у «Новій Раді»), де йдеться про шлях «Української Держави та української державности» на... Голгофу [14, с. 9; 11, т., 2, с. 8].

Оцінка «Чернігівцем» гетьманського уряду однозначно негативна: «Склався новий уряд, – саркастично підкреслює він, – уряд самостійної України, – без українців, склався уряд з октябристів і кадетів, що завжди ставилися вороже до українського руху, що ставили всілякі перешкоди утворенню самостійної української держави» [14, с. 9]. Характеризуючи сутність «реставрації», автор звертає увагу насамперед на заміну кадрів у вищих державних органах, на посади призначаються люди, які ««нічому не навчилися», [...] всі події 1904–1918 рр. минули для них даремно» [14, с. 9–10]. Це спостереження сучасника повністю корелюється з висновками істориків. Проаналізувавши зміни, що відбулися на загальнодержавному та місцевому рівнях, Р. Пиріг зазначив: «розгляд лише кількох аспектів внутрішньої політики Української Держави дозволяє зробити висновок про наявність у її проведенні доволі виразних реставраційних тенденцій». Їх прояви науковець вбачає у тому, що «задеклароване урядом наведення ладу і спокою, соціальне партнерство усіх класів фактично вилилося в обмеження демократичних свобод, ліквідацію органів місцевого самоуправління, посилення репресивних функцій держави» [16, с. 97–98]. Важко припустити, щоб такий досвідчений правник як І. Шраг не помітив суттєвих змін у законодавстві гетьманату і не оцінив належним чином його антиукраїнський і антидемократичний зміст, але як діючий державний службовець – голова Чернігівського окружного суду – він, вірогідно, не вважав за можливе піддавати публічно різкій критиці владу, в системі якої працював, бо 15 червня 1918 р. «урочисту присягу на вірність Українській Державі склали судді, працівники прокуратури та урядовці суду на чолі з Іллею Шрагом» [17, с. 115]. Важливо також наголосити, що на тісніше співробітництво з новою київською владою І. Шраг не пішов: Так, він відмовив міністру юстиції М. Чубинському, який телеграфував до Чернігова – «Подібним листом пропонував Вам сенатора адміністративного департаменту». На тексті телеграми зберігся напис, зроблений І. Шрагом: «Складаю щирю подяку за високу честь. Жалкую вельми, що особисті й родинні обставини заважають згодитися. Прохаю вибачити» [7, арк. 1]. Очевидно, саме цей епізод мав на увазі Д. Дорошенко, коли писав, що до списку бажаних senatorів увійшов «цвіт юридичної науки й практики з старої Росії з-поміж людей українського походження, зв'язаних з Україною маєтком або довголітньою службою. Серед них було й кілька українських громадських діячів: С.П. Шелухин, П.Я. Стебницький, О.Ф. Хруцький, І.Л. Шраг [10, с. 330]. Факт відмови останнього був йому відомий, але залишився без коментарів.

Крім усього іншого, І. Шрага відштовхувало від гетьманського уряду й проросійське спрямування, особливо в мовному питанні. Рядки протесту Чернігівської філії Національного Союзу України звучать напрочуд актуально й сьогодні: «Ми вимагаємо, щоб українська мова, як державна, була обов'язковою для всіх урядовців і для всіх урядових установ, щоб внутрішнє діловодство та зносини між державними установами одбувалися тільки одною мовою – мовою держави, мовою українською, щоб був визначений відомий час, на протязі якого всі урядовці повинні засвоїти українську мову, і ця мова була б визнана для них обов'язковою» [7, арк. 31].

Однак І. Шраг, перебуваючи у ідейній та певною мірою й політичній опозиції до гетьманської влади, зовсім не прагнув закликати до негайного її повалення. По-перше, тому, що для нього, як для переважної більшості «старих українських діячів» національна держава була найвищим пріоритетом у шкалі цінностей. Безумовно, вони боялися, що разом з брудною водою легко вихлюпнеться і дитина. Тільки поворот гетьманського уряду в бік монархічної Росії змусив їх до жорсткої критики, яка досягла свого апогею в публіцистиці

С. Єфремова, котрий з обуренням писав: «З Великої Росії, а надто з колишніх центрів, Петербургу й Москви, ринули на Україну хмари “фаховців”, і просто спекулянтів, яким вже небезпечно, та й ні на чому мародерствувати в класичній стороні совдепів. Київ по самі вінця заповнився новітніми аргонавтами, які знайшли нарешті золоте руно – і навіть не постригли його, а навіть з живим м'ясом виривали. [...] І місяць-другий не минув, як з України зроблено цитадель реакції, надію реставраторів, пристановище всього, що найгірше було колись у царській Росії» [11, т. 2, с. 298]. Не менш різко критикував «новий курс» П. Скоропадського й В. Винниченко. У одній з публіцистичних статей він назвав прибулі з Росії «екземпляри найчорнішої реакції» «висхлими з голоду, лютими, пекучими блошицями» [19, с. 370]. Отже, всі українські політичні партії – від самостійників до соціал-демократів продемонстрували своє вкрай негативне ставлення до інвазії втікачів з більшовицького «раю».

Водночас у публікації І. Шрага можна виявити і застереження гетьманській владі, й цілком усвідомлені побоювання. Ситуація, на думку автора, небезпечна тим, що «реставрація» «викличе нові заколоти, нове безладдя, нове лихо» [14, с. 10]. Загрозу викликають не тільки дії каральних експедицій, вона проявляється у розгортанні «ганебної течії доносів, наклепів, зведення особистих рахунків, жорстокої помсти за колишні вчинки», а насамперед у тому, що заходи уряду з «пацифікації» села, сприяють посиленню «тих анархічних елементів», які тягнуть руку за більшовиками. Цитуючи знову «Нову Раду», І. Шраг закликає: «Вдержати од безладдя і того, що внизу коїться, і того, що з гори прокидається – це єдине завдання сіх державних елементів на Україні» [14, с. 10–11]. Розпливчатість цього формулювання можна зрозуміти, якщо пригадати, що збірник був підцензурним. Утім, відповідь на це питання так і не прозвучала, мабуть, ще й тому, що автор і сам не був певний, що робити.

Пересторога старого юриста й громадського діяча не втратила своєї актуальності й сьогодні: «“Мертвого з гроба не вертають”, “на старих підвалинах будуватися не годиться” – це завжди повинні пам'ятати ті, що керують життям держави», – мудро наголошував він [14, с. 11]. Можливо, що тут відобразилося й іронічне ставлення до спроб відновити гетьманську форму правління, але насамперед йшлося про настійну потребу нових, адекватних швидкозмінним політико-соціальним реаліям реформ.

Нарешті набуло нового звучання і передбачення І. Шрага, ніби спеціально написане для тих, хто прагне всі проблеми вирішувати з позиції сили: «З другого боку, ті, що гадають шляхом терору повести боротьбу з сучасним становищем, повинні пам'ятати, що проявами безсилового терору поправити становища не можна» [14, с. 11].

Новітня українська історіографія узагальнила, підвела потужну науково-доказову базу, але по суті не заперечила жодного постулату І. Шрага. Так, у передмові до колективної праці провідних вчених – дослідників історії Української революції – вказується: «Українська революція була породженням Лютневої революції в Росії. Протидія з боку Тимчасового уряду реалізації автономістського політичного курсу Центральної Ради сприяла активізації державотворчих процесів в українському суспільстві. Жовтневий переворот в Росії, прихід до влади більшовиків інспірували появу в українському визвольному русі нових специфічних проявів, які виходили за рамки загальноросійського революційного процесу й у своїй сукупності дозволяють кваліфікувати їх як Українську революцію» [13, с. 5–6].

Надзвичайно суттєвим моментом у вищеназваній статті нам видається повна відсутність згадок щодо ідеї автономії України у складі федеративної Росії. Слушно наголосив з цього приводу Д. Дорошенко: «Шраг одним із перших ясно і без вагань став під прапор нової державної самостійності і ніякі особисті симпатії, зв'язки, традиції і многолітні звички не мали на нього ніякого впливу, не відіграли жодної ролі» [9, с. 142]. І, мабуть, цей перегляд позицій у перекonanого автономіста та федераліста, яким видавався І. Шраг ще у 1917 р., носив значно радикальніший характер, ніж нам уявлялося ще п'ять років тому, коли завершалася робота над монографією про І. Шрага [5, с. 167–169]. Ймовірно, що досвідчений і зрілий громадський діяч застосував і до переоцінки власних ідейно-політичних

засад вищеназване гасло: «Мертвого з гроба не вертають». У будь-якому випадку ця остання з відомих нам праць І. Шрага змушує до роздумів...

Слабким місцем у загалом виконаній у тверезій і зваженій манері статті стала відсутність чітко сформульованих цілей партійної діяльності, брак або надто туманне бачення перспектив боротьби за незалежну Україну. Заклик щодо об'єднання лунав завжди і рідко приносив успіх в силу своєї неконкретності та абстрактності. Можна припустити, що автор не бачив простого й надійного виходу із загалом складної ситуації кінця весни – літа 1918 р. і не бажав зв'язувати себе пустими сподіваннями й нездійсненими обіцянками. Цим його бачення ситуації відрізнялося від позиції С. Єфремова, який «був першим серед тих, хто так жорстоко критикував режим П. Скоропадського» [2, с. 33]. Можливо, наприкінці довгого, насиченого громадсько-партійною діяльністю життя І. Шрагові відкрилося, що боротьба за здобуття «хиренної волі» буде значно тривалішою в часі й ще не раз вимагатиме гекатомби нових жертв. Писати прямо про свої недобрі передчуття й побоювання він не міг чи не захотів, відтак залишив свою працю, яку з огляду на кончину, що настала менше ніж за рік по тому, можна трактувати як політичний заповіт, не завершеною.

Список використаних джерел

1. Бойко О.Д. Утворення єдиного національного фронту українськими політичними силами у 1918 р. / О.Д. Бойко // Український історичний журнал. – 1997. – № 6. – С. 14–23.
2. Верстюк В.Ф. Гетьманський режим у публіцистиці Сергія Єфремова / В.Ф. Верстюк // Проблеми вивчення історії Української революції 1917–1921 років. Збірник наук. ст. / Гол. ред. В.Ф. Верстюк. – К.: Інститут історії України НАН України, 2013. – Вип. 9. – С. 10–33.
3. Вісти Головної комісії по справах виборів до Установчих Зборів Української Народньої Республіки. – 1918. – 4 квітня (нов. ст.). – № 16.
4. Дей О.І. Словник українських псевдонімів та криптонімів (XVI–XX ст.) / О.І. Дей. – К.: Наук. думка, 1969. – 559 с.
5. Демченко Т. Батько Шраг: Монографія / Т. Демченко. – Чернігів: РВК «Деснянська правда», 2008. – 264 с.
6. Держархів Чернігівської області, ф. 1081, оп. 1., спр. 34.
7. Держархів Чернігівської області, ф. 1081, оп. 1., спр. 50.
8. Держархів Чернігівської області, ф. 1081, оп. 1., спр. 61.
9. Дорошенко Д. De Profundis. Пам'яті І.Л. Шрага, Ф.П. Матушевського й А.Г. Вязлова / Д. Дорошенко // Хліборобська Україна (Відень). – 1920–1921. – Зб. II, III, IV. – С. 140–145.
10. Дорошенко Д. Мої спомини про недавнє минуле (1914–1920 роки) / Д. Дорошенко. – К.: Темпора, 2007. – 632 с.: іл.
11. Єфремов С. Публіцистика революційної доби (1917–1920 рр.): У двох т. / С. Єфремов; Упоряд.: В. Верстюк (керівник), Г. Басара-Тилішак, В. Бойко, В. Скальський. – К.: Дух і Літера; КМБС, 2014. – Т. 1: 9 березня 1917 р. – 28 квітня 1918 р. – 648 с.; Т. 2: 9 травня 1918 р. – 30 травня 1920 р. – 544 с. – (Серія «БІБЛІОТЕКА СПРОТИВУ, БІБЛІОТЕКА НАДІЇ»).
12. Кедровський В. Обриси минулого / В. Кедровський. – Нью-Йорк; Джерзі-Сіті: Вид-во «Свобода», 1966. – 135 с.
13. Нариси Української революції 1917–1921 років: У двох кн. / Авт. кол.: О. Д. Бойко, В. Ф. Верстюк (керівник) та інші. – К., 2011. – Кн. 1. – 386 с.
14. Наше слово. 1918 рік / Чернігівська громада українських соціалістів-федералістів. – Чернігів: Типографія Губернского Земства, 1918. – 29 с.
15. Перший Український З'їзд у Чернігові (8–10 червня 1917 року). – Чернігів: Друкарня Чернігівського Губернского Земства, 1917. – 64 с.
16. Пиріг Р. Реставраторські тенденції у внутрішній політиці Української Держави (квітень – грудень 1918 року) / Р. Пиріг // Проблеми вивчення історії Української революції 1917–

- 1921 років. Збірник наук. ст. / Гол. ред. В.Ф. Верстюк. – К.: Інститут історії України НАН України, 2012. – Вип. 8. – С. 80–98.
17. Сергеева С.М. Чернігівщина часів Української Держави (квітень – грудень 1918 р.) / С.М. Сергеева // Скарбниця української культури: Збірник наук. праць. – Чернігів, 2002. – Вип. 2. – С. 113–121.
 18. Стрілець В.В. Українська радикально-демократична партія: витоки, ідеологія, організація, діяльність (кінець XIX століття – 1939 рік) / В.В. Стрілець. – К.: Видав.-поліграф. центр «Київський університет», 2002. – 361 с.
 19. Тисяча років української суспільно-політичної думки: У 9 т. / Упоряд. Т. Гунчака і Р. Сольчаника. – К.: Дніпро, 2001. – Т. VI (90-ті роки XIX – 20-ті роки XX ст.). – 520 с.
 20. Тулуб О. Матеріяли до «Словника псевдонімів українських письменників» / О. Тулуб // Записки історично-філологічного відділу / Українська Академія наук; за ред. голови відділу А. Кримського. – К.: Друкарня УАН, 1928. – Вип. XVI. – С. 223–254.
 21. Український національно-визвольний рух. Березень – листопад 1917 року: Документи і матеріали / Упоряд.: В. Верстюк (керівник) та ін. – К.: Вид-во імені Олени Теліги, 2003. – 1024 с.
 22. Характерник (Бжеський Р.) Згадки з минулого / Характерник (Р. Бжеський) // Літературно-науковий вістник. – 1927. – Т. 94. – Кн. 11. – С. 227–238.
 23. Характерник (Бжеський Р.) Мазепа в історії й літературі та для сучасності: Розвідка / Характерник (Р. Бжеський). – Чернігів: Захід; Друк. губерн. земства, 1918. – 63 с.
 24. Черниговская земская газета. – 1917. – 19 мая.
 25. Черниговская земская газета. – 1918. – 7 (20) сентября.

References

1. Boyko O.D. Utvorenniya yedynoho natsional'noho frontu ukrayins'kymy polituchnymy sylamy u 1918 r. / O. D. Boyko // Ukrayins'kyi istorychnyi zhurnal. – 2013. – № 3. – S. 61–79.
2. Verstyuk V. Hetmans'kyi rezhym u publitsystytsi Serhiya Yefremova / V. Verstyuk // Problemy vyvchennya istoriyi Ukrayins'koyi revolutsiyi 1917–1921 rokiv: Zbirnyk nauk. st. / Hol. red. V. F. Verstyuk. – K.: Instytut istoriyi Ukrayiny NAN Ukrayiny, 2013. – Vyp. 9. – S. 10–33.
3. Visty Holovnoyi komisiyi po spravakh vyboriv do Ustanovchykh Zboriv Ukrayins'koyi Narodnoyi Respubliky. – 1918. – 4 kvitnya (nov. st.). – № 16.
4. Dey O.I. Slovnyk ukrayins'kykh psevdonimiv ta kryptonimiv (XVI–XX st.) / O.I. Dey. – K.: Nauk. dumka, 1969. – 559 s.
5. Demchenko T. Bat'ko Shrah: Monografiya / T. Demchenko. – Chernihiv: RVK “Desnyans'ka pravda”, 2008. – 264 s.
6. Dezharkhiv Chernihivs'koyi oblasti, f. 1081, op. 1, spr. 34.
7. Dezharkhiv Chernihivs'koyi oblasti, f. 1081, op. 1, spr. 50.
8. Dezharkhiv Chernihivs'koyi oblasti, f. 1081, op. 1, spr. 61.
9. Doroshenko D. De Profundis. Pam'yati I.L. Shaga, F.P. Matushevs'koho i A.H. Vyazlova / D. Doroshenko // Khliborobs'ka Ukrayina (Viden'). – 1920–1921. – Zb. II, III, IV. – S. 140–145.
10. Doroshenko D. Moyi cspomyny pro nedavnye mynule (1914–1920 roky) / D. Doroshenko. – K.: Tempora, 2007. – 632 s.: il.
11. Yefremov S. Publitsystyka revolyutsiynoyi doby (1917–1920 rr.): U dvokh t. / S. Yefremov; Uporyad.: V. Verstyuk (kerivnyk), H. Basara-Tylishchak, V. Boyko, V. Skalskyu. – K.: Dukh i Litera; KMBS, 2014. – Т. 1: 9 bereznya 1917 r. – 28 kvitnya 1918 r. – 648 s. – Т. 2: 9 travnya 1918 r. – 30 travnya 1920 r. – 544 s. – (Seriya «BIBLIOTEKA SPROTUVU, BIBLIOTEKA NADIYI»).
12. Kedrovs'kyi V. Obrysy vynuloho / V. Kedrovs'kyi V. – New-York; Jersey-Sity: Vyd-vo “Svoboda”, 1996. – 135 s.

13. Narysy istoriyi Ukrayins'koyi revolutsiyi 1917–1921 rokiv: U dvokh kn. / Avt. kol.: O.D. Boyko, V.F. Verstyuk (kerivnyk) ta inshi. – K.: Nauk. dumka, 2011. – Kn. 1. – 387 s.
14. Nashe slovo. 1918 rik / Chernihivs'ka hromada ukrayins'kykh sotsialistiv-federalistiv. – Chernigov: Tipografiya Gubernskoho Zemstva, 1918. – 29 s.
15. Pershyi Ukrayins'kyi Z'yizd u Chernihovi (8–10 chervnya 1917 roku). – Chernihiv: Drukarnya Chernihivs'koho Guberns'koho Zemstva, 1918. – 64 s.
16. Pyrih R. Restavrators'ki tendentsiyi u vnutrishniy politytsi Ukrayins'koyi Derzhavy (kviten' – hruden' 1918 roku) / R. Pyrih // Problemy vyvchennya istoriyi Ukrayins'koyi revolutsiyi 1917–1921 rokiv: Zbirnyk nauk. st. / Hol. red. V.F. Verstyuk. – K.: Instytut istoriyi Ukrayiny NAN Ukrayiny, 2012. – Vyp. 8. – S. 80–98.
17. Serhyeyeva S.M. Chernihivshchyna chasiv Ukrayins'koyi Derzhavy (kviten' – hruden' 1918 roku) / S.M. Serhyeyeva // Skarbnytsya ukrayins'koyi kul'tury: Zbirnyk nauk. prats'. – Chernihiv, 2002. – Vyp. 2. – S.113–121.
18. Strilets' V.V. Ukrayinska radykalno-demokratychna partiya: vytoky, ideologiya, organizatsiya, diyal'nist' (kinets' XIX stolittya – 1939 rik) / V.V. Strilets'. – K.: Vydav.-poligraf. tsentr “Kyivs'kyi universytet”, 2002. – 361 s.
19. Tysyacha rokiv ukrayins'koyi suspil'no-politychnoyi dumky: U 9 t. / Uporyad. T. Hunchaka i R. Sol'chanyka. –K.: Dnipro, 2001. – T. VI (90-ti roky XIX – 20-ti roky XX st.). – 520 s.
20. Tulub O. Materialy do “Slovnyka psevdonimiv ukrayins'kykh pys'mennykiv” / O.Tulub // Zapysky istorycho-filologichnoho viddilu / Ukrayins'ka Akademiya nauk; za red. holovy viddulu A. Kryms'koho. –K.: Drukarnya UAN, 1928. – Vyp. XVI. – S. 223–254.
21. Ukrayins'kyi natsional'no-vyzvolnyi rukh. Berezen' – lystopad 1917 r.: Dok. i materialy / Uporyad.: V. Verstyuk (kerivnyk) ta in. – K.: Vyd-vo imeni Oleny Telihy, 2003. – 1024 s.
22. Kharakternyk (Bzhes'kyi R.) Zhadky z mynuloho / Kharakternyk (R. Bzhes'kyi) // Literaturno-naukovyi vistnyk. –1927. – T. 94. – Kn. 11. – S. 227–238.
23. Kharakternyk (Bzhes'kyi R.) Mazepa v istoriyi i literaturi ta dlya suchanocty / Kharakternyk (R. Bzhes'kyi). – Chernihiv: Zakhid; Drukarnya Guberns'koho Zemstva, 1918. – 63 s.
24. Chernigovskaya zemskaya gazeta. – 1917. – 19 maya.
25. Chernigovskaya zemskaya gazeta. – 1918. – 7 (20) sentyabrya.

УДК 111.85+130.12-054

Загорулько М.А.,
кандидат філософських наук,
викладач Чернігівського базового медичного
коледжу Чернігівської обласної ради
(Україна, Чернігів), *ivertura_m@mail.ru*

ЧЕРНІГІВСЬКИЙ КОЛЕГІУМ – ОСЕРЕДОК ДУХОВНОСТІ ЧЕРНІГОВО-СІВЕРЩИНИ XVIII СТОЛІТТЯ

У статті наголошується, що Чернігівський колегіум був справжнім осередком духовності Чернігово-Сіверщини XVIII століття. Цей провідний просвітницький і культурний центр тогочасної Лівобережної України відігравав дуже важливу роль у духовній культурі краю, готуючи кадри майбутніх церковних діячів, педагогів, державних службовців, формуючи їх світогляд. Особлива увага спрямовувалася на вивчення поезики, риторики, латинської мови та інших іноземних мов, філософії, малювання, церковного співу та оволодіння необхідними навичками через регулярну практику. Важливими елементами у виховній системі навчального закладу були естетичне, патріотичне та релігійне виховання. В сукупності всі компоненти освітньої та виховної систем, запроваджені в Чернігівському

колегіумі, ґрунтовна гуманітарна підготовка сприяли вихованню всебічно розвинутої, творчої, високоморальної особистості та формуванню її духовних якостей.

Ключові слова: Чернігівський колегіум, гуманітарна освіта, естетичне виховання, естетика творчості, особистість, духовність, духовна культура.

Zahorulko M.A.

Candidate of Philosophical Sciences,
teacher of Chernihiv basic health
College of Chernihiv Regional Council
(Ukraine, Chernihiv) uvertura_m@mail.ru

The Chernihiv Collegium as a Spiritual Centre of the Chernihiv-Sivershchyna Region in the 18-th century

The article affirms that the Chernihiv Collegium was a real spiritual centre of the Chernihiv-Sivershchyna in the 18-th century. Being a leading educational and cultural centre of the Left-bank Ukraine, it played an important role in a spiritual culture of the region, training future clergymen, teachers, state office workers, and forming their world outlook. Special attention is directed to the study of poetics, rhetoric, Latin and other languages, philosophy, painting, church music and mastering the necessary skills through regular practice. Important elements in the educational system of the educational institution were aesthetic, patriotic and religious education. Together all the components of education and educational systems, introduced in Chernihiv Collegium, thorough humanitarian preparation contributed fully developed education, creative, highly moral personality and of her spiritual qualities.

Key words: *The Chernihiv Collegium, a humanitarian education, an aesthetic upbringing, aesthetics of creativity, a person, spirituality, a spiritual culture.*

Загорулько М.А.

кандидат философских наук,
преподаватель Черниговского базового медицинского
колледжа Черниговского областного совета
(Украина, Чернигов), uvertura_m@mail.ru

Черниговский коллегиум – очаг духовности Чернигово-Сиверщины XVIII столетия

В статье утверждается, что Черниговский коллегиум был очагом духовности Чернигово-Сиверщины XVIII столетия. Этот ведущий просветительский и культурный центр Левобережной Украины играл огромную роль в духовной культуре края, производя подготовку кадров будущих церковных деятелей, педагогов, государственных служащих, формируя их мировоззрение. Особое внимание направлена на изучение поэтики, риторики, латинского языка и других иностранных языков, философии, рисования, церковного пения и овладения необходимыми навыками через регулярную практику. Важными элементами в воспитательной системе учебного заведения были эстетическое, патриотическое и религиозное воспитание. В совокупности все компоненты образовательной и воспитательной систем, введенные в Черниговском коллегиуме, основательная гуманитарная подготовка способствовали воспитанию всесторонне развитой, творческой, высоконравственной личности и формированию ее духовных качеств.

Ключевые слова: *Черниговский коллегиум, гуманитарное образование, эстетическое воспитание, эстетика творчества, личность, духовность, духовная культура.*

Постановка проблеми. Чернігівський колегіум є осередком духовності Чернігово-Сіверщини XVIII ст. Цей провідний просвітницький і культурний центр тогочасної Лівобережної України відігравав дуже важливу роль у духовній культурі краю, готуючи кадри майбутніх церковних діячів, педагогів, державних службовців, формуючи їх світогляд.

Аналіз останніх досліджень. На сучасному етапі дослідження діяльності Чернігівського колегіуму ведеться з різних напрямків: історія колегіуму (О. Коваленко, О. Левченко, О. Степанова, О. Травкіна), історіографія (В. Малиневська), філософія

(С. Машенко, Л. Чорна, О. Чорний) становлення педагогічної освіти (Я. Звігальський, М. Іванов, Н. Кузьменко, О. Лавриненко), література (К. Борисенко, С. Журавльова, О. Циганок), естетика (М. Загорулько), музичне навчання (Л. Масол, Т. Трегубенко). У 2012 р. відбулася знаменна подія: Національний архітектурно-історичний заповідник «Чернігів стародавній» видав друком підготовлене співробітниками заповідника фундаментальне дослідження з історії Чернігівського колегіуму.

Формування цілей статті (постановка завдання). Мета цієї статті – розглянути чинники, які впливали на розвиток духовних якостей особистості, з'ясувати роль Чернігівського колегіуму як осередку духовності Чернігово-Сіверщини XVIII ст.

Виклад основних положень. Чернігівський колегіум був заснований на зразок Києво-Могилянської колегії (академії) і з самого початку свого існування взяв курс на забезпечення ґрунтовної освіти та виховання всебічно розвиненої особистості. Невипадково вихованці Чернігівського колегіуму отримували прекрасну тогочасну гуманітарну підготовку, в якій особливі акценти були розставлені на опануванні поетичного та риторичного мистецтва і філософії, вивченні латини та європейських мов. Значна увага приділялась музичній підготовці та малюванню. Крім того, важливим елементом у виховній системі цього навчального закладу було патріотичне та релігійне виховання молоді. У сукупності всі компоненти освітньої та виховної систем, запроваджених у Чернігівському колегіумі, сприяли розвитку духовних якостей особистості.

Духовність є складним за своєю природою феноменом культури. Її можна розуміти як виявлення багатства внутрішнього світу людини – ерудиції (знань), розуму, волі, почуттів, духовних і релігійних цінностей, інтуїції, раптового осяяння, моральності тощо. Адже духовність «включає не тільки такі елементи, які можуть бути усвідомлені завдяки раціоналізму, але до неї входить ірраціональна складова. Духовність – це цілісність, яка включає єдність раціональної та ірраціональної складової, що знаходяться в діалектичному взаємозв'язку і активно впливають одна на одну» [1, с. 17, 26].

Які ж чинники впливали на розвиток духовних якостей особистості, її внутрішнього світу? Щоб відповісти на це питання, розглянемо систему навчання у Чернігівському колегіумі. До його навчальної програми входило викладання семи «вільних мистецтв»: граматики, поетика, риторика (з діалектикою), арифметика, геометрія, астрономія, музика. З 1749 р. викладається також курс філософії. Студентів навчали складати різноманітні вірші, промови, панегірики та проповіді. Навчальний рік, як правило, закінчувався урочистим святкуванням, на якому студенти випускних курсів проводили диспути. Мистецтво ведення диспуту розвивало у студентів навички аргументації та доведення правоти своєї думки. У зв'язку з навчальними диспутами можна провести гомологію з мистецтвом релігійної та наукової полеміки, оскільки для ведення полеміки необхідні навички аргументації та доведення правильності своєї думки.

XVIII ст. в українській культурі позначене феноменом Бароко як культурно-історичного явища. Носієм бароковості була «барокова людина». Духовний простір останньої у вимірі хронотопної системи координат характеризується динамізмом неспокою, що прагне до рівноваги та гармонії. Сильним виявляється творче начало людини. Це пов'язано з проявом в людині естетичного як небайдужого та прагнення до творчості. Заслуга навчальних закладів, таких як Острозька і Києво-Могилянська академії, Чернігівський, Харківський та Переяславський колегіуми полягає у тому, що в їх стінах формувалась елітарна барокова культура, а також те, що їх вихованці ставали непересічними особистостями, в них сильно виявлялось творче начало [3, с. 356].

Спонування до творчості та можливість попрактикуватись та створювати щось самому студенти отримували на заняттях з поетики та риторики. Прикладом студентської практики складання віршів є рукописна збірка фунеральних творів, присвячених чернігівському архієпископові Амвросію Дубневичу, додана до чернігівської поетики 1749 – 1750 рр. Ця збірка складалась з 17-ти віршованих текстів давньою українською, 2-х віршів польською мовою. Проаналізувавши її, О. Циганок робить висновок, що 10 віршів є

авторськими і написані студентами (Олексій Павловський, Василь Леницький, Петро і Федір Лашкевичі, Петро Мінець, Стефан Філевич), а невідомі – вчителями-монахами [18, с. 24].

Досліджуючи тогочасні курси поетик та риторик, складені в стінах Чернігівського колегіуму, можна виокремити навіть поетико-риторичні принципи та ейдоси мистецтва «красного слова». Насамперед, це принцип мімезису – принцип творчого наслідування, яким слід керуватися під час розгортання, власне, самого процесу творення, результатом чого виходить гарний віршований або прозовий твір. Складання різноманітних видів барокових віршів та орацій вимагало культивування таких рис характеру як старанність та працелюбність, особливо на етапі навчання. У риторичному курсі «Інформатор мистецтва красномовства», прочитаному у 1718 р., естетика творчості метафорично уподібнюється творенню стільникового меду бджолами: спочатку бджоли збирають нектар, потім його кладуть у стільники, де він визріває й стає ароматним. Власний смак меду вміщує різні менш помітні присмаки. Це можна порівняти з медом, зібраним з різнотрав'я. «Зроблене, слід думати, створюють подібно тому, як бджілки по луках та садах з різних квітів збирають нектар... й дивовижною майстерністю через свої дії виробляють медвяний сот; тому слід і до наших здібностей прикладати піклування та вміння... В одному смаку поєднано й інші різні «взліяння» (присмаки), котрі ми черпали з різних авторів...» [4, с. 74].

У Чернігівському колегіумі мімезису надавали зображально-виражальний характер. По-перше, його слід розуміти як вироблення творчого, евристичного наслідування мистецького стилю. По-друге, принцип мімезису розуміють як творення художнього зображення з «вимислом» у зв'язку із створенням художнього образу як наслідок реіфікації творчого задуму митця. Якщо поет чи ритор створюють віршований або прозовий твір, то вони так чи інакше втілюють свою авторську ідею засобами поетичного слова і надають цій ідеї певну словесну форму. Коли синтезуються краса риторичного стилю і краса втіленої авторської ідеї, тоді породжується феномен краси вірша, проповіді, панегірика тощо.

Феномен барокової «калістики слова» створюється і завдяки міметичній реалізації творчих «ейдосів»: 1) риторики-поетичного ейдосу *movēre-delectāre-docēre* (зворушити-розважити-навчити), в якому систематизовані «чесноти стилю» – достоїнство, елегантність, привабливість, привнесена краса; 2) риторики-естетичного ейдосу «гострого розуму» (концептизму), в чому виявляється барокова гармонія «узгодженого неузгодженого та неузгодженого узгодженого», яка поціновується як концептивна «краса мисленневого» – дотепність, швидкість та гнучкість думки; 3) риторики-естетичного ейдосу декорум'у, конституюючими елементами якого постають почуття міри та риторичне мистецтво ампліфікації (розширення, розгортання теми висловлювання).

У чернігівському курсі риторики «Сад цариці красномовства» зазначається, що «достоїнство міститься в різноманітному та якісному стилі, в кмітливих афектах з переміщеннями», а «елегантність міститься в тім, щоб ми ясно, красиво та струнко говорили... щоб загальноживані слова та спосіб говоріння легко сприймалися слухачами ...» [20, 126]. Привабливість промови досягається через вдале сполучення слів. В іншому чернігівському курсі риторики «Туллій на нивах ораторських» знаходимо, що для гарної структури періоду та привнесеної краси потрібні три речі: зв'язка, порядок та ритм, котрі є стилістичними компонентами побудови висловлювання [19, 208 rev.].

Риторики-поетичний ейдос *movēre-delectāre-docēre* (зворушити-розважити-навчити) спрямований на триєдину мету: схвилювати через красу поетичного слова і дійти до сприйняття висловленого серцем та софійним розумом; повчати з метою відновлення стану «Нового Адама» (тобто святості); розважати (що пов'язано з психологічною релаксацією та евристичністю). Риторики-поетичний ейдос «гострого розуму» використовувався як прийом досягання схвилюваності реципієнта, конструювання гармонійної єдності протилежностей як антитез, а також спосіб проникнення у глибинну суть явищ. Риторики-поетичний ейдос декорум'у є відповідністю форми змістові і в мистецтві Бароко постає як модифікація краси на основі доцільності і співмірності зображеного предмета людському сприйняттю [4, с. 204–205].

На рівні механізму породження сенсу риторика у XVIII ст. відіграла роль барокової методології творчого процесу, скільки вказувала спосіб конструювання художніх образів. Принцип образно-конструктивної доцільності поширюється на всі види мистецтва: архітектуру, музику, образотворче мистецтво (живопис, графіку), словесні мистецтва та філософію (з діалектикою та логікою). Зокрема, це простежується на прикладі барокової теорії музики. Музична термінологія XVII – XVIII ст. опосередковано підтверджує всезагальний характер настанов риторичних курсів як свого роду посібників з навчання художнього мислення. Прикладом музичних термінів, що «вийшли» з риторики, є «правила протилежності», «мелодії-фантазії» та «ракохідне» читання мелодій з «Граматики мусикійської» М. Дилецького.

Музика була важливою складовою естетосфери і художньої культури українського Бароко. Тому музичній освіті, вивченню нот, співу і гри на музичних інструментах надавали важливого значення в тогочасному релігійно-естетичному вихованні. У панегірику «Євхарістиріон» С.Почаського, присвяченому Петру Могилі (1632 р.), є віршоване визначення музики як мистецтва: «Музыка – цвет веселья, корень песней значных, музыка – сад утехи, жродло мыслей вдячных» [7, с. 232]. Багато уваги музиці й музичній освіті приділялося і в Чернігівському колегіумі. Про успіхи в цій сфері виховання свідчить й те, що в 1730 р. студента Петрункевича – «гусліста» з «Чернігівських Афін» – було направлено до двору російської імператриці Анни Іоанівни [12, с. 38].

Хор Чернігівського колегіуму став відомим широкому загалу завдяки неперевершеній манері виконання церковних та світських вокальних творів. Без нього не відбувалося жодне свято чи урочисті події в колегіумі, учасників хору запрошували на святкові літургії та зібрання в монастирях та в Чернігові [9, с. 37]. У репертуарі хору студентів Чернігівського колегіуму, зокрема, був триголосний кант без інструментального супроводу, написаний на честь Св. Катерини. Кант було вміщено як додаток до підручника риторики, упорядкованого під керівництвом першого префекта колегіуму Антонія Стаховського [8, с. 56]. Про поширення викладання хорового церковного співу у першій половині XVIII ст. свідчить інформація щодо існування у 1737 р. при чернігівській кафедрі 15 півчих, у яких брали участь переважно студенти [10, с. 53].

З 1758 р. колишній регент Чернігівського архієрейського дому Лука Озерський навчав співу у Воронежі підлеглих губернатора Олексія Пушкіна [14, с. 822, 824–826]. Збереглися відомості про виклики українських співаків з Чернігова також до Санкт-Петербурга. Як свідчать історичні документи, опрацьовані російською дослідницею І.Чудіною, на вимогу керівництва Олександрівського монастиря протягом XVIII ст. туди постійно відправляли церковних півчих з київських монастирів, а також з Чернігівського Троїцького монастиря [17, с. 207].

У 1737–1741 рр. студентом Чернігівського колегіуму був і Марко Полторацький – учитель М. Березовського і Д.Бортнянського, перший російський оперний співак. У 1763 р. він став директором придворної співочої капели в Росії, а згодом був зарахований до придворної італійської опери у Санкт-Петербурзі, яка була загальноновизнаним мистецьким еталоном того часу [12, с. 26].

Ще одним цікавим моментом, що стосується освітньої діяльності Чернігівського колегіуму є зв'язок з театральним мистецтвом. Витоки українського театру беруть свій початок від шкільної драми. Остання походила від навчальних дидактичних вистав (спочатку декламацій та діалогів), приурочених до того чи іншого релігійного свята. Дидактичні вистави проводились і в Чернігівському колегіумі. Відомо, що в риторичній 1708 р. «Ключ знань» Антонія Стаховського було вміщено драматичний твір «Провіщення риторської Сивіли», а в поезії 1745 р. «Аполлонів театр» невідомого автора містився «Діалог Енея з Турном». Є дані, що у 1748 р. студенти колегіуму з класу риторики у складі 10 осіб організували своєрідну концертну «бригаду», запросивши двох музикантів із Полтави та з театральними постановками, піснями і віршами мандрували по Україні, навіть виступали в Запорозькій Січі [9, с. 37].

Говорячи про витoki професійної педагогічної освіти на Чернігово-Сіверщині XVIII ст., історики педагогіки Я. Звігальський та М. Іванов відносили Чернігівський колегіум до числа перших навчальних закладів, що випускали вчителів [5, с. 262]. Про те, що колегіум випускав учителів, свідчить доповідна записка Синоду від місцевого архієрея, датована 1728 р., у якій говорилося: «Чернігівський колегіум при кафедральному монастирі відкритий 1700 р. за зразком Києво-Могилянської академії. Одні випускники його прагнуть продовжувати навчання в школах Києва, інші – приймають сан монахів, займаючись проповіддю слова Божого. А багато залишаються в чернігівській єпархії на посадах професорів (учителів)» [16, с. 3].

Студентів навчали окремих елементів педагогічної майстерності та педагогічного впливу. Зокрема, в одному з курсів риторики є приклад написання листа з таким змістом: «Приводом до написання мого листа слугують твої хибні звички, що дійшли до мене і передують душевній скорботі та хвилюванню: неначе б то, наслідуючи неприйнятне товариство, відвідуєш шинки, нехтуючи перебування в храмі та школі. Якщо це так, закликаю і суворо наставляю, аби ти якнайвище цінував добродетель та науку. Нелегко буде тобі зібрати врожай, якщо ти в пору юності не збагнеш того, аби висіяти сімена добродетельності та науки. Закликай себе частіше вдумуватися у вислів Демокрита: безрозсудлива трата часу подібна до того, як тече річка і хвиля за хвилею, протікаючи не повертається назад ніколи. Так плине безповоротно час, ми непомітно старіємо. Запам'ятай те, що я написав. Здоровий будь і потурбуйся про краще життя» [2, с. 150]. У такому дусі мав би написати батько своєму непутящому синові, щоб спонукати його до навчання. Між іншим, процитоване було б корисним й вчителеві, наприклад, щоб провести бесіду з нерадивим студентом. Вивчаючи джерела, історики дійшли висновку, що Чернігівський колегіум був постачальником і освітянських кадрів, адже його випускники працювали в різних освітніх закладах, як в регіоні, так і за його межами [15, с. 200–202].

З другої половини XVIII ст. вихованців Києво-Могилянської академії та Чернігівського колегіуму охоче запрошували вивчати медицину у медичних школах при шпиталях та на медичних факультетах в університетах. Чернігівський колегіум був на другому місці (після Києво-Могилянської академії) по забезпеченню Російської імперії в потребах майбутніх лікарів. Досконале знання латини стало вирішальним фактором у наборі абітурієнтів до новостворених медичних шкіл та факультетів.

Видатним анатомом першої половини XIX ст. і засновником вітчизняної анатомічної школи вважається професор Петербурзької медико-хірургічної академії П.А. Загорський – колишній студент Чернігівського колегіуму. Він написав перший класичний підручник з анатомії «Скорочена анатомія» (1802), за яким навчалася багато поколінь лікарів. Інший вихованець Чернігівського колегіуму Ю.Т. Білопільський – один із засновників військово-санітарної медицини в Російській імперії – був головним лікарем в армії О.В. Суворова. Усього серед вихованців Чернігівського колегіуму нараховується біля двадцяти відомих медиків XVIII ст. [12, с.85].

Не можна не згадати ще одного колишнього вихованця Чернігівського колегіуму (а також Києво-Могилянської академії) – Костянтина Політанського – причисленого Константинопольською Православною Церквою до лику преподобномучеників (шанування пам'яті 26 грудня ст.ст./ 8 січня н.ст., а також в день Собору Афонських святих). У місяцеслові названий Констанцієм Руським. Про нього відомо дуже мало. Згідно з архівними даними (Справа Архіву Св.Синоду 1742 р. № 531), о. Константин був людиною «книжного звання», жив спочатку у Гродно, у 1730 р. прибув до Віленського Свято-Духова монастиря, і звідти разом із архімандритом Амвросієм Юшкевичем поїхав до Києва і «в святей Софії монашескому причтохся чину». Прийнявши чернечий постриг, жив у Києво-Печерській лаврі, а 1733 р. отримав призначення до посольської церкви у Царгороді [див. 6]. Через війну Турції з Австрією і Росією він у 1735 р. повертається до Росії, потім їде на Афон, через деякий час подорожує святими місцями (в Єрусалимі у Гроба Господнього кілька разів служив літургію грецькою мовою і говорив проповіді грецькою мовою).

На початку 1740 р. повертається до Константинополя продовжує служити при посольській церкві, працює над перекладом Катехізису на грецьку мову. За неясних причин відмовився від православної віри і прийняв іслам, а через деякий час зрікся ісламу і знов приєднався до православ'я і прилюдно ісповідав Ісуса Христа. Був страчений турками 23 жовтня 1742 р.

Трагічну і водночас славу долю К. Політанського можна досягнути тільки у зв'язку із православною духовністю. Православ'я значну увагу приділяє внутрішньому, духовному шляхові людини, що знайшло відображення в особливому розумінні святості та її сокровеного характеру. Як стверджує А. Алексеєнко, «для православної духовності важлива внутрішня свобода, яка народжується у межах релігійного колективу. Православ'я завжди зверталось до духовного досвіду, за допомогою якого людина удосконалюється і наближається до Царства Божого» [1, с. 27–28]. Вважаємо, що на становлення внутрішнього світу К.Політанського вплинули освіта й виховання, які він отримав на Батьківщині, у т.ч. у стінах Чернігівського колегіуму, де студентів навчали у православному дусі, пропагуючи вічні цінності Любові, Істини, Краси, Добра, Блага.

Загальноосвітній рівень підготовки у Чернігівському колегіумі був досить високим. У Чернігівському колегіумі навчалися переважно діти духовенства, багатих міщан і козацької старшини Чернігово-Сіверщини. Проте не одна лише Чернігівщина посилала сюди своїх уродженців для отримання освіти, і не одна лише Лівобережна Україна. Є відомості, що в 30-х рр. XVIII ст. тут навчалися вихідці із Польщі (як із духовних, так і світських станів), навіть був один угорець, який у 1737 – 1738 рр. навчався у класі риторики [11, с. 243]. Усе це свідчило про неабияку популярність колегіуму.

Чернігівський колегіум разом із Києво-Могилянською академією були важливими осередками підготовки урядових службовців, завдяки діяльності їх випускників відігравали значну роль у формуванні суспільно-політичної думки в Україні у XVIII ст., сприяли закладенню підвалин національно-культурного відродження [15, с. 200].

Висновок. Чернігівський колегіум був справжнім осередком духовності Чернігово-Сіверщини XVIII століття. Ґрунтовна гуманітарна підготовка та виховні традиції колегіуму сприяли вихованню всебічно розвинутої, творчої, високоморальної особистості. Важливими елементами у виховній системі цього навчального закладу були естетичне, патріотичне та релігійне виховання. У сукупності всі компоненти освітньої та виховної систем, запроваджених у Чернігівському колегіумі, сприяли розвитку духовних якостей особистості. Завдяки цьому зі стін колегіуму вийшло багато славетних діячів українського культури: М.Полторацький, П.Загорський, Ю.Білопільський, Л.Озерський, К.Політковський та ін. Власне, у стінах Чернігівського колегіуму була сформована (підготовлена, вихована) нова генерація інтелігенції. Витоки національно-культурно відродження XIX ст. слід шукати у XVIII ст.

Список використаних джерел

1. Алексеєнко А.П. Духовність: сутність, еволюція, форми виявлення в етносі [Текст]: автореф. дис... д-ра філос. наук: 09.00.04 / А.П. Алексеєнко; Харк. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. – Х., 2007. – 32 с.
2. Благовещенский М. Извлечение из материалов по истории Черниговской семинарии [Текст] / М. Благовещенский // Прибавление к Черниговским епархиальным известиям. – 1904. – № 4. – С. 150 – 152.
3. Загорулько М.А. «Дух» ренесансного титанізму як естетичний феномен українського Бароко / М.А. Загорулько // Гуманітарні та соціальні науки: Матеріали III Міжнародної конференції молодих вчених HSS-2011. – Львів: Вид-во Львівської політехніки, 2011. – С. 356–357.
4. Загорулько М.А. Естетичний тезаурус Чернігівського літературно-філософського кола доби українського Бароко: дис.... канд. філос. наук: 09.00.08 / М.А. Загорулько; Чернігів. нац. ун-т ім. Т.Г. Шевченка. – Ч., 2014. – 263 с.

5. Звігальський Я., Іванов М. Професійна освіта на Україні / Я. Звігальський, М. Іванов; УСРР, Народній комісаріят освіти. – Харків: [б. в.], 1927. – 409 с.
6. Здравомыслов К.Я. Мученическая кончина иеромонаха Константина Неаполитанского [Електронний ресурс] / К.Я. Здравомыслов // Русский архив. – 1894. – Т. Ноябрь. – С. 306–318. – Режим доступу: http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Turk/XVIII/1740-1760/Vesnjakov_A_A/text2.htm
7. Історія української музики. В 6 т. / АН УРСР. Ін-т мист-ва, фолькл. та етногр. ім. М.Т. Рильського. – Т. 1. – К.: Наук. думка, 1989. – 448 с.
8. Коваленко О. З історії музичного виховання у навчальних закладах старого Чернігова / О. Коваленко // Три століття гуманітарної та педагогічної освіти в Чернігові: від колегіуму до університету: Зб. матеріалів Ювілейної наукової конференції, присвяченої 300-річчю Чернігівського колегіуму і 85-річчю Чернігівського державного педагогічного університету імені Т.Г. Шевченка. – Чернігів: Сіверянська думка, 2001. – С. 56–58.
9. Лавриненко О.А. З історії становлення і розвитку педагогічної майстерності в освітній та виховній системах Чернігівського колегіуму 1700 – 1776 років / О.А. Лавриненко // Постметодика. – 2008. – № 4 (81). – Полтава: Полтавський обл. ін-т післядипл. пед. освіти ім. М.В. Остроградського. – С. 35–40.
10. Масол Л. Музичне виховання у Чернігівському колегіумі та Чернігівській духовній семінарії / Л. Масол // Три століття гуманітарної та педагогічної освіти в Чернігові: від колегіуму до університету: Зб. матеріалів Ювілейної наукової конференції, присвяченої 300-річчю Чернігівського колегіуму і 85-річчю Чернігівського державного педагогічного університету імені Т.Г. Шевченка. – Чернігів: Сіверянська думка, 2001. – С. 51–55.
11. П-ко В-л. Из истории образования на Украине / В-л.П-ко // Киевская старина. – 1905. Сентябрь. – С. 236 – 247.
12. Травкіна О.І. Чернігівський колегіум (1700–1786) / О.І. Травкіна. – Чернігів: ДКП РВВ, 2000. – 120 с.
13. Трегубенко Т. Українські церковні музичні осередки Лівобережжя і Слобожанщини XVII – XVIII ст. / Т. Трегубенко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Українознавство. – 2012. – № 16. – К.: ВПЦ «Київський університет». – С. 25–28.
14. Харлампович К.В. Малороссийское влияние на великорусскую церковную жизнь / К.В. Харлампович. – Т. 1. – Казань: Издание Книжного магазина М.А. Голубева, 1914. – 986 с.
15. Чернігівський колегіум / Нац. архіт.-іст. заповідник «Чернігів стародавній»; [авт. кол.: О. Травкіна, О. Левченко, О. Степанова; кер. робіт А. Курданов]. – Чернігів: Лозовий В.М., 2012. – 237 с.
16. Черниговский коллегіум в начале XVIII в. // Киевская старина. – Т. II. – 1895. – С. 2–3.
17. Чудинова И.А. Пение, звоны, ритуал: Топография церковно-музыкальной культуры Петербурга / И.А. Чудинова. – СПб.: Ut, 1994. – 208 с.
18. Циганок О.М. «И нашихъ днесъ училищъ плач неукротимій»: про чернігівські фунеральні вірші 1750 року / О.М. Циганок // Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія». Філологічні науки. – 2011. – Том 124. – С. 22–25.
19. Tullius in campis oratoriis non procul a Desna aquis ad rostra academiae Czernihoviensis locatus. – 1738 / [Лазар Богословський] (ЦНБ Укр. ім. В. І. Вернадського (ІР). – Ф. 305. – Шифр ДС/ п 262. – Арк. 181-379).
20. Reginae hortus eloquentiae. – 1717 (ЦНБ Укр. ім. В. І. Вернадського (ІР). – Ф. 312. – Шифр 679/467 С. – Арк. 1–183).

References

1. Alekseienko A.P. Dukhovnist: sutnist, evoliutsiia, formy vyjavlennia v etnosi [Tekst] : avtoref. dyss... d-ra filos. nauk: 09.00.04/ A.P. Alekseienko; Khark. nats. un-t im. V.N.Karazina. – Kh., 2007. – 32 s.
2. Blahoveshchenskiy M. Izvlecheniye iz materialov po istorii Chernigovskoy seminarii [Tekst] / M. Blahoveshchenskiy // Pribavleniye k Chernigivskim Yeparkhiaknym izvestiyam. – 1904. – № 4. – S. 150–152.
3. Zahorulko M.A. “Dukh” renesansnoho tytanizmu yak estetychnyi fenomen ukrainskoho Baroko [Tekst] / M.A. Zahorulko // Humanitarni ta sotsialni nauky: Materialy III Mizhnarodnoi konferentsii molodykh vchenykh HSS-2011. – Lviv: Vyd-vo Lvivskoi politekhniki, 2011. – S. 356–357.
4. Zahorulko M.A. Estetychnyi tezaurus Chernihivskoho literaturno-filosofskoho kola doby ukrainskoho Baroko [Tekst] : dyss... kand. filos. nauk: 09.00.08 / M.A. Zahorulko; Chernih. nats. un-t im. T.H.Shevchenka. – Ch., 2014. – 263 s.
5. Zvihalskyi Ya., Ivanov M. Profesiina osvita na Ukraini. [Tekst] / Ya. Zvihalskyi, M.Ivanov ; URSSR, Narodnyi komisariat osvity. Kharkiv : [b.v.], 1927. – 409 s.
6. Zdravomyslov K.Ya. Muchenicheskaya konchina iyeromonakha Konstantina Neapolitanskogo [Elektronnyi resurs] / K.Ya. Zdravomyslov // Russkiy arkhiv. – 1894. – T. Noyabr. – C. 306–318. – Rezhym dostupu: http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Turk/XVIII/1740-1760/Vesnjakov_A_A/text2.htm
7. Istoriiia ukrainskoi muzyki. V 6 t. / AN URSSR. In-t myst-va, folklor. ta etnohr. im. M.T.Rylskoho. – T. 1. – K.: Nauk. dumka, 1989. – 448 s.
8. Kovalenko O. Z istorii muzychnoho vykhovannia u navchalnykh zakladakh staroho Chernihova [Tekst] / O. Kovalenko // Try stolitta humanitarnoi ta pedahohichnoi osvity v Chernihovi: vid kolehiumu do universytetu: Zb. materialiv Yuvileinoi naukovo konferentsii, prysviachenoj 300-richchu Chernihivskoho kolehiumu i 85-richchu Chernihivskoho derzhavnogo pedahohichnogo universytetu im. T.H.Shevchenka. – Chernihiv: Siverianska dumka, 2001. – S. 56–58.
9. Lavrynenko O.A. Z istorii stanovlennia i rozvytku pedahohichnoi maisternosti v osvitni ta vykhovni systemakh Chernihivskoho kolehiumu 1700-1776 rokiv O.A. Lavrynenko // Postmetodyka. – 2008. – № 4 (81). – Poltava : Poltavskii obl. in-t pisliadypl. ped. osvity im. M.V.Ostrohradskoho. – S. 35–40.
10. Masol L. Muzyche vykhovannia u Chernihivskom kolehiumi ta Chernihivskii dukhovni seminarii / L. Masol // Try stolitta humanitarnoi ta pedahohichnoi osvity v Chernihovi: vid kolehiumu do universytetu : Zb. materialiv Yuvileinoi naukovo konferentsii, prysviachenoj 300-richchu Chernihivskoho kolehiumu i 85-richchu Chernihivskoho derzhavnogo pedahohichnogo universytetu im. T.H.Shevchenka. – Chernihiv: Siverianska dumka, 2001. – S. 51-55.
11. P-ko. V-l. Iz istorii obrazovannia na Ukraine / V-l. P-ko. // Kiiivskaia starina. – 1905. Sentiabr. – S. 236-247.
12. Travkina O.I. Chernihivskiy kolehium (100-1786) / O.I. Travkina. – Chernihiv: DKP RVV, 2000. – 120 s.
13. Trehubenko T. Ukrainski tserkovni muzychni oseredky Livoberezhzhia I Slobozhanshchiny XVII-XVIII st. / T. Trhubenko // Visnyk Kiiivskoho natsionalnogo universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Ukrainoznavstvo. – 2012. – № 16. – K.: VPTs “Kyivskiy universi-tet”. – S. 25–28.
14. Kharlampovich K.V. Malorossiiskoye vliyaniye na velikoruskuyu tserkovnuyu zhizn / K.V. Kharlampovich. – T. 1. – Kazan: Izdaniye Knizhnago magazina M.A. Golubeva, 1914. – 986 s.
15. Chernihivskiy kolehium / Nats. arkh.-ist. Zapovidnyk “Chernihiv starodavnii”; [avt. kol.: O. Travkina, O. Levchenko, O. Stepanova; ker. Robit A. Kurdanov]. – Chernihiv: Lozovyi V.M., 2012. – 237 s.

16. Chernihivskiy kolehium v nachale XVIII v. // Kiyevskaya starina. – T. II. – 1895. – S. 2–3.
17. Chudinova I.A. Peniye, zvony, ritual: Topografia tserkovno-muzykalnoy kultury Peterburga / I.A. Chudinova. – SPb.: Ut, 1994. – 208 s.
18. Tsyhanok O.M. “I nashykh dnes uchilishch plach neukrotimy!” pro chernihivski funeralni virshi 1750 roku / O.M. Tsyhanok // Naukovi zapysky Natsionalnoho universytetu “Kyievo-Mohylanska arademia”. Filolohichni nauri. – 2011. – Tom 124. – S. 22–25.
19. Tullius in campis oratoriis non procul a Desna aquis ad rostra academiae Czernihoviensis locatus. – 1738 / [Lazar Bohoslovskiy] (TsNB Ukr. im. V.I.Vernadskoho (IR). – F. 305. – Shifr ДС/ п 262. – Ark. 181–379).
20. Reginae hortus eloquentiae. – 1717 (TsNB Ukr. im. V.I. Vernadskoho (IR). – F. 312. – Shifr 679/467 С. – Ark. 1–183).

УДК: 94:352(470+571)”18/19“

Іваницька С.Г.

кандидат історичних наук, доцент кафедри українознавства
Запорізького інституту економіки та інформаційних технологій
(м. Запоріжжя, Україна) isvetlana@hotmail.com

РОСІЙСЬКИЙ ЮРИСТ ПАВЛО ГРОНСЬКИЙ (1883–1937) І ЙОГО КОНЦЕПЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті аналізується в історичному контексті теорія місцевого управління та самоврядування, сформульована юристом, громадсько-політичним діячем Павлом Гронським (1883–1937). Джерелами дослідження послужили публіцистика і мемуари сучасників. У центрі – брошура П. П. Гронського «Децентралізація та самоврядування», яка витримала кілька перевидань (1913; 1916; 1917 роки). Основні її розділи: I. Значення місцевих установ; II. Німецьке вчення про «самоврядування»; III. Французьке вчення про «децентралізацію»; IV. Російські теорії самоврядування; V. Децентралізація бюрократична; VI. Децентралізація у формі самоврядування; VII. Виборче право; VIII. Виконавчі органи; IX. Нагляд. Павло Гронський публічно наполягав на необхідності радикальної реформи місцевого самоврядування («управління повинно бути децентралізовано»), пов'язуючи її з проблемами довіри суспільства до держави і «виховання правосвідомості широких верств населення».

Ключові слова: Павло Гронський, конституційно-демократична партія, земство, самоврядування, децентралізація.

Ivanitskaya S.G.

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor
of Department of Ukrainian Studies
Zaporozhye Institute of Economy and Information Technology
(Ukraine, Zaporizhzhia), isvetlana@hotmail.com

Russian lawyer Pavlo Gronskiy (1883–1937) and his concept of local self-government

The paper analyzes in the historical context of the theory of Local Government formulated by a lawyer, social and political activist Pavlo Gronskiy (1883–1937). The sources of the study were publicism and memoirs his contemporaries. The focus of attention is Pavlo Gronskiy's brochure «Decentralization and self-government», that has stood several reprints (1913; 1916; 1917). Its main sections: I. The value of local institutions; II. The German teaching about «self-government»; III. The French teaching about the «decentralization»; IV. Russian theory of self-government; V. Bureaucratic decentralization; VI. Decentralization in the form of self-government; VII. The right to vote; VIII. Executive bodies; IX. Supervision. Pavlo Gronskiy publicly insisted

a radical reform of local self-government («Management should be decentralized») and associate it with problems of public confidence in the state and «education justice of the general population».

Key words: Pavel Gronskiy, Constitutional-Democratic Party, the zemstvo, local government, decentralization.

Иваницкая С.Г.

кандидат исторических наук, доцент кафедры украиноведения
Запорожского института экономики и информационных технологий
(Украина, Запорожье), isvetlana@hotmail.com

Российский юрист Павел Гронский (1883–1937)

и его концепция местного самоуправления

В статье анализируется в историческом контексте теория местного управления и самоуправления, сформулированная юристом, общественно-политическим деятелем Павлом Гронским (1883–1937). Источниками исследования послужили публицистика и мемуары современников. В центре внимания автора брошюра П.П. Гронского «Децентрализация и самоуправление», которая выдержала несколько переизданий (1913; 1916; 1917 годы). Основные ее разделы: I. Значение местных учреждений; II. Германское учение о «самоуправлении»; III. Французское учение о «децентрализации»; IV. Русские теории самоуправления; V. Децентрализация бюрократическая; VI. Децентрализация в форме самоуправления; VII. Избирательное право; VIII. Исполнительные органы; IX. Надзор. Павел Гронский публично настаивал на необходимости радикальной реформы местного самоуправления («управление должно быть децентрализовано»), увязывая ее с проблемами доверия общества к государству и «воспитания правосознания широких слоев населения».

Ключевые слова: Павел Гронский, конституционно-демократическая партия, земство, самоуправление, децентрализация

«Цивилизационный разлом, пережитый Россией в 1917 году, разделил историю страны на две части. Одна из них – «дореволюционная» – навсегда осталась в прошлом – с присущими ей государственными институтами, политической системой, социальными группами, культурой и традициями. «То, чего больше не будет», по меткому выражению Ариадны Тырковой-Вильямс, безвозвратно погибло» [7, с. 3], – справедливо отмечают авторы предисловия к сборнику документов о Всероссийском Учредительном собрании. Однако сохраняет познавательный интерес опыт перехода от авторитарно-самодержавной к демократической модели с марта по ноябрь 1917 г. Люди, книги, идеи того времени, смыслы событий в перспективе «через столетие» вновь и вновь привлекают внимание исследователей. Сохраняют свою значимость размышления очевидцев и участников событий о сути децентрализации и оптимальной модели местного самоуправления. Среди таковых – юрист, общественно-политический деятель Павел Павлович Гронский (22.07.1883, Вельегонский уезд, Тверская губ. – 2.05.1937, Нуази-ле-Гран, близ Парижа).

Как представляется, личность и труды П. П. Гронского не нашли должного освещения в литературе. Ему посвящены главным образом статьи в справочно-энциклопедических изданиях [12–13; 15–20; 22], несколько страниц в диссертационных [9] и монографических исследованиях [8, с. 108, 112, 132, 154, 207, 216, 248; 14, с. 10, 22, 34, 51, 73, 95, 96, 123, 130, 139, 143, 152, 154, 212; 21], хотя практическая, публицистическая и научная деятельность этого блестяще образованного и энергичного представителя новой генерации российских либералов, безусловно, заслуживает более пристального внимания исследователей. Исходя из вышеизложенного, целью данной статьи является осмысление одного из наиболее актуальных аспектов наследия Павла Гронского, а именно – теории местного управления и самоуправления.

По социальному происхождению это был потомственный дворянин, сын отставного военного инженера Павла Ефимовича Гронского и дочери богатого помещика Тверской губернии Юлии Эпафродитовны Десятовой; землевладелец (733 дес.), гласный

Весьегонского уездного земства и Тверского губернского земства. П.П. Гронский окончил 1-ую С.-Петербургскую гимназию, а в 1903 г. юридический факультет С.-Петербургского университета; был оставлен в нем для подготовки к профессорскому званию. На формирование сферы его научных интересов оказали влияние проф. В.М. Гессен, И.А. Ивановский, М.М. Ковалевский. Изучал вопросы местного самоуправления в библиотеках и университетах Берлина, Мюнхена, Гейдельберга. Занимал должность архивариуса Сенатского архива. В 1912–1915 гг. – помощник присяжного поверенного. В 1915 г. приват-доцент Петроградского ун-та, Политехнического и Психоневрологического институтов, где читал курсы государственного и административного права.

Входил в кадетскую партию, примыкая к левому крылу. С февраля 1916 г. (6-й съезд КДП) член ЦК; на 8-м съезде (май 1917 г.) переизбран. Приверженец единства партии народной свободы: «Не надо преувеличивать противоречий, существующих между правым и левым течениями в партии... Все мы едины в смысле принадлежности к одному общему русскому либеральному течению мысли» [10, л. 35].

Депутат IV Государственной Думы (избран 25.10.1912 г. от Тверской губ.) [2, с. 343], ведущий докладчик от кадетской фракции. Член комиссий по местному самоуправлению (со 2.12.1916 г. – секретарь), для выработки законопроекта о печати, библиотечной (со 2-й сессии секретарь, со 4-й сессии председатель), для выработки законопроекта о собраниях (со 2-й сессии секретарь), для рассмотрения законопроекта о преобразовании полиции в империи. Участник Прогрессивного блока.

В 1916 г. П.П. Гронский читал курс местного самоуправления в Петроградском институте Высших коммерческих знаний, в 1917 г. – административное право в Петроградском политехническом институте. В 1916 г. защитил магистерскую диссертацию «Общинное управление в главнейших государствах Германии» (опубл.: Пг., 1916). В предисловии писал, что книга, «выходящая в разгар жестокой войны, которую ведет Германия со своими союзниками против всей Европы», окажется полезной для ознакомления с организацией «самой мелкой ячейки германского самоуправления» как основы и первой ступени «сложной системы местного управления германских государств» (с. VII). В выводах отмечал, что «система общинного управления в главнейших государствах Германской Империи представляет собою картину развитого, но не вполне законченного самоуправления» (с. 437).

Сотрудничал в периодических изданиях «Право», «Вестник Права», «Земское Право», «Городское Право». Автор многочисленных, весьма содержательных работ по проблемам децентрализации и народного представительства. Вот далеко неполный перечень его трудов:

Гронский П.П. Земское представительство // Вестник права. – 1905. – Т. XXXV. – Кн. II. – С. 1–51; Кн. III. – С. 1–70.

Гронский П.П. Как нужно преобразовать наши городские думы и управы. – М., 1906. – 64 с.

Гронский П.П. Земские выборы и пропорциональное представительство // Земское дело. – 1910. – № 13–14. – С. 1023–1028.

Гронский П.П. Крестьяне на земских выборах // Земское дело. – 1912. – № 7. – С. 447–452.

Гронский П.П. Теории самоуправления в русской науке // Юбилейный земский сб./ Под ред. Б.Б. Веселовского и З.Г. Френкеля. – СПб.: Изд. Т-ва О.Н. Поповой, 1914. – С. 76–85.

Гронский П.П. Земская реформа в Государственной думе. – Пг.: тип. АО «Слово», 1916. – 32 с.

Гронский П.П. Общинное управление в главнейших государствах Германии. – Пг.: [Типография Р.Г. Шредера], 1916. – VIII, 437 с.

Гронский П.П. Децентрализация и самоуправление / Глав. ком. Всерос. зем. союза, Эконом. отд. – Изд. 2-е, пересмотр. и доп. – М.: Т-во скоропеч. А.А. Левенсон, 1917. – 40 с. (впервые изд.: Санкт-Петербург: Журн. «Земское Дело», 1913).

Гронский П.П. Земская реформа в Государственной думе. – Пг. 1917. – 32 с.

Гронский П.П. Как выбирать волостных земских гласных / Гл. ком. Всерос. зем. союза. Экон. отд. – М., 1917. – 8 с.

Гронский П.П. Новая волость. – Временный комитет Государственной думы. – Пг.: Освобожденная Россия, 1917. – № 22. – 16 с.

Содействовал изданию книги президента США Вудро Вильсона «Государственный строй Соединенных Штатов» (под ред. П.П. Гронского и Ф.И. Корсакова, с предисл. проф. М.М. Ковалевского) (СПб.: Право, 1909).

Касаясь в работе «Земская реформа в Государственной думе» (Пг., 1916) «извилистой, внешней парламентской истории земской реформы и реформы местного управления», отмечал, что, «если бы не военные наши неудачи летом 1915 года и не создание парламентского соглашения в виде так наз. прогрессивного блока, поставившего одним из основных своих требований проведение земской реформы, то возможно, что даже и к пятой сессии вопросы земской реформы не были бы поставлены на очередь» (с. 2). Причиной «медленности движения дела земской реформы» называл преобладание крупных землевладельцев-дворян в составе 4-й Думы. Отмечал двойственность влияния войны на ход этого вопроса: «Если для законопроекта о реформе земского избирательного права война явилась причиной отложения рассмотрения его комиссией, то проект прогрессистов, наоборот, именно благодаря войне был выдвинут на первую очередь» (с. 3). Главными дефектами думского проекта считал фрагментарность, «оставление в силе действующей сословно-куриальной избирательной системы, отдающей земские учреждения в полное распоряжение представителей дворянского землевладения» (с. 32).

В период Первой мировой войны Гронский – сторонник «оборончества». Активный деятель Всероссийского земского союза (ВЗС) и Всероссийского союза городов (ВСГ), заведовал лазаретом на Юго-Западном фронте. При обсуждении в Думе в августе 1915 г. вопроса о беженцах предлагал полностью передать их на попечение общественных организаций и устранить администрацию из этой сферы.

В дни Февральской революции Временным комитетом Государственной Думы (ВКГД) Гронский назначен комиссаром на телеграф (28.02.1917), по поручению ВКГД принял на себя временное заведование Петроградским телеграфным агентством (1.03.1917). В начале марта 1917 г. – комиссар Бюро печати ВКГД. Избран в специальную комиссию при ЦК партии народной свободы по созыву Учредительного собрания. 18.03–21.04.1917 г. комиссар ВКГД и Временного правительства на Юго-Западном фронте. В речах перед солдатами доказывал необходимость продолжать войну («Наколите на ваши славные суворовские штыки красные знамена революции, ворвитесь в немецкие окопы и водрузите в них великое знамя свободы, справедливости и мира») [15, с. 558].

На кадетском митинге в честь годовщины открытия 1-й Государственной Думы 27.04.1917 г. Гронский утверждал, что «никто не сможет вырвать свободу из крепких рук народа и армии», призывая русский народ и русских социалистов «быть заодно с передовой демократией и социалистами стран – союзников России» [3, с. 12]. Стремясь содействовать новой власти, 29.04.1917 г. Павел Павлович обратился в Министерство земледелия с просьбой принять безвозмездно в распоряжение Временного правительства принадлежавшие ему 645 дес. строевого леса.

В Тверском центре документации новейшей истории хранятся воспоминания жителя г. Весьегонска Л. А. Магунова, в которых содержится информация о приезде П. П. Гронского в этот небольшой уездный город на северо-западе России, о его выступлениях на митинге в июне 1917 г. По словам мемуариста, Павел Гронский «в своём выступлении стремился доказать неизбежность победы над Германией и будущего самоуправления, присутствовавшая масса (а присутствовало больше интеллигенции и буржуазии) была на его стороне, выступивший с критикой речи Гронского Михайлов [эсер] не получил поддержки ни от кого... Во втором выступлении Гронский на один из заданных

вопросов одним солдатом «Кто такой Ленин?»... ответил, что Ленин, название, происходящее от женского имени Елена, и этим кончил» [17].

На 8-м съезде партии (май 1917 г.) по итогам поездки кадетской делегации Павел Павлович доложил о положении на фронте («армия устала и пора заключать мир», хотя «после революции меньше солдат стремится к миру», они стали бороться за свободную землю, «которая когда-нибудь будет их достоянием»; братание не страшно, ибо «естественно желание побеседовать с врагом»; главный вопрос – вопрос о мире можно решить в 2-3 мес. «путём наступления и быстрого натиска»; «той пружиной, которая сдвинет армию к наступлению, победе и миру», будет популярный в массах А.Ф. Керенский) [3, с. 17–18]. Правда, лидер партии П. Н. Милюков критиковал Гронского за то, что тот «отнёсся слишком снисходительно к факту братания и фактического перемирия на фронте» [3, с. 4]. В дебатах на съезде Гронский поддержал идею «для всех национальностей России получить все права при однопалатной системе на основе широкой областной автономии» [5, с. 15]. В аграрном вопросе выступил за «крестьянское, трудовое землевладение» и «принудительное отчуждение» земли сверх «трудоу нормы» [4, с. 15; 6, с. 13]. После съезда в процессе подготовки выборов в районные думы Петрограда призывал объединиться «вокруг лозунгов Партии Народной Свободы. Лозунги эти гласят: право и законность» [3, с. 20]. 25.05.1917 г. вошёл в состав партийной комиссии по разработке муниципальной программы.

В августе 1917 г. от «Союза эволюционного социализма» присутствовал на Государственном совещании в Москве. 3.10.1917 г. избран в Предпарламент (Временный совет Российской республики).

Прежде чем перейти к детальному рассмотрению взглядов П.П. Гронского на местное самоуправление, напомним, что до Февраля 1917 г. в Российской империи на местах существовали две системы управления: 1) государственное управление по принципу «сверху-вниз» и 2) местное самоуправление «снизу-вверх». Основными формами самоуправления были земства и городские думы. В 1864 – 1917 гг. были проведены три земские реформы (1864 г., 1890 г. и 1917 г.), которые преследовали цель децентрализации управления. Жизнеспособность и дееспособность земств обеспечивалась, прежде всего, их самоуправлением. Земское устройство отличалось от бюрократического отсутствием принципа соподчинения. Земские учреждения включали в себя распорядительный орган (земское собрание) и исполнительный (земская управа). При этом исполнительный орган был подотчетен распорядительному, но в то же время имел свою компетенцию, в рамках которой действовал самостоятельно. Известны 25 направлений земской деятельности - народное образование, здравоохранение, культурно-просветительная работа, пожарно-страховое и дорожные дела, сельское хозяйство, ветеринария, пути и средства сообщения, продовольственное дело, статистика и т. п. В конечном итоге земства оттеснили органы государственной власти от решения многих местных проблем [1, с. 123–124]. Весной 1917 г., после революционного слома старых государственных органов вся полнота власти на местах перешла в руки земств. Однако, как отмечают специалисты, «наделение земских органов несвойственными им функциями (полицейскими, мобилизационными и т.д.) подрывало авторитет этих органов у населения. К тому же были нарушены все основные принципы самоуправления, сложившиеся в стране на протяжении многих десятилетий, и прежде всего - принцип самофинансирования. Своими поспешными, необдуманными шагами Временное правительство во многом способствовало дискредитации и ликвидации земств, облегчив тем самым их окончательное уничтожение в 1918 г.» [1, с. 124].

Брошюра П. П. Гронского «Децентрализация и самоуправление» выдержала несколько переизданий (1913; 1916; 1917 годы). Работа делится на девять разделов: I. Значение местных учреждений; II. Германское учение о «самоуправлении»; III. Французское учение о «децентрализации»; IV. Русские теории самоуправления; V. Децентрализация бюрократическая; VI. Децентрализация в форме самоуправления; VII. Избирательное право; VIII. Исполнительные органы; IX. Надзор.

В своем изложении Гронский опирался на анализ западноевропейского, американского и российского опыта. Выясняя роль местных учреждений в жизни современных государств, Гронский указал на различия между органами центрального и местного управления, акцентировав внимание на чрезвычайной важности последнего. «Гражданину современного государства в его повседневной жизни гораздо чаще приходится вступать в соприкосновение с государством и его органами в сфере вопросов местного управления, нежели центрального. Центральные государственные учреждения, хотя и руководят всей государственной администрацией, хотя и держат в своих руках нити управления страной, но на местах - в губерниях и уездах, – исполнителями предначертаний центральных властей являются власти местные – губернские и уездные; огромное большинство населения современных культурных государств входит в непосредственное соприкосновение лишь с местными властями» [11, с. 3].

Гронский четко сформулировал свое понимание сущности местного самоуправления: «...*Самоуправление есть там, где есть осуществление задач государственного управления при посредстве публично-правых союзов, распорядительные и исполнительные органы которых избираются местным населением и являются органами независимыми в своей компетенции от воздействия центральной государственной власти*» [11, с. 24].

Вопросы реформирования местного самоуправления Гронский рассматривал в более широком контексте, как одно из направлений неизбежной трансформации имперского пространства: «Тот или иной строй местного управления оказывает громадное воздействие на публично-правовую психику человека и укрепляет в нем то или иное отношение ко всему государственному строю в его целом. Часто значительнейшие изменения в организации центрального управления и даже самая перемена формы правления мало заметны для подавляющего большинства граждан, если с этими изменениями не связана соответствующая реформа местного управления» [11, с. 3].

Вполне осознавая трудности реформирования системы местного самоуправления, инертность процессов в этой сфере, Гронский писал: «В государствах, где система местного управления построена неудовлетворительно, где состав служащих часто ниже всякой критики и не имеет достаточной самостоятельности, не может быть сознания пользы государственности в умах местного населения, там нет соответствующих факторов для воспитания чувства закономерности и уважения к идеям права, так как на глазах местного населения агенты государственной власти сплошь и рядом нарушают идею закономерности управления, топчут идею права и (что самое ужасное по своим последствиям) разрушают основы государственности, подрывая в самом корне доверие к государству в среде широких масс населения и, вызывая недовольство гнетом государства, настраивают против государства общественное мнение» [11, с. 3–4]. Мысль, не утратившая своей весомости и в условиях «постмайданной» Украины, пережившей недавно выборы в органы местного самоуправления в «новом формате»...

Гронский полагал, что «если мы видим, что от той или иной организации местного управления зависит здоровое или больное существование государства, что единение народа с государством, проникновение идеи пользы государственности в широкие массы населения зависит от надлежащего устройства местного управления, то, естественно, во всем своем грозном величии встает перед нами вопрос, как воспитать правосознание широких слоев населения, как организовать местное управление?» [11, с. 4].

Обращаясь к анализу западноевропейских теорий, Гронский критически отзывался о концепциях самоуправления в Германии, отмечая, что «германская научная мысль раздробила основные задачи самоуправления, не dokonчила разработку этой мысли, остановилась на половине пути, указав, что самоуправление есть управление местных публично-правовых союзов, тогда было указано, что раскрытие понятия самоуправления есть заслуга русских писателей, а в частности профессоров барона Нольде, Лазаревского, Матвеева, к взглядам которых и я примыкаю в моих работах» [11, с. 23]. Задаваясь

вопросом: «В чем же состоит заслуга российской доктрины местного самоуправления XX века?» [11, с. 23], Гронский отвечал: «Русская доктрина указывает на то обстоятельство, что, чтобы представить истинную природу органов местного самоуправления, недостаточно сказать, что это есть управление посредством местных публично-правовых союзов, надо также сказать, каковы эти союзы, каковы их особенности и почему некоторые местные публично-правовые союзы не могут быть признаны органами самоуправления. *В началах избрания и независимости этих органов от органов государственной власти видит русская доктрина основные признаки самоуправления*» [11, с. 24].

Обобщая опыт деятельности демократических государств в данной сфере, Гронский отмечал, что «в современных культурных государствах обе системы местного управления, как административная децентрализация в собственном смысле слова, так и децентрализация в форме самоуправления существуют одна наряду с другой, но в то время как в одних странах подавляющее большинство местных должностных лиц избирается местным населением (Англия, С.-А. Соединенные Штаты), в других, наоборот, доминирующее влияние имеют агенты центрального правительства (Франция). Германские системы местного управления дают нам интересный образец слияния деятельности агентов правительства и органов местного самоуправления» [11, с. 24].

Констатировал, учитывая всю сложность и разнообразие дел управления, что ни одно из современных государств не может обойтись без административной децентрализации, а потому вопрос состоит лишь в том, какой из видов децентрализации представляется наилучшим. Не следует упускать из виду, писал Гронский, что «система административной децентрализации, или, лучше сказать, децентрализации бюрократической немногим отличается от системы бюрократической централизации», ибо «бюрократия всегда остается бюрократией независимо от того централизована она или децентрализована» [11, с. 24].

Обличая специфику бюрократической децентрализации, Гронский утверждал: «Формализм, бездеятельность, отчуждённость, – все эти черты бюрократической децентрализации совершенно несвойственны самоуправлению в его правильной постановке» [11, с. 27]. В то же время метко подметил, что «как всякий почти институт публичного права, и самоуправление может быть организовано разнообразными способами и часто до такой степени лишено специфических своих признаков, что оно почти ничем не будет отличаться от бюрократии; при наличности такого самоуправления, конечно, будут процветать и все недостатки бюрократической децентрализации...» [11, с. 27]. А значит, это будет просто пародия на самоуправление.

Гронский полагал, что в демократическом государстве следует добиваться самоуправления организованного, независимого, обладающем органами, избранными местным населением. Преимуществами реального самоуправления считал отсутствие формализма, ответственность выборных лиц перед местным населением, пробуждение энергии самодеятельности общества, рост интереса к государственным делам, контроль общественного мнения, воспитание нового типа общественного деятеля, укоренение в обществе мысли о том, что «государство должно служить гражданину, удовлетворять нужды массы населения». В тезисном виде эти мысли Гронского можно сформулировать следующим образом:

1) «При господстве самоуправления не может быть формализма. Действительно отпадает одна из главнейших причин этого явления – специализация управления. Дело уже не должно путешествовать из одной канцелярии в другую, оно решается быстро в одной канцелярии, т. к. все административные дела данного округа переданы в руки исполнительного органа местного самоуправления. Кроме того, угроза кары общественного мнения оказывает свое могущественное действие: если чиновнику безразлично, что думает о нем местное население, то земскому деятелю это далеко не безразлично, т. к. он выбран этим местным населением и ответственен перед ним» [11, с. 27].

2) «При наличии самоуправления не может быть и бездеятельности, как местной администрации, так и местного общества, т. к. самое существо самоуправления есть самодеятельность местного общества. Основной принцип самоуправления прекрасно выражен в английском изречении: *public business is private business of every man*. Само общество призывается к самодеятельности, оно призывается выделить из своей среды «лучших людей» для целей государственного управления в данной местности. Население призывается к сознательному участию в деле государственной администрации. В нем пробуждается интерес к политическим вопросам, к вопросам государственного права и управления» [11, с. 27].

3) «Что касается самих администраторов – земских деятелей, то и они далеки от спокойного безразличия и бездеятельности. Народный выбор указывает по большей части человека выдающегося, энергичного, значительно отличающегося от типа среднего чиновника. Он знает местные нужды и язвы, сам переувствствовал их, и ему естественно горячо содействовать их излечению. Народные нужды удовлетворяются самим же народом через его представителей» [11, с. 27].

4) «При системе местного самоуправления не может быть и отчужденности местной администрации от масс населения, так как его представители самим же населением избраны, они плоть от плоти и крови от крови местного общества» [11, с. 27].

5) «Отдельные граждане, видя, что все местные дела в то же время и их личные дела, что принимая участие в работе местного самоуправления, они удовлетворяют свои же нужды, приучаются сознавать, что и государство должно также служить гражданину, удовлетворять нужды массы населения. Это сознание служебной роли государства по отношению к гражданам и тем самым укрепление в массах идеи государственности, если можно так выразиться, приближение государства к массам населения, сближение, – хотелось бы сказать, слияние государства и нации и есть наиважнейший результат разумно и целесообразно организованного местного самоуправления. Если сравнить в отношении развития чувства общественности местности с широко развитым самоуправлением и страны, где нет, или почти нет никакого самоуправления, то разница получается поразительная. Самоуправление оживляет местность, люди начинают интересоваться политическими вопросами, как близко их касающимися, организуются кружки местных общественных деятелей, примыкающих к той или иной политической партии, происходят выборы в местные представительные учреждения, все это приучает гражданина к политической жизни, воспитывает в нем общественного деятеля» [11, с. 28].

6) По мнению Гронского, если бюрократическая децентрализация основывается на системе контроля над действиями местных властей из центра, то самоуправление создает гораздо более действительный и жизненный контроль на местах – контроль общественного мнения. «Пред этим строгим судьей местные администраторы – земские деятели не могут быть не на высоте своего положения, иначе им грозит забаллотирование на ближайших выборах. Самое действенное из всех средств контроля в современном государстве, – контроль общественного мнения, находит себе широкое применение в учреждениях местного самоуправления» [11, с. 28].

7) Наконец, местное самоуправление является «превосходною школою общественных деятелей. У земских деятелей, стоящих во главе управления местными «пользами и нуждами», постепенно вырабатывается привычка заниматься делами государственными, накапливается административный опыт и знание не только местных условий, но и задач общегосударственного управления. Широко развитое самоуправление, так сказать, создает общественных деятелей. При наличии общественного самоуправления предоставляется всякому возможность достичь высокого положения законодателя страны путём систематического политического воспитания сперва в общинных, а затем и в уездных и губернских земских собраниях» [11, с. 28–29].

Гронский подчеркивал: необходимо уяснить, какие «внешние формы» должна принять идея самоуправления, как должны быть организованы местные учреждения, для того, чтобы

эта идея нашла себе наиболее полное и целеное осуществление. Обязательно должны выполняться два основных требования – независимость и избираемость. «Но указать на то, что органы местного самоуправления должны быть независимы и избраны местным населением еще мало, необходимо выяснить, каким образом они должны быть избраны и в чем должна выразиться их независимость» [11, с. 29].

В разделе 7-м он проанализировал различные системы голосования при выборах органов местного самоуправления, пытаясь установить «лишь те общие начала, проведение в жизнь которых могло бы гарантировать чистоту применения идеи самоуправления к устройению местной жизни». Главный вопрос – кому, каким лицам должно быть предоставлено право на участие в ведении местных дел лично или через посредство избранных представительных местных учреждений, на каких началах должно быть организовано местное представительство. Законодательство различных государств проводит в жизнь самые разнообразные представительные системы. Так, в Англии и в большинстве государств Германской империи земское и городское избирательное право основано на системе умеренного имущественного и налогового ценза. В некоторых мелких государствах Германии применяется система множественного голосования. В Пруссии употребляется система имущественного ценза, в комбинации с куриальной системой представительства, при чем основой раздробления на курии служит величина уплачиваемого налога...

Таким образом, Павел Гронский публично настаивал на необходимости радикальной реформы местного самоуправления («управление должно быть децентрализовано»), увязывая ее с проблемами доверия общества к государству и «воспитания правосознания широких слоев населения»; отмечал, что «национальная организация центральных и местных административных учреждений есть вопрос, имеющий глубокое жизненное значение для широких слоев населения... Вот почему, приступая к общественному и государственному строительству, надо твердо помнить, что лишь тогда новый государственный строй внедрится в сознание и чувства народа, когда соответствующим образом будет реформировано и местное самоуправление» [11, с. 3]. Размышляя о том, что «при осуществлении своих культурных запросов современное человечество широко пользуется помощью и средствами государства и органов местного управления и самоуправления» [11, с. 3], активно участвуя в органах земского самоуправления своей «малой родины» – Тверской губернии, где земство имело давние славные традиции, П. П. Гронский, безусловно, внес ценный вклад в осмысление проблемы местного самоуправления.

Дальнейшая судьба Павла Гронского достаточно типична для деятеля кадетской партии, пережившего «звездный час» российского либерализма. После Октябрьского переворота он дважды арестовывался большевиками как член Всероссийской по делам о выборах в Учредительное Собрание комиссии (23.11. – 27.11.1917; 28.11.1917). Выдвигался как кандидат в Учредительное собрание, но избран не был. Участвовал в антисоветском «Национальном центре». В конце 1918 г. бежал на Юг России, участвовал в Белом движении, сотрудничал с генералами А.И. Деникиным и П.Н. Врангелем.

Принадлежал к числу видных деятелей русской эмиграции. С 1920 г. жил во Франции. Член ряда заграничных групп конституционно-демократической партии; сторонник «новой тактики» многолетнего лидера партии П.Н. Милюкова. Сотрудник газет «Общее дело», «Последние новости», «Крестьянская Россия», «Наше слово». Профессор высших учебных заведений Ковно (Ковеля) и Парижа. Член масонских лож «Свободная Россия» (с 1931 г.) и «Северная Звезда» (с 1933 г.; по другим данным – с 1928 г.). В эмиграции были изданы такие его работы, как «The Zemstvo System and Local Government in Russia, 1917–1922» (*Political Science Quarterly*, 1923, Vol. 38, No. 4, p. 552–568), «Юридическая природа СССР» (Сборник статей, посвященных П.Б. Струве. Прага, 1925), «Русские в Калифорнии в начале 19 столетия» (Сборник статей, посвященных П. Н. Милюкову (1859–1929). Прага, 1929), «Русские на Гавайских островах в начале XIX ст. (Страница из истории Тихого океана)» (Труды IV съезда РАОЗГ, 1929, т. I, с. 451–466).

Список использованных источников

1. Абрамов В.Ф. Местное самоуправление идея и опыт / В.Ф. Абрамов // СОЦИС. – 1997. – № 1. – С. 120–125.
2. Боиович М.М. Члены Государственной думы (Портреты и биографии). Четвертый созыв. 1912–1917 гг. / М.М. Боиович. – М.: Тип. Т-ва И.Д. Сытина, 1913. – LXVI, 456 с.
3. Вестник Партии Народной Свободы. – 1917. – № 2.
4. Вестник Партии Народной Свободы. – 1917. – № 8-10.
5. Вестник Партии Народной Свободы. – 1917. – № 14-16.
6. Вестник Партии Народной Свободы. – 1917. – № 20.
7. Выборы во Всероссийское Учредительное собрание в документах и воспоминаниях современников / Под общ. науч. ред. Ю.А. Веденева, И.Б. Борисова. – М.: РОИИП, 2009. – 832 с.
8. Гайда Ф.А. Либеральная оппозиция на путях к власти (1914 – весна 1917 г.) / Ф.А. Гайда. – М.: РОССПЭН, 2003 – 432 с.
9. Гончаров В.Д. Отношения государственной власти и городского самоуправления в дореволюционной России (Историко-правовой анализ): Дис.... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Гончаров Василий Дмитриевич. – СПб., 2001. – 361 с.
10. Государственный архив РФ (ГАРФ), ф. 523, оп. 3, д. 9.
11. Гронский П.П. Децентрализация и самоуправление / Глав. ком. Всерос. зем. союза, Эконом. отд. – Изд. 2-е, пересмотр. и доп. / П.П. Гронский. – М.: Т-во скоропеч. А.А. Левенсон, 1917. – 40 с.
12. Гронский Павел Павлович // Российское зарубежье во Франции. 1919–2000. Биографический словарь: в 3 т. / [под общ. ред. Л. Мнухиной, М. Авриль, В. Лосской]. – Т. 1. – М.: Наука; Дом-музей Марины Цветаевой, 2008. – С.433–434.
13. Гронский Павел Павлович // Русские беженцы: проблемы расселения, возвращения на Родину, урегулирования правового положения (1920–1930-е годы): [сб. док. и материалов] / Сост. З.С. Бочарова. – М., 2004. – С. 366–367.
14. Думова Н.Г. Кадетская партия в период первой мировой войны и Февральской революции / Н.Г. Думова. – М.: Наука, 1988. – 267 с.
15. Иваницкая С.Г. Гронский Павел Павлович / С.Г. Иваницкая // Россия в Первой мировой войне. 1914–1918: Энциклопедия: в 3 тт. / отв. редактор А.К. Сорокин. – М.: Политическая энциклопедия, 2014. – Т. 1: А–Й. – С. 557–558.
16. Канищева Н.И. Гронский Павел Павлович / Н.И. Канищева // Российский либерализм сер. XVIII – начала XX века: энцикл. – М.: РОССПЭН, 2010. – С. 234–237.
17. Луговкин А.А. Павел Павлович Гронский (1883–1937). 130 лет со дня рождения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://tpd.tverlib.ru/ru/2013_gronsky
18. Николаев А.Б. Гронский Павел Павлович / А.Б. Николаев // Государственная дума Российской империи (1906 – 1917 гг.): энцикл. – М.: РОССПЭН, 2006. – Т. 1. – С. 158.
19. Николаев А.Б. Гронский Павел Павлович / А.Б. Николаев // Государственная Дума Российской империи (1906 – 1917 гг.): энцикл. – М.: РОССПЭН, 2008. – Т. 1. – С. 150–151.
20. Павел Павлович Гронский [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.law.edu.ru/person/person.asp?persID=1120144_22.07.1883-05.05.1937
21. Судавцов Н.Д. Земское и городское самоуправление в годы Первой мировой войны / Н.Д. Судавцов. – М. – Ставрополь, 2001. – 718 с.
22. Федоренко А.Л., Голостенов М.Е. Гронский Павел Павлович / А.Л. Федоренко, М.Е. Голостенов // Политические деятели России 1917: биографический словарь. Гл. ред. П.В. Волобуев. – М.: Большая рос. энцикл., 1993. – (Биографические словари и справочники / Под общ. ред. В.В. Журавлева, В.М. Карева, Ю.В. Прохорова и др.). – С. 89–90.

References

1. Abramov V.F. Mestnoe samoupravlenye ydeia y opyt / V.F. Abramov // SOTsYS. –1997. – № 1. – S. 120–125.
2. Boyovych M.M. Chleny Hosudarstvennoi dумы (Portrety y byohrafiy). Chetvertyi sozyv. 1912 – 1917 hh. / M.M. Boyovych. – M.: Typ. T-va Y.D. Sytyna, 1913. – LXVI, 456 s.
3. Vestnyk Partyi Narodnoi Svobody. – 1917. – № 2.
4. Vestnyk Partyi Narodnoi Svobody. – 1917. – № 8–10.
5. Vestnyk Partyi Narodnoi Svobody. – 1917. – № 14–16.
6. Vestnyk Partyi Narodnoi Svobody. – 1917. – № 20.
7. Vybory vo Vserossyiskoe Uchredytelnoe sobranie v dokumentakh y vospomynaniakh sovremennykh / Pod obshch. nauch. red. Yu.A. Vedeneva, Y.B. Borysova. – M.: ROYYP, 2009. – 832 s.
8. Haida F.A. Lyberalnaia oppozytsiya na putiakh k vlasty (1914 – vesna 1917 h.) / F.A. Haida. – M.: ROSSPEN, 2003 – 432 s.
9. Honcharov V.D. Otnosheniya hosudarstvennoi vlasty y horodskoho samoupravleniya v dorevoliutsyonnoi Rossyy (Ystoryko-pravovoi analiz): Dys.... d-ra yuryd. nauk: 12.00.01 / Honcharov Vasylyi Dmytryevych. – SPb., 2001. – 361 c.
10. Hosudarstvennyi arkhiv RF (HARF), f. 523, op. 3, d. 9.
11. Hronskiy P.P. Detsentralyzatsiya y samoupravlenye / Hlav. kom. Vseros. zem. soiuza, Ekonom. otd. – Yzd. 2-e, peresmotr. y dop. / P.P. Hronskiy. – M.: T-vo skoropech. A.A. Levenson, 1917. – 40 s.
12. Hronskiy Pavel Pavlovych // Rossyiskoe zarubezhe vo Frantsyy. 1919–2000. Byohraficheskiy slovar: v 3 t. / pod obshch. red. L. Mnukhynoi, M. Avryl, V. Losskoi. T. 1. – M.: Nauka; Dom-muzei Maryny Tsvetaevoi, 2008. – S. 433–434.
13. Hronskiy Pavel Pavlovych // Russkiye bezhentsy: problemy rasseleniya, vozvrashcheniya na Rodynu, urehulyrovaniya pravovoho polozheniya (1920–1930-e hody): [Sb. dok. y materyalov] / Sost. Z.S. Bocharova. – M., 2004. – S. 366–367.
14. Dumova N.H. Kadetskaia partiya v peryod pervoi myrovoi voyny y Fevral'skoi revoliutsyy / N.H. Dumova. – M.: Nauka, 1988. – 267 s.
15. Yvanytskaia S.H. Hronskiy Pavel Pavlovych / S.H. Yvanytskaia // Rossyia v Pervoi myrovoi voine. 1914–1918: Entsyklopediya: v 3 tt. / otv. redaktor A.K. Sorokyn. – M.: Polytycheskaia entsyklopediya, 2014. – T. 1: A–Y. – S. 557–558.
16. Kanyshcheva N.Y. Hronskiy Pavel Pavlovych / N.Y. Kanyshcheva // Rossyiskiy lyberalizm ser. XVIII – nachala XX veka: entsykl. – M.: ROSSPEN, 2010. – S. 234–237.
17. Luhovkyn A.A. Pavel Pavlovych Hronskiy (1883–1937). 130 let so dnia rozhdeniya [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupa: http://tpd.tverlib.ru/ru/2013_gronsky
18. Nykolaev A.B. Hronskiy Pavel Pavlovych / A.B. Nykolaev // Hosudarstvennaia дума Rossyiskoi ympery (1906 – 1917 hh.): entsykl. – M.: ROSSPEN, 2006. – T. 1. – S. 158.
19. Nykolaev A.B. Hronskiy Pavel Pavlovych / A.B. Nykolaev // Hosudarstvennaia Duma Rossyiskoi ympery (1906 – 1917 hh.): entsykl. – M.: ROSSPEN, 2008. – T. 1. – S. 150–151.
20. Pavel Pavlovych Hronskiy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupa: http://www.law.edu.ru/person/person.asp?persID=1120144_22.07.1883_05.05.1937
21. Sudavtsov N.D. Zemskoe y horodskoe samoupravlenye v hody Pervoi myrovoi voyny / N.D. Sudavtsov. – M. – Stavropol, 2001. – 718 s.
22. Fedorenko A.L., Holostenov M.E. Hronskiy Pavel Pavlovych / A.L. Fedorenko, M.E. Holostenov // Polytycheskiye deiateli Rossyy 1917: byohraficheskiy slovar. Hl. red. P.V. Volobuev. – M.: Bolshaia ros. entsykl., 1993. – (Byohraficheskiye slovary y spravochnyky / Pod obshch. red. V.V. Zhuravleva, V.M. Kareva, Yu.V. Prokhorova y dr.). S. 89–90.

Кондратьєв І.В.

кандидат історичних наук,
доцент кафедри всесвітньої історії,
Чернігівський національний педагогічний
університет імені Т.Г. Шевченка
(Україна, Чернігів), kondratch@online.ua

ВОЛОДАРИ ЛЮБЕЧА ЗА ЧАСІВ ВЕЛИКОГО КНЯЗІВСТВА ЛИТОВСЬКОГО

У XIV ст. Любеч та його округа увійшли до складу Великого князівства Литовського. У 1387 р., коли Владислав Ягелон надав Любеч у володіння Скиргайлу Ольгердовичу. Після його смерті замком керували великокнязовські намісники. У подальшому місто перейшло до бояр Монивидовичів (володіли до 1474 р.). У 1483 р. Любеч був наданий князю Василю Верейському. У 1500 р. місто перейшло до Московської держави, але у 1508 р. повернулося до Литви. У 1516 р. Любеч був наданий Ольбрихту Гаїтольд. Гаїтольди володіли містом до 1549 р. У 1551 – 1552 рр. Любечем заволоділа московська армія. Після його повернення любецькими старостами стали представники родини Кмитів. Однак піднесення Любецької волості пов'язане із старостуванням Павла Сапєги (біля 1490 – 1580 рр.) – одного із найдіяльніших державців Любеча. На його старостування припали події Люблінської унії 1569 р., коли Київське воеводство, а відповідно і Любецька волость, відійшли до Польської корони.

Ключові слова: Велике князівство Литовське, Любеч, Любецька волость, Павло Сапєга, Ольбрихт Гаїтольд.

Kondratiev I.V.

Candidate of Historical Sciences,
Associate Professor of the Department of world history,
Chernihiv National Pedagogical University named
after T.G. Shevchenko(Ukraine, Chernihiv),
kondratch@online.ua

The Rulers of Liubech in the times of The Grand Duchy of Lithuania

In the XIV century Liubech and its surrounding area became the part of the Grand Dutchy of Lithuania. In 1387 Wladyslaw Jagiellon granted Liubech to Skirgaila Olherdovych. After his death, the castle was governed by the vicegerents of the Grand Duke. Afterwards the city was passed over to the boyar family of Moniwidovich, who owned the city until 1474. In 1483 Liubech was granted to the duke Vasyl Vereiskii. In 1500 the city became the part of Moscow State, but in 1508 it was returned to Lithuania. In 1516 Lubetch was granted to Olbriht Gostautas, whose family owned the city until 1549. In 1551–1552 Moscow's army seized the city. After its later return to Lithuania, the representatives of the Kmyt family became the headmen of Liubech. However, the rise of Liubech volost is connected with the government of Pavlo Sapieha (around 1490–1580) – one the most active rulers of Liubech. In the term of his service the Union of Lublin was signed, following the provisions of which Kyiv province, and Liubech volost accordingly, became the part of Poland.

Key words: Grand Dutchy of Lithuania, Liubech, Liubech volost, Pavlo Sapieha, Olbriht Gostautas.

Кондратьев И.В.

кандидат исторических наук,
доцент кафедры всемирной истории,
Черниговский национальный педагогический
университет имени Т.Г. Шевченко
(Украина, Чернигов), kondratch@online.ua

Владельцы Любеча во времена Великого княжества Литовского.

В XIV в. Любеч и его округа вошли в состав Великого княжества Литовского. В 1387 г., когда Владислав Ягеллон отдал Любеч во владение Скиргайлу Ольгердовичу. После его смерти замком руко водили великокняжеские наместники. В дальнейшем город перешел к боярам Монивидовичам (владели по 1474 г.).

В 1483 г. Любеч был отдан князю Василию Верейскому. В 1500 г. город перешел к Московскому государству, но в 1508 г. вернулся к Литве. В 1516 г. Любеч был отдан Ольбрихту Гаштольду. Гаштольды владели городом по 1549 г. В 1551–1552 гг. Любечем завладела московская армия. После его возвращения любечскими старостами стали представители рода Кмытов. Но расцвет Любечской волости связан со старостой Павлом Сапегой (ок. 1490 – 1580 гг.) – одним из самых деятельных держателей Любеча. На его староство попали события Люблинской унии 1569 г., когда Киевское воеводство, а соответственно и Любечская волость, отошли к Польскому государству.

Ключевые слова: *Великое княжество Литовское, Любеч, Любечская волость, Павел Сапега, Ольбрихт Гаштольд.*

Постановка проблеми. Сучасна історична наука ставить питання персоналізації історичного процесу, адже саме людина є творцем історії. Особливої ваги це набуває при дослідженні взаємодії людини та системи управління, коли походження, соціальний статус, освіта, соціальне оточення, життєвий досвід та ін. соціальні надбання людини набувають особливого значення. Доволі цікавою є палітра володарів та управлінців Любеча, що за литовського володарювання став центром волості Київського воеводства Великого князівства Литовського.

Як відомо, восени 1239 р. Любеч був захоплений монголами і, вірогідно, знищений. Хоча дослідники зазначають, що Чернігово-Сіверщина й зберігала певну автономність від Орди протягом XIII–XIV ст. [7, с. 198; 29, с. 82–84], вочевидь, що в Любечі таки була якась ординська зала (відомо, що після навали Батия регіон перебував під безпосереднім управлінням ординців), що підтверджується археологічними матеріалами [11, с.48; 30, с. 351, 354].

Ймовірно, що у першій половині XIV ст. Любецький замок тяжів до Брянська – адже у цей час старішими (великими) чернігівськими князями вважалися брянські [27, с. 19]. Цікавий топонім – с. Добрянка («добра брянські» – І.К.), по сьогодні знаходиться на території колишньої Любецької округи. У реєстрі любецько-чернігівського кордону 1527 р. знаходимо між с.Плехово та гирлом р.Руда цікавий топонім «Брянцеви лози», а с. Малий Листвен (Листвен) названий володінням «владики брянського» [28, с. 300–302]. Ймовірно, документ відображав реальний кордон Чернігівщини та Брянщини у XIV ст.

У XIV ст. Любеч та його округа увійшли до складу Великого князівства Литовського, що започаткувало новий етап у розвитку регіону. Н.Яковенко відносить перші спроби опанування литовцями Київською землею до 20-х рр. XIV ст., хоча остаточно ординців витіснили з Гомельщини, Чернігівщини та Переяславщини на зламі 50 – 60-х рр. XIV ст.[35, с. 91]. На думку П. Голубовського, включення Чернігово-Сіверської землі до Литви відбулося після приєднання 1355 р. Брянська [7, с. 201]. Сучасні дослідники зазначають, що Брянськ був приєднаний до ВКЛ за Ольгерда Гедиміновича – десь чи наприкінці 1356, чи на початку 1357 р., невдовзі литовці оволоділи і рештою Сіверщини (у 70–80 рр. XIV ст. у сіверських містах вже сиділи князі Гедиміновичі) [11, с.50].

Перше відоме пожалування Любеча великим литовським князем припадає на 1387 р., коли Владислав Ягелон надав «Любеч весь і люди і землі і всі доходи» у володіння Скиргайлу (лит. – Skirgailo) Ольгердовичу (у православному хрещенні – Івану, у католицькому – Казимиру). Роки життя – біля 1354–1397 рр. [5, с.582; 29, с.97,101].

Скиргайло був сином великого князя литовського Ольгерда. Князь трокський (1382–1392 рр.), полоцький (1387–1397 рр.), київський (1395–1397 рр.). Характеризувався як відданий соратник свого брата Ягайла, великого литовського князя, а згодом й короля польського [5, с. 582]. Відомо, що Скиргайло володів Любечем упродовж 1387 – 1396 рр., водночас, щонайменше у 1395 – 1397 рр. княжив і у Києві [13, с. 37; 29, с. 97, 101].

Після смерті Скиргайла Києвом і Київською землею керували великокнязовські намісники. Любеч згаданий у літописах серед київських міст кінця XIV ст.: «А се Киевський гроди:... Любечь, Навозь, на Припеть Чернобыль...» [23, с. 476].

Наступним володарем Любеча став литовський боярин Альберт Монивид (у хрещенні – Войцех) Кайлікінович (роки життя – біля 1360–1424). Альберт Монивид був членом великокнязівської ради (з 1387 р.), віленським намісником (1396 р.), на Городельському сеймі отримав герб «Леліва» (1413 р.). Від великого князя Вітовта отримав численні маєтності, серед яких Брагін, Горволь та Любеч [5, с. 270]. Від нього Любеч перейшов до сина Івана.

Ян (Іван, Івашко) Монивидович (Jan Moniwidowich) (роки життя – біля 1400–1458) – намісник подільський та кременецький (з 1437 р.), маршалок князя Свидригайла (1438 р.), воєвода троцький (з 1443 р.) та віленський (1458 р.). Володів Любечем з 1424 р. до 1458 р. У тестаменті від 1458 р., він передав своє майно (у тому числі Любецьку, Брагінську та Горвольську волості), у спадок синам Войтеху та Яну [5, с. 270]. Невідомо, кому з них дістався Любеч, але ймовірно, що це був Войтех (помер у 1475 р.) [6, с. 315–316]. Однак, достеменних відомостей про це на сьогодні не маємо.

На думку Н. Яковенко, для розвитку системи оборони краю від татарських набігів чимало було зроблене й київськими князями Олельком (Олександром) (1441 – 1454 рр.) та Семеном-Василем Олельковичем (1454 – 1470 рр.). Для цього була встановлена система регулярної варти боярських загонів у полі, на переправах та шляхах. Водночас були укріплені й порубіжні замки, у тому числі й Любеч [35, с. 97–98, 107].

Після смерті київського князя Семена Олельковича у 1471 р. інститут княжіння в Києві ліквідується та утворюється Київське воєводство [37, с. 19]. Великий литовський князь Казимир призначив намісником Києва Мартина Гаштольда [35, с. 99]. З утворенням воєводства були утворені повіти («волості») – київський, мозирський, любецький, чорнобильський, овруцький, житомирський, остерський, канівський, черкаський та путивльський. Історик М.Довнар-Запольський зауважував, що у 1471 р. великий князь Казимир залишив усі «городки киевские» у своєму розпорядженні, але зобов'язався роздавати їх лише киянам [10, с.10]. На чолі повітів ставали намісники – старости, що суміщали адміністративну, судову владу, а під час війни були й військовими командирами [37, с.19]. Але Любецький замок залишився під безпосереднім контролем Мартина Гаштольда [38, с.639], що, на нашу думку, зайвий раз підкреслює стратегічний статус міста.

У 1480 р. Мартин Гаштольд втратив уряд київського воєводи. У 1480 – 1481 рр. в Київському воєводстві була викрита змова князів М. Олельковича, І. Ольшанського та Ф. Бельського. Змовники, маючи на меті великокнязівський престол, хотіли розрахуватися з Московією частиною земель Великого князівства Литовського [9, с. 268–273]. Можливо, саме ці події дали підставу О.Яблоновському стверджувати, що на початку 80-х рр. XIV ст. Велике князівство Литовське втратило Любецький замок, який відійшов до Московської держави. Повернутий Любеч був немовби лише у 1484 р. [34, с. 88]. Але у 1482 р. Любеч «з волостью» згадувався як «київський», тобто залишався за Великим князівством Литовським. Нічого не можна сказати про державців міста та його приналежність у 1480 – 1482 рр. Як зауважував М.Грушевський, у реєстрі київських воєвод з 1480 по 1483 рр. існує прогалина. На думку історика, новий київський воєвода Іван Ходкевич обійняв цей уряд лише у 1483 р. [9, с. 268, 270, 422]. Але, за іншими даними, І.Ходкевич вже займав уряд київського воєводи 1482 р., коли Київщина пережила набіг кримсько-татарської орди Менглі Гірея [25, с. 115].

2 жовтня 1483 р. Любеч був наданий Казимиром Ягелоном «у вотчину» московському емігранту, двоюрідному брату князів Можайських, князю Василю Михайловичу Верейському [29, с.114–116]. У 1499 р. В.Верейський отримав підтвердження на Любецький замок від Олександра Ягелона [37, с. 227; 15, с. 77], але володів він Любечем опісля лише рік – до 1500 р. [21, с. 244]. Після його смерті у 1500 р. новою володаркою Любеча стала його дружина разом з донькою Софією [17, с.306]. У 1500 р. Любеч у неї відібрав стародубський князь Іван Андрійович Можайський [17, с. 197; 39, с. 242]. За домовленістю з Іваном III при переході на московську службу С. Можайський отримав право приєднати до своїх володінь

будь-яку територію: «которые города и волости они под Литвою подберут, то им все держати» [15, с. 113, 115].

У 1500–1503 рр. спалахнула війна між Московською та Литовською державами. Московські війська «многие грады, и власти, и села поплениша, и людей многих мечю и огневи предата и иных в плен поведоша». Серед потерпілих у 1500 р. міст згадується і Любеч [29, с.195]. 28 березня 1503 р. за договором між Литвою та Московською державою Чернігів, Рильськ, Новгород-Сіверський, Любеч, Гомель, Почеп, Трубецьк, Радогощ, Брянськ, Мглин, Стародуб та Дроків відійшли до Москви, а Брагін та Речиця залишилися за Литвою [19, с.209-212]. У березні-квітні 1503 р. князі С.Стародубський, В.Шемячич, С.Бельський отримали у володіння Чернігів, Стародуб, Путивль, Рильськ, Новгород-Сіверський, Гомель, Любеч, Почеп та інші міста «с волостями» [24, с. 399].

Десь до 1505 р. донька князя Василя Верейського Софія (1480 (?) – 1549 рр.) стала дружиною Ольбрихта Гаштольда – сина київського воєводи у 1471 – 1580 рр. Мартина Гаштольда. Відомо, що у 1505 та 1506 рр. великий литовський князь та король польський Олександр підтвердив за Софією Верейською та її чоловіком канцлером ВКЛ Ольбрихтом Гаштольдом право збирати податки з Любеча [6, с. 315–316]. Хоча це пожалування було суто формальним актом, адже Любечем ще володіла московська держава.

У 1507 р. спалахнула нова війна між Литвою та Московщиною. Цікаво, що на смоленському напрямку литовську армію очолював гетьман Ольбрихт Гаштольд. Влітку 1507 р. литовські війська випалили Чернігів та околиці Брянська [4, с.49]. Наступного 1508 р. польське посольство у Москві зажадало повернення Любеча та інших земель. Вочевидь, Литва тоді ж відвоювала Любеч, оскільки 1508 р. «московський» князь Горенський», «взявши багато полонених та здобичі», випалив посади Любеча та Вітебська [22, с.11]. У «перемирному листе» 1508 р. московського князя Василя та короля Сигізмунда I Любеч «з волостями» названий литовським, а Чернігів, Стародуб та Гомель – московськими [18, с.125-128]. Цікаво, що з 1508 до 1537 р. (коли до Литви був повернутий Гомель [14, с.168]), землі Любецького староства фактично знаходились в оточенні московських володінь, за виїмком невеличкої ділянки між Сожем та Дніпром, що й з'єднувала волость із ВКЛ. Любецька волость стала ледь не ексклавом – володінням однієї держави, зусібіч оточені землями іншої. У свою чергу, із втратою Любеча Московське князівство фактично втратило й контроль над Дніпром, лише незначна ділянка кордону, затиснута з півдня Любецькими, а з півночі – Чечерськими землями ВКЛ, виходила до річки [31, с. 105, 153].

Московська держава не залишала спроб повернути втрачене, порубіжні конфлікти тривали й у «перемирні» роки. Після повернення Любеча до Литви під московським володарюванням залишився Гомей. Як зазначав В.Темушев, гомейська границя фактично оточувала з трьох сторін значну частину Любецької волості – огибаючи волость широкою дугою: від р.Сухий Вир на північ через притоки Сожа Немильню та Терюху до р.Уть, а біля самого устя Сожу кордон доходив до Дніпра. Фактично, Московська держава втратила вихід до Дніпра (цілком можливо, що вона таки контролювала незначну ділянку біля устя Сожа) [32, с.56].

Хоча у 1505 та 1506 рр. великий литовський князь й затвердив за Софією Верейською та Ольбрихтом Гаштольдом право збирати податки з Любеча, у 1508 р. відвоюваною волостю ще опікувався київський воєвода Єжи Монтовтович (Монивидович) [34, с. 88; 21, с. 244]. А от за даними дослідниці Києва Н. Білоус, Юрій (Єжи) Монтовтович був воєводою недовго – від 11 березня до 11 липня 1507 р., коли помер [2, с. 278]. Після смерті Монтовтовича київськими воєводами були Юрій Олександрович Гольшанський (1508 – 1511 рр.; за іншими даними – 1507–1510 (†)), Юрій Миколайович Радзивіл (1511 – 1514 рр.) та Андрій Якубович Немирович (1514 – 1540 рр.) [2, с. 278; 36, с. 325]. Десь незабаром Любеч остаточно переходить до О.Гаштольда, хоча підтвердження цього датується лише 1516 р.

У 1516 р. Любеч був наданий О.Гаштольду у «вічність», незважаючи на те, що у 1512 – 1522 рр. тривала чергова литовсько-московська війна. У 1522 р. право збирати податки з Любеча Софією Верейською та О.Гаштольдом підтвердив Сигізмунд I [6, с. 315–

316]. Цікаво, що 30 березня 1516 р. Сигізмунд I Старий направив лист-повідомлення О. Гаштольду (тоді полоцькому воєводі), повідомляючи, що надав Івашку Немировичу (дід Андрія Немировича, до 1413 р. був на уряді полоцького старости) село Морморич у Мозирському повіті замість села Совичова (с. Савичі) Любецького повіту [3, с. 62].

Невідомо коли точно народився Ольбрихт Гаштольд, дослідники лише зазначають, що він ще дитиною втратив матір (рано втратив й батька), тому виховувався свояками. Біля 1492 р. став студентом Краківського університету. Адміністративна кар'єра: у 1501 р. – дворянин великого князя Олександра, 1503 – 1506 рр. – новгородський намісник, 1505 – 1509 рр. – підчаший ВКЛ, у 1508 – 1513 рр. – воєвода новгородський, у 1513-1519 – полоцький, 1519–1522 – троцький, з 1522 р. – воєвода віленський та канцлер ВКЛ, староста бельський (1513), мозирський (до 1514), городельський – до 1533. Військові заслуги: 1503 р. – очільник походу проти татар (розгромив неподалік р. Прип'яті союзне Москві татарське військо), 1505 р. – обороняв від татар Новогрудок, у 1507 р. командував обороною Смоленська від московської армії, у 1508 р. – очолював литовську армію у боях під Оршею, у 1518 р. розбив московських воєвод під Полоцьком. Ворогував з М. Радзивілом (доходило до збройного протистояння). Смерть Радзивіла (1521 р.) відкрила йому дорогу до зайняття вищих посад в державі. Під його керівництвом та наглядом створювався Литовський Статут 1529 р. У 1533 р. уступив значну частку своїх маєтків королеві Боні (Любеч до відданих маєтків не увійшов – І.К.) [26, с. 517].

За даними П. Клепатського, Ольбрихт Гаштольд володів Любечем у 1516 – 1542 рр. [12, с. 271]. У 1522 р. між Московською державою та Великим князівством Литовським було укладено перемир'я на п'ять років, за яким Київ, Черкаси, Житомир, Овруч і Любеч «з волостями» залишилися за Литвою. Але Московське князівство не полишало спроб повернути регіон. У 1526–1527 рр. Москва зобов'язувалася не чіпати Любеча з волостями – «земель не воювати» [24, с. 746, 753–754]. Беззаперечно, не могли обійти терени Любецької волості й події Стародубської війни. Восени 1534 р. литовське військо на чолі з Немировичем йшло саме через Любецьку волость до Чернігова, де 11–12 вересня відбулася битва з московською армією [16, с. 45]. У 1535 р. московською армією був спалений Брагін, половина якого належала до Любецької волості [8, с. 78]. В липні 1536 р. московський воєвода князь Горенський здійснив із Стародуба похід на Любеч: «острог взяли и посад пожгли», були спалені навколишні села і захоплено чимало полонених. Кількість полонених була настільки значною, що це затруднило подальше просування: «под иные города не пошли» [16, с. 87–88].

У 1542 р. О. Гаштольд помер, нащадків у нього не залишилось (за даними білоруських дослідників, він помер 1539 р. [26, с. 517–518], але тоді постає питання, чому володарем Любеча став не його єдиний син Станіслав, а дружина; ймовірно, що у 1539 р. помер саме Станіслав Гаштольд), тому володаркою Любеча стала його дружина Софія Гаштольд-Верецька [12, с. 271].

Після смерті у 1549 р. Софії Гаштольд-Верецької Любеч знов перейшов до великого князя як виморочений маєток та незабаром став центром Любецького староства. Керували від імені князя Любечем київські воєводи. У 1544 – 1555 рр. уряд київського воєводи обіймав Семен (Фрідріх) Глібович Пронський (житомирський староста (1538–1539 рр.), брацлавський і вінницький староста (1540 – 1541 рр.), чернігівський державця (1549–1555 рр.) [36, с. 311].

Скориставшись нагодою московські війська захопили Любецький замок. Відомо, що у 1551 р. намісник київського воєводи у Любечі Матвій Кмит був захоплений у полон московсько-татарським військом та ув'язнений у Любецькій фортеці, де тоді ж і загинув. 1552 р. його родич та остерський староста Філон Семенович Кмит-Чорнобильський відвоював Любеч у Московщини та спалив Чернігів. Проти нього виступила московська залога на чолі з князем Мишецьким, який потрапив у полон. Російські воєводи Стародуба здійснили похід через Любецьке староство на р. Снов, де під час битви Ф. Кмит був поранений [22, с. 7; 20, с. 141].

Новим намісником київського воєводи у Любечі став Іван Служка. Формально він був любецьким державцею впродовж 1551–1553 рр. (реально з 1552 р.) [12, с. 270–271]. 1552 р. Сигізмунд II Август у листі до канцлера Миколи Радзивіла наводив останні відомості з московського кордону, доставлені Іваном Служкою: «што ему дал знати наместник его любецкий, маючи ведомо з стороны Московского (царя) умысле его на панство наше» [1, с. 79–80]. З 1553 р. знов була запроваджена посада любецького старости й старостинський уряд перейшов до родини Кмитів [33, арк. 108 зв. – 109].

Піднесення Любецької волості та її військовослужбової спільноти у середині XVI ст. пов'язане із старостуванням П. Сапеги (роки життя: біля 1490 – 1580 рр.) – одного із найдіяльніших державців Любеча. Відомо, що Павло Сапега здобув освіту у Краківському університеті, був державцею брацлавським (1517-1547 рр.), маршалком господарським (1519 – 1557 рр.), воєводою підляшським (1556 – 1558 рр.) та новогрудським (з 1558 р.). Керував литовським військом у війні з Московщиною у 1534 – 1535 рр., та під час Лівонської війни у 1561 р. Між іншим, був одним із тих, хто працював над укладанням Люблінської унії, хоча сам акт угоди не підписав [5, с. 547].

Уряд любецького старости (державці) Павло Іванович Сапега, вочевидь, обійняв ще у 1550-х рр., можливо, десь водночас з київським воєводою у 1559 р. Хоча вперше в документах як любецький староста він згадувався лише у 1560 р. (польський історик В. Бобинський помилково відносить початок старостування П. Сапегі до 1565 р.) [1, с. 468–470; 37, с. 227]. Дружиною П.Сапегі була Олена (Олександра) Юріївна Гольшанська (померла до 1557 р.), родичка київського воєводи Юрія Олександровича Гольшанського (1508 – 1511 рр.) та Івана (Януша) Юрійовича Дубровицького-Гольшанського, київського воєводи у 1542 – 1544 рр. [36, с. 323, 325].

Згідно Люблінської унії 1569 р., Київське воєводство, а відповідно і Любецька волость, відійшли до Польської корони. Не зважаючи на зміну територіальної приналежності, Павло Сапега займав уряд любецького старости до своєї смерті у 1580 р. Відбулася зміна й адміністративної системи, відповідно, Любеч стає центром староства. Як і раніше, Любецьке староство відігравало важливу стратегічну роль, якщо Київ називали «брамою нашого Панства», то брамою Київського воєводства залишався саме Любецький замок.

Висновки. Таким чином, роль управлінців та володарів Любецького замку безсумнівно накладала свою специфіку на розвиток міста. Починаючи від приєднання Любеча до ВКЛ місто стає центром військової організації краю, не змінюючи свого призначення навіть за часів приватноволодільницьких періодів. Із приєднанням Любеча до Речі Посполитої статус міста лише підвищується – місто стає центром окремого староства.

Список використаних джерел

1. Архив Юго-Западной России. – 1907. – Ч. VIII. – Т. V. – С. 79–80.
2. Білоус Н. Київ наприкінці XV – у першій половині XVII ст. Міська влада і самоврядування / Н. Білоус. – К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська Академія», 2008. – 360 с.
3. Блануца А. Земельні надання Сигізмунда I Старого на українські землі Великого князівства Литовського / А. Блануца // Україна в Центрально-Східній Європі: Зб. наук. пр. – К.: Інститут історії України НАН України, 2008. – Вип. 8. – С. 60–72.
4. Волков В. Войны и войска Московского государства / В.Волков. – М.: Изд-во Эксмо, Изд-во Алгоритм, 2004. – 576 с.
5. Вялікае княства Літоўскае: Энцыклапедыя. У 2 т. / Рэдкал. Г. П. Пашкоў (гал. рэд) і інш. – Мінск: БелЭн, 2007. – 792 с.; іл. – Т.2.: Кадэцкі корпус – Яцкевіч.
6. Вялікае княства Літоўскае: Энцыклапедыя. Т.3. Дадатак. А-Я / Рэдкал.: Т.У.Бялова (гал. рэд) і інш.; маст. З.Э.Герасімовіч. – Мінск: Беларус. Энцыкл. імя П. Броўкі, 2010. – 696 с.; іл.
7. Голубовский П.В. История Северной Земли до половины XIV столетия / П.В. Голубовский. – К.: Университетская типография И.И. Завадского, 1881. – 209 с.

8. Города, местечки и замки Великого княжества Литовского: Энциклопедия. – Минск: Беларуская Энцыклапедыя імя Петруся Броўкі, 2009. – 312 с.
9. Грушевський М.С. Історія України-Руси: в 11 т., 12 кн. / [редкол.: П.С. Сохань (голова) та ін.]. / М.С. Грушевський. – К.: Наукова думка, 1993. – Т.IV. – 544 с.
10. Довнар-Запольский М.В. Украинские староства в первой половине XVI в. / М.В. Довнар-Запольский. – К.: Типография Имп. университета Св. Владимира, тип. акц. общ-ва «Печатня изд. дела» Н.Т. Корчак-Новицкого, 1908. – 118 с.
11. Капустін К.М. Київська земля в середині XIII–XV ст. / К.М. Капустін // Археологія. – 2010. – № 3. – С. 47–54.
12. Клепатский П.Г. Очерки по истории Киевской земли. Т.1. Литовский период / П.Г. Клепатский. – Одесса: Издательство «Техник», 1912. – XLIII с. + 599 с.
13. Кондратьев І.В. Любеч (матеріали до довідково-енциклопедичних видань) / І.В. Кондратьєв // Сіверянський літопис. – 2008. – №2. – С.35–45.
14. Кром М.М. «Вдовствующее царство»: Политический кризис в России 30–40-х годов XVI века / М.М. Кром. – М.: Новое литературное обозрение, 2010. – 888 с.
15. Кром М.М. Меж Русью и Литвой. Пограничные земли в системе русско-литовских отношений конца XV – первой трети XVI в.: 2-е изд., испр. и доп. / М.М. Кром. – М.: Квадрига; Объединенная редакция МВД России, 2010. – 320 с. + илл.
16. Кром М.М. Стародубская война (1534–1537). Из истории русско-литовских отношений / М.М. Кром. – М.: «Рубежи XXI», 2008. – 147 с.
17. Леонтович Ф.И. Очерки истории литовско-русского права / Ф.И. Леонтович // Журнал министерства народного просвещения. – 1893. – Декабрь. – Часть ССХС. – СПб.: Типография В.С.Балашева и Ко, 1893. – С.69–326.
18. Литовская метрика (1499–1514). Книга записей 8 / Подг. к печати Я.Балицлис; Р.Фирковичус; Д.Антавичус; Ин-т истории Литвы. – Вильнюс: Mokslo ir encirlopleidiju leidybos institutas, 1995. – 710 с.
19. Литовская метрика (1528–1547). Шестая книга судебных дел (копия конца XVI в.). – Т.CXLIX. / [отв. ред. С.Лазутка; Тексты подготовил И.Валиконите, С.Лазутка; Вильнюс. ун-т]. – Вильнюс: Изд-во Вильнюсского университета, 1995. – 338 с.; ил.
20. Литовская метрика (1553–1567). Книга 564. Книга публичных дел 7 / Подг. к печати Я.Балицлис; Ин-т истории Литвы. – Вильнюс: Mokslo ir encirlopleidyra, 1996. – 207 с.
21. Любавский М.К. Областное деление и местное самоуправление Литовско-русского государства ко времени издания Первого Литовского Статута // Чтения в Обществе истории и древностей Российских. – 1892. – Кн. 3–4 (162–163). – Отд.IV. – С. 1–62; 63–296.
22. Милорадович Г.А. Любеч Черниговской губернии Городницкого уезда. Родина преподобного Антония Печерского / Г.А. Милорадович. – М.: Университетская типография («Катков и К⁰»), 1871. – 156 с.
23. Новгородская первая летопись старшего и младшего изводов. – М.; Л.: Издательство Академии Наук СССР, 1950. – 576 с.
24. Памятники дипломатических сношений Московского государства с польско-литовским государством (1487–1533): изд.2-е. / [под ред. Г.О.Карпова].– СПб.: Императорское Русское историческое общество, 1882. – 870 с.
25. Панашенко В.В. Агресія Кримського ханства і султанської Туреччини на Україну в кінці XV – першій половині XVI ст. / В.В. Панашенко // Феодалізм на Україні: Збірник наукових праць. – К.: Наукова думка, 1990. – С.114–132.
26. Позднякоў В. Гаштольд Альбрэхт / В. Позднякоў // Вялікае княства Літоўскае: Энциклапедыя. У 2(3) т. / [рэдкал. Г. П. Пашкоў (гал. рэд) і інш.]. – Мінск: БелЭн, 2007. – 688 с.; іл. – Т.1.: Абаленскі – Кадэнцыя. – С.517.
27. Русина О. Адміністративно-територіальний устрій давньої Чернігівщини на початку литовського володарювання / О. Русина // Історія адміністративно-територіального

- устрою Чернігово-Сіверщини: Матеріали наук.-практ. конф. / За ред. С.А. Леп'явка, В.М. Бойка. – Ніжин: ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2007. – С. 18–25.
28. Русина О. Із спостережень над «Реєстром Чернігівських границь» з 20-х рр. XVI ст. / О. Русина // Записки Наукового товариства ім.Т.Шевченка. Праці історико-філософської секції. – Т. ССХХV. – Львів: Наукове товариство ім. Т. Шевченка, 1993. – С.293-306.
 29. Русина О. Сіверська земля у складі Великого князівства Литовського / О.Русина. – К.: НАНУ, Інститут української археографії та джерелознавства ім. М.С. Грушевського, Інститут історії України, 1998. – 244 с.
 30. Сытый Ю.Н. Материальная культура Любечского замка времен Великого княжества Литовского / Ю.Н. Сытый // Русское наследие в странах Восточной и Центральной Европы : Материалы межгосударственной научной конференции 5–8 июля 2010 года (г. Брянск), приуроченной к 600-летию битвы при Грюнвальде / Фонд «Русский мир»; Брянский государственный университет им. акад. И.Г. Петровского. – Брянск: РИО Брянского гос. ун-та, 2010. – С. 350–356.
 31. Темушев В.Н. Гомельская земля в конце XV – первой половине XVI в. Территориальные трансформации в пограничном регионе / В.Н. Темушев. – М.: Квадрига, 2009. – 192 с.+карты
 32. Темушев В.Н. Формирование территории Гомейской волости в составе Великого княжества Литовского (до конца XV в.) / В.Н. Темушев // Памяць стагоддзяў на карце Айчыны : зборнік навуковых прац у гонар 70-годдзя Міхаіла Фёдаравіча Спірыдонава / Нацыянальная акадэмія навук, Інстытут гісторыі. – Мінск: Беларуская навука, 2007. – С. 16–73.
 33. Центральний державний історичний архів України у м. Києві, КМФ.-36, оп.1, спр.207, Волинська метрика. Книга РМ 21 (1613, 1615-1616, 1618-1619 рр.), 139 арк.
 34. Яблоновский А. Левобережная Украина в XV–XVII ст. Очерк колонизации / А.Яблоновский // Киевская старина. – 1896. – № LIII. – Апрель. – С.85–101.
 35. Яковенко Н. Нарис історії України з найдавніших часів до кінця XVIII століття / Н. Яковенко. – К.: Генеза, 1997. – 312 с.
 36. Яковенко Н.М. Українська шляхта з кінця XIV до середини XVII ст. (Волинь і Центральна Україна) / Н.М. Яковенко. – К.: Наукова думка, 1993. – 416 с.
 37. Bobiński W. Województwo kijowskie w czasach Zygmunta III Wazy. Studium osadnictwa i stosunków własności ziemskiej / W. Bobiński. – Warszawa: Uniwersytet Warszawski, 2000. – 599 s.
 38. Jablonowski A. Polska XVI wieku pod wzylem Geograficzno-statystycznym. Tom XI. Ziemie Ruskie. Ukraina (Kijow-Braclaw). Dlas III / Zrodla dziejowe. – T.XXII / A.Jablonowski. – Warszawa: Sklad glowny w ksiegarni Gebethnera i Wolffa, 1897. – 668 s.
 39. Kuczyński S.M. Ziemie czernihowsko-siewierskie pod rządami Litwy. – Warszawa: Drukiem Zakładów Graficznych “Biblioteka Polska” w Bydgoszczy, 1936. – 412 s.

References

1. Arkhyv Yuho-Zapadnoy Rossyy. – 1907. – Т.VIII. – Т. V. – S.79–80.
2. Bilous N. Kyiv naprykintsi XV – u pershiy polovyni XVII st. Mis'ka vlada i samovryaduvannya / N. Bilous. – K.: Vydavnychy dim “Kyievo-Mohylyans'ka Akademiya”, 2008. – 360 s.
3. Blanutsa A. Zemel'ni nadannya Syhizmunda I Staroho na ukrayins'ki zemli Velykoho knyazivstva Lytov's'koho / A. Blanutsa // Ukrayina v Tsentral'no-Skhidniy Yevropi: Zb. nauk. pr. – K.: Instytut istoriyi Ukrayiny NAN Ukrayiny, 2008. – Vyp. 8. – S. 60–72. s.62
4. Volkov V. Voynu y voyska Moskovskoho hosudarstva / V.Volkov. – M.: Yzd-vo Eksmo, Yzd-vo Alhorytm, 2004. – 576 s.
5. Vyalikae knyastva Litovskae: Entsuklapeduya. U 2 t. / Redkal. H. P. Pashkov (hal. red) i insh. – Minsk: BelEn, 2007. – 792 s.; il. – Т.2.: Kadetski korpus - Yatskevich.

6. Vyalikae knyastva Litovskae: Entsuklapeduya. T.3. Dadatak. A-Ya / Redkal.: T.U.Byalova (hal. red) i insh.; mast. Z.E.Herasimovich. – Minsk: Belarus. Entsukl. imya P. Brouki, 2010. – 696 s.; il.
7. Holubovskyy P.V. Ystoryya Severskoy Zemly do polovyny XIV stoletyya / P.V. Holubovskyy. – K.: Unyversytet-skaya typohrafiya Y.Y. Zavadskoho, 1881. – 209 s.
8. Horoda, mestechky y zamky Velykoho knyazhestva Lytovskoho: Entsyklopeduya. – Mynsk: Belaruskaya Entsuklapeduya imya Petrusya Broyki, 2009. – 312 s.
9. Hrushevs'kyy M.S. Istoriya Ukrayiny-Rusy: v 11 t., 12 kn. / Redkol.: P.S. Sokhan' (holova) ta in. / M.S. Hrushevs'kyy. – K.: Naukova dumka, 1993. – T.IV. – 544 s.
10. Dovnar-Zapol'skyy M.V. Ukraynskye starostva v pervoy polovyni XVI v. / M.V. Dovnar-Zapol'skyy. – K.: Typohrafiya Ymp. unyversyteta Sv. Vladymyra, typ. akts. obshch-va "Pechatnya yzd. dela" N.T.Korchak-Novytskoho, 1908. – 118 s.
11. Kapustin K.M. Kyyivs'ka zemlya v seredyni XIII–XV st. / K.M. Kapustin // Arkheolohiya. – 2010. – № 3. – S. 47–54.
12. Klepatskyy P.H. Ocherky po ystoryi Kyevs'koy zemly. T.1. Lytovskyy peryod / P.H. Klepatskyy. – Odessa: Yzdatel'stvo "Tekhnyk", 1912. – XLIII s. + 599 s.
13. Kondrat'yev I.V. Lyubech (materialy do dovidkovo - entsyklopedychnykh vydan') / I.V. Kondrat'yev // Siveryans'kyy litopys. – 2008. – № 2. – S. 35–45.
14. Krom M.M. "Vdovstvuyushchee tsarstvo": Polytycheskyy kryzys v Rossyy 30–40-kh hodov XVI veka / M.M. Krom. – M.: Novoe lyteraturnoe obozrenye, 2010. – 888 s.
15. Krom M.M. Mezhd Rus'yu y Lytvoy. Pohranychnyye zemly v systeme russko-lytovskyykh otnoshenyy kontsa XV – pervoy treti XVI v.: 2-e yzd., yspr. y dop. / M.M. Krom. – M.: Kvadryha; Obedynennaya redaktsiya MVD Rossyy, 2010. – 320 s. + yll.
16. Krom M.M. Starodubskaya voyna (1534–1537). Yz ystory russko-lytovskyykh otnoshenyy / M.M. Krom. – M.: "Rubezhy XXI", 2008. – 147 s.
17. Leontovych F.Y. Ocherky ystoryi lytovsko-russkoho prava / F.Y. Leontovych // Zhurnal mynysterstva narodnoho prosvyashchenyya. – 1893. – Dekabr'. – Chast' CCXC. – SPb.: Typohrafiya V.S.Balashcheva y Ko, 1893. – C.69-326.
18. Lytovskaya metryka (1499–1514). Knyha zapysey 8 / Podh. k pechaty Ya.Balytslys; R.Fyrkovychus; D.Antavychus; Yn-t ystoryi Lytvy. – Vyl'nyus: Mokslo ir encirlopleidiju leidybos institutas, 1995. – 710 c.
19. Lytovskaya metryka (1528-1547). Shestaya knyha sudebnykh del (kopyya kontsa XVI v.). – T.CXLIX. / Otv. red. S.Lazutka; Tekstu podhotovyl Y.Valykonyte, S.Lazutka; Vyl'nyus. unt. – Vyl'nyus: Yzd-vo Vyl'nyusskoho unyversyteta, 1995. – 338 s.; yl.
20. Lytovskaya metryka (1553-1567). Knyha 564. Knyha publychnykh del 7 / [podh. k pechaty Ya.Balytslys; Yn-t ystoryi Lytvu]. – Vyl'nyus: Mokslo ir encirlopleidyrly, 1996. – 207 s.
21. Lyubavskyy M.K. Oblastnoe deleniye y mestnoe samoupravleniye Lytovsko-russkoho hosudarstva ko vremeny yzdaniya Pervoho Lytovskoho Statuta // Chtenyya v Obshchestve ystoryi y drevnostey Rossyyskykh. – 1892. – Kn. 3–4 (162–163). – Otd. IV. – S. 1–62; 63–296.
22. Myloradovych H.A. Lyubech Chernyhovskoy hubernyy Horodnytskoho uezda. Rodyna prepodobnoho Antonyya Pecherskoho / H.A. Myloradovych. – M.: Unyversytet-skaya typohrafiya ("Katkov y Ko"), 1871. – 156 s.
23. Novhorodskaya pervaya letopys' starsheho y mladsheho yzvodov. – M.; L.: Yzdatel'stvo Akademyy Nauk SSSR, 1950. – 576 s.
24. Pamyatnyky dyplomatycheskykh snoshenyy Moskovskoho hosudarstva s pol'sko-lytovskym hosudarstvom (1487–1533): yzd.2-e. / [pod red. H.O. Karpova]. – SPB.: Ymperatorskoe Russkoe ystorycheskoe obshchestvo, 1882. – 870 s.
25. Panashenko V.V. Ahresiya Kryms'koho khanstva i sultans'koyi Turechchyny na Ukrayinu v kintsi XV – pershiy polovyni XVI st. / V.V. Panashenko // Feodalizm na Ukrayini: Zbirnyk naukovykh prats'. – K.: Naukova dumka, 1990. – S.114–132.

26. Pozdnyakoŭ V. Hashtol'd Al'brekht / V. Pozdnyakov // Vyalikae knyastva Litovskae: Entsuklapeduya. U 2(3) t. / [redkal. H.P. Pashkov (hal. red) i insh.]. – Minsk: BelEn, 2007. – 688 s.; il. – T.1.: Abalenski – Kadentsuya. – S.517.
27. Rusyna O. Administratyvno-terytorial'nyy ustriy davn'oyi Chernihivshchyny na pochatku lytovs'koho volodaryuvannya / O.Rusyna // Istoriya administratyvno-terytorial'noho ustroyu Chernihovo-Sivershchyny: Materialy nauk.-prakt. konf. / Za red. S.A. Lep'yavka, V.M. Boyka. – Nizhyn: TOV “Vydavnytstvo “Aspekt-Polihraf”, 2007. – S.18–25.
28. Rusyna O. Iz sposterezhen' nad “Reyestrom Chernihivs'kykh hranysts” z 20-kh rr. XVI st. / O. Rusyna // Zapysky Naukovoho tovarystva im. T. Shevchenka. Pratsi istoryko-filosofs'koyi sektsiyi. – T. CCXXV. – L'viv: Naukove tovarystvo im. T. Shevchenka, 1993. – S. 293–306.
29. Rusyna O. Sivers'ka zemlya u skladi Velykoho knyazivstva Lytovs'koho / O. Rusyna. – K.: NANU, Instytut ukrayins'koyi arkhieohrafiyi ta dzhereloznavstva im. M.S. Hrushevs'koho, Instytut istoriyi Ukrayiny, 1998. – 244 s.
30. Sytuy Yu.N. Materyal'naya kul'tura Lyubechskoho zamka vremen Velykoho knyazhestva Lytovskoho / Yu.N. Sytuy // Russkoe nasledye v stranakh Vostochnoy y Tsentral'noy Evropu : Materyalu mezhhosudarstvennoy nauchnoy konferentsyy 5-8 yyulya 2010 hoda (h. Bryansk), pryurochennoy k 600-letyuu bytvu pry Hryunval'de / Fond “Russkyy myr”; Bryanskyy hosudarstvennuy unyversytet ym. akad. Y.H. Petrovskoho. – Bryansk: RYO Bryanskoho hos. un-ta, 2010. – S.350-356.
31. Temushev V.N. Homel'skaya zemlya v kontse XV – pervoy polovyne XVI v. Terytoryal'nye transformatsyy v pohranychnom rehyone / V.N. Temushev. – M. : Kvadryha, 2009. – 192 s.+kartu
32. Temushev V.N. Formyrovanye terytoryy Homeyskoy volosty v sostave Velykoho knyazhestva Lytovskoho (do kontsa XV v.) / V.N. Temushev // Pamyats' stahoddzyay na kartse Aychunu: zbornik navukovukh prats u honar 70-hoddzya Mikhaila Fedaravicha Spirudonava / Natsuyanal'naya akademiya navuk, Instytut historyi. – Minsk : Belaruskaya navuka, 2007. – S. 16-73.
33. Tsentral'nyy derzhavnyy istorychnyy arkhiv Ukrayiny u m.Kyyevi, KMF.-36, Op.1, Spr.207, Volyns'ka metryka. Knyha RM 21 (1613, 1615-1616, 1618-1619 rr.), 139 Ark.
34. Yablonovskyy A. Levoberezhnaya Ukrayna v XV-XVII st. Ocherk kolonyzatsyy / A.Yablonovskyy // Kyevs'kaya staryna. – 1896. – № LIII. – April'. – S.85-101.
35. Yakovenko N. Narys istoriyi Ukrayiny z naydavnishykh chasiv do kintsya XVIII stolittya / N. Yakovenko. – K.: Heneza, 1997. – 312 s.
36. Yakovenko N.M. Ukrayins'ka shlyakhta z kintsya XIV do seredyny XVII st. (Volyn' i Tsentral'na Ukrayina) / N.M. Yakovenko. – K.: Naukova dumka, 1993. – 416 s.
37. Bobiński W. Województwo kijowskie w czasach Zygmunta III Wazy. Studium osadnictwa i stosunków własności ziemskiej / W. Bobiński. – Warszawa: Uniwersytet Warszawski, 2000. – 599 s.
38. Jablonowski A. Polska XVI wieky pod wzyledem Geograficzno-statystycznym. Tom XI. Ziemie Ruskie. Ukraina (Kijow–Braclaw). Dlas III / Zrodla dziejowe. – T.XXII / A.Jablonowski. – Warszawa: Sklad glowny w ksiegarni Gebethnera i Wolffa, 1897. – 668 s.
39. Kuczyński S.M. Ziemie czernihowsko-siewierskie pod rządami Litwy. – Warszawa: Drukiem Zakładów Graficznych “Biblioteka Polska” w Bydgoszczy, 1936. – 412 s.

Кречко Н.М.,
заслужена артистка України,
професор, завідувач кафедри
академічного хорового мистецтва
Київського національного університету
культури і мистецтв
(Україна, Київ), 5292485@rambler.ru

ХОРОВА КУЛЬТУРА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ ХХІ СТ.

В статті йдеться про вплив хорового мистецтва на процеси державотворення. Якщо говорити про становлення української хорової культури у 1970–80-х рр., варто визначити ці десятиліття як певний епіцентр того поштовху трансформації цінностей музичної культури, який відбувся в національній культурі України. Увага звертається на формування явища музичного нонконформізму. Після загальноєвропейських рухів молодіжних культур склалася та широка мозаїчна сфера музичної культури, в якій сам протестний рух було неможливо зупинити. Хорова культура при всій її традиційності, ідеологічному регулюванні, як губка всмоктувала всі інновації європейського простору культури. Можна стверджувати, що Україна, як і інші республіки СРСР, не була виключенням. Традиційне мистецтвознавство зупиняється на стилі модерн. Згодом така парадигма була відкинута, і стилетворення стало розумітися вже більш камерно, не як великі могутні стилі, які проходять через світ, через всі музичні, мистецькі течії, а як певні спонуки до творчості. «Другий авангард» – це умовна назва, метафора, яка вже опрацьована в мистецтвознавстві. Він прийшов після того, як перший авангард, який виник після стилю модерн, закінчив своє існування.

Ключові слова: Державотворення, хорове мистецтво, поєднання, вплив, українська культура, євро інтеграція.

Krechko N.M.,
Honored Artist of Ukrain,
professor, Head of Department
of Academic Choral Art,
Kyiv National University Culture and Arts
(Ukraine, Kyiv), 5292485@rambler.ru

Choral culture of Ukraine in the state creation context of the XXI century

The article refers to the impact of choral art on the state creation processes. Speaking about the formation of Ukrainian choral culture 1970–80-years, it is necessary to define these decades as a kind of shock epicenter of musical culture transformation values held in national culture Ukraine. This is the phenomenon of formation of musical nonconformity. After-European movements and youth cultures developed a broad mosaic sphere of musical culture in which the protest movement was unstoppable. Choral culture with all its traditional, ideological regulation as a sponge sucked all European space innovation culture. It can be argued that Ukraine, like other Soviet republics, was no exception. Traditional art history stops at the Art Nouveau style. Subsequently, this paradigm was rejected and creation of style was already understood more intimate, not as big powerful styles that are held across the world, across all musical, artistic trends, as well as certain incentives to work. “The second avant-garde” – a conventional name, the metaphor that is already processed in art criticism. It came after the first avant-garde that arose after the Art Nouveau style, ended his life.

Key words: state, choral art, combination, influence, Ukrainian culture, euro integration.

Кречко Н.М.,
Заслуженная артистка Украины,
профессор, заведующий кафедрой академического хорового искусства
Киевского национального университета культуры и искусств
(Украина, Киев), 5292485@rambler.ru

Хоровая культура Украины в контексте государства XXI ст.

В статье говорится о влиянии хорового искусства на процессы государственного строительства. Если говорить о становлении украинской хоровой культуры 1970-80-х гг., следует определить эти десятилетия как некий эпицентр того толчка трансформации ценностей музыкальной культуры, который состоялся в национальной культуре Украины. Речь идет о формировании явления музыкального нонконформизма. После общеевропейских движений молодежных культур сложилась и широкая мозаичных сфера музыкальной культуры, в которой сам протестное движение было невозможно остановить. Хоровая культура при всей ее традиционности, идеологическом регулировании, как губка впитывала все инновации европейского пространства культуры. Можно утверждать, что Украина, как и другие республики СССР, не была исключением. Традиционное искусствоведение останавливается на стиле модерн. Впоследствии такая парадигма была отвергнута, и стилетворение стало пониматься уже более камерно, не как большие мощные стили, которые проходят через мир, через все музыкальные, художественные течения, а как определенные побуждения к творчеству. Второй авангард» – это условное название, метафора, которая уже разработана в искусствоведении. Он пришел после того, как первый авангард, который возник после стиля модерн, закончил свое существование.

Ключевые слова: Создание государства, хоровое искусство, сочетание, влияние, украинская культура, евро интеграция.

Постановка проблемы. На прикінці листопада 2015 р. в Україні відзначали 400-річчя заснування Києво-Могилянської академії. Серед іншого лунав концерт присвячений цій події. Здавалося, яким же чином українське хорове мистецтво може впливати на державотворення? Але ж відомо, що саме хоровий спів є візитівкою української культури за кордоном. От і під час вищезазначеного концерту звучали твори, що написані у 1970–80-х рр. М. Кречком та твір, присвячений подіям на Майдані у Києві 2013 – 2014 рр. В. Сильвестрова. Цей місток із хорового співу об'єднав епохи, століття, покоління в єдиний потужний захід-вигук до евро інтеграції.

Європейське спрямування й прагнення української спільноти постійно було в центрі уваги української національної культури незважаючи на політичне спрямування керівництва тієї держави, до котрої належала Україна.

Отже, на сторінках цієї статті піднімається проблема впливу українського хорового мистецтва на державотворчі процеси. Тому, тема цього дослідження є актуальною.

Об'єктом роботи є держава Україна та процеси державотворення.

Предметом – українське хорове мистецтво – виразник «державної політики» України.

Мета та завдання роботи – довести до широкого державотворчого та політичного наукового кола важливість й першочерговість культурної політики України, в даному випадку у вигляді хорового мистецтва, що сприяє розвитку державотворення та евро інтеграції української держави.

Для розкриття поставленої проблеми використано, крім фахової літератури з даної проблеми, особисті архівні документи М. Кречка [3–5]. Також до даної проблематики у своїх працях зверталися О. Зінкевич [1], А. Іваницький [2], А. Лосєв [7], В. Холопова [9], А. Шнітке [10] тощо.

Якщо говорити про становлення української хорової культури 70–80-х років ХХ ст., варто визначити ці десятиліття як певний епіцентр того поштовху трансформації цінностей музичної культури, який відбувся в національній культурі України. Йдеться про формування явища музичного нонконформізму. Після загальноєвропейських рухів молодіжних культур склалася та широка мозаїчна сфера музичної культури, в якій сам протестний рух було

неможливо зупинити. Хорова культура при всій її традиційності, ідеологічному регулюванні, як губка всмоктувала всі інновації європейського простору культури. Можна стверджувати, що Україна, як і інші республіки СРСР, не була виключенням.

Традиційне мистецтвознавство зупиняється на стилі модерн. Згодом така парадигма була відкинута, і стилетворення стала розумітися вже більш камерно, не як великі могутні стилі, які проходять через світ, через всі музичні, мистецькі течії, а як певні спонуки до творчості [6]. «Другий авангард» – це умовна назва, метафора, яка вже опрацьована в мистецтвознавстві, свідчить про те, що після того, як авангард перший, тобто авангард, який виникає після стилю модерн, закінчив своє існування, виникає другий авангард як його повернення після часів тоталітаризму.

«Перший» авангард у живописі – це кубізм, фовізм, в архітектурі – все пов'язане з модернізмом. Відтак модернізм і авангард стають тотожними. У музиці ця градація розмитіша і невизначеніша. Інколи говорять про авангард 1970–80-х рр., хоча, звичайно, це вже не авангард, а постмодерн. Між ними існує різниця, тому що авангард – це передусім тяжіння до монізму, до відтворення світозабудови в архітектурі, живописі, музиці, до створення світових контекстів, могутніх форм. «Другий» авангард вже працює на мікрорівні, він більш раціоналістичний і структуралістський як мистецький пошук. Так, ми можемо легко ідентифікувати з «другим» авангардом тих же К.-Х. Штокгаузена – засновника дармштадтського авангарду, П. Бульоза [6].

Постмодерн стає роздрібненішим, «дифузнішим» у музичному просторі. Тому слід говорити, що адекватною відповіддю на посттоталітаризм або тоталітаризм був саме «другий авангард – саме ця стилістична течія, що походить від дармштадського досвіду. І Л. Дичко, і Є. Станкович, і багато інших, певною мірою пройшли цю стадію заперечення і створення нового, креативного пошуку, який втілювався і в українській культурі.

Такий злам, перетин стильових інтроверсій досить цікавий. Його мало розглядають саме з точки зору стильових ознак. Важливо, що головна риса авангарду, яким би він не був («перший», «другий», «третій») – пафос креативного світоустрою. Креація, на відміну від творчості взагалі, – це перехід із небуття в буття. Спочатку треба зруйнувати, знищити світ, а потім з «нової сторінки», із нічого створити абсолютно новий світ музичного, архітектурного, живописного простору.

Звичайно, що авангард пов'язаний із креативом, із дитячою здатністю людини до знищення існуючого, із здатністю до руйнування і разом утворення абсолютно протилежних форм. Ця абсолютність нового сприймається досить по-різному.

Авангардний напрям як креативний простір стає одним із найважливіших. Він потребує імпровізації, непередбачуваності, бурлеску, того що М. Кречко назвав «інтерпретацією» [3]. Інтерпретацію він описує саме в раціоналістичній формі як варіювання художньої ідеї, але в авангардних формах вона була позбавлена раціоналізму. Більше того, вона була алогічною, за О. Лосєвим. Саме інтерпретація ставала шляхом буття, а шлях буття набував месіаністичних ознак і характеризувався як вчинок, подія, маніфест, вибір [7].

Це співзвучно тому нігілізмові і тому зламу культури, який відбувся у 1960-ті рр. «Другий» авангард – це і є нігілізм в чистому вигляді, але він вже долає і певною мірою заперечує головні інтуїції «першого» авангарду, який був месіаністичним, тримався на вірі в єдино обраний шлях творчості, креації. «Другий» авангард вже був на роздоріжжі. Фактично це – постмодерний поштовх, але він зберігав поки що креативні інтуїції, креативний пафос «першого» авангарду.

Важливо, що «другий» авангард грав із традицією (не у негативному плані, а саме у варіативному). Так, О. Соколов зазначає: «Зона перетину понять “традиція” і “новаторство” може бути в ряді випадків визначена як “новаторство у грі з традицією”. Прикладів цьому немало. Залучення до нового контексту традиції як до добре забутого, або традиції іншокультурної, яка сприймається як яскраве новаторство, – саме так можна оцінювати відоме звернення О. Мессіана у своїй творчості до принципів формотворення в середньовічній музиці або до традицій неєвропейських культур.

Тобто «похід» у культуру, рух культури стає вже забарвленням і тим другим авангардним поштовхом, який трансформує глибинну реальність, яку відкривають українські композитори і хормейстери у 1960–80-ті роки. О. Соколов робить цікаву розвідку щодо визначення стилістичних альянсів в музиці в культурі ХХ ст. загалом. Він стверджує, що жоден стиль, жоден напрям не був завершений, а був усунутий, заперечений іншим [8]. Згодом відбувається «передислокація», певна переструктуризація формотворчих інтенцій, тенденції, напрямів: те, що було усунуто, повертається. Таким чином, сам феномен добудови втраченого стає креативним.

Усе це цілком закономірно, що свідчить про рух світу до множинного, плюрального і безкінечно складного – ускладнення стає одним із принципів поетики мистецтва. Складність у музиці стає проблемою номер один. Простота не помічається, а якщо і помічається, то все одно в контексті складності.

Одним із рефлектуючих і разом експресивних діячів музичної культури був Ігор Стравінський. Він зауважує: «Мною у “Весні священній” не керувала ніяка система.

«Перший» авангард, до якого себе залучає І. Стравінський, виходячі при цьому за межі новодієнської традиції “другого” авангарду, був меншою мірою креативним, він більше нагадував сюрреалізм як спонтанний, чуттєвий світ гри, пов'язаний із манією, або тенденцією руйнування.

Тому ми починаємо рефлектувати іншою мовою, бачимо все зовсім інакше, коли починаємо реконструювати творчість минулих років. Щоденники теоретика тих часів звучать в іншому контексті, в іншому просторі. Тому перед тим, як звернутися безпосередньо до матеріалів, що аналізують конкретику нонконформістського руху, в хоровій культурі, зокрема до праць М. Кречка, слід окреслити сам інтерпретативний контекст хорової реальності 70–80-х років ХХ ст.

Якщо М. Кречко визначає інтерпретацію як найважливіший шлях музикування в хоровій творчості, то нас цікавить інтерпретація рефлексивного типу, інтерпретація, котру ми маємо здійснити як теоретичний аналіз. Це питання цікаве саме тим, що виводить нас до проблеми стилю, (у даному випадку це «перший» і «другий» авангард), до екзистенційності, соціологічності, протестності культур, рухів, нонконформізму загалом. Все це разом утворює ту неповторну картину культурного буття, яка вже минула, але продовжує доповнювати наш час і простір втраченими можливостями, і не реалізованими у свій час М. Кречком, Е. Станковичем або Л. Дичко.

Чому так? Заважали ідеологічні диктати «згори» – перша причина. АВ. Бібіхін у книзі «Інший виток» дав інше пояснення: якби не було «другого» авангарду, якби не було захоплення західними інноваціями, склалася б зовсім інша картина – утворилася б інша музична культура. Але виникли діалог, полілог, багатоголосий хор музичної культури – і наші композитори, хормейстери, як і всі провідні музичні діячі 1970–80-х років, із головою окунулися в цей олам – потік інновацій. Так і здійснюється феномен, який не можна визначити ніяк інакше як «другий» авангард або пошук національної самоідентифікації через заперечення соцреалізму та адаптацію західного (авангардного) досвіду музикування.

Важливо, що в Україні осі трансформації процесів, що відбувалися в гострій конфліктній формі і в маніфестно-категоричних зазначених дихотоміях «першого» та «другого» авангарду, були стертішими. Вони й не мали бути іншими, тому що сама система спонукала до двомовності, до написання в «шухляду». І коли з'явилася можливість презентувати усі ці твори, а це як раз 1970–80-ті роки, «другий» авангард заявив про себе. Л. Грабовський, Б. Буєвський, В. Гордзянський, І. Блажков, Ю. Іщенко, М. Скорик, В. Губа, Г. Ляшенко, Л. Дичко, В. Бібик, Є. Станкович, І. Карабіц – це той потенціал композиторської творчості, композиторського загону, який починає жити в унісон з «другим» авангардом, духовно відповідати його матеріям музичного буття.

Особливо чутливою натурою, звичайно, була Л. Дичко, її зв'язок з капелою «Думка», про який пише М. Кречко, є небезпідставним, сама її творчість була орієнтована в більшості на хорову культуру, і розуміла вона хорові твори досить широко, панорамно – як фресковий

розпис, як монументальні архітектурні строї, не дарма вона захоплювалась живописом, писанкарством К. Білокур. Всі ці живописно-музичні альянзи мають той авангардний присмак, який дає можливість порівняти її лише з Г. Собачко. Саме «авангардизм» Г. Собачко, який надихав О. Екстерн, О. Богомазова та інших. Це був природно-раціональний експресіонізм, пов'язаний із народною культурою. Все це певною мірою характеризує симбіоз творчості Л. Дичко.

Зануримося у фольклор, в автентичну граматику і мелос української музичної культури і разом у «другий» авангард – у всю ту палітру інновацій, яку оминати вже було неможливо. Лю Пархоменко пише в статті «Образи творчого шляху Лесі Дичко»: «Юну Лесю Дичко вирізняв дуалізм захоплень: поряд з музикою не менш сильним, майже фаховим виявився потяг до живопису, архітектури, а також народно-ужиткового мистецтва: писанкарства, мальованок, різьблення, гончарства, особливо орнаментів з археологічних пам'яток і народної архітектури. Це значною мірою визначає багатство асоціативних зв'язків зі спорідненими мистецтвами, мальовничість її музичного письма, примат кольору, багатство звукової палітри. Власне, саме імпресіоністичні штрихи, ваблять у ранні «Фантазії за картинами російських художників», сюїти «Веснянки», вирізняють її манеру симфонічного звукопису.

Ще одна обрана нами категорія є інваріантною хорологічною імплікацією в нашому дослідженні – «орнаментальність» – безкінечний, розчинений простір, де немає замкнених місць, варіювання певних структур, моделювання часу і простору, образ світу. Це надзвичайно близькі до народного мистецтва інтуїції, а також до первинних архаїчних культур. Орнаменталізм, який оприявнився саме в 1970–80-ті роки, є одним із кращих проявів культури творчості: по-перше, єдності з народним мистецтвом, з усім тим що описує Лю Пархоменко, по-друге, в іншому контексті стає мовою музики, моделюючим засобом, якщо не протостроєм національної культури.

Лексика композиторки увібрала в себе розмаїття інтонацій обрядових лірницьких мелодій, плачу, виразність композиційних дум, ритмічні тембральні засоби формотворчості. Кантата Л. Дичко «Червона калина» настільки полонила тогочасного керівника думки М. Кречка, що він спонукав колектив капели до подолання неабияких труднощів музичного тексту.

«Другий» авангард (ми вже більш автентично вживаємо це слово на матеріалі саме української музики), стає колористично-оптично забарвленим і, більше того, орієнтованим на поетику національної культури. Цікаво, що авангардні інтонації на українському терені інколи ставали ретроінсталяційними. Так Л. Дичко на честь К. Стеценка, на його ювілей, у 1982 р., спробувала повернути в культуру один із його духовних творів «Панахиду», а також переінсталювати його. Вона звернулася до Д. Павличка і створила нову редакцію, або концертне хорове синтетичне творіння, у якому з'явилася своєрідна інноваційна, будемо казати, реальність партестного співу, що несе в собі імпульс, глибоку, могутню інтонацію, яка йде від Стеценка. Це теж «другий» авангард, але ретро-архаїзуючого зразка. Його можна назвати вже постмодерном. Звичайно, якщо подивитись на 1982 р. з його політичними плакатами, розвішеними на фасадах будинків, то назвати цей час постмодерном важко. Проте згодом виникла автентичніша духовна хорова музика.

Літургія «Іоанна Златовуста» для чоловічого хору і пізніше друга літургія для мішаного хору з'явилися у 1990 р., саме у цей час стали можливими автентичні відтворення хорового духовного співу, що здійснили поруч з іншими хоровими колективами хори «Київ» (диригент М. Гобдич), «Хрещатик» (диригент Л. Бухонська), «Відродження» (диригент М. Юрченко).

Вершиною цього циклу літургій стала «Урочиста літургія». Гобдич надав виконанню цього складного і достатньо монументального хорового твору справжньої сакральності: посилилася роль антифонів, визначилася писенна декламаційність інтонування молитв. Знову дослідниця виходить на категорії «стиль» і «фонізм», останній належить не лише музичному просторові й музичній рефлексії, а й лінгвістиці. Фонізм стає одним із вихідних

принципів семіології Ф. де Соссюра: все починається зі звука, але згодом звук перетворюється на графеми, морфеми, синтагми і синтаксис. Тобто лінгвістичний простір семіології зосереджений на фонізмі. Коли починають визначати знакові семантичні конструкції в музиці, звичайно, фонізм стає першою і найважливішою категорією, більше того, якщо йдеться про кореляції знакових семантичних структур, то найближчим матеріалом виступає саме хорова культура, хорове мистецтво, де слово є головним знаряддям та інструментом здійснення цієї культури і мистецтва. Можна стверджувати, що вертикаль як фонізм і стильові інверсії, або стильова різноманітність, це є тими ознаками, що характеризують «другий» авангард.

«Леся Дичко однаково вільно володіє принципами народного багатоголосся, інтонаційною технікою класичної поліфонії, засобами лєніарного мислення. Широко застосовує вона характерну для сучасної музики поліфонію пластів, що в поєднанні з впровадженням в хорому фактуру елементів гетерофонії, властивих звучанню обрядових пісень у народному виконанні, справляє враження музики поетичної української вулиці з різноголоссям співу, що лине водночас із багатьох кутків села» [2, с. 70]. Образ вулиці – це вже образ масової культури. Як не дивно, але масова культура співприродна «другому» авангарду. Її масовість, величність, фольклорність і разом мозаїчність, – ознаки саме того урбанізованого фольклору, того широкого «іншого впливу», який приходить із Заходу. І саме Л. Дичко швидко й експресивно адаптує всі ці впливи, хоча адаптація виглядає цілком автентичною, оскільки композитор працює завжди на народному національному матеріалі.

Зрештою, звернімося до одного з епіцентрів хорової творчості, – мозаїчно-монументальної хорової опери «Злotosлов» Л. Дичко. Це своєрідна мозаїка, яка справляє враження якщо не візантійської, то, у всякому разі, створеної зі смальти у ці вирішальні роки. Якщо провести паралелі у монументальному мистецтві 1970–80-х рр., то побачимо широке використання мозаїки, хоча її застосовували в інших, часто-густо плакатно-презентативних формах, але все ж мозаїка була улюбленим матеріалом.

О. Зінькевич стверджує, що сутність авангарду слід шукати не в соціально-політичних, а в іманентних для мистецтва законах його розвитку. Важливо, що авангард, особливо в музичному просторі, досі ще не визначений як реальність культурно-історичної доби. Його або розширюють до нескінченності – авангардна музика, або залишають десь в 1920–30-х рр. [1].

В. Сельвестров зазначає, що авангард у музиці, окрім рушійних цілей, котрі йому приписують і котрі в ньому дійсно є, має й інші. В ньому важливими є спроба віднайти витоки музичного стилю, пошук жанру, традиції, початок жесту, котрі має, наприклад, ритм. «В чому бунтівна сутність шістдесятників? – запитує О. Зінькевич. – Найперше, що на поверхні вони звернулися до заборонених композиторських технік, засуджених режимом як ворожих. Це народження ХХ століття: серійність, пунктуалізм, алеаторика, сонорика. Музика немов набула повної свободи і у невагомому, без функціональних тяжінь ладових співвідношень звуковому просторі» [1, с. 82]

У щоденниках, у записах, нотатках, у теоретичних маніфестах говориться про своєрідність цього періоду. О. Зінькевич запитує: «Чи правомірно виокремлювати український авангард у спільноті “бунтівників” 60-х? Адже відновити типологічні риси, які пов’язують певні цілісності творчості естонця Нярта, росіян Денисова і Шнітке, українців Сильвестрова і Грабовського та інших, – справді очевидні: від зовнішніх проявів до глибинних.

Усі головні «підрадянські» авангардисти – представники однієї генерації. На початку 60-х – це молодь, яка щойно звільнилася від вузівського диктату і не встигла ще інфікуватися державним консерватизмом (для порівняння: 59-й – закінчують консерваторію Грабовський і Губайдуліна, аспірантуру – Денисов, 61-й – закінчують консерваторію Годзянський, аспірантуру – Шнітке, 63-й – завершують консерваторське навчання П’ят і Сильвестров» [4, с. 330].

Отже, авангард у живописі й музиці буквально пов'язується з кубізмом. До нього не належать Л. Дичко та Є. Станкович. Але авангард другої хвилі, то це звичайно авангард модифікований. Його можна вважати імпліцитним, який внутрішньо розширює простір твору за рахунок міжкультурних, міжмистецьких і міжособистісних контактів, які стають діалогом, які стають полілогом, тим загальним тлом, де кожен виборює своє особливе місце.

Фактично авангард неможливий без стадіальності, серійності, багатовимірності і поліструктурності, але він неможливий і без контекстуальності, без протистояння, опору, неможливий без традиції. В Україні склалася досить складна ситуація: «другий» авангард існував у «підпіллі» як андеграунд, якщо він і виходив на авансцену, то після того, як презентувався на Заході і був уже впізнаваним слухачами. Але головне, що авангард як стильовий напрям, як креативна настанова, імпульс молодого і разом зануреного в ігрові витоки митця є світотворчою інтуїцією. Тому його так важко ідентифікувати у хронологічних рамках, тому досі говорять про авангардну музику, яка далеко не авангардна, а постмодерна.

Авангардній музиці належить креативний поштовх, їй належить структуротворча вісь, яка може бути ретро-архаїзуючою, може бути кубістичною, як у Годзянського і Сильвестрова. Але згодом вона змінюється – Сильвестров, пише «тихі» твори, які вже стають наближеними до автентики монодійного хорového християнського співу, християнського спокою, але внутрішній імпульс креативного витоку в них залишається. Ми бачимо лише вибух, лише злами, кубізм. Але кубізм теж змінюється, і сама структурність у музиці набуває ознак полістилізму. Багатовимірність стильових ознак вже свідчить про розвинуту особистість, про розвинутий внутрішній контекст музичної драматургії, про внутрішню цілісність митця.

Список використаних джерел

1. Зінкевич О.С. Дискусійні питання мультикультурних процесів / О.С. Зінкевич // Часопис національної музичної академії імені П.І. Чайковського. – 2008. – № 1. – С. 82– 89.
2. Іваницький А.І. Хрестоматія з українського музичного фольклору (з поясненням та коментарями) / А.І. Іваницький. – Вінниця: НОВА КНИГА, 2008. – 520 с.
3. Кречко М.М. Думкою окрилені літа: [рукопис] / М.М. Кречко. – 16 с. – Архів автора.
4. Кречко М.М. Хормейстер та мистецтво інтерпретації: [рукопис] / М.М. Кречко. – 25 с. – Архів автора.
5. Кречко М.М. Червоний олівець і нігілізм / М.М. Кречко // Культура і життя. –1990. – 14 січня.
6. Лексикон нонклассики. Художественно-эстетическая культура XX века / [под ред. В.В. Бычкова]. – М.: РОССПЭН, 2003. – 608 с.
7. Лосев А.Ф. Проблема художественного стиля / А.Ф. Лосев. – К: “Collegium”, Киевская Академия Евробизнеса, 1994. – 288 с.
8. Соколов. А.С. Введение в музыкальную композицию XX века / А.С. Соколов. – М.: Гуманитар. Изд. Центр ВЛАДОС, 2004. – 231 с.
9. Холопова В. Музыка как вид искусства. 2-е изд / В. Холопова– М.: Научно-творческий центр «Консерватория», 1994.. –260 с.
10. Шнитке А. Полистилистические тенденции в современной музыке / А. Шнитке // Соколов А.С. Введение в музыкальную композицию XX века. – М.: Гуманитар. Изд. Центр ВЛАДОС, 2004. – С. 146–150.

References

1. Zinkevych O.S. Dyskusiiini pyttannia multykulturnykh protsesiv / O.S. Zinkevych // Chasopys natsionalnoi muzychnoi akademii imeni P.I.Chaikovskoho. – 2008. – № 1. – S. 82– 89.
2. Ivanytskyi A.I. Khrestomatiiia z ukrainskoho muzychnoho folkloru (z poiasnenniam ta komentariamy) / A.I. Ivanytskyi. – Vinnytsia: NOVA KNYHA, 2008. – 520 s.
3. Krechko M.M. Dumkoiiu okryleni lita: [rukopys] / M.M. Krechko. – 16 s. – Arkhiv avtora.

4. Krechko M.M. Khormeister ta mystetstvo interpretatsii: [rukopys] / M. M. Krechko. – 25 s. – Arkhiv avtora.
5. Krechko M.M. Chervonyi olivets i nihilizm / M.M. Krechko // Kultura i zhyttia. –1990. – 14 sichnia.
6. Leksykon nonklassyky. Khudozhestvenno-estetycheskaia kultura XX veka / [pod red. V.V. Bychkova]. – M.: ROSSPEN, 2003. – 608 s.
7. Losev A.F. Problema khudozhestvennoho styliia / A.F. Losev. – K: “Collegium”, Kyevskaia Akademyia Evrobyznesa, 1994. – 288 s.
8. Sokolov. A.S. Vvedenye v muzykalnuiu kompozytsyiu XX veka / A.S. Sokolov. – M.: Humanytar. Yzd. Tsentр VLADOS, 2004. – 231 s.
9. Kholopova V. Muzyka kak vyd yskusstva. 2-e yzd. / V. Kholopova– M.: Nauchno-tvorcheskyi tsentr “Konservatoryia”, 1994.. –260 s.
10. Shnytke A. Polystylystycheskye tendentsyy v sovremennoi muzyke / A. Shnytke // Sokolov A.S. Vvedenye v muzykalnuiu kompozytsyiu XX veka. – M.: Humanytar. Yzd. Tsentр VLADOS, 2004. – S. 146–150.

УДК 94 (477.51-25)

Личковах В.А.,
 доктор філософських наук, професор,
 Національна академія керівних
 кадрів культури і мистецтв,
 (Україна, Київ), volodymyr.lychkovakh@ukr.net

ТАЄМНИЦЯ НАЗВИ МІСТА ЧЕРНІГОВА З ТОЧКИ ЗОРУ КЕФАЛОГІЧНОГО ПІДХОДУ ДО ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ТОПОНІМІКИ

В статті обґрунтовується думка про доцільність запровадження кефалогічного підходу щодо визначення етимології й семантики давньоруських географічних понять. Його суть полягає у мовному і смислового зв'язку назви місцевості з «головою», яка мала як умовне, міфологічне, так і реальне, культурно-історичне значення. Семантика назви міста Чернігова інтерпретується як «голова Чура», «голова предка», «голова Бога», що засвідчує сакральний топос Чернігова в метафізиці культури, духовному ландшафті України. Так само «кефалічне» походження мають назви міст Київ («голова Кия»), Москва («голова Мося»), Харків («голова Коня»), Пскова («голова пса»), Ковеля («Голова») і т.д. Всі вони етимологічно поєднуються із семантикою слова «церква» («церков»), яке теж має «кефалічне» значення як «голова» предка, вищого божества, Бога. Це надає назвам деяких українських міст, зокрема Чернігову, сакрального змісту і позначає освячений топос етнонаціонального і територіального буття.

Ключові слова: територіальна топоніміка, семантика, Чернігів, Чур, Семаргл, сакральний топос, кефалогічний підхід, Київ, Москва, Харків, Псков, Ковель.

Lychkovakh V.A.
 Doctor Of Philosophy, Professor,
 National academy of leadership culture and arts
 (Ukraine, Kyiv), volodymyr.lychkovakh@ukr.net

Secret of title of Chernihiv in terms of cephalological approach to territorial toponymy

The article substantiates the expediency of introducing cephalological approach to determine the etymology and semantics of ancient geographical concepts. Its essence lies in language and semantic connection area with the name “head”, which was a conventional, mythological and real, cultural and historical significance. Semantics name Chernihiv interpreted as “Chur head”, “head

ancestor”, “head God” certifying sacred topos Chernihiv culture in metaphysics, spiritual landscape of Ukraine. Similarly, “cephalogical” origin of the names have cities Kyiv (“Kyiv head”), Moscow (“Mosya head”), Kharkiv (“horse’s head”), Pskov (“dog’s head”) Kovel (“Head”) etc. They etymologically combined with the semantics of the word “church”, which also has a “cephalogical” meaning as “head” ancestor, the highest deity, God. It gives the names of some Ukrainian cities such as Chernihiv, sacred meaning and refers consecrated topos ethnic and territorial existence.

Key words: metaphysics of Kiev Rus culture, toponimics, semantics, Chernihiv, Chur, Semargl, spiritual topos, cephalogical approach.

Личковах В.А.

доктор философских наук, профессор,
Национальная академия руководящих
кадров культуры и искусств

(Украина, Киев), volodymyr.lychkovakh@ukr.net

Тайна названия города Чернигова с точки зрения кефалогического подхода к территориальной топонимике

В статье обосновывается мысль о целесообразности введения кефалогического подхода по определению этимологии и семантики древнерусских географических понятий. Его суть заключается в языковой и смысловой связи названия местности с «головой», которая имела как условное, мифологическое, так и реальное, культурно-историческое значение. Семантика названия города Чернигова интерпретируется как «голова Чура», «голова предка», «голова Бога», что свидетельствует о сакральном топосе Чернигова в метафизике культуры, духовном ландшафте Украины. Так же «кефалическое» происхождение имеют названия городов Киев («голова Кия»), Москва («голова Мося»), Харьков («голова Коня»), Пскова («голова пса»), Ковеля («Голова») и т.д. Все они этимологически объединяются с семантикой слова «церковь» («церква»), которое тоже имеет «кефалическое» значение как «голова» предка, высшего божества, Бога. Это придает названиям некоторых украинских городов, в частности Чернигову, сакральное содержание и означает освященный топос этнонационального и территориального бытия.

Ключевые слова: территориальная топонимика, семантика, Чернигов, Чур, Семаргл, сакральный топос, кефалогический поход, Киев, Москва, Харьков, Псков, Ковель.

Постановка проблемы. Серед різноманітних топонімічних парадигм походження назв, річок, озер і міст Київської Русі пропонуємо запровадити в науковий обіг т. зв. «кефалогічний підхід» до визначення етимології й семантики давньоруських географічних понять. Суть кефалогічної парадигми полягає у мовному і смислового зв'язку назви місцевості з «головою», яка мала як умовне, мифологічне, так і реальне, культурно-історичне значення. І досі «головою» (главою) називають очільника території, хазяїна дому, старшого в соціальній спільноті. В культурі Київської Русі було широко розповсюджено встановлення ідолів («голів») язичницьких божеств на племінних родових територіях, особливо на перехрестях доріг, позначаючи кордони князівства, помістя, обійстя. Як правило, голови-ідоли, що приносили вдачу і захист, належали місцевим божествам, і тому нерідко давали і назви прилеглим територіям.

Не тільки в киеворуській топоніміці зустрічаємо звукосполучення «гл», «гль», «голь», «гов» (голова), а і в романських мовах слово «capital» (столиця) походить від «сар» (голова), «означаючи центральне, **голове** місто держави. Як бачимо, навіть самий термін «головний» («главный»), безпосередньо пов'язаний з головою, що в топоніміці позначає головне місто краю, якщо не столицю («стольний град»), то місце родового капища, де члени племені, роду, клану поклонялися прашурам («щурам»), чії голови символізували місцевих божеств.

Огляд досліджень і публікацій. На сьогодні існує кілька загальноновизнаних версій семантики назви древнього міста над Десною, якому за археологічними даними налічують понад 1300 років існування, і яке нещодавно відзначило 1100 років першої писемної згадки (907 рік).

Як правило, назву міста «Чернігів» пов'язують із словом-коренем «чорний», що редуکتивно присутнє в різних варіантах назви столиці Сіверського краю. Коротко суть «чорної» символіки Чернігова зводиться до наступних гіпотез:

- Назва міста походить від імені давньослов'янського племені «чернегів», що населяли північно-лівобережний простір Дніпрянини по річках Десна, Сейм, Снов, Прип'ять. Стольне місто племені успадкувало його самоназву. Однак і досі достеменно невідомо, чи ім'я племені дало назву місту, чи якраз навпаки?
- Назва княжого міста відтворює ім'я легендарного князя Чорного, найдавнішого з відомих нам чернігівських князів і похованого в рідному місті («Чорна могила»). Князь Чорний вважається засновником міста, як Кий – Києва, Ярослав – Ярославля, Володимир – Володимира тощо.
- Назва міста пов'язується і з легендою про княжну Чорну (Чернушу), яка, не бажаючи вийти заміж за «бусурманіна», кинулась із високої вежі і перетворилася в польоті у білого лебедя. Краса, гордість і самозречення княжни стало символом «душі» міста, його сакрального значення в історії.
- Топоніміка міста пояснюється густими, непрохідними, «чорними» лісами (в основному сосни і болди – дуби), що оточували місто й простягалися від Києва до Чернігова, де й промишляв Соловей-Розбійник, а на нього полював сам Ілля Муромець. До того ж у тих чорних лісах було багато ягоди чорниці, що теж позначилось на «чорній» семантиці Чернігова.
- В тих лісах у значній кількості видилася екзотична парнокопитна тварина, яку називали «серна», «церна», «черна», що і дало назву місцевості, й, відповідно, місту.
- З цим пов'язане і санскритське значення слова «гов» – «корова», «бик» (які в Індії є священними тваринами, а не «говядиною»), що в назві міста переходить у «чорну корову» або «чорного бика».
- «Чорна» семантика назви міста впливає також з кольорової символіки давніх індійців-аріїв (іранців), які умовно позначали Північ саме чорним кольором. Чернігів був для них найпівнічнішим містом, яке вони знали, і тому наділяли його відповідною назвою, що символізувала північну («чорну») сторону світу. Враховуючи індо-арійські і давньослов'янські зв'язки, таке пояснення теж є цілком вірогідним, вказує на арійські корені сіверського духовного «космосу».
- Етимологію назви міста виводять інколи з домінантного кольору одягу сусідніх до Київської Русі хозарів, які довгий час були присутні в Чернігові як представники Хозарського каганату. З хозарами Чернігово-Сіверська земля мала щільні політичні, військові, торговельні зв'язки і навіть включала частину Хозарії (від Північного Донця до Тмутаракані) до своєї княжої території. А хозари-іудеї, що часто ходили княжим містом, були одягнуті, як правило, у довгий чорний плащ із капюшоном (т.зв. «чорні клобуки»).
- По-іншому переграється звукосполучення -гов (-гів) у тлумаченні, наведеному С. Леп'явко у книзі «Чернігів: історія міста» (К., 2012 р.). Тут використовується звукова асоціація «гов» – «гай», завдяки чому назва Чернігова трактується як «чорний гай». Але семантика чорного залишається і тут, знову ж таки пов'язуючись з уже згаданими чорними лісами, чорницею, сернами, що водилися в тих лісах (гаях).
- Нарешті, вельми цікавою є версія старогрецької назви сіверян як «меланхтонів» (за Геродотом), що у перекладі означає «люди у чорному одязі» [3, с. 18]. У такому потрактуванні сіверяни – це люди північних, холодних «чорних» земель, і поява назви Чернігів так чи так відобразила цей зв'язок.

Всі ці гіпотези досить широко відомі в науковій та науково-популярній літературі, в публіцистиці та белетристиці, і кожна з них має своє історичне або казково-легендарне підґрунтя. Як би вони не різнилися між собою, їх об'єднує спільна етимологічна й семантична ідея – зв'язок назви міста (так чи так) з чорним кольором або денотатом, що закладався в топоніміку, семіосферу, імена чернігово-сіверської природи, історії, життя племен та історичні чи легендарні персоналії.

«Чорний» в усіх згаданих десяти історичних гіпотезах з точки зору кольорової символіки – це ознака північного, холодного, суворого, сіверського, тобто колір, пов'язаний з характеристиками географії, клімату, племенних особливостей, одягу, субетнічної психології, зовнішнього вигляду і т.д. місцевості та людей, які заселяли сіверські землі Славії (гіпербореї – меланхтони – сіверяни – чернеги) із центром у Чернігові.

Виклад основного матеріалу. Наразі спробуємо підійти до формулювання нової (одинадцятої) гіпотези трохи «з іншого боку», а саме, – з позицій лінгвокультурології, акцентуючи у слові «Чернігів» як корінь «чрн», так і корінь «гів» (давньослов'янський і російський «гов»). І справді, чому ніхто з дослідників і досі не звертав уваги на глибинну семантику цієї важливої компоненти назви нашого міста, що має самостійне і смислоутворююче історико-культурне значення?

На мою думку, другорядне, начебто, слово «гов» (укр. «гів») набуває ключового значення для розшифровки назви міста, якщо врахувати його давньослов'янське походження з позицій лінгвокультурології. Як доводять відомі дослідники міфів народів світу В.Іванов і В.Топоров, «гов» є редуцією від слов'янського «гольв» – голова, глава, голов. Це слово вони описують на прикладі аналізу імені Семаргла – давньослов'янського божества іранського (оріанського) походження, – етимологію якого виводять з давнього «Sedmor(o)-golv», дослівно «Семиглава» [2, с. 424]. «Гольв» (голова) редукована в імені Семаргла в коротке «гл», що включається в семантику «семи сонячних голів, що символізувало Світове древо, або Древо життя» [4, с. 54]. Так і слово «Чернігів» має в собі давньослов'янський корінь «гл», «гв», похідні від «гольв», що достеменно означає не що інше, як «голова», котра в історії мови скоротилася до «гов», чи, відповідно, «гів».

Але чия ж «голова» закладена в назву міста Чернігова? Хто цей таємничий, легендарний чи історичний, герой (божество), ім'я якого лягло в основу назви столиці давньослов'янського племені? Хто своєю «головою» маркував сіверянські землі над Десною? Відомо, що в Давній Русі назви міст часто походили від імені його засновників чи покровителів (найвідоміші приклади: Київ – від Кия, Львів – від Лева, а також Володимир, Ярославль тощо).

Відповідь на це питання пропоную шукати в давньослов'янській (праукраїнській) міфології та мові, які часто розкривають топоніміку Київської Русі, її окремих регіонів (земель, князівств, міст, поселень). Доведено, що кожне плем'я східних слов'ян – давніх русичів мало свого власного верховного божества, який вважався «тотемним» покровителем-захисником роду і території племені. В сакральних місцях давньоруських племен знаходились капища «своїх» племенних богів, встановлювались їхні кам'яні або дерев'яні скульптурні зображення — «ідоли». Саме тому князь Володимир – «Ясне Сонечко» і зібрав біля свого терему в столичному Києві всіх головних богів язичницького пантеону (7 чи 8 разом із Семарглом), щоб підкреслити об'єднавчу роль Києва у державотворчій ідеї та політичній практиці Київської Русі. Політика зміцнювалася релігією, старі божества ще приходили на допомогу новим державницьким тенденціям. Слов'янський пантеон, який складався в основному із солярних божеств, символізував світоглядно-релігійну спорідненість давніх русичів, що поклонялися, фактично, одному Богу в його розмаїтих міфологічних та регіональних іпостасях.

Що стосується племені чернегів (або сіверів), що проживали на території Славії, то цілком можливо, що найбільше вони поклонялися Семарглу як своєму родовому божеству, який за своїми міфологічними характеристиками так чи так пов'язаний з геокультурною ідеєю і символікою Півночі [4, с. 52–53]. Це ще раз підтверджує північну, сіверську генезу назви Чернігова, але вже в лінгвокультурологічному аспекті. Відтак декодування назви міста слід шукати не стільки у семантиці “чорного”, скільки у міфології та релігії в її давньослов'янських і навіть античних варіантах. До речі, саме такий «північний» зв'язок сакрального і географічного вбачаємо в міфологемах і образах давньогрецького Грифона, який, як «собака Зевса», охороняв золоті скарби на далекій Півночі ойкумени – у країні «гіпербореїв» (меланхтонів). Географічно це античне уявлення збігається із Славією – легендарною прабатьківщиною слов'ян-сіверів, які мали контакти з античним та арійським світами. Славія разом з Таврією увійшла згодом до складу Київської Русі разом зі своїми божествами і кумирами.

Як припускає відомий дослідник історії Києва Я. Боровський, «якесь» із давньоруських племен, що увійшло до східно-слов'янської держави Володимира Великого, поклонялося саме Семарглу, який став одним із провідних божеств Києворуського язичницького пантеону [1]. На жаль, прямих доказів цього щодо релігійного культу сіверів не залишилося, але, мабуть, не випадково зображення Семаргла в зооморфному й умовно-стилізованому вигляді («Чернігівський звір») прикрасило портал і капітелі колон Борисоглібського собору в Чернігові (XII ст.) і нині трактується як «візитівка» древнього міста. Вважається, що саме Семаргл був і довго залишався покровителем і захисником міста, виконуючи і функції охорони Древа життя, Вогню небес і домашніх ватр.

Згодом його міфологічний образ і символіка (вже як «Переплута») зустрічається і в пам'ятках християнської культури Русі-України. А під час риття котловану для чернігівського колегіуму біля Борисоглібського собору (кін. XVII ст.) в землі був знайдений неописаний срібний культовий ідол, статуя якого, за наказом гетьмана І.Мазепи, була переплавлена німецькими майстрами на «Царські врата» для того ж самого собору [5]. Цілком вірогідно, що це був ідол Семаргла, капище на честь якого знаходилося на місці будівництва.

Все це дає підстави для припущення, що і в назві міста Чернігова так чи так присутня міфологема і сигнатура Семаргла, і не тільки через ідею «голови» («гл», «говл», «гов»), а і через ієрархічно-родові зв'язки цього божества з іншим репрезентантом язичницького пантеону – Чуром. Відомо, що Чур (Цур, Щур) – «домашнє» божество, це «предок», покровитель роду (старослов'янські шури – то прашури), захисник родової території в дохристиянській Київській Русі. Він охороняв родинні домівки, захищав «підшефних» йому людей від життєвих негараздів, був єдиним, хто здолав володаря підземного царства Пека (і досі в народі говорять: «Цур тобі, Пек»), а діти, граючись, вигукують: «Чур, не я!»). На кордонах роду, зокрема на перехрестях доріг, на обійстях встановлювали дерев'яні зображення постаті або голови Чура – так звані «чурбани» (і досі існує це слово, – правда, в іншому значенні!).

Зовнішньо ідоли Чура були антропоморфними, але всередині мали в собі дух Семаргла. Справа в тім, що Семаргл як солярне божество, покровитель і захисник Вогню, («слов'янський Прометей», що запалив домашні ватри), асоціювався з усім, що горить, і перш за все – з деревом. Культ Семаргла виявлявся вже у спостереженні за вогнем, і не випадково шанувальники Вогнебога називали себе «огнешанами» (як про це згадується у «Велесовій книзі»). Дерев'яні антропоморфні «чурбани» теж містили в собі дух вогню, пов'язуючись з культом Семаргла, якого у «Велесовій книзі» називають «Семургль», тобто, з коренем «ур», що у санскриті позначає світло. В єдине смислове ціле пов'язуються Сонце, Вогонь, Світло, які дають початок родовому життю, оберігають людей від темряви, смерті, пекла (від Пека). Так Чур, як захисник і покровитель роду, освячений предок персоніфікує символіку «семи сонячних (світлоносних) голів» Семаргла, що позначають Світове дерево, чи Древо життя, в його трайболізованій формі. Чур – це «одомашнений, родовий Семаргл, що вартує генеологічне древо. І зображався Чур, так само як Семаргл, на дереві і рушниках у вигляді вогню, що палає у хатній печі чи у ватрі, а також як голова предка (пращура).

Отже, племінна територія сіверів-меланхтонів (чернегів) була маркована зображеннями Чура (чурбанами), які були семантично збагачені міфологемою Семаргла, як провідного божества цього регіону. Показово, що і головний герой поеми «Руслан і Людмила» О.Пушкіна, відправляючись шукати свою наречену *на північ* від Києва (фактично у бік Чернігова - «полнощные страны»), саме там зустрічається з «Головою» як охоронцем тутешньої місцевості й племінних традицій (як Чур долає Пека, так і «Голова» бореться із Чорномором). Пушкін не вигадав казковий персонаж «Голови», а взяв його з глибокої криниці міфологічних і етнокультурних традицій українства!

Відтак, логічно припустити, що назва міста Чернігова пов'язується з *головою Чура* і в первісному варіанті звучала як «Чур-голь», що з плином часу трансформувалося у «Черголь», «Чернігов», «Чернігів», які генетично походять від «голови Чура» (до речі, назва «Чернгов» зустрічається ще у текстах представників Чернігівської літературно-філософської школи кінця XVII–початку XVIII ст.).

Можлива й інша, більш «піднесена» інтерпретація персональної приналежності міфологічної «голови», яка утворила топонім міста над Десною. Сучасні дослідники історії української мови зазначають, що у старослов'янській мові, як і в санскриті, звукосполучення «чр», «цр», «щр», «шр», «тр» пов'язані з іменем верховного божества, що має триєдину природу. У давніх індійців це Тримурті (Брама – Вишну – Шива), у слов'ян – Триглав (покровитель «трьох царств»: неба, землі та світу підземного). Сакральна семантика імені верховних божеств перейшла на похідні з них слова «чур», «цур», «щур», «пращур», які вже ототожнювались з родовими, племінними божествами. Відтак і звукова основа назви міста «чр-гольв» могла позначати не що інше, як «голова бога», а «Чернігів» ставав «божим містом». Між іншим, за етимологією і семантикою назва міста Чернігова є близькою до таких топонімів та імен, як «Шрі-Ланка», «Шрі Ауробінда», «Трапезунд», «Тринідад», «Триполі», «Тирново», «Трипілля», «Тираси», «Тарнобжег» і «Тернопіль» (не кажучи вже про Черкаси і Чернівці) тощо. Їх єднає спільний сакралізований корінь «шр», «тр», «чр», що вказує на «божественне» походження цих найменувань, сакральний статус у геокультурному середовищі.

Крім того, за етимологією, семантикою і навіть звучанням назва Чернігова схожа і на слово «церков», «церква». Як бачимо, у відомому для всіх сакральному терміні присутні такі ж корені, як і назві міста: цр- (чр-) і -ковл (-говл), що відтворюються, відповідно, у «церков» і «Чернігов». З цієї точки зору походження і семантика назви міста можуть бути реконструйовані також смислах «боже місто», «святе місце», тобто місто церков, святих тощо.

Таким чином, з точки зору запропонованої лінгвокультурологічної гіпотези назва міста Чернігова може тлумачитись не тільки за семантикою «чорного», а й пов'язуватись із сигнатурою «голови» («гольв»). У цьому «кефалізованому» підході Чернігів набуває значення «чорної голови», «голови Чура», «голови бога», «Божого міста», «міста-церкви». У такій інтерпретації місто над Десною відповідає своєму очікуваному призначенню бути сакральним центром України, навіть однією з енергоінформаційних «чакр» планети. І як символ цієї Божої обраності священного топосу Чернігово-Сіверщини – величний Спасо-Преображенський собор, який вже понад 975 років увінчує наше місто.

І на розвиток сюжету ще одна гіпотеза, що стосується походження назв і сакральних сигнатур давньоруських міст. Якщо екстраполувати запропонований нами «кефалогічний» підхід до топоніміки киеворуської «Гардарики» (він буде етимологію імен деяких давньослов'янських міст з позначення «голови», яку шанували в регіоні), то не тільки Чернігів, як нам здається, має в собі сенсоутворюючий корінь «гольв», «гв», «гів». На нашу думку, навіть у назвах таких всесвітньо відомих міст, як Київ і Москва, присутній такий само «кефалогенний» чинник (кефалос – др.-гр. «голова»).

Як відомо, назва Київ завжди ототожнюється з іменем Кия – легендарного князя, що заснував древнє місто над Дніпром. Цей факт засвідчують «Велесова книга», Нестерова «Повість временних літ», інші літописи. То здається цілком самоочевидним (хоча є й інші версії), але з логіки «кефалічного» підходу хочеться і сюди додати топонімічне позначення «голови». Як на мене, слово «киї-в» (киї-гльв) несе в собі і редуковане до «-в» старослов'янське «гольв», як і в назві міста Чернігова. Тобто, якщо сіверяне позначали своє головне місто «головою Чура», то поляне аналогічно пов'язували назву майбутнього стольного града з «головою Кия» – Київ. Поклоніння язичницьким «головам» чи місцевих божеств, чи обожнених пращурів стало причиною виникнення відповідних назв давньоруських міст, – я б назвав це «топонімічний кефалогенез».

Так само і в назві «Москва», на мою думку, теж криється сакралізована «голова», тим паче, що спочатку це невелике містечко входило до складу Чернігово-Сіверщини, де «кефалічна» топоніміка була розповсюдженим явищем, бо поклоніння Семарглу пов'язувалося з поколінням «семи головам». У слові «мос-ква» саме -ква є трансформованим -гольв: -колв, -ква («голова»). А незрозуміле, на перший погляд мос-, як уявляється, походить від імені «Мось» – одного з верховних божеств давніх угрів [див. 7], які у свій час розселилися з передгір'їв Уралу у східну Сибір (до Обі-обьські угри), Скандинавію (карело-фінни), Поволжя і Московщину (мордва, чуваші, удмурти, ерзя) і навіть Закарпаття (угорці). Відтак територія Московщини ще до слов'янської міграції була заселена нащадками й далекими родичами обьських угрів, які сповідували культ Мося

– лісового божества–велетня, котрий покровительствував автохтонному населенню. А оскільки московські землі внаслідок імміграції і змішування населення увійшли до володіння сіверян (племінна територія яких на півночі доходила до р. Ока), то і головне місто цього регіону теж отримало «кефалогічну» назву – «голова Мося», тобто «Москва». Символічно, що саме біля Москви знаходяться витoki ріки Десни – головної водної артерії Чернігово-Сіверщини, що об'єднувала племінну територію сіверів у єдине ціле – від «голови Мося» до «голови Чура», які охороняли і захищали сіверські землі «під сигнатурою Семаргла».

З точки зору кефалогічного підходу стає зрозумілою і «дивна» назва українського міста Харків. І досі місцева територіальна топоніміка пов'язує походження його назви з однойменною річкою (і тюркським «темні води») або з ім'ям легендарного козака Харка – нібито засновника цього міста (козак Харко). Існує навіть версія спорідненого звучання слова «Харків» з тваринкою «хорёк» (тхір), що, звичайно, не надає семантиці назви міста привабливості, але, все ж таки, зустрічаємо зображення тхора на одному з давніх гербів українського міста.

На мою думку, саме кефалогічна топоніміка регіону може допомогти розкодувати «зашифровану» історію назви міста Харкова. Як і в назвах Чернігова, Києва, Москви, Пскова та деяких інших слов'янських міст, тут корінь «ков» («гов») є редукованим від давньослов'янського слова «говл» – голова, що може трансформуватися також у «ковил», «кВа», «ків», навіть просто в «в». З цієї, «кефалічної», точки зору у назві «Харків» теж присутня «голова» як давній символ племінної чи родової території. Це, вочевидь, може бути і «голова» козака Харка, але історичні корені назви цієї місцевості набагато давніші, ніж козацькі часи. Як на мене, топонімічний корінь «хар(ь)» походить від тюркського «фар», що дослівно позначає коня, скакуна. І це не дивно, бо довгий час ця місцина як частина «Дикого поля» належала тюркомовним кочовикам і була буквально засіяна табунами, отарами коней, які були і засобом пересування і помічниками у господарстві, і годувальниками, і друзями [більш детально про знак коня в етнокультурні див. 6].

Тим паче, не тільки знак Коня був символом Сонця, Руху, Життя, а його *голова* мала сакральні для багатьох етнокультур значення. у давніх слов'ян і киеворусичів голова коня часто виконувала охоронні й життєдайні функції. Наші далекі пращури, наприклад, встановлювали її на жердині в огорожі городу – «щоб усе вродило» і «костогризи не псували вишень», клали у хаті під піч з метою безпеки від злих духів. З тих само причин будівництво дому завершувалось прикрашенням даху головою коня чи «коником», що символізувало, на наш погляд, не тільки «установку» на щасливе життя, а й «включеність» життєвого топосу людей в етнонаціональний і солярний Космос. Відтак і «Харків» (фарьковл) як «голова Коня» асоціюється з емблематикою Сонця, а тому – вічності, багатства, могутності. Показово, що ще один з давніх гербів міста і справді мав зображення ... голови коня, тобто «Харкова» дослівно. Між іншим, і в назві міста Харцизьк теж закладений знак Коня («хар» = «фарь» = кінь), як і у місті Псков – «псіна голова» (Пес-говл)... Кефалічні приклади територіальної топоніміки можна продовжувати і далі, бо навіть відома всім назва міста Ковеля свідчить сама за себе (від «ковил», «говл», «голова»).

Висновки. Отже, назви міст Чернігів, Київ, Москва, Харків, Ковель та ін. є похідними від «кефалічної» топоніміки і пов'язані з язичницькими уявленнями про місцеві божества, ідоли яких (голови) охороняли місцеві території, а також з етимологією слова «церква», яке теж містить у собі «кефалічне» начало. З прийняттям християнства сакральні топоси давньоруських міст не змінили своєї географії, проте змінили сигнатури. На місці язичницьких капищ постали перші християнські храми – «церкви», що термінологічно, як ми згадували, теж пов'язано з кефалічною етимологією: цр-говл = цр-ковл = церква. Невипадково будь-яка християнська церква увінчується своєрідною стилізованою «головою»-куполом, що символізує не лише небо, гармонію Божественної світобудови, а й «кефалічне» начало релігійної віри. Всі давньоруські міста й досі славляться своїми храмами, які перетворили язичницькі «гради» в «міста-церкви», тобто в сакральні топоси людського буття (у Києві – сигнатура Софії як «осанна Богородиці», в Москві – сигнатура Юрія Змієборця через «сорок сороков», у Чернігові – сигнатура Спаса як символ святої Трійці й Преображення, у Харкові – сигнатура архангела Гавриїла як вісника святого Благовіщення).

Список використаних джерел

1. Боровский Я.Е. Мифологический мир древних киевлян / Я.Е. Боровский. – К., 1982. – 104 с.
2. Иванов В., Топоров В. Семаргл / В. Иванов, В. Топоров // Мифы народов мира: Энциклопедия. – В 2-х тт. – Т. II. – М.: Советская энциклопедия, 1982. – С. 424–425.
3. Леп'явко С. Чернігів: історія міста / С. Леп'явко. – К.: Темпора, 2012. – 432 с.
4. Личковах В. Сигнатура Семаргла в давньослов'янській міфології / В. Личковах // Чернігово-Сіверська культурологічна регіоніка. – Чернігів: Видавець Лозовий В.М., 2011. – С. 35–43.
5. Личковах В. «Царські врата» – із статуї Семаргла? / В. Личковах // Чернігово-Сіверська культурологічна регіоніка / В. Личковах. – Чернігів: Видавець Лозовий В.М., 2011. – С. 43–47.
6. Личковах В.А. Знак Коня в етнокультурі / В.А. Личковах // Культура как вид человеческого бытия и познания / [отв. ред. В.И.Полищук]. – Ишим, 2015. – С.166–178.
7. Мифы народов мира: Энциклопедия: в 2-х т. – Т.2 / [гл. ред. С.А. Токарев]. – М., 1988. – 719 с.

References

1. Borovskiy Ya.E. Myfolohycheskyi myr drevnykh kyevlian / Ya.E. Borovskiy. – K., 1982. – 104 s.
2. Yvanov V., Toporov V. Semarhl / V. Yvanov, V. Toporov // Myfy narodov myra: Entsyklopedyia. – V 2-kh tt. – T. II. – M.: Sovetskaia entsyklopedyia, 1982. – S. 424–425.
3. Lepiavko S. Chernihiv: istoriia mista / S. Lepiavko. – K.: Tempora, 2012. – 432 s.
4. Lychkovakh V. Syhnatura Semarhla v davnoslovianskii mifolohii / V. Lychkovakh // Chernihovo-Siverska kulturolohichna rehionika. – Chernihiv: Vydavets Lozovyi V.M., 2011. – S. 35–43.
5. Lychkovakh V. «Tsarski vrata» – iz statui Semarhla? / V. Lychkovakh // Chernihovo-Siverska kulturolohichna rehionika / V. Lychkovakh. – Chernihiv: Vydavets Lozovyi V.M., 2011. – S. 43–47.
6. Lychkovakh V.A. Znak Konia v etnokulture / V.A. Lychkovakh // Kultura kak vyd chelovecheskoho bytyia y poznanyia / [otv. red. V.Y. Polyshchuk]. – Yshym, 2015. – S.166–178.
8. Myfy narodov myra: Entsyklopedyia: v 2-kh t. – T.2 / [hl. red. S.A. Tokarev]. – M., 1988. – 719 s.

УДК 94 (477) «1750-1770» (045)

Мірущенко О.П.

кандидат історичних наук,
завідувач відділу історії

Національного заповідника “Хортиця”
(Україна, Запоріжжя), admin@hortica.zp.ua

ПОСАДОВІ ОСОБИ ВІЙСЬКА ЗАПОРОЗЬКОГО НИЗОВОГО, ГЕТЬМАНЩИНИ ТА РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У ПОЛІТИЧНИХ ТА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСАХ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У 50-70-Х РР. ХVІІІ СТ.

У статті розглядаються політичні та соціально-економічні процеси, які відбувалися на українських землях з часу поновлення гетьманства (1750) до ліквідації Запорозької Січі (1775). Аналізуються погляди посадових осіб, які впливали на ці процеси, їх дії та рішення. Саме реалізація російських законів місцевими посадовцями, їхня взаємодія та протиборство із запорозьким козацтвом, визначали конфігурацію українських земель і території Запорозьких Вольностей у 1750–70-х рр., за які власне й відбувалася політична та економічна боротьба. Основними сторонами в ній виступали російський уряд, гетьман, Запорозький Кіш,

київський генерал-губернатор, командири сербських полків, коменданти фортеці св. Єлизавети, полкові та сотенні адміністрації гетьманських полків. Багато в чому визначальною була позиція таких діячів як К. Розумовський, Г. Федоров, М. Леонт'єв, І. Глебов, І. Хорват, П. Калнишевський. Вище керівництво Війська Запорозького прагнуло діяти в правовому полі, в той час, як найбільш його радикальні діячі за допомогою зброї намагалися відстояти свої права.

Ключові слова: українські землі, запорозьке козацтво, російський уряд, гетьман, посадові особи.

Mirushchenko O.P.

Candidate of historical sciences,
Head of Department of history
of National Sanctuary "Khortytsia"
(Ukraine, Zaporizhzhya), admin@hortica.zp.ua

**Public officials of Viysko Zaporozke Nyzove, Hetmanshyna
and the Russian Empire in political, social and economic processes
on the Ukrainian lands in the 50-70th of the 18th century**

In the article the author considers political, social and economic processes on Ukrainian lands from the restoration of Hetman power (1750) till the liquidation of Zaporozka Sich (1775). The views of public officials who influenced these processes, their actions and decisions are analyzed. It is the realization of Russian laws by local officials, their interaction and confrontation of Zaporozhian Cossacks, determined configuration of Ukrainian lands and territories of Zaporoz'ki Volnosti in 1750–1770 th, for which actually took place the political and economic struggle. The main parties in it were the Russian government hetman Zaporozhian Kish, Kyiv Governor-General, Serbian commanders of regiments, commanders of fortress St. Elizabeth, regimental and centesimal administration hetman regiments. In many ways the defining position was such figures as K. Rozumovskyi, G. Fedorov, M. Leontiev, AI Glebov, I. Horvath, P. Kalnyshevskyy. The top management of Viysko Zaporozke aimed to operate in the legal field, while most radical figures by means of weapon tried to defend their rights.

Key words: Ukrainian lands, Zaporozhzhyan Cossacks, Russian Government, hetman, public officials.

Мирущенко А.П.

кандидат исторических наук,
заведующий отделом истории
Национального заповедника «Хортица»
(Украина, Запорожье), admin@hortica.zp.ua

**Должностные лица Войска Запорожского Низового, Гетманичины
и Российской империи в политических и социально-экономических
процессах на украинских землях в 50-70-х гг. XVIII века**

В статье рассматриваются политические и социально-экономические процессы, которые происходили на украинских землях со времени возобновления гетманства (1750) до ликвидации Запорожской Сечи (1775). Анализируется точка взгляды должностных лиц, влияющие на эти процессы, их действия и решения. Именно реализация российских законов местными должностными лицами, их взаимодействие и противостояние с запорожским казачеством, определяли конфигурацию украинских земель и территории Запорожских Вольностей в 50–70-х гг. XVIII в. Именно реализация российских законов местными чиновниками, их взаимодействие и противоборство с запорожским казачеством, определяли конфигурацию украинских земель и территории Запорожских Вольностей в 1750-70-х гг., за которые собственно и происходила политическая и экономическая борьба. Основными сторонами в ней выступали российское правительство, гетман, Запорожский Кош, киевский генерал-губернатор, командиры сербских полков, коменданты крепости св. Елизаветы, полковые и сотенные администрации гетманских полков. Во многом определяющей была позиция таких деятелей как К. Разумовский, А. Федоров, М. Леонт'єв,

И. Глебов, И. Хорват, П. Калнышевский. Высшее руководство Войска Запорожского стремилось действовать в правовом поле, в то время, как наиболее его радикальные деятели с помощью оружия пытались отстоять свои права.

Ключевые слова: Украинские земли, запорожское казачество, российское правительство, гетман, должностные лица.

У другій половині XVIII ст. на українських землях спостерігалась складна політична та соціально-економічна ситуація. Поновлення та ліквідація гетьманського устрою, заснування сербських поселень і переформатування їх у Новоросійську губернію, захоплення нових територій у запорожців, російсько-турецька війна і, нарешті ліквідація Запорозької Січі – це ті процеси, які відбувались у зазначений період.

Сьогодні ми спостерігаємо як погляди тих чи інших посадових осіб, їхні особисті якості багато в чому визначають політику не лише на регіональному та загальнодержавному, але і на міжнародному рівнях. У XVIII ст. також було чимало урядовців, чия позиція часто ставала визначальною і впливала на ті процеси, які відбувались на українських землях.

І якщо історичні події висвітлювались у наукових працях досить детально, то тим особам, які безпосередньо впливали на дані процеси не приділялось належної уваги. Між тим далеко не все вирішувалось центральним урядом, чимало питань розглядалось і місцевими установами.

Дослідити зазначені процеси дозволяє джерельна база, яка складається з опублікованих та неопублікованих матеріалів. З неопублікованих варто виділити комплекс джерел, що зберігається в Центральному державному історичному архіві України (архів Коша Нової Запорозької Січі, Київська губернська канцелярія, Генеральна військова канцелярія).

Серед опублікованих джерел відзначаємо Повне зібрання законів Російської імперії (тт. XIII–XIX), в яких висвітлено політику урядів Єлизавети Петрівни та Катерини II [12–16]. Значна кількість документів, що регулювали взаємини Коша і російського уряду була опублікована О. Андрієвським та Д. Яворницьким [1; 62]. Їхній аналіз дозволяє розглянути такі питання як взаємини запорожців з новопоселенцями, скликання різних комісій, які вирішували територіальні питання, законодавча база, що стосувалась торгівлі та митної політики. Дана проблематика відображена у кількох томах видання Архіву Коша Нової Запорозької Січі [2–5].

Попри те, що автор розглядав багато подій з викладеного нижче в контексті економічного розвитку Запорозьких Вольностей [9], метою даної публікації є аналіз дій урядовців, їх позиції щодо політичного та соціально-економічного розвитку українських територій та взаємодія різних органів влади на горизонтальному та вертикальному рівнях.

Однією з найбільш помітних постатей в українській політиці з 1750 р. став гетьман К. Розумовський. І хоч він у своїй політиці не міг йти всупереч з інтересами Петербургу, проте у багатьох питаннях простежувалась його власна позиція з тих чи інших питань. Варто нагадати, що саме йому підпорядковувалось Військо Запорозьке Низове після повернення до гетьманського правління. Контроль над землями Вольностей він поділяв спільно з Київським генерал-губернатором, яким на той час був М. Леонтьєв.

З джерел можна побачити головні функції, які покладалися на гетьмана: регулювання у територіальних суперечок, слідкувати за дотриманням запорожцями російсько-турецького кордону, вирішення торговельних проблем.

Територіальні суперечки Війська Запорозького Низового з північними сусідами посилювались після того, як у 1752 р. частину українських та запорожських земель було відведено під сербські поселення. І якщо з генералами Шевичем та Прерадовичем (Слов'яносербія) контактували значно менше, то командир Нової Сербії І. Хорват разом з комендантом фортеці св. Єлизавети І. Глебовим (Новослобідський козацький полк) стали помітними постатями у політиці 1750-х – початку 1760-х рр.

К. Розумовський зробив спробу протесту, подавши листа щодо скасування наказу про створення Нової Сербії на Правобережжі, зазначаючи, що за царськими указами 1741 та 1744 рр. ці землі належать Гетьманщині та Запорозжю. Сенат відповідав, що запорожці права на ці землі втратили, а Миргородському й Полтавському полку заселяти їх не дозволялось [18, с.25].

Ситуація ускладнювалась й тим, що козацькі зимівники стояли на перешкоді колонізаційних процесів Російської імперії. І. Глебов займав достатньо агресивну позицію, оскільки вимагав знести господарські осередки запорожців і постійно тиснув на Петербург. Генерал Юст, який перебував при фортеці св. Єлизавети та І. Хорват вказували, ніби-то для Новослобідського полку та Нової Сербії відвели мало землі, в свою чергу, у запорожців багато землі «якоби в пустоті знаходиться» і просили зробити опис земель Новослобідського полку та Нової Сербії [31, арк. 54].

Територіальні питання запорожці намагались вирішити шляхом відправлення депутації до Петербургу в 1755 р. Її очолив колишній кошовий отаман Д. Стефанов. К. Розумовський був постійно проінформований про стан речей, а 25 вересня 1756 р. він повідомляв кошовому, що буде піклуватися з приводу того, що б полки І. Хорвата не були поселені на кордоні з Запорожжям [5, с. 483, 504, 591]. Проте у Петербурзі заперечували запорозькі претензії.

Щоб вгамувати пристрасті уряд вдався до розмежування угідь. В указі 22 листопада 1756 р., зазначалось про необхідність відправлення комендантом фортеці св. Єлизавети геодезиста для розмежування запорозьких земель [62, с. 146–147]. Кіш відправив для опису одного з найдосвідченіших старшин І. Чугуївця. Згідно інструкції від 21 травня 1757 р. йому потрібно було показувати як місця, де знаходилися запорозькі зимівники, так і місця, куди зайшли слобідчани; пояснювати, де були сінокоси та місця лову риби та звіра, а також не водити депутатів по порожнім балкам та безводним місцям, якими не можна користуватися [27, арк. 27, 38–39]. З боку представників Слобідського полку можна було помітити бажання затягнути опис. Його керівники навіть підтверджували Кошеві свої розпорядження щодо зведення поселень з територій, які належали Запорожжю, як це можна побачити з листа Юста кошовому від 19 вересня 1758 р. [27, арк. 53].

Описом переймалась і Генеральна військова канцелярія. С. Кочубей 30 вересня 1756 р. повідомляв про опис земель, якого вимагав І. Глебов [37, арк. 6, 7, 9]. Істотних зрушень у цьому питанні не відбувалось. 5 квітня 1757 р. кошовому надійшло повідомлення від бунчукового товариша Ф. Левенця про необхідність вказати, по які річки та урочища проходять запорозькі землі [30, арк. 15].

Коли в 1759 р. працювала депутація П. Кирилова Юст знову висував претензії до запорожців. В одному з донесень генерал представляв, що в межах р. Самоткані на запорозькій території на Низу Дніпра, де розташовувались села Романково та Кам'янське, в яких було 250 і більше дворів проживають мешканці з Гетьманщини та Слобідського полку та просив наказу офіцерам із запорозькими старшинами випускати цих мешканців з Кодацької паланки та повертати [31, арк. 18]. Слід відзначити, що мова йшла про населення, яке сплачувало податки, а тому перехід мешканців цих територій у межі Вольностей позначався й на надходженнях до російського бюджету.

1 квітня 1759 р. депутати писали у Кіш, що генерали І. Глебов та І. Хорват у Сенаті просили додати землі до Слобідського полку за рахунок запорозьких, але російські урядовці дали відповідь, що під слобідські поселення запорозькі землі вже виділяться не будуть [31, арк. 48, 57].

23 червня 1761 р. у листі кошовому комендант фортеці св. Єлизавети М. Муравйов скаржився на козаків, які напали на мешканців сл. Пушкарівки, які їздили за дровами у запорозькі землі. У відповідь запорожці відправили рапорт гетьману зі скаргою на слобідчан, які вирубували родючі дерева 1761 р. [35, арк. 2, 4]. У червні та листопаді 1761 р. у рапорті кошовому Г. Федорову кодацький полковник П. Піскун скаржився на мешканців с. Романково, які пустошать запорозькі угіддя та грабують запорозькі зимівники [35, арк. 16, 25].

М. Муравйов відзначився тим, що самовільно збудував забору поблизу Гарду. Бугогардівський полковник П. Іванов відібрав рибу у коменданта і сповістив про ці факти у Січ. М. Муравйов намагався дати хабаря полковнику, але той погрожував повідомити про цей факт до Сенату [20, с. 319].

29 жовтня 1761 р. в ордері С. Кочубея в Кіш повідомлялось про напад на слободу Пушкарівку. А 21 січня 1762 р. в ордері А. Безбородька в Кіш мова йшла про намір Пушкарівського сотника Косьміни напасти на запорозькі володіння та про відповідні

розпорядження Муравйову щодо заборони цього наїзду [33, арк. 147, 157]. 25 квітня 1762 р. в своєму ордері С. Кочубей писав Калнишевському про наказ Муравйова взяти відповідь з Косьміни та його побажання, щоб через це не загострювались стосунки [33, арк. 158]. Ще в кількох ордерах С. Кочубея (26 квітня та 7 травня 1762 р.) згадувався поручик Пермського драгунського полку Т. Яснецький, який втручався у військові угіддя та забороняв козакам користуватись ними [33, арк. 203, 216]. 15 лютого 1762 р. у своєму ордері С. Кочубей вважав за необхідне обговорити з кошовим такі питання, як невтручання слобідських поселенців у запорозькі землі, опис кордонів та ін. [35, арк. 100].

Деякі з претензій запорожців знаходили розуміння з боку гетьмана. Так, 6 червня 1760 р. у листі кошовому він просив визначити точні кордони та повідомляв про заборону слобідчанам входити у запорозькі володіння. 11 серпня К. Розумовський повідомляв про лист до М. Муравйова з повторенням цієї заборони, особливо до опису земель [33, арк. 82, 126–128]. 7 серпня 1761 р. К. Розумовський, повідомляючи у Кіш про скарги Муравйова щодо образ слобідчанам, разом з тим писав про наказ коменданту фортеці св. Єлизавети про розпорядження, що б слобідчани не переходили «Глібовську межу», в запорозьких землях та угіддях козакам утисків не робили та не будували на Бузі Гард, відповідно і запорожці мали не завдавати кривд мешканцям слободи Орла [35, арк. 51–51зв., 77]. Але це були лише гетьманські ініціативи у справі врегулювання спірних питань. З боку центральних урядових установ не приймалося якихось рішень чи законопроектів, здатних реально покращити ситуацію та врегулювати суперечливі питання.

У 1750-х рр. на Самарські землі висував претензії полтавський полковник Горленко, який відзначав, що треба Самарські землі у Війська Запорозького відібрати. У свою чергу, запорожці відправили до Петербургу подання, в якому зазначали, що вони з давніх часів володіли лісовими, степовими та іншими угіддями по р.Самарі. У листі Єлизавети К. Розумовському від 14 лютого 1753 р. гетьману належало з'ясувати це питання, а стосовно самарських земель зазначалось: «буде они, подлинно им запорожцам принадлежать, то старосамарцам в них мешаться запретить» [62, с. 52]. 11 жовтня 1753 р. гетьман надав припис Генеральній військовій канцелярії, де підіймалося питання про розмежування між Військом Запорозьким та старосамарцями [62, с. 73–76].

Найбільш запеклі суперечки у запорожців точилися з Богородицькою сотнею Полтавського полку. Тим паче, що центральний уряд приділяв менше уваги цьому питанню. З червня 1752 р. Богородицькі мешканці звинувачували Новоселицьких у крадіжках сіна, апелюючи до гетьмана та кошового Я. Ігнатовича [4, с. 31–32]. Самарський полковник Корній Таран 6 липня 1752 р. скаржився майору Новосіченського гарнізону на його команду, яка на чималій запорозькій території косить сіно й дозволяє це робити Богородичанським жителям. Ці суперечки носили тривалий характер, про що свідчить реєстр претензій збитків, яких зазнали військові від козаків Самарської паланки за період з 1747 по 1753 рр., де можна побачити і сіно, і вулики, і худобу [4, с. 80–83].

У червні кошовий Я. Ігнатович призначив П. Кирилова депутатом, з іншого боку діяв Богородицький сотник І. Березан. Але комісія 1752 р. не мала результатів і наступного року було вирішено скликати нову, яка була вже більш тривалою. 6 травня 1756 р. у листі кошовому С. Кочубей повідомляв про скарги старосамарців, а у донесенні гетьману І. Березан давав свої пояснення за забраний хліб і звинувачував запорожців у захопленні сіна [4, с. 183–184]. Протягом березня–квітня 1757 р. проводилось листування К. Розумовського з Кошем про повернення сіна, захопленого самарським полковником Яковом Гаркушею в І. Березана [57]. У 1757 р. останній склав реєстр забраного у старшин його сотні з командами за 1756–1757 рр. на загальну суму 1456 крб. [4, с. 326–327].

Свої сподівання на вирішення питань по Самарським землям запорожці поклали на К. Розумовського, який у кількох листах висловлював їм свою підтримку у цьому питанні [4, с. 160–161, 178–179, 207–209].

Щодо функцій дотримання кордонів, то тут крім гетьмана багато обов'язків уряд покладав на Київську губернську канцелярію. Є. Загоровський наголошував на впливі Київських генерал-

губернаторів на ті економічні процеси, які відбувались на запорозьких територіях. Зокрема це стосувалось прямого їхнього втручання у запорозькі справи, бо у відомстві генерал-губернаторів були зносини з прикордонними державами [7, с. 56].

У 1750-х рр. запорожці продовжували заходити у межі Кримського ханства. Як наслідок, 30 січня 1751 р. вийшов указ Генеральної військової канцелярії, а 31 березня 1751 р. – ордер М. Леонтєєва Запорозькому Війську, де вимагалось крім недопущення конфліктів з татарами своєчасно розглядати взаємні претензії [3, с. 423–426, 447–449]. За дотриманням кордону слідкувала і Туреччина, що видно з імператорського указу 30 травня 1752 р. на ім'я К. Розумовського. Російський уряд відхилив такі домагання, а Леонтєєву було наказано, вступаючи у зносини з Кримським ханом, намагатися вирішити проблему [71].

Так 2 лютого 1760 р. у листі кошовому О. Білицькому з Києва наказувалось утримувати запорожців від завдання кривд татарам [38, арк. 46–46 зв.]. 23 березня К. Розумовський писав у Кіш, що попри зауваження не давати приводів до сварок до Колегії іноземних справ надходили татарські претензії про пограбування худоби, поселення на їх боці зимівниками. Кошу належало всі зимівники з Кримського боку спалити, а людей звідти зігнати та ще раз наказувалось, що б козаки не могли в турецькій області мостів, селищ, хуторів та інші житла та негайно все перенесли; суворо заборонялося селитись на території, яка належала Туреччині завдавати образ Єдисанським татарам [38, арк. 59–59 зв.].

25 вересня 1763 р. листі до Коша О. Нікіфоров повідомляв про претензії кримського хана на запорожців, які відганяють худобу та, взагалі, зганяють татар з їхніх земель, наказувалось, щоб татарам на Микитинському перевозі в Січі та в інших місцях не робили утисків [39, арк. 33–34]. 22 жовтня 1763 р. Інгульському полковнику С. Блакитному був відправлений ордер з Коша, в якому повідомлялось, що запорозькі козаки збирались зимувати понад лиманом та Дніпром на кримській території. Наказувалось повертати мешканців, які там перебували у запорозькі кордони. У своїй відповіді 16 листопада 1763 р. С. Блакитний зазначав, що козаки через холоди відмовляються повертатись, а у разі завдання їм образ не будуть висувати претензій [38, арк. 43, 52–52 зв.].

Однією з проблем, яку прагнув вирішити російський уряд була протидія рибальству запорожців у кубанських землях. На авансцену вийшов донський отаман Д. Єфремов. Так, 18 січня 1753 р. Він скаржився на козаків Кальміуської паланки, які з метою рибної ловлі вступають до володінь донців і вказував, що запорожці починають вступати до кубанських земель, які належали Туреччині. Тому донський отаман пропонував, що б гетьман заборонив запорожцям під загрозою великого штрафу рибалити у володіннях донців та кубанців [8, с. 8–9]. Указом імператриці у червні 1753 р. наказувалось запорожців, які рибалять з кубанського боку відправляти у Січ [7, с. 11]. 23 липня 1754 р. на підставі донесень Д. Єфремова у Кіш був відправлений лист від І.Костюріна, в якому кошовому наказувалось мешканців повернути у російські кордони і спалити всі поселення на татарській території [4, с. 455–456]. Проте ці заборони не подіяли на козаків і вони продовжували заводити господарства на кримській території. В цей конфлікт був втягнений навіть російський резидент в Туреччині Обрезков, який повідомляв про скарги Османського уряду. Листування з приводу заборон рибальства тривало і надалі. У ньому були задіяні Д. Єфремов, Кіш, кальміуські полковники, офіційні Київ та Глухів [32].

Після ліквідації гетьманського правління ці питання вже вирішував П. Румянцев. У грудні 1766 р. від нього був відправлений ордер, в якому наголошувалось, щоб запорожці не їздили рибалити на кубанський бік та не входили до територій Війська Донського [32, арк. 13, 19].

Створенню Новоросійської губернії передував наказ П. Мельгунова від 3 вересня 1763 р. до Новосербського корпусу та Слобідських поселень про запобігання територіальних суперечок між ними і запорожцями [40, арк. 1, 7]. 14 жовтня 1763 р. у донесенні І. Глібову від Коша йшлося про порушення слобідчанами 20-верстної межі та про завдання збитків Війську Запорозькому [40, арк. 11, 16].

Розмежування земель між Військом Запорозьким та фортецею св.Єлизавети було головною темою депутації на чолі з І.Глобою у 1763 р. було Але робота виявилась безрезультатною. 8 грудня 1763 р. вийшов черговий указ стосовно опису запорозьких земель [40, арк. 2–7; 62, с.190–192].

Це відбувалось одночасно з процесом по заснуванню Новоросійської губернії. Він розпочався з доповіді П. Паніна 2 березня 1764 р. П. Паніна (складалась з 20 частин), в якій він відзначав незадовільний стан сербських поселень і рекомендував по-новому влаштувати устрій цих земель [7].

27 червня 1764 р., коли було повідомлено указ Катерини II гетьману та Війську Запорозькому про утворення Новоросійської губернії та про її межі [43, арк.1]. 11 вересня 1764 р. А. Порохня рапортував кошовому Федорову про одержання ордеру з наказом об'їхати запорозькі володіння з метою опису урочищ, який він склав цього ж місяця [43, арк. 32].

Отже на часі був новий опис запорозьких земель. До нього Кіш ретельно готувався, залучаючи великі сили. 22 жовтня 1764 р. у листі Г. Федорову, Мельгунов висловлював стурбованість, що на устя Орелі поїхала така велика козацька команда та вимагав зменшити її кількість [43, арк. 91]. 17 листопада 1764 р. І. Глебов вимагав від Коша допустити поручика Аракова до опису земель й не чинити перешкод, як це робить Бугогардівський полковник [43, арк. 67]. Висновки про які йшлося у листі П. Головатому від О. Ісакова 24 серпня 1765 р. щодо уточнення на карті, згідно Сенатського указу від 30 квітня 1764 р., не влаштовували запорожців. Вони намагались довести свої права на землі, які відійшли до нової губернії.

На той час як запорожці відстоювали свої права деякі українські підрозділи добровільно переходили до складу новоутвореної одиниці. Показовим щодо цього факту є «Прошення», яке подали 6 вересня 1764 р. до Петербургу сотенні старшини містечок Кременчука та Власівки про приєднання їхніх містечок разом із мешканцями, землями та угіддями до Новоросійської губернії [14, с. 894–895].

У 1765 р. до столиці була відправлена найтриваліша депутація, яку очолив безпосередньо кошовий. Більше двох років П. Калнишевський, І. Глоба та В. Пишмич намагались розв'язати вузол протиріч, що виник внаслідок утворення нових територіальних одиниць на запорозьких землях. У справі 175 (арк. 8–15) міститься прохання Війська Запорозького до Катерини II. Воно складається з 6 пунктів і стосувалось усіх спірних територій [45, арк. 9–14 зв.]. 16 жовтня 1765 р. П. Калнишевський повідомляв, що для вирішення справ чекали на фон-Брандта, виїзд затримувався, бо справи не просувались [45, арк. 162, 164]. Хоча ще у серпні він висловлював сподівання на позитивний розгляд питання. Врешті-решт відомо, що дана депутація не вирішила проблем.

Поки у столиці працювала депутація запорожці вели свою типову боротьбу за колишні території. У жовтні 1764 р. О. Ісаков у листах кошовому скаржився спочатку на запорожців, які наїхали на Лозовату, а потім на Бугогардівського полковника, який завдавав образ Новоросійським мешканцям з реєстром збитків. Кіш 8 листопада 1764 р. був відправлений ордер Бугогардівському полковнику з наказом повернути награвоване [37, арк. 99, 105, 106].

А. Скальковський зазначав, що на кінець 1764 р. обидві сторони «стояли под ружьем»: військовий старшина А. Порохня просив тисячної команди для утримання приорельських земель, в той час як керівництво Української лінії називало його отаманом гайдамаків і загрожувало повестися з його пікетами та роз'їздами, як з розбійними [19, с. 274].

На команду Андрія Порохні, що перебувала на Протовчі переселенці скаржились особливо часто. 27 березня 1765 р. фон Брандт скаржився Головатому на напад Порохні, наводячи при цьому реєстр збитків на суму 1411 крб. [48, арк. 3, 11].

15 січня 1765 р. у донесенні кошовому Бугогардівський полковник Я. Біда повідомляв про сербів Новоросійської губернії, які р.Грузькій у запорозьких землях випасали худобу [43, арк. 183]. 21 січня 1765р. вийшов ордер Коша на донесення Я. Біди з наказом вислати прапорщика, розорити землянку і нікого не впускати у запорозькі землі [43, арк. 184]. 15 лютого 1765 р. у листі О. Ісакову Кіш пропонував звести кількох поселенців на військових землях за межу [43, арк. 116]. 29 червня 1765 р. у донесення П. Румянцеву Кіш скаржився на територіальні

утиски, яких зазнають запорожці від нових поселенців [40, арк. 66, 71–71 зв.]. При цьому запорожці наводили реєстр хуторів, які були розташовані на правому березі р. Орелі на запорозьких землях [43, арк. 144].

Кіш в свою чергу продовжував заохочувати козаків селитися на р. Орелі. Про це, зокрема, йшлося у рапорті Головатому від Самарського підканцеляриста Андрія Коцара від 10 травня 1765 р. та в рапорті Самарського писаря від 10 червня 1765 р. з питання опису обивателів, які поселились на Орелі в запорозьких землях [47, арк. 34, 35]. На вимогу російського уряду Кіш ордером 5 жовтня 1767 р. А. Порохні видав наказ зігнати всіх, хто поселився понад Оріллю. Разом з тим іншими ордером 29 грудня 1767 р. наказувалось заселяти землі з боку Орелі [48, арк. 112–112 зв., 41]. Листування між Кошем і російським урядом проводилось і з приводу Китайгородських мешканців. Так, у 1765 р. в одному з рапортів в Кіш від А. Порохня повідомляв про наявність для китайгородців дозволу на збирання хліба та його відсутність покосі сіна [47, арк. 65–66]. Через, те що багато китайгородців стали мешкати у запорозьких володіннях російським урядом було складено відомість обивателів Китайгородського містечка, які відійшли до запорожців з відомостями недорахованих грошей за період з 16 квітня 1764 по 16 квітня 1765 р. [47, арк. 175–179].

29 жовтня 1767 р. у листі кошовому Ф. Воєйков повідомляв про об'їзд земель та наказував не завдавати кривд мешканцям Новоросійської губернії, зокрема м. Орлику [48, арк. 34]. 20 січня 1768 р. А. Порохня рапортував, що земель, які б належали м. Орлику немає, землі належать Війську і сторонні люди на них не проживають [48, арк. 38–40, 42].

Досить тривалою була суперечка з Єлисаветградським пікінерним полком за спірні землі. Інтенсивне листування проводилось протягом трьох років (1765–1768). 29 лютого 1765 р. у листі з Коша Ф. Воєйкову йшлося про шкоди завдані запорожцям від пікінерів Єлисаветградського полку. Ті надавали відповідні скарги у промеморії від 18 червня 1765 р. [48, арк. 1–2, 10].

31 січня 1768 р. у пропозиції Ф. Воєйкова Новоросійській губернській канцелярії згадувався рапорт П. Калнишевського, в якому зазначалося, що поселенці відомства фортеці св. Єлисавети самовільно селяться хуторами і слободами на землях Війська Запорозького. належало зводити тільки ті слободи, які дійсно розташовувались у запорозьких володіннях [60, с. 12–13].

Слід відзначити, що за указом Катерини II була створена урядова комісія з числа державних керівних осіб (сенаторів П. Паніна, З. Чернишова, О. Вяземського, О. Румянцева, К. Глебова, М. Герандта), яка вивчила «ландкарти» й начебто визначила, що новосербські поселення справді розташовані на запорозьких землях [19, с. 263]. І хоч у своїй грамоті Катерина II не дуже виразно обіцяла запорожцям вирішити справу відповідно до їхнього прохання, проте П. Калнишевський висловлював дуже великі сумніви щодо успіху клопотань запорозьких депутатів. Кошовий він просив, щоб А. Порохня якнайшвидше заселив ці землі зимівниками [19, с. 279].

У 1769 р. був створений Молдавський полк. 10 грудня 1769 р. київський генерал-губернатор Ф. Воєйков, повідомляючи про нього вказував, що б новим поселенцям від Війська Запорозького «помешательства, препятствий и обид чинено не было» [50, арк. 1]. Втім, вже 5 лютого 1770 р. з Коша надіслали рапорт Воєйкову, де зазначалося, що не тільки землі на яких населені молдавськими поселенцями слободи Аврамівка, Бешка, Добрянка та Терновка, але й території до Тясміна є власністю Війська Запорозького [50, арк. 2–3]. Відповідно почалися скарги командира полку Зверева на грабунки з боку запорожців. Кошовий писав, що йому невідомо, хто так вчиняє [50, арк. 4–5].

У 1770 р. постало чергове територіальне утворення – фортеці Нової Української лінії. Через те, що ця укріплена лінія займала й територію Війська Запорозького, Низового то її будівництво викликало обурення козаків. Переговори з новими мешканцями проводив Самарський полковник П. Норов. Він повідомляв про будівництво редутив на землях паланки: у Вовчій, на Самарі, в Барвінковій стінці, в Бику та Бичку. Про ті ж редуті повідомляв полковник Гнат Писанка в рапорті від 21 липня 1770 р. [10, с. 5–6]. 26 липня отаману Дядьківського куреня Логвину Моценському було відправлено ордер, яким наказувалось висилати у Самарські степи

розїзди та забороняти квартирмейстру Нечаєву псувати сінокосні луки та зводити земляні укріплення без дозволу Коша [10, с. 12–14]. 30 липня 1770 р. з Коша П. Норову було надано ордер, в якому повідомлялось про рішення Коша відмовити Донському полковнику Ребрикову у відводі хат та дров для опалення [10, с. 15–16]. Зазначалось, що його команді розташовуватись по Московці та інших місцях не варто, оскільки там знаходиться і фон Берг, а за Самарою ще й запорозька команда на чолі з Гнатом Писанкою.

9 серпня 1770 р. Кіш видав пропозицію отаману Пластунівського куреня Третьяку щодо зведення постів, розставлених у Протовчі осавулом Гадяцького полку Федором Ставицьким. Серед причин зазначались утиски в сінокосах, потрава пасовищ, вирубування родючого дерева та спустошення інших військових угідь. 30 вересня 1773 р. у донесенні В.М. Долгорукову Кіш зазначав, що у серпні головнокомандуючий ніби-то заборонив селитися слободами та хуторами навколо Олександрівської фортеці. Але полковник Фредерздорф у гирлі Сухой Московки та вгору Дніпра заводив хутори, приймаючи туди як запорожців, так і українських мешканців, чим «как запорожских казаков утесняет, так и лесние угодия пустошит» [53, арк. 1–1зв.].

У серпні 1772 р. у листуванні з військовим старшиною А. Лук'яновим Кіш поставив завдання оглянути кордони [59, с. 30–32]. 23 серпня 1773 р. полковник Я. Гармаш рапортував в канцелярію Новоросійської губернії, що запорожці за 1–2 версти від кордонів Єлисаветградської провінції засновували слободи, куди з провінції йшло населення [59, с. 34]. Ця проблема підіймалась і в листі Катерини II до Коша, яке там одержали 2 вересня 1773 р. В одному з пунктів наголошувалось на наїздах запорожців до Єлисаветградської провінції із зазначенням, що вони виводять звідти до своєї території поселення. Підіймалась і проблема суперечок з Слобідською губернією, зокрема з Ізюмською провінцією.

З 1773 р. розпочались суперечки запорожців з мешканцями Ізюмської провінції за північно-східні території. Від останніх виступали великі землевласники. Шиманов відзначав, що ізюмські поміщики прийшли на ці землі, коли їх вже зайняли запорожці і встигли заснувати Барвінкову стінку, хоч колись ця територія належала Слобідському полку [61, с. 618]. Указом же від 20 серпня 1773 р. наказувалось звільнити ізюмські землі, а також повертати людей, худобу та хліб. Шиманов наводить відповідь Коша на цей указ, де вказувалось, що ізюмські землі належать до володіння Війська Запорозького, згадувалось, що Ф. Воєйков, полковник Зверев та інші намагались заселити слободами ці території, а, на думку Коша, вся Єлисаветградська провінція поселена на запорозькій землі [61, с. 623–624]. Полковник Гараджа займав землі, які запорожці вважали своїми. У третьому пункті вказувалось на ті перешкоди, яких зазнавали від запорожців під час будівництва Нової Української лінії [53, арк. 11–13].

З метою розв'язання цієї проблеми до Петербургу у 1773 р. відправилась депутація, яку очолив П. Головатий. Він віз із собою копії документів на землю та скаргу на Новоросійське начальство [54, арк. 7–8, 21–25]. Але прийняття рішення відкладалось до укладання миру 15 липня 1774 р. з канцелярії Новоросійської губернії в Кіш писали, що запорожці в Єлисаветградській провінції «наглости причиняют»: у місцях, які не належать Кошу вїжджають великими командами, на цих землях козаки увозять ліс, поручику Мураченевському завдали збитків на 2 тис. крб. [55, арк. 1–1 зв.]. Цікаво, що в цьому документі згадувалась Макарьєвська паланка, яку наказувалось знести, а козакам відійти за межу.

На початку жовтня 1774 р. до столиці для вирішення територіальних питань вирушила ще одна депутація у складі С. Білого, Л. Мощенського та А. Головатого. У листі 12 липня 1774 р. імператриця дякуючи запорожцям за військові заслуги, дорікала їм за суперечки з прикордонним населенням Новоросійської губернії [56, арк. 4]. 7 травня 1775 р. повідомляли, що їх приймав Вяземський та дорікав за спалення селищ, відігнання худоби, взяття та утримання під караулом пікінерних та інженерних офіцерів.

В цей час не вщухали суперечки і з Військом Донським, де активним був Кальміуському полковнику Велігурі. 22 жовтня 1773 р. донці в промеморії зазначали, що козаки від'їжджати від гирла Кальміусу до Семенівської фортеці, аргументуючи, що ця територія належить запорожцям [52, арк. 4 зв., 10].

На місцевому рівні суперечки йшли з приводу господарських питань. У питаннях щодо забезпечення Старосамарського ретраншементу лісом у 1759 – 1762 рр. брали участь Самарський полковник А. Семенов та капрал Рябкін (1759), С. Кочубей та П. Калнишевський (1762) [26, арк. 111, 136]. У вирішенні проблеми сінокосів на прохання Девієра у 1760 р. був залучений кошовий О. Білицький та полковники чотирьох паланок (Самарської, Кодацької, Кальміуської, Переволоченської [34, арк. 3, 12, 13, 19].

6 червня 1761 р. у листах Г. Федорову секунд-майор Андрій Кокурін просив дозволу заготівлі сіна для коней та волів команд, які розташувались поруч на зимівлю, а Богородицький сотника Журавський просив дозволу команді випасати коней [34, арк. 23, 24]. Такі прохання були традиційними, що ми бачимо і в наступні роки [34, арк. 44, 45–46, 48].

У 1772 р. з російськими командами з приводу заготівлі сіна листувалися суддя Тимофеев та Самарський полковник Г. Писанка [34, арк. 182, 186–187]. І хоч існував ордер Коша про заборону щодо заготівлі сіна команді Старосамарського, але за силою розпоряджень Долгорукова та секунд-майора Резанцова такі місця належало відвести [34, арк. 191–191 зв.]. Таким чином, бачимо, що у питання відведення угідь командам втручалось вище російське командування.

Виконував гетьман урядові постанови щодо втікачів. Так, у листі в Кіш від 22 листопада 1753 р. він наказував висилати переселенців з суміжних полків [4, с. 86–88]. Такі розпорядження повторювались неодноразово. Проте запорожці їх не виконували. До того ж Кіш просив розглянути питання, щоб мешканців, що прийшли в Кодак не виселяли на зимовий період. Хоча де-юре запорожці реагували на накази. В одній з інструкцій І. Чугуєвцю від Коша, був пункт, що містив наказ навесні висилати поселенців з Гетьманщини [4, с. 103–104]. Паланкові полковники не хотіли відправляти втікачів. Так, 26 квітня 1754 р. у рапорті Д. Стефанову Кодацький полковник Бредов просив, щоб українців не висилали до колишніх помешкань [26, арк. 119–119 зв., 122]. 6 грудня 1765 р. Новоросійський губернатор О. Ісаков у листі до П. Головатого оголошував про розшук поселенців Єлисаветградського пікінерського полку. Найбільш часто згадувався І. Величко, табунник пікінера цього полку Леонтія Короткого. Про його розшук Кіш 6 січня 1766 р. видав ордер одразу полковникам п'яти паланок – Кальміуської, Самарської, Кодацької, Інгульської та Бугогардівської [2, с. 237–239, 238].

К. Розумовський брав участь у процесах, які передували митній реформі 1754 р. Коли у 1753 р. постало питання про заснування нових форпостів, яке було тісно пов'язане з торгівлею, то 22 березня 1753 р. вийшов указ щодо розгляду питання стосовно їх спорудження з боку Гарду [62, с. 57–58]. Таких форпостів передбачалось побудувати чотири: в Кам'янці, Орлику, Переволочній й Келеберді. 3 травня 1753 р. К. Розумовський питає думки Миргородського й Полтавського полковників про доцільність закриття російських кордонів з боку Гарду. Полковники С. Остроградський та А. Горленко зазначали на недоцільності споруджувати нові форпости.

Проте указ про скасування внутрішніх митниць не стосувався території Війська Запорозького. Незважаючи на вжиті раніше заходи щодо проходження купців через запорозькі кордони, сама територія Війська продовжувала розглядатись як закордонна. Поставивши митниці на кордоні Запорожжя з іншими суб'єктами імперії, уряд відразу відкинув Січ за межі торговельного поля Росії.

Саме позиція Коша змусила Петербург повернутись до цієї проблеми. До того ж Київська губерньська канцелярія направила такі висновки: якщо і надалі з харчових та питних припасів будуть брати мито, то «не только во оной Сечи, но и в Новой Сербии в тех съестных и питейных припасах недостаток и дороговизна быть может» [1, с. 593].

4 травня 1755 р. запорожці відправили листа І. Костюріну, в якому повідомляли про відправлення до столиці депутатів Д. Стефанова, П. Калнишевського та І. Чугуєвця. Під час роботи депутатів К. Розумовському доручались і довідки щодо митних зборів [62, с. 128]. Вже 22 травня гетьман повідомляв кошовому про розпорядження колеги іноземних справ від 8 квітня 1755 р., яким козаки звільнялись від сплати мита з деяких товарів [1, с. 548–549]. Тривало листування про зловживання митників та повернення незаконно стягнених грошей. 16 липня 1756 р. гетьман повідомляв про резолюцію з приводу депутатського прохання [1, с. 590]. Але, на

місцях продовжувались зловживання митників. Зокрема, у листах від 8 серпня та 11 листопада Г. Федорову з Києва повідомлялось про мито, яке взяли з козака Кліма Злого на Переволоченській та у Кременчуцькій митницях [1, с. 590–594]. Лише 23 березня 1758 р. Г. Федорову повідомлялось про повернення грошей Переволоченською митницею [1, с. 607].

Остаточню врегулювати питання щодо звільнення ряду товарів від мита була покликана депутація 1759 р. Саме на початку цього року – 13 січня – запорозькі депутати з Петербургу писали кошовому про проект Шемякіна, яким передбачалось заборона пропуску з Чорного та Білого морів торговельних суден з винами, бакалією та іншими товарами до Січі. Мотивацією такого рішення було названо відсутність у запорозьких купців належних капіталів для торгівлі. Але самі дії Шемякіна на посаді відкупника не мали успіху і незабаром це рішення було скасовано.

Про перебіг подій від депутатів постійно дізнавався О. Білицький [31, арк.113]. У листі від 20 листопада П. Кирилов після викладення питання про опис територій знову повертався до проблеми мита: «Просили мы в Правительствующем Сенате о пропуске без тарифных пошлин» зброї, одягу взуття та іншого, а з Січі коней, рогатої худоби та хутра, але справу не було вирішено [31, арк.115].

Указом 25 січня 1760 р. задовольнялись головні запорозькі прохання щодо мита [13, с. 405–407]. Але ці положення не завжди виконувались.

Варто відзначити, що К. Розумовський неодноразово звертався з проханням до Коша щодо пропуску через Січ товарів, призначених для нього [42].

Серед питань, що стосуються торговельних відносин Січі та російського уряду слід відзначити заборону останнього торгувати запорожцям за кримські башлики. У листуванні крім К. Розумовського та кошового Г. Федорова брав участь російський консул в Криму О. Нікіфоров, який постійно інформував про позицію кримського хана. Використовуючи ситуацію уряд ухвалив рішення про видачу запорожцям жалування. До того ж саме мідні гроші уряд намагався видати запорожцям у жалування. У вищезгаданому документі повідомлялося, що жалування «ходячою медною монетою» [27, арк. 4]. Тобто, Запорожжя мало стати місцем збуту мідних грошей. 22 жовтня того ж року в указі К. Розумовського кошовому у пункті про жалування є особливий підтекст: «для умножения в Сечи Запорожской российских медных денег» [27, арк. 21].

12 грудня 1763 р. запорожці доносили Київському генерал-губернаторові О. Глебову, що курс башлика знизився втричі [27, арк. 18–19]. З його відповіді 5 січня 1764 р. можна простежити, що у Вольностях на той час накопичились запаси цієї монети. О. Глебов рекомендував домовитись з ханом, щоб той за старою ціною брав башлики за сіль. Про це він писав консулу Нікіфорову з проханням повідомити кримського хана [27, арк. 20].

На регіональному рівні досить значної шкоди зазнала запорозька торгівля від офіцерів Новосіченського ретраншементу. Вони протягом 1757–1760 рр. заважали проведенню торгівлі Запорожжя з Гетьманщиною. 3 червня 1757 р. запорожці повідомляли К. Розумовському, що ватаги, які йшли з Малоросії за рибою та сіллю, висловлювали невдоволення, що офіцери цього ретраншементу «по приходе тех ватаг к Сечи с хлебом и прочими съестными и питейными припасами без всяких купеческих товаров» брали мито по 3-5 коп. з воза, з солі окремо по 5, 10 з порожнього та по 20 з повного від чого дуже потерпали купці [29, арк. 1–3 зв.]. 26 жовтня 1757 р. К. Розумовський писав в Кіш про одержання повідомлення з Січі. Він визнавав необгрунтованість дій як цих офіцерів так і тих, які стояли на Микитинській заставі з ватаг, що йшли до Криму та у зворотньому шляху брали з кожного возу, у тому числі з порожнього по 5 та 10 коп. Через такі дії цих установ ускладнювався транзит солі через Запорожжя та постачання нею Гетьманщини та інших регіонів Російської імперії.

Зазнавали запорожці перешкод у торгівлі і від українських команд. Так, у травні 1762 р. у листі Г. Федорову Кодацький шафар Ф. Голуб скаржився на лівобережних козаків та компанійців, які стягували збори із запорожців, які вертались з Польщі. а 16 травня Кіш доносив про це у Генеральну військову канцелярію [45, арк. 148, 149–150]. 29 вересня 1762 р. у донесення Київському генерал-губернатору О. Глебову Кіш писав про стягнення з козака І. Ільїнського,

який їхав з Польщі у Січ з невідомих причин 2-50 за провезення трьох бочок горілки. У листі кошовому О. Глебова писав, що гроші наказано повернути і про це ордером повідомлено до Київської гарнізонної канцелярії [45, арк. 160, 161].

Запорозькі депутати М. Скапа та А. Головатий відстоювали інтереси Коша і під час роботи Катерининської комісії 1767 р. Лише двічі при обговоренні окремих питань запорозькі депутати захищали прямі інтереси Січі: коли депутат м. Харкова І. Черкес пропонував встановити торгівельний шлях з Кримом, обминаючи Січ та коли депутат від міста Воронежа С. Севастьянов порадив заборонити вивіз солі з Криму [21, с. 362]. Ці дві пропозиції безпосередньо стосувались Січі та її торгівлі, а тому запорозькі депутати виступили із запереченнями та поясненнями. Заперечуючи пропозицію Черкеса, запорожці доводили, що торгувати обминаючи Січ неможливо, бо це неминуче призвело б до сутичок з ногайцями й, крім того, могли бути зайві витрати на перевізників. Пропозиція Севастьянова базувалась на необхідності припинити вивіз до Криму російських срібних грошей. Проблема не нова й вище вже обговорювалась. Через те, що соляний промисел був надто важливий для січової економіки запорожці намагались доводити свою точку зору. Вони зазначали, що Малоросійські жителі одержували сіль через запорозьких козаків, а якщо хтось з них і буває в Криму, то без срібної монети, яку не можна провезти через застави, де російські офіцери проводять догляд. Виступ запорожців мав певний успіх: до другого приєдналися усі депутати Малоросійської губернії; з першим погодились депутати Києва, Чернігова та представники семи українських полків.

У відомстві Київської губернської канцелярії (очолювали М. Леонтєв, І. Костюрін, О. Глебов, Ф. Воєйков) було і забезпечення жалуванням. Це питання було менш стратегічним. Воно детально розглядалось автором [9, с. 143–162]. Можна звернути увагу на те, що у 1755 р. К. Розумовський піклувався про підвищення жалування запорожцям. Але його розмір збільшився лише у 1759 р. У питанні видачі жалування між собою взаємодіяли Кіш, гетьман, Київська губернська та Генеральна військова канцелярії. Вони регулювали питання відшкодування коштів за видачу жалування, прогонні гроші, квартиру у Глухові, а також кошти на харчування та проїзд.

Напружені ситуації виникали в одержанні продовольчого жалування. Особливість полягала в тому, що його видавали з різних магазинів: Новосіченського, Хортицького, Переволоченського, Кременчуцького, Богородичного. Серед тих з ким контактував Кіш зустрічаємо обер-провіантмейстр С. Суворова, шафаря кодацького перевозу Петра Бандуру, капітана Яковлева.

Отже, в 50 – 70-х рр. XVIII ст. на українських землях відбувалася політична та економічна боротьба за розподіл сфер впливу. Основними опонентами виступали російський уряд, гетьман, Запорозький Кіш, київський генерал-губернатор, командири сербських полків та коменданти фортеці св.Єлизавети, полкові та сотенні адміністрації гетьманських полків. Багато в чому визначальною була позиція таких діячів як К. Розумовський, Г. Федоров, М. Леонтєв, І. Глебов, І. Хорват, П. Калнишевський. Вище керівництво намагається діяти у правовому полі, щоправда, не завжди доводячи об'єктивну інформацію до Петербургу. Відзначаються і радикальні діячі (наприклад, А. Порожня), які намагались за допомогою зброї відстояти свої права.

В подальшому автор планує продовжити роботу над вивченням окремих персоналій тієї доби, оскільки той досвід їхньої поведінки залишається актуальним і надалі. Варто враховувати і той факт, що оперативність реагування на події тоді була значно повільнішою. А отже, багато в чому ті рішення, які приймали на місцях, суттєво впливали на політичний та економічний розвиток українських територій.

Список використаних джерел

1. Андриевский А.А. Дела, касающиеся запорожцев (1715–1774) / А.А. Андриевский // Записки Одесского общества любителей истории и древностей (далі – ЗООИД). – 1886. – Т. XIV. – С. 283-719.
2. Архів Коша Нової Запорозької Січі. Корпус документів. – К., 1998. – Т. 1. – 696 с.
3. Архів Коша Нової Запорозької Січі. Корпус документів. – К., 2000. – Т. 2. – 752 с.
4. Архів Коша Нової Запорозької Січі. Корпус документів. – К., 2003. – Т. 3. – 951 с.

5. Архів Коша Нової Запорозької Січі. Корпус документів. – К., 2006. – Т. 4. – 885 с.
6. Загоровский Е.А. Взаимоотношения Запорожья с русской правительственной властью / Е.А. Загоровский // ЗООИД. – 1913. – Т. XXXI. – Отд-е 2. – С. 54-74.
7. Інститут рукопису Національної бібліотеки України ім. В.І. Вернадського, ф. V, спр. 1–103 – 256 арк.
8. Мицик Ю.А. З джерел до історії Кам'янської та Олешківської Січі / Ю.А. Мицик // Південна Україна XVIII–XIX ст. Записки науково-дослідної лабораторії ЗДУ. – Запоріжжя, РА “Тандем-У”, 1995. – Вип. 1. – С. 8–20.
9. Мірущенко О. Економічний розвиток Запорозьких Вольностей періоду Нової Січі / О. Мірущенко. – К., 2015 – 214 с.
10. Новицкий Я.П. Материалы по истории запорожских козаков /Я.П. Новицкий. – Екатеринбург, 1909. – 83 с.
11. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года (1749–1752 годы). – СПб., 1830. – Т. 13. – 957 с.
12. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года (1753–1756 годы). – СПб., 1830. – Т. 14. – 862 с., приложения – 128 с.
13. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года (1757–1760 годы). – СПб., 1830. – Т. 15. – 1050 с.
14. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года (1761–1764 годы). – СПб., 1830. – Т. 16. – 1018 с., приложения – 103 с.
15. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года (1765–1766 годы). – СПб., 1830. – Т. 17. – 1135 с.
16. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года (1767–1769 годы). – СПб., 1830. – Т. 18 – 1033 с., приложения – 6 с.
17. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. – Т. 19 (1770–1774 годы). – СПб., 1830. – 1081 с.
18. Посулько О.М. Історія Нової Сербії та Слов'яносербії / О.М. Посулько . – Запоріжжя: РА “Тандем-У”, 1998. – 78 с.
19. Скальковский А.А. История Новой Сечи или последнего Коша Запорожского / А.А. Скальковский. – Одесса, 1885. – Ч. 2. – 358 с.
20. Слабченко М. Соціально-економічна організація запорозьких Вольностей / М. Слабченко // Праці для виучування західно-руського та українського права. – 1927. – Вип. III. – С. 203–340.
21. Флоровский А.В. Запорожские депутаты в Законодательной комиссии 1767 г. / А.В. Флоровский // ЗООИД. – 1913. – Т. XXXI. – С. 329–377.
22. Центральний державний історичний архів у м. Києві (далі – ЦДІАК України), ф.51, оп.1., спр.1169, 4 арк.
23. ЦДІАК України, ф. 54, оп. 1, спр. 1296, 3 арк.
24. ЦДІАК України, ф. 59, оп. 1 спр. 1377, 66 арк.
25. ЦДІАК України, ф. 59, оп. 1. спр. 3897, 20 арк.
26. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 29, 284 арк.
27. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 32, 34 арк.
28. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 33, 180 арк.
29. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 46, 16 арк.
30. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 53, 115 арк.
31. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 63, 116 арк.
32. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 72, 53 арк.
33. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 98, 228 арк.
34. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 100, 278 арк.
35. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 103, 102 арк.
36. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 107, 29 арк.
37. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 115, 169 арк.

38. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 138, 69 арк.
39. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 141, 62 арк.
40. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 151, 75 арк.
41. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 152, 15 арк.
42. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 157, 108 арк.
43. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 165, 187 арк.
44. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 169, 71 арк.
45. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 175, 294 арк.
46. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 179, 73 арк.
47. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 181, 200 арк.
48. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 207, 176 арк.
49. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 219, 14 арк.
50. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 239, 19 арк.
51. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 265, 58 арк.
52. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 319, 74 арк.
53. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 333, 84 арк.
54. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 334, 64 арк.
55. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 343, 89 арк.
56. ЦДІАК України, ф. 229, оп. 1, спр. 344, 49 арк.
57. ЦДІАК України, КМФ-9, оп. 2, спр. 40.
58. ЦДІАК України, ф. 1407, спр. 33.
59. Швидько Г.К. Документи канцелярії Новоросійської губернії / Г.К. Швидько // Південна Україна XVIII–XIX ст. Записки науково-дослідної лабораторії ЗДУ. – Запоріжжя: РА «Тандем-У», 1998. – Вип. 3. – С. 30–35.
60. Швидько Г.К. Останні спроби запорожців відстояти свої вольності / Г.К. Швидько // Південна Україна XVIII–XIX ст. Записки науково-дослідної лабораторії ЗДУ. – Запоріжжя: РА «Тандем-У», 1996. – Вип. 2. – С. 12–18.
61. Шиманов А. Посмертная поземельная борьба Запорожья / А. Шиманов // Киевская старина. – 1885. – декабрь. – С. 609–636.
62. Эварницкий Д.И. Сборник материалов по истории запорожских козаков / Д.И. Эварницкий. – Спб., 1888. – 248 с.

References

1. Andryevskij A.A. Dela, kasajushhjesja zaporozhcev (1715–1774) / A.A. Andryevskij // Zapysky Odesskogho obshhestva ljubytelej ystoryu y drevnostej (dali – ZOOYD). – 1886. – Т. KhIV. – S. 283-719.
2. Arkhiv Kosha Novoji Zaporozjkoji Sichi. Korpus dokumentiv. – K., 1998. – Т. 1. – 696 s.
3. Arkhiv Kosha Novoji Zaporozjkoji Sichi. Korpus dokumentiv. – K., 2000. – Т. 2. – 752 s.
4. Arkhiv Kosha Novoji Zaporozjkoji Sichi. Korpus dokumentiv. – K., 2003. – Т. 3. – 951 s.
5. Arkhiv Kosha Novoji Zaporozjkoji Sichi. Korpus dokumentiv. – K., 2006. – Т. 4. – 885 s.
6. Zaghorovskij E.A. Vzaymootnoshenija Zaporozhjjja s ruskoj pravyteljstvennoj vlastiju / E.A. Zaghorovskij // ZOOYD. – 1913. – Т. XXXI. – Otd-e 2. – S. 54-74.
7. Instytut rukopysu Nacionaljnoji biblioteki Ukrajinu im. V.I. Vernadsjkogho, f. V, spr. 1–103 – 256 ark.
8. Mycyk Ju.A. Z dzherel do istoriji Kam'jansjkoji ta Oleshkivsjkoji Sichi / Ju.A. Mycyk // Pivdenna Ukrajinu XVIII–XIX st. Zapysky naukovo-doslidnoji laboratoriji ZDU. – Zaporizhzhja, RA “Tandem-U”, 1995. – Vyp. 1. – S. 8–20.
9. Mirushhenko O. Ekonomichnyj rozvytok Zaporozjkykh Voljnosteji periodu Novoji Sichi / O. Mirushhenko. – K., 2015 – 214 s.
10. Novyckij Ja.P. Materyaly po ystoryu zaporozhshkykh kozakov /Ja.P. Novyckij. – Ekaterynoslav, 1909. – 83 s.

11. Polnoe sobranje zakonov Rossyjskoj ymperyy s 1649 ghoda (1749–1752 ghody). – SPb., 1830. – T. 13. – 957 s.
12. Polnoe sobranje zakonov Rossyjskoj ymperyy s 1649 ghoda (1753–1756 ghody). – SPb., 1830. – T. 14. – 862 s., prylozhenyja – 128 s.
13. Polnoe sobranje zakonov Rossyjskoj ymperyy s 1649 ghoda (1757–1760 ghody). – SPb., 1830. – T. 15. – 1050 s.
14. Polnoe sobranje zakonov Rossyjskoj ymperyy s 1649 ghoda (1761–1764 ghody). – SPb., 1830. – T. 16. – 1018 s., prylozhenyja – 103 s.
15. Polnoe sobranje zakonov Rossyjskoj ymperyy s 1649 ghoda (1765–1766 ghody). – SPb., 1830. – T. 17. – 1135 s.
16. Polnoe sobranje zakonov Rossyjskoj ymperyy s 1649 ghoda (1767–1769 ghody). – SPb., 1830. – T. 18 – 1033 s., prylozhenyja – 6 s.
17. Polnoe sobranje zakonov Rossyjskoj ymperyy s 1649 ghoda. – T. 19 (1770–1774 ghody). – SPb., 1830. – 1081 s.
18. Posunjko O.M. Istorija Novoji Serbiji ta Slov'janoserbiji / O.M. Posunjko . – Zaporizhzhja: RA “Tandem-U”, 1998. – 78 s.
19. Skaljkovskij A.A. Ystoryja Novoj Sechy yly poslednegho Kosha Zaporozhskogho / A.A. Skaljkovskij. – Odessa, 1885. – Ch. 2. – 358 s.
20. Slabchenko M. Socialjno-ekonomichna orghanizacija zaporozjkykh Voljnostej / M. Slabchenko // Praci dlja vyuchuvannja zakhidno-rusjckogho ta ukrajinsjckogho prava. – 1927. – Vyp. III. – S. 203–340.
21. Florovskij A.V. Zaporozhskye deputaty v Zakonodatel'noj komys'sy 1767 gh. / A.V. Florovskij // ZOOYD. – 1913. – T.XXXI. – S. 329–377.
22. Centralnij derzhavnyj istorychnyj arkhiv u m. Kyjevi (dali – CDIAK Ukrainy), f.51, op.1, spr.1169, 4 ark.
23. CDIAK Ukrainy, f. 54, op. 1, spr. 1296, 3 ark.
24. CDIAK Ukrainy, f. 59, op. 1 spr. 1377, 66 ark.
25. CDIAK Ukrainy, f. 59, op. 1. spr. 3897, 20 ark.
26. CDIAK Ukrainy, f. 229, op. 1, spr. 29, 284 ark.
27. CDIAK Ukrainy, f. 229, op. 1, spr. 32, 34 ark.
28. CDIAK Ukrainy, f. 229, op. 1, spr. 33, 180 ark.
29. CDIAK Ukrainy, f. 229, op. 1, spr. 46, 16 ark.
30. CDIAK Ukrainy, f. 229, op. 1, spr. 53, 115 ark.
31. CDIAK Ukrainy, f. 229, op. 1, spr. 63, 116 ark.
32. CDIAK Ukrainy, f. 229, op. 1, spr. 72, 53 ark.
33. CDIAK Ukrainy, f. 229, op. 1, spr. 98, 228 ark.
34. CDIAK Ukrainy, f. 229, op. 1, spr. 100, 278 ark.
35. CDIAK Ukrainy, f. 229, op. 1, spr. 103, 102 ark.
36. CDIAK Ukrainy, f. 229, op. 1, spr. 107, 29 ark.
37. CDIAK Ukrainy, f. 229, op. 1, spr. 115, 169 ark.
38. CDIAK Ukrainy, f. 229, op. 1, spr. 138, 69 ark.
39. CDIAK Ukrainy, f. 229, op. 1, spr. 141, 62 ark.
40. CDIAK Ukrainy, f. 229, op. 1, spr. 151, 75 ark.
41. CDIAK Ukrainy, f. 229, op. 1, spr. 152, 15 ark.
42. CDIAK Ukrainy, f. 229, op. 1, spr. 157, 108 ark.
43. CDIAK Ukrainy, f. 229, op. 1, spr. 165, 187 ark.
44. CDIAK Ukrainy, f. 229, op. 1, spr. 169, 71 ark.
45. CDIAK Ukrainy, f. 229, op. 1, spr. 175, 294 ark.
46. CDIAK Ukrainy, f. 229, op.1, spr. 179, 73 ark.
47. CDIAK Ukrainy, f. 229, op.1, spr. 181, 200 ark.
48. CDIAK Ukrainy, f. 229, op.1, spr. 207, 176 ark.
49. CDIAK Ukrainy, f. 229, op.1, spr. 219, 14 ark.

50. CDIAK Ukrajiny, f. 229, op.1, spr. 239, 19 ark.
51. CDIAK Ukrajiny, f. 229, op.1, spr. 265, 58 ark.
52. CDIAK Ukrajiny, f. 229, op.1, spr. 319, 74 ark.
53. CDIAK Ukrajiny, f. 229, op.1, spr. 333, 84 ark.
54. CDIAK Ukrajiny, f. 229, op.1, spr. 334, 64 ark.
55. CDIAK Ukrajiny, f. 229, op.1, spr. 343, 89 ark.
56. CDIAK Ukrajiny, f. 229, op.1, spr. 344, 49 ark.
57. CDIAK Ukrajiny, KMF-9, op. 2, spr. 40.
58. CDIAK Ukrajiny, f. 1407, spr. 33.
59. Shvydjko Gh.K. Dokumenty kanceljarii Novorosijskoji ghuberniji / Gh.K. Shvydjko // Pivdenna Ukrajina XVIII–XIX st. Zapysky naukovo-doslidnoji laboratoriji ZDU. – Zaporizhzhja: RA «Tandem-U», 1998. – Vyp.3. – S. 30–35.
60. Shvydjko Gh.K. Ostanni sprobny zaporozhcziv vidstojaty svoji voljnosti / Gh.K. Shvydjko // Pivdenna Ukrajina XVIII–XIX st. Zapysky naukovo-doslidnoji laboratoriji ZDU. – Zaporizhzhja: RA «Tandem-U», 1996. – Vyp. 2. – S. 12–18.
61. Shymanov A. Posmertnaja pozemel'naja borjba Zaporozhzhja / A. Shymanov // Kyevskaja staryna. – 1885. – dekabrij. – S. 609–636.
62. Jevarnyckyj D.Y. Sbornyk materyalov po ystoryu zaporozhskykh kozakov / D.Y. Jevarnyckyj. – Spb., 1888. – 248 s.

УДК 27-9 (4777.51) «654»

Тарасенко О.Ф.

*кандидат історичних наук,
доцент кафедри всесвітньої історії,
Чернігівський національний педагогічний
університет імені Т.Г. Шевченка
(Україна, Чернігів), Simon67@ukr.net*

СКЛАД ТА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЧЕРНІГІВСЬКОЇ ЄПАРХІЇ В XIX – НА ПОЧАТКУ XX ст.

У статті аналізується історія створення, формування, склад та система управління Чернігівської єпархії у XIX ст. Чернігівська єпархія – одна із найдавніших церковних структур в Україні. На зламі XVIII – XIX ст. відбулися кардинальні зміни. Церква втратила економічну незалежність. Держава забрала церковні землі та угіддя. Більшість монастирів закрили. Змінилися кордони Чернігівської єпархії, склад, система управління. Церква стала повністю інтегрованою до системи державного управління. Вона почала виконувати адміністративні функції, забезпечувати виконання державної політики. Змінилася кадрова церковна політика. У XIX ст. відбулося ще кілька церковних реформ. Вони були ініційовані державним урядом. Реформи мали поліпшити систему церковного управління, матеріальне становище духовенства, якість церковної освіти, моральне становище населення. Очевидно, реформи не мали вирішального результату. Більшість застарілих проблем у Церкві лишилися не вирішеними до початку XX ст. На прикладі Чернігівської єпархії автор досліджує історію та особливості цього процесу. Аналізуються ефективність функціонування управлінських структур. Розглядається взаємодія єпархіальних структур з цивільними адміністраціями. Визначається місце єпархіальних органів управління в системі губернських структур.

Ключові слова: Церква, Чернігівська єпархія, Чернігівська губернія, система управління, адміністрація, консисторія, духовні правління, парафія.

Tarasenko A.F.

Candidate of Historical Sciences,
Associate Professor of the Department of world history,
Chernihiv National Pedagogical University named
after T.G. Shevchenko(Ukraine, Chernihiv),
simon67@ukr.net

**Composition and management system of the Chernihiv diocese
in XIX – beginning of XX century**

The article is sanctified to the analysis of creation, forming of composition and control system of the Chernihiv diocese in XIX century. The Chernihiv diocese is one of elders of church structures on Ukraine. On the break of XVIII – XIX of century happened cardinal changes. A church lost economic independence. The state of visor is church earth and lands. Most monasteries closed. The borders of the Chernihiv diocese, composition, control system changed. A church appeared fully integrated in the system of state administration. She began to carry out administrative functions, provide execution of public policy. Skilled church politics changed. A few church reforms passed in XIX of century. They were initiated by a government. Reforms had to improve the system of church management, material position of clergy, quality of church education, morale of population. Reforms did not bring the expected result. Most inveterate problems in Church remained not decided to beginning of XX of century. On the example of the Chernihiv diocese an author investigates history and features of this process. An author analyses efficiency of functioning of administrative structures. Investigates cooperation of diocese structures is examined with civil administrations. The location of diocese organs of management is determined in the system of province structures.

Key words: Church, Chernihiv diocese, Chernihiv province, control system, administration, consistory, spiritual rules, parish.

Тарасенко А.Ф.

кандидат исторических наук,
доцент кафедры всемирной истории,
Черниговский национальный педагогический
университет имени Т.Г. Шевченко
(Украина, Чернигов), simon67@ukr.net

**Состав и система управления Черниговской епархии
в XIX – начале XX в.**

В статье анализируется история создания, формирования, состав и система управления Черниговской епархии в XIX в. Черниговская епархия является одной из старейших церковных структур на Украине. На переломе XVIII – XIX в. произошли кардинальные изменения. Церковь утратила экономическую независимость. Государство забрала церковные земли и угодья. Большинство монастырей закрыли. Изменились границы Черниговской епархии, состав, система управления. Церковь оказалась полностью интегрированной в систему государственного управления. Она стала исполнять административные функции, обеспечивать исполнение государственной политики. Кадровая церковная политика изменилась. В XIX в. прошло еще несколько церковных реформ. Они были иницированы правительством. Реформы должны были улучшить систему церковного управления, материальное положение духовенства, качество церковного образования, моральное состояние населения. Реформы не принесли ожидаемого результата. Большинство старых проблем в Церкви остались нерешенными до начала XX в. На примере Черниговской епархии автор исследует историю и особенности этого процесса. Анализируется эффективность функционирования управленческих структур. Исследуется взаимодействие епархиальных структур с гражданскими администрациями. Определяется место епархиальных органов управления в системе губернских структур.

Ключевые слова: Церковь, Черниговская епархия, Черниговская губерния, система управления, администрация, консистория, духовные управления, приход.

Протягом XVIII ст. православна Церква в Україні крок за кроком втрачала свою українську ідентичність, дедалі більше підпадала під щільний контроль Св. Синоду та зрештою опинилася в заручниках держави – Російської імперії. Сприйняття Церкви, як природного складника в системі державного управління, вкоренилося не лише в головах представників владних кіл, але й серед «освіченого суспільства». Процес одержавлення Церкви добігав логічного завершення, і в XIX ст. був закріплений на законодавчому рівні. В подальшому статус Церкви, як державної інституції, регулярно критикували звідусіль. Навіть духовенство нерідко публічно наголошувало на неприродності тісного союзу з державою, та все ж таки не бачило виходу із порочного кола, бо з одної сторони залежало від державних субсидій, з іншої – від пастви, тобто від багатомільйонного народу. Імперська влада не бажала втрачати чи бодай послаблювати контроль над доволі не дорогим державним механізмом, а Церква все сподівалася на милість влади. Вони обоє неухильно втрачали авторитет серед народу. Зрештою, управлінські помилки, хибні рішення, зроблені десь на рубежі XVII – XVIII ст. і потім знов і знов повторювані, у XX ст. обернулися трагедією і для держави, і для Церкви.

За такого історичного розвитку аналіз становища та функціонування церковних структур у XIX – на початку XX ст. нам видається досить актуальним науковим завданням. Тим більше цікаво це зробити на регіональному чи то пак єпархіальному рівні, застосувавши при цьому методи мікроісторичного дослідження, адже при всій регіональній особливості, в єпархіальному житті, як у краплі води, відображалися загально-церковні процеси та проблеми. Чернігівська єпархія досі не має всебічної, наукової історії XIX ст., що також свідчить про актуальність нашого дослідження.

Метою нашої розвідки є з'ясування особливостей формування та функціонування структур Чернігівської єпархії, її системи управління впродовж XIX ст. і до початку XX ст., місце регіональних єпархіальних структур у системі губерньського управління.

Утворення Чернігівської єпархії безпосередньо пов'язано з губерньською реформою початку XIX ст. 27 лютого 1802 р. з'явився сенатський наказ «по Высочайше утвержденному докладу (28 січня) об учреждении губерний Малороссийских: Черниговской и Полтавской, и Белорусских: Могилевской и Витебской» [10]. У Чернігівській і Полтавській губерніях утворювалося по 12 повітів. Саме у Чернігівській губернії: Чернігівський, Козелецький, Ніжинський, Конотопський, Глухівський, Новгород-Сіверський, Сосницький, Стародубський, Мглинський і три новостворених – Городницький, Новоміський, Борзенський. Цей наказ був спрямований до Св. Синоду, аби відповідні зміни були запроваджені також в єпархіальних структурах [23, арк. 1–2]. За задумом адміністративно-територіальної реформи кордони єпархій (принаймні європейської частини Російської імперії) мали збігатися з кордонами губерній.

Таким чином, Малоросійська Чернігівська губернія обіймала території історичної Чернігово-Сіверщини і поділилася на 15 повітів: Чернігівський, Козелецький, Остерський, Городницький, Сосницький, Новоміський, Суразький, Мглинський, Стародубський, Новгород-Сіверський, Глуховський, Кролевецький, Конотопський, Борзенський, Ніжинський. Згодом повітовий центр з Нового міста перенесли в Новозибків і перейменували повіт. Відповідно до штатів населеним пунктам, у Чернігівській губернії знаходилося штатних 15 міст і три позаштатні – Березна, Короп, Погар. Крім того, 33 містечка, 781 село, 922 деревні, 748 хуторів, 15 посадів і 1 слобода [7, с. 187]. Відповідно в таких межах існувала й Чернігівська єпархія.

У 1859 р. Чернігівська губернія налічувала 1 462 500 душ (709 268 чол. і 752 232 жін.). Згідно з першим загальним переписом 1897 р. Російської імперії населення Чернігівської губернії складалося з 2 297 854 душі (1 118 696 чол. і 1 179 158 жін.), але постійно проживало більше, приблизно на 19 тис. [8, с. VIII].

Подібний адміністративно-територіальний устрій Чернігівської губернії проіснував до 1920-х рр., хоча у 1860-х рр. Київський губернатор П. Гессен у записці до міністра внутрішніх справ П.О. Валуєва пропонував сусідні повіти Чернігівської та Полтавської губерній передати Київській губернії аби зменшити там питому чисельність польського населення [30, с. 160].

Перший у XIX ст. правлячий архієрей Віктор (Садковський) продовжував титулуватися архієпископом Малоросійським і Чернігівським. У 1803 р. він помер. Лише після його смерті новопризначений на чернігівську архієрейську кафедри Михайло (Десницький) почав іменуватися єпископом/архієпископом Чернігівським і Ніжинським. Наступники носили такий самий титул.

Щодо церковної статистики за цей період, то вона виглядала наступним чином. На початку XIX ст. у Чернігівській єпархії знаходилося 13 штатних православних монастирів і 4 позаштатні, 11 старообрядницьких монастирів, діяло 109 кам'яних церков і 899 – дерев'яних, 28 каплиць. Налічувалося 5 295 священно-і-церковнослужителів, 278 ченців і 506 черниць [7, с. 187–188].

Станом на 1824 р. у Чернігівській єпархії знаходилося 1024 церков разом з єдиновірними, де служило 13 протоієреїв, 1153 ієреїв, 375 дияконів, 1153 дячки, 1153 паламарі [2, арк. 61 зв. – 62]. У 1847 р. Чернігівська духовна консисторія подала чернігівському губернатору П.І. Гессе таку статистику: в єпархії діяло 2144 священнослужителя, їхні сім'ї (разом з сиротами) налічували 3430 душ; в єпархії знаходилося 238 кам'яних і 856 дерев'яних церков, 14 монастирів (разом з Архієрейським Домом), в яких проживало 130 ченців і 71 чорниця, і в єпархії не було жодної каплиці [3, арк. 32].

У 1914 р. Чернігівська єпархія мала: церков – 1345, каплиць і молитовних будинків (православних) – 105, білого духовенства: протоієреїв – 86, священників – 1056, дияконів – 306, псаломщиків – 1062, монастирів – 15, кількість монахів і послушників – 440/294, православне населення – 2444244.

Для порівняння в таблиці наведено дані з інших «українських» єпархій [1]:

Таблиця 1.

Єпархії	церкви	каплиці	протоієр.	ієреї	диякони	псалом.	монаст.	ченці послуш.	правос. насел.
Київська	1638	119	116	1398	296	1235	20	1149/1385	3339978
Полтавська	1311	33	73	1283	262	1416	7	555/540	2760642
Харківська	978	77	54	990	485	986	13	848/713	2768861
Подільська	1735	94	110	1442	223	1375	11	248/687	2560422

З «російських» єпархій, підходящих для порівняння з Чернігівською, за територією та православним населенням ситуація проілюстрована в наступній таблиці:

Таблиця 2.

Єпархії	церкви	каплиці	протоієр.	ієреї	диякони	псалом.	монаст.	ченці послуш.	правос. насел.
Воронезька	1120	58	46	1223	274	1234	18	993/962	2995542
Курська	1186	18	69	1203	483	1247	14	905/2604	2421692
Саратовська	971	93	53	928	264	902	15	604/2381	2267797
Московська	1652	513	157	1499	792	1736	58	1875/898	1639186
Петроградська	784	1638	272	499	379	636	14	359/442	1057846

Церковним чи духовним відомством єпархії управляло кілька щаблів адміністрацією. Архієрей очолював єпархію і відповідно відповідав за все, що в ній відбувалося. Поряд з ним головною адміністративною структурою єпархії була консисторія. Номінально вона перебувала у безпосередньому підпорядкуванні архієрея, але по-суті в значній мірі була незалежною від нього. Очільник консисторії – секретар (світська особа) – призначався та звільнявся виключно обер-прокурором Св. Синоду. Він фактично був «його оком» у єпархії. Не випадково, що секретар духовної консисторії у важливих справах негайно і на пряму доповідав обер-прокурору Св. Синоду. Секретар керував канцелярією консисторії, яка складалася з цивільних осіб. Рішення з різноманітних єпархіальних справ ухвалювалися присутством консисторії (4 – 8 духовних осіб) і затверджувалися архієреєм. Чернігівська консисторія (до 1832 р. іменувалася дикастерією) на початку XIX ст. мала ряд організаційних та функціональних недоліків. Завдяки зусиллям єпископа Михайла (Десницького) ці недоліки зрештою було усунуто. Загалом консисторія в системі церковного управління замислювалася як допоміжний колегіальний для здійснення духовно-церковного суду. На початку XIX ст. не існувало спеціального закону для організації роботи консисторії. Статут духовних консисторій був прийнятий лише у 1841 р. [12]

і доповнений у 1883 р. [13], що регулював не лише роботу цього органу, а взагалі все єпархіальне життя. Діяльність Чернігівської духовної консисторії досить детально досліджена в фаховій літературі [27].

Наступною ланкою в управлінні єпархією були духовні правління. Після утворення Чернігівської губернії єпархіальне начальство – правлячий архієрей та духовна дикастерія – заходила створенням відповідних підлеглих структур, насамперед, духовних правлінь. Ці заходи були спрямовані на виконання законодавства. Бо наказ Св. Синоду ще від 31 березня 1785 р. зобов'язував архієреїв Малоросійських єпархій привести тутешні церковні структури до ладу, а саме духовне правління мало діяти в одному повіті (одна територіальна одиниця – одна управлінська установа) та її компетенція мала поширюватися на територію відповідного повіту.

Архієпископ Віктор (Садковський) не гаючи часу наказав створити духовні правління новостворених повітах Чернігівської губернії. Вони були створені та розпочали роботу. Однак, фінансування з казенної палати не надходило. Звернення із запитанням не принесло позитивного результату: міністерство фінансів не передбачало такої статті витрат. Тоді владика звернувся із запитом до Св. Синоду, зауважуючи зокрема те, що наразі Чернігівська єпархія немає власних фінансів для діяльності новостворених духовних правлінь [25, 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. Св. Синод наказав: «Вновь открытые в городах Городне, Борзне и Новом месте духовные правления уничтожить, а оставит 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» [5, арк. 1–2].

30 травня 1803 р. Сенат прийняв рішення про відновлення повітових міст у Чернігівській губернії: Остра, Кролевця і Суражу [24, арк. 1 – 1 зв.]. 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 Острее, 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 остаются присоединить целостно к смежным поветам, а именно: Остерский к Козелецкому, Городницкий к Сосницкому, Новоместский к Стародубскому, Суражский к Мглинскому, Борзенский к Нежинскому, Кролевецкий 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» [24, арк. 3].

У 1814 р. Чернігівська єпархія налічувала вісім духовних правлінь: Глухівське, Городнянське, Козелецьке, Конотопське, Мглинське, Ніженське, Новгород-Сіверське, Сосницьке [6, арк. 4–11]. Але в кількох повітових містах не було належного приміщення для правління. 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 [14] і 2 483 руб. 35 коп. на подібний будинок у м. Сосниці [15]. Наступного року владика просив у Св. Синоду гроші на «устроение в г. Стародубе дома духовного правления» [16]. Чернігівський архієпископ Павло (Підлипський) у 1839 р. просив гроші на будівництво приміщення Ніжинського духовного правління. Ділянку землі для будівництва виділив титулярний радник Сицький [19, арк. 1–16]. Натомість Св. Синод видав розпорядження про

тимчасове припинення діяльності правління [18]. Того ж року через брак коштів він вимушений був порушити питання про закриття також Сосницького і Конотопського духовних правлінь [17]. У 1843 р. Ніжинське духовне правління було закрито [20]. Через деякий час було закрито й Мглинське духовне управління, а 1857 р. будинок правління виставили на продаж [21]. Така лишень доля спіткала 1860 р. і будинок ліквідованого Глухівського духовного правління [22]. У другій половині XIX ст. усі духовні правління були поступово ліквідовані, а їхні функції передані благочинним.

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 структури. Час від часу відбувалися церковно-епархіальні 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 склалися з присутствія та канцелярських службовців. До складу присутствія обиралося один протоієрей і два ієрея. За указом 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: вищій, середній та нижчий. До вищого розряду належали канцеляристи, які за посадами іменувалися повітчики або столоначальники, а також архієрейський письмоводитель. До середнього розряду належали підканцеляристи, помічники повітчиків, а також казначей та архіваріус. Нижчий розряд складався з копіїстів чи писців.

Канцеляристи вищого розряду отримували лише оклад, середнього і нижчого – оклад, пайок і одягу. Сума окладу, пайка і одяжі 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 одяжі. На нашу думку, важливим для матеріального забезпечення служителів консисторії та духовних правлінь було прикінцеве положення указу: «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» [9, с. 215–217].

16 січня наступного 1828 р. імператорським указом міністру фінансів подвоювалися оклади консисторіям (дикастеріям) і духовним правлінням. На кожне духовне правління виділялося 120 руб., тобто ця сума подвоювалася. У Чернігівській єпархії на той час налічувалося 8 духовних правлінь. Для порівняння: у Київській єпархії знаходилося 11 духовних правлінь, у Полтавській – 10, Слобідсько-Українській – 7, Катеринославській – 7, Таврійській – 2, Херсонській – 4, Подільській – 11, Волинській – 11. У російських єпархіях часто-густо знаходилося менше середньої кількості духовних правлінь українських єпархій [9, 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 листопада 1829 р. Згідно з ними в кожному духовному правлінні працювали секретар, один канцелярський службовець середнього окладу, один – нижчого і 2 сторожі [9, с. 380–383].

У 1835 р. внаслідок додаткового фінансування Св. Синоду виділили 200 000 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 [9, с. 851–854].

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.

Нижчим рівнем єпархіального управління було благочиння або благочинний округ. Як структура, благочинні округи з'явилися на теренах України ще в останній чверті XVIII ст. Вони являли собою аналог католицьких деканатів і об'єднували зазвичай 8 – 15 парафій. Благочинний обирався на зібранні духовенства благочинного округу і затверджувався архієреєм. У другій половині процедура дещо змінилася: духовенство обирало двох кандидатів, одного з яких затверджував архієрей. У різних повітах знаходилася різна кількість благочинній. Після формування кордонів єпархії та реформ у системі управління 1813 р., у Чернігівській єпархії благочиння по повітах розподілялися так: найбільше 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. У другій половині XIX ст. в Чернігівській єпархії налічувалося 49 благочинних округів.

Статут духовних консисторій визначив коло обов'язків благочинних. Після ліквідації духовних правлінь, їхні обов'язки перейшли до благочинній. Найскладніше було виконувати паперову роботу. Так, кожного року гальмувалися подання благочинними відомостей про церкви і священнослужителів. На початку 1862 р. чернігівське єпархіальне начальство вкотре суворо нагадувало, що відомості треба надсилати до консисторії неодмінно не пізніше 25 січня [28, с. 4]. Звичайно, безпосередній нагляд за церквами і притчами від благочинних вимагав певних фізичних і матеріальних витрат. Приводів, коли благочинному слід було екстрено відбути в котрись парафію для розслідування протиправного випадку, завжди вистачало. За статутом духовних консисторій, якщо у благочинного в підпорядкуванні знаходилося понад 15 парафій на значній відстані, «то ему может придан быть помощник» [12, стаття 68; 13, стаття 65]. В єпархії існувала посада і благочинного монастирів, на яку обирався один з настоятелів.

Благочинні регулярно готували відомості про своє благочиння: вакансії, клірові відомості, в тому числі 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 дізнавалися вище керівництво єпархії, робилися зауваження. Деякі справи про недбалість благочинних доходили до Св. Синоду. Одна така справа безпосередньо стосувалася Чернігівської єпархії та зажила «Высочайшего повеления» Св. Синоду посилити контроль за поведінкою священнослужителів. Так, у 1826 р. священник Покровської церкви с. Великої Весі Лука Шумський під час церковної служби впав у вівтарі й помер. Керівництво ініціювало дослідження цього не буденного інциденту. Виявилось, що померлий тривалий час пиячив і власне помер у церкві в нетверезому стані. Єпископ Лаврентій (Бакшевський) доповів Св. Синоду і інформація дійшла до імператора, який обурився таким випадком, про що було викладено в указі від 27 лютого 1827 р.: «обратитъ 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» [9, с. 238–239]. Тому Синод наказував: «Архиереям в благочинные для надзора за исправностью и поведением священно-и церковнослужителей избираемы были с особенным тщанием люди примерного поведения, чтобы определенные в сию должность, но оказавшиеся малоспособные к ней, были увольняемы и заменяемы способнейшие, а те, кои замечены будут в неверности надзора или злоупотреблениях, отрешаемы были от благочиннической должности и подвергаемы ответственности по мере вины». 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.

У другій половині XIX ст., коли з'явився інститут загально-єпархіального з'їзду депутатів духовенства, благочинний округ став виборчою округною дільницею. Правило існувало таке: від одного благочиння один депутат. З пропозицією єпископа Веніаміна (Биковського) Чернігівській духовній консисторії 1888 р. вирішили обирати на з'їзд 30 священнослужителів, тобто по 2 від кожного повіту. Тобто обирати тепер депутатів мали від двох-трьох благочинній. Вибори мали проходити в благочинних округах і в повітових містах. Якщо в повітовому місті не було благочиння, то слід було проводити вибори у найближчому до міста благочинні. Під час виборів слід було проявляти уважність і пильність, аби «в депутаты были избираемы священнослужители 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 виборчі листи одразу передавалися на затвердження вікарному єпископу. Вибори мали відбуватися щочотири роки [29, с. 677–679].

У першій половині XIX ст. Чернігівська єпархія зберігала інститут духовних намісництв, що сформувався у попередню епоху. В межах різних благочинній 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 черную скуфью» [4, арк. 1]. Рапорт підписаний як годиться трьома членами Ніжинського духовного правління – ніжинським прот. Павлом Волинським, прот. Євфимієм Бордоносом і Дмитром Ильченком, 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 у Чернігівській єпархії, поставив хрест на існуванні священно-намісників. У 1834 р. Св. Синод розглядав «доношение» колишнього Чернігівського архієпископа Лаврентія (Бакшевського), подане ним ще у 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 свячено-намісника Ісаакія Черняхівського за дев'ятирічну службу в училищі. Але з'ясувалося, що Черняхівський з 1824 р. був членом присутствія у духовному правлінні і в 1826 р. за це архієпископ Лаврентій вже нагородив його набедреником з правом 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. Нечаєв запросив Полтавського і Чернігівського архієреїв повідомити, коли в тих єпархія 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 священників 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 большей 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 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 десятона начальников, 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 звание сего никому не приписывать и в представлениях Святейшему Синоду оно не показывать, заслуживающих же отличия священников награждать набедренником или, в случае важнейших заслуг и долговременной службы, саном протоиерея» [9, с. 751–753]. Так закінчив своє існування інститут священно-намісників.

Таким чином, розглянувши дану проблему можна зробити такий висновок: у XIX ст. Чернігівська єпархія не вирізнялася, ані багатством, ані престижем, хоча за штатним розписом Архієрейським домам, затвердженим у 1799 р., вона належала до другокласних єпархій. Першокласними вважалися лише Київська, Московська, Петербурзька, Нижегородська єпархії, одинадцять єпархій отримали штат 2 класу, решта єпархій в Російській імперії належала до 3 класу. Класи єпархій існували з 1764 р. по 1867 р. Нові церковні штати, що вступили в дію 1 січня 1868 р. не передбачали поділ єпархій на штати [11, с. 458]. Однак, негласний «рейтинг» архієрейських кафедр в середовищі вищого духовенства продовжував існувати. Очевидно, визначальними для формування цього «рейтингу» (крім чотирьох столичних кафедр) були: фінансовий потенціал єпархії, віддаленість від політичного центру імперії та ментальна характеристика людності регіону (національний склад, питома вага неправославного населення тощо). У кадрових призначеннях Св. Синод, обер-прокурори Св. Синоду та імператори враховували неофіційний «рейтинг» архієрейських кафедр. Чернігівська кафедра хоч і не пасла задніх, але й престижною серед вищого духовенства не вважалася. Після запровадження повсюдно інституту вікарних єпископів (помічників правлячих архієреїв) Чернігівська єпархія часто ставала кар'єрним трампліном для багатьох відомих у майбутньому архієреїв [26].

Крім архієрея, єпархія знаходилася під управлінням консисторії, що мала доволі широкі повноваження, особливо в особі її секретаря, який безпосередньо був «людиною» обер-прокурора Св. Синоду. Чернігівська духовна консисторія, попри свої особливості, проіснувала, як і інші консисторії, до кінця імперського періоду. Наступна ланка єпархіального управління – духовні правління – існували коротший термін, до другої половини XIX ст. Головною причиною ліквідації була нестача коштів на утримання. Держава відмовлялася від фінансування, давала право єпархіям утримувати правління за власний кошт, але коштів, звісно, не було. Натомість, благочиння чи благочинні округи виявилися більш живучими. Благочинні й виконували нижчі функції єпархіального управління, виносячи на своїх плечах основний, буденний, марудний управлінський тягар, як і їхні колеги у цивільній адміністрації.

Список використаних джерел

1. Бабкин М.А. Священство и царство (Россия, начало XX в. – 1918 г.) / М.А. Бабкин. – М., 2011. (Приложение. – С. 775–778).
2. Держархів Чернігівської області, ф. 679, оп. 2, спр. 3940.
3. Держархів Чернігівської області, ф. 128, оп. 1, спр. 11134.
4. Держархів Чернігівської області, ф. 679, оп. 2, спр. 1926.
5. Держархів Чернігівської області, ф. 679, оп. 2, спр. 214.

6. Держархів Чернігівської області, ф. 679, оп. 2, spr. 5081.
7. Описи Лівобережної України кінця XVIII – початку XIX ст. / [упор., передмова Т.Б. Ананьєвої]. – К.: «Наукова думка», 1997. – 322 с.
8. Первая всеобщая перепись Российской империи 1897 г. / [по редакцией Н.А. Тройницкого]. – Т. XLVIII. Черниговская губерния. – СПб., 1905.
9. Полное собрание постановлений и распоряжений по ведомству православного исповедания Российской империи. – Петроград, 1915. – Т. 1.
10. Полное собрание законов Российской империи (далі – ПСЗРИ). Собр. I. – СПб., 1830. – Т. 27. – С. 59–60. (№ 20162).
11. ПСЗРИ Собр. II. – СПб., 1871. – Т. XLII. – С. 458–466. (№ 45341).
12. ПСЗРИ. Собр. II. – СПб., 1842. – Т. 16. – С. 221–263. (№ 14409).
13. ПСЗРИ. Собр. III. – СПб., 1886. – Т. 3. – С. 111–155. (№ 1495).
14. Российский государственный исторический архив (далі – РГИА), ф. 796, оп. 109, д. 823.
15. РГИА, ф. 796, оп. 109, д. 999.
16. РГИА, ф. 796, оп. 110, д. 539.
17. РГИА, ф. 796, оп. 120, д. 732.
18. РГИА, ф. 796, оп. 120, д. 884.
19. РГИА, ф. 796, оп. 124, д. 173.
20. РГИА, ф. 796, оп. 124, д. 681.
21. РГИА, ф. 796, оп. 138, д. 1772.
22. РГИА, ф. 796, оп. 141, д. 2554.
23. РГИА, ф. 796, оп. 83, д. 195.
24. РГИА, ф. 796, оп. 83, д. 339.
25. РГИА, ф. 796, оп. 84, д. 162.
26. Тарасенко А.Ф. Викариатство в Черниговской епархии 1868 – 1917 годов через призму деятельности викарных епископов // Проблемы славяноведения: сборник научных статей и материалов / А.Ф. Тарасенко; Брян. гос. ун-т им. И.Г. Петровского. – Брянск: Ладомир, 2013. – Вып. 15. – С. 91–101.
27. Тарасенко О.Ф. Чернігівська духовна дикастерія/консисто́рія у структурі епархіального управління (1802 – 1917 рр.) / О.Ф. Тарасенко // Сіверянський літопис. – 2014. – № 1–3. – С. 75–89.
28. Черниговские епархиальные известия. – 1862. – № 1. – С. 4.
29. Черниговские епархиальные известия. – 1888. – № 20. – С. 677–679.
30. Шандра В. Бюрократ як суб'єкт русифікації на Правобережній Україні після польського Січневого повстання 1863 р. / В. Шандра // Польське національне повстання 1863 – 1864 рр. на Правобережній Україні: від міфів до фактів: кол. монографія / [за ред. І. Кривошеї, Н. Моравця]. – Умань, 2014. – С. 159–176.

References

1. Babkyn M.A. Svyashchenstvo y tsarstvo (Rossyya, nachalo XX v. – 1918 h.) / M.A. Babkyn. – M., 2011. (Prylozhenye. – S. 775–778).
2. Derzharkhiv Chernhivs'koyi oblasti, f. 679, op. 2, spr. 3940.
3. Derzharkhiv Chernihivs'koyi oblasti, f. 128, op. 1, spr. 11134.
4. Derzharkhiv Chernihivs'koyi oblasti, f. 679, op. 2, spr. 1926.
5. Derzharkhiv Chernihivs'koyi oblasti, f. 679, op. 2, spr. 214.
6. Derzharkhiv Chernihivs'koyi oblasti, f. 679, op. 2, spr. 5081.
7. Opysy Livoberezhnoyi Ukrainy kintsya XVIII – pochatku XIX st. / [upor., predmova T.B. Anan'yevoyi]. – K.: “Naukova dumka”, 1997. – 322 s.
8. Pervaya vseobshchaya perepys' Rossyyskoy ymperyy 1897 h. / [po redaktsyey N.A. Troynyskoho]. – T. XLVIII. Chernyovskaya hubernyya. – SPb., 1905.
9. Polnoe sobraneye postanovlenyy u rasporyazhenyy po vedomstvu pravoslavnoho yspovedanyya Rossyyskoy ymperyy. – Petrohrad, 1915. – T. 1.

10. Polnoe sobranie zakonov Rossyyskoy ympery (dali – PSZRY) Sobr. I. – SPb., 1830. – Т. 27. – S. 59–60. (№ 20162).
11. PSZRY Sobr. II. – SPb., 1871. – Т. XLII. – S. 458–466. (№ 45341).
12. PSZRY. Sobr. II. – SPb., 1842. – Т. 16. – S. 221–263. (№ 14409).
13. PSZRY. Sobr. III. – SPb., 1886. – Т. 3. – S. 111–155. (№ 1495).
14. Rosyyskyy gosudarstvennyy ystorycheskyy arkhiv (dali – RHYA), f. 796, op. 109, d. 823.
15. RHYA, f. 796, op. 109, d. 999.
16. RHYA, f. 796, op. 110, d. 539.
17. RHYA, f. 796, op. 120, d. 732.
18. RHYA, f. 796, op. 120, d. 884.
19. RHYA, f. 796, op. 124, d. 173.
20. RHYA, f. 796, op. 124, d. 681.
21. RHYA, f. 796, op. 138, d. 1772.
22. RHYA, f. 796, op. 141, d. 2554.
23. RHYA, f. 796, op. 83, d. 195.
24. RHYA, f. 796, op. 83, d. 339.
25. RHYA, f. 796, op. 84, d. 162.
26. Tarasenko A.F. Vykaryatstvo v Chernyovskoy eparkhyy 1868 – 1917 hodov cherez pryzmu deyatelnosti vykarnykh epyskopov // Problemy slavyanovedeniya: sbornik nauchnykh statey y materialov / A.F. Tarasenko; Bryan. hos. un-t ym. Y.H. Petrovskoho. – Bryansk: Ladomyr, 2013. – Vyp. 15. – S. 91–101.
27. Tarasenko O.F. Chernihivska dukhovna dykasteriya/konsystoriya u strukturi yeparkhialnoho upravlinnya (1802 – 1917 rr.) / O.F. Tarasenko // Siveryanskyi litopys. – 2014. – № 1–3. – S. 75–89.
28. Chernyovskyye eparkhial'nye yzvestyya. – 1862. – № 1. – S. 4.
29. Chernyovskyye eparkhial'nye yzvestyya. – 1888. – № 20. – S. 677–679.
30. Shandra V. Byurokrat yak subyekt rusyfikatsiyi na Pravoberezhniy Ukrayini pislya polskoho Sichnevoho povstannya 1863 r. / V. Shandra // Polske natsionalne povstannya 1863 – 1864 rr. na Pravoberezhniy Ukrayini: vid mifiv do faktiv: kol. monohrafiya / [za red. I. Kryvosheyi, N. Moravtsya]. – Uman', 2014. – S. 159–176.

УДК – 003. 043: 009. 332. 243

Терещенко-Кайдан Л. В.

*кандидат мистецтвознавства, доктор філософії (Ph.D),
доцент, докторант, професор Національної академії
керівних кадрів культури і мистецтв
(Україна, Київ), lilijatereshenko@rambler.ru*

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ХХІ СТ. ЄВРОПЕЙСЬКА ТА УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКИ ЗІ ЗБЕРЕЖЕННЯ РУКОПИСНОЇ СПАДЩИНИ

В статті йдеться про основні положення української культурної політики щодо відродження та збереження національного рукописного надбання, що знаходиться як на території України так і за кордоном. Увага зосереджується на проблемі збереження традиційності та самобутності української культури у глобалізованому світі. Рукописна спадщина як генетичний код нації є яскравим виразником самобутності та традиційності української культури. Виявлення, розшифровка, збереження та дослідження рукописного фонду України є нагальним, першочерговим завданням української держави. Поки є історія – існує нація, як тільки народ забуває власну історію, він вмирає, знищується, розчиняється серед інших народів. Але рукописи – це не тільки історія, а також мова нації, мистецтво,

наука та культура. На зразок програми UNESCO «Пам'ять світу» автор пропонує власний, більш вузький варіант програми дослідження, виявлення та збереження українських рукописів, що зберігаються в слов'янських та грецьких колекціях Європи, під назвою «Рукописна україніка. Європейська практика».

Ключові слова: Рукописи України та Греції, збереження та відродження рукописної спадщини, програма по збереженню рукописів.

Tereshchenko-Kaidan L.V.

Ph.D. in arts, associate professor, Professor
of National Academy of Administration
of Culture and Arts (Ukraine, Kyiv),
lilijatereshenko@rambler.ru

State policy of Ukraine XXI century. European and ukrainian practice manuscript heritage conservation

The article refers to the main provisions of Ukrainian cultural policy for the revival and preservation of national heritage handwriting is stored both in Ukraine and abroad. Attention is focused on the problem of preserving traditional Ukrainian culture and identity in a globalized world. Manuscripts genetic heritage as a nation is a prime exponent of traditional Ukrainian identity and culture. Identification, interpretation, preservation and study of handwriting Fund of Ukraine is an urgent, priority for the Ukrainian state. For so long until there is no history – there is not a nation; when people forget their own history, they die, are destroyed, dissolved among other nations. But the manuscripts are not only history, there are language of nation, art, science and culture. Like the program UNESCO “Memory of the World” the author of this work offers own, narrower version of the program of study, identification and preservation of Ukrainian manuscripts in Slavic and Greek collections in Europe named “Manuscripts Ukrainika. European practice”.

Key words: Manuscripts Ukraine and Greece, preservation and revival of manuscript heritage The program for the conservation of manuscript.

Терещенко-Кайдан Л.В.,

кандидат искусствоведения, доктор философии Ph.D.,
доцент, докторант, професор Национальной академии
руководящих кадров культуры и искусств
(Украина, Киев), lilijatereshenko@rambler.ru

Государственная политика Украины XXI в.

Европейская и украинская практики по сохранению рукописного наследия

В статье говорится об основных положениях Украинской культурной политики по возрождению и сохранению национального рукописного наследия, хранящегося как на территории Украины так и за рубежом. Внимание уделено проблеме сохранения традиционности и самобытности украинской культуры в глобализирующемся мире. Рукописное наследие как генетический код нации является ярким выразителем самобытности и традиционности украинской культуры. Выявление, расшифровка, сохранение и исследование рукописного фонда Украины является актуальной, первоочередной задачей украинского государства. До тех пор, пока есть история – существует нация, как только народ забывает свою историю, он умирает, уничтожается, растворяется среди других народов. Но, рукописи это не только история, это язык нации, искусство, наука и культура. Ссылаясь на образец программы UNESCO «Память мира» автор работы предлагает собственный, более узкий вариант исследования, выявления и сохранения именно украинских рукописей, хранящихся в славянских и греческих коллекциях Европы, под названием «Рукописная україніка. Європейська практика».

Ключевые слова: Рукописи Украины и Греции, сохранение и возрождение рукописного наследия, программа по сохранению рукописей.

Постановка проблеми. Звертаючись до питань української державності, до сучасного стану української культури в цілому та рукописного надбання зокрема, зосереджуємо увагу на виокремленні проблеми збереження традиційності та самобутності української культури у глобалізованому світі. Рукописна спадщина як генетичний код нації є яскравим виразником самобутності та традиційності української культури. Виявлення, розшифровка, збереження та дослідження рукописного фонду України є нагальним, першочерговим завданням української держави. Бо поки є історія – існує нація, як тільки народ забуває власну історію, він вмирає, знищується, розчиняється серед інших народів. Але, рукописи це не тільки історія, це й мова нації і мистецтво й наука й культура. Тому тема даного дослідження є актуальною та науково доцільною.

Об'єктом дослідження є Україна як держава.

Предметом – рукописний фонд України як всередині країни так і за її межами.

Метою та завданнями роботи є аналіз підходів щодо відродження та збереження рукописного фонду України заради виявлення, фіксації національних цінностей та надання гідного місця українським рукописам у світовій культурі.

Для дослідження обрано широкий спектр місцезнаходження українського рукописного надбання. Йдеться не тільки про рукописні фонди України (Київ, Харків, Львів), але й фонди Греції, Болгарії, Сербії, Македонії (Скоп'ї) та Румунії як країн балканослов'янського басейну, що мають тісний зв'язок з українською рукописною спадщиною. Також розглядаються фонди бібліотек світового надбання: Ватикану, Відня, Парижу, Анкари та Афін. Окремо охарактеризовані монастирські колекції Греції (Афон, Метеори, Калаврити), Синаю (монастир Св. Катерини), монастирів Болгарії та Сербії.

До питань відродження та збереження рукописної спадщини зверталися такі відомі науковці як Д. Абрамович [1, 11], Дм. Богданович [12], Божидар Райков, Стефан Кажухаров, Хайниц Міклас [13], В. Григорович [2], В. Григорович-Барський [3], А. Дмитрієвський [4], А. Капустін [5], Г. Ковальчук [6], А-Е. Н. Тахіаос [7], А. Турілов [8], Парфірій Успенський [9], Є.К. Чернухін [10] тощо.

Діяльність щодо книжкових пам'яток у нашій державі регулюють насамперед «Основи законодавства України про культуру», прийняті на початку 1992 р., а також Закони України «Про інформацію (2 жовтня 1992 р.)»; «Про авторські права і суміжні права (23 грудня 1993 р.)»; «Про національний архівний фонд і архівні установи (24 грудня 1993 р.)»; «Про бібліотеки і бібліотечну справу (27 січня 1995 р.)»; «Про музеї та музейну справу (29 червня 1995 р.)»; «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей (21 вересня 1999 р.)»; «Про внесення змін до Закону України “Про бібліотеки та бібліотечну справу” (16 березня 2000 р.)»; «Про охорону культурної спадщини (8 червня 2000 р.)»; «Про оцінку майна, майнових прав та оціночну вартість в Україні (12 липня 2001 р.)»; «Про страховий фонд документів України (12 березня 2003 р.)». Цей хронологічний список законодавства України зформувала й люб'язно надала Г.І. Ковальчук [6. с. 53].

За межами України, в різних сховищах Європи, не тільки Греції, зберігається багато артефактів українського походження, переписаних українцями, носії українських традицій. Вони потребують турботи не тільки зі сторони, що є на даний момент їх власником, а й української держави, їхньої батьківщини. Тим більше, що у ст. 14 «Основ законодавства України про культуру» – «збереження і використання культурних цінностей» зафіксовано, що до культурних цінностей належать об'єкти матеріальної і духовної культури, що мають художнє, історичне, етнографічне та наукове значення. Унікальні цінності, які мають виняткове історичне значення для формування національної самосвідомості українського народу, визначаються об'єктами національного культурного надбання і заносяться до державного реєстру [6. с. 53].

Г.І. Ковальчук, як провідний фахівець, з питань збереження книжкового фонду України, наголошує на тому, що обмеження вільного доступу до пам'яток історії та культури зумовлюється лише специфікою цінностей та особливими умовами їх збереження, що визначається законодавством [6. с. 53–54].

Ми маємо дбати про наше національне надбання, про наш генетичний код. Ми повинні намагатися повернути втрачені, подаровані, викрадені рукописні скарби України. Якщо ні, то хоча б ми маємо знати, де і в якому місті лежать ці скарби, щоб при нагоді забрати їх додому.

У Законі України «Про національний архівний фонд та архівні установи» документом НАФ (Національного архівного фонду) визначаються архівні документи, культурна цінність яких, наголошує Г. І. Ковальчук, визнана відповідною експертизою і який зареєстрований як частина НАФ. Унікальним називається документ, який становить виняткову культурну цінність, має важливе значення для формування національної самосвідомості українського народу і визначає його внесок у всесвітню культурну спадщину [6. с. 54 – 55].

Безумовно українське законодавство підкріплюється й міжнародними документами, зокрема:

«Конвенція про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту» (Гаага, 14 травня, 1954 р., ООН).

«Декларація принципів міжнародного культурного співробітництва» (Генеральна конференція UNESCO, XIV сесія, Париж, 4 листопада 1966 р.).

«Конвенція про заходи, спрямовані на заборону і запобігання незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності» (XVI сесія ООН, Париж, 14 листопада 1970 р.).

«Конвенція на охорону всесвітньої культурної і природної спадщини» (XVII сесія ООН, Париж, 17 жовтня – 21 листопада 1972 р.).

«Угода про повернення культурних та історичних цінностей державам їх походження» (СНД, Мінськ, 14 лютого, 1992 р.).

«Чорноморська конвенція про співробітництво у галузі культури, освіти, науки та інформації» (Стамбул, 6 березня 1983 р.).

Наявність всього цього переліку документів, що покликані до відродження, примноження, збереження рукописної та культурної спадщини не тільки України та Греції, а й всього світу, свідчить про існування і не вирішеність проблеми, про білі плями, що залишаються з не вирішенням питань з поверненням та збереженням національних надбань різних країн. Україна тут не є винятком, а скоріш однією з найбільш постраждалих країн сучасної Європи. Це пов'язано з постійним вивезенням, розкраданням, приховуванням українських цінностей, а ще – з фальсифікацією історії та намаганнями впродовж століть знищити Україну як державу, як націю.

Проблеми роботи з рукописною спадщиною також постійно перебувають в центрі уваги міжнародного співтовариства насамперед UNESCO – міжурядової Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки та культури (ЮНЕСКО), IFLA (міжнародної федерації бібліотечних асоціацій, ІФЛА), ICA (Міжнародної ради архівів), ICOM (Міжнародної ради музеїв). З метою збереження рукописів, стародруків, рідкісних та цінних документів у бібліотеках та архівах ЮНЕСКО 1992 р. приступила до реалізації комплексної програми «Пам'ять світу», спрямованої на широке використання історичної та культурної спадщини людства, накопичених народами духовних цінностей. Її основна мета – сприяння у збереженні всесвітнього документального спадку і розширення доступу до нього. Широке розповсюдження інформації про існування інтелектуальних скарбів. UNESCO разом з IFLA та ICA укладає всесвітній перелік документів, що перебувають у критичному стані, та зібрань, що гинуть; реєструє діяльність, яка проводиться у світі для порятунку та збереження документального спадку людства. Провідна програма IFLA – PAC (Preservation and conservation – збереження та консервація) має на меті забезпечення збереженості документів, насамперед рідкісних і цінних, на максимально довгий час.

За свідченнями Г.І. Ковальчук [6. с. 15] у міжнародній термінології книжкові пам'ятки найчастіше входять до складу більш широкого поняття – «документальний спадок», котрий складає головну частину колективної пам'яті народів світу. Значення цього спадку є загально визнаним. Проте унікальні рукописи, цінні документи й книжки, а інколи навіть

цілі бібліотечні колекції та архіви на завжди втрачаються внаслідок природних або викликаних людською діяльністю катаклізмів. Це становить небезпеку для колективної пам'яті людства, і ця небезпека добре усвідомлена міжнародною спільнотою. Зокрема, зараз триває в світі підготовка списку бібліотечних колекцій та архівних фондів, зруйнованих та втрачених протягом лише ХХ ст.

Серед природних втрат рукописного фонду можна виділити такі фактори як, старіння матеріальної основи (особливо кислотного паперу), зношення, занедбання людьми, крім того природні лиха (землетруси, урагани, повені, пожежі) та військові конфлікти, не кажучи вже про розпорошення фондів при переміщенні архівів та бібліотек.

Усвідомлюючи власну відповідальність за захист світового культурного спадку, UNESCO визнала необхідним невідкладні дії щодо забезпечення захисту документальної пам'яті людства від знищення і проголосила у 1992 р., як уже йшлося вище, програму «Пам'ять світу» (Memory of the World). Стимулом до розробки програми стала активно поширена інформація про небезпечний стан збереження та доступу до документального спадку в різних частинах світу. Мета програми: 1) забезпечити збереження найбільш адекватними засобами документального спадку, що має світове значення та підтримати збереження документального спадку національного та регіонального значення; 2) зробити цей спадок доступним широким колам, заохочувати доступ до нього; 3) розповсюджувати продукти, одержані з оригіналів культурного спадку; розповсюджувати інформацію про його важливість і необхідність збереження.

За тлумаченням Г.І. Ковальчук, знаного в Україні фахівця з питань збереження рукописної спадщини, документальному спадком (в тому числі й рукописним – Л. Т-К.) може бути визнаний окремий документ, колекція, бібліотечні та архівні фонди. Документ має дві складові: інформація, що в ньому міститься, та носій, що її містить. В ідеалі, зберігати треба обидві складові. Під колекцією розуміємо сукупність індивідуально підібраних документів. Фонд – це колекція чи сукупність колекцій, що належать інституції або індивідууму [6. с. 17]. В останньому випадку наповненість більшої частини приватних колекцій невідома, доступ до них закритий або обмежений, хоча є багато приватних колекціонерів, наголошує Г.І. Ковальчук, готових розкрити інформацію про власні фонди. На нашу думку це зовсім не так. Приватні колекції дійсно містять інколи надзвичайно цікаві матеріали, але дістатися до цих артефактів дуже й дуже важко, принаймні у Греції.

На зразок програми UNESCO «Пам'ять світу» автор даної роботи пропонує власний, більш вузький варіант дослідження, виявлення та збереження саме українських рукописів, що зберігаються у слов'янських та грецьких колекціях Європи.

Назвемо програму, «Рукописна україніка. Європейська практика». Виділимо основні напрями дослідження та реєстрації українського рукописного надбання:

1) Виявлення та ідентифікація рукописів, що належать до українських рукописних пам'яток. Головне питання, що охоплює цей напрям, це: чи належить рукопис до зразків української спадщини;

2) Фіксація у нових реєстрах та описах правдивої інформації про наявність українських рукописів у тих чи інших колекціях чи фондах;

3) Запровадження у наукову сферу досліджень, що стосуються роботи з виявлення, повернення на батьківщину, фіксації та збереження українських рукописів з слов'янських та грецьких колекцій, що містяться не тільки в грецьких та українських фондах, але й у провідних зібраннях, принаймні Європи;

4) Введення до галузі знань нових освітніх курсів, що стосуються вивчення українського рукописного надбання у Вищих навчальних закладах як України, так і світу. Це пов'язано з розповсюдженням української діаспори у світі, а звідси й збереженням української культури в тих регіонах, де присутній український етнос.

5) Розповсюдження у світі інформації про наявність та самобутність української рукописної спадщини;

б) Видання, з метою збереження, українських пам'яток, що наявні як в українських колекціях, так і в закордонних фондах.

Мета програми: Забезпечити виявлення та збереження українських рукописних пам'яток, що є яскравим свідченням самобутності українського культурного спадку; зробити можливим доступ до українських пам'яток широким колом науковців, дослідників, читачів; заохочувати до досліджень української рукописної спадщини фахівців різних наукових галузей; розповсюджувати друквані, фільмовані, цифрові версії українських рукописів заради отримання нових знань та дослідницької діяльності; поширювати інформацію про важливість і необхідність збереження українського рукописного надбання як унікального явища світової культурної спадщини.

В цій роботі започатковується практична реалізація вище зазначеної програми. В попередніх працях нами були представлені шляхи виявлення української рукописної спадщини за допомогою полісеміотичних методів досліджень: знаково-мовної семіотики, семіосиса, бісеміотики, етносеміотики, іменних тощо.

Наступним завданням майбутніх праць є виявлення місць збереження української рукописної спадщини та фіксацію конкретних пам'яток – носіїв українського культурного надбання.

Відразу необхідно наголосити, що паралельно фіксуються цікаві зразки грецьких колекцій як носії греко-візантійської культури та елліністики. А також слов'янські видатні пам'ятки, що є найяскравішими виразниками тієї чи іншої культурної традиції.

Всю слов'янську (кириличну) та грецьку рукописну спадщину можна поділити за регіонами, тобто за тим місцем, де на даний момент зберігається рукопис, куди він потрапив після переміщень від переписувача, перекладача, упорядника або автора.

Регіонально слов'янські рукописи з Греції розповсюдились разом з еллінськими колекціями по всьому світу. Це є найяскравішим свідченням паралелізму розвитку духовної культури слов'ян та греків. Величезний фонд кириличної рукописної книги зберігається в Росії (Москва, Санкт-Петербург). Відомо, що в Росію зі всього православного сходу ввозилися коштовні, в тому числі й рукописні, надбання, наприклад з Афону.

Наступним регіоном накопичення рукописної кириличної книги є балканський півострів, а саме: Болгарія, Сербія, Македонія, Румунія. Окремо можна виділити колекції Відня, Ватикану, Венеції, Парижу і, навіть Анкари. Крім того, необхідно пам'ятати про сховища самої Греції і про монастир Св. Катерини на Синаї. Принаймні таку географію охоплює дослідження слов'янських рукописів цієї роботи.

Розподіл рукописів для дослідження здійснюється за таким принципом: за місцем збереження, за країною та на три великі категорії за сховищами: 1) офіційні бібліотечні фонди; 2) монастирські колекції; 3) приватні колекції. А далі, вже в межах конкретної колекції, рукописи поділяються за жанрами на: 1) історичну книгу; 2) філософські праці; 3) праці релігійного змісту; 4) мішані збірники тощо. В свою чергу кожен з жанрових розділів може ділитися на підрозділи. Наприклад, книги релігійного змісту діляться на священно-церковні, церковно-богослужбові, паралітургічні та інше. Взагалі комплектування, зашифровка кожної, окремо взятої колекції – це особливий, притаманний тільки їй механізм. А поєднання цих механізмів формує єдиний, неповторний організм, що має назву «рукописна спадщина».

До офіційних фондів можна віднести колекції: Національної бібліотеки Греції (м. Афіни), Інституту рукопису Μομη Βλαταζοv, інституту балканістики Ιδρυμα μελετων χειρσοφεσοv του αϊουv, інституту Македонії εταπεια μακεδονικου σλουδουv, бібліотеки університету ім. Аристотеля (м. Салоніки), Національної бібліотеки Сербії (м. Белград), Національної бібліотеки Болгарії (м. Софія), Австрійської національної бібліотеки (м. Відень), Румунської національної бібліотеки (м. Бухарест), з фондів бібліотеки Туретчини (м. Анкара), Національної бібліотеки Македонії (Скоп'ї).

До монастирських колекцій належать зібрання рукописів з монастирів Св. Гори Афон (Ватапед, Велика Лавра, Дахіар, Зограф, Каракал, Св. Пантелеймонів монастир (Русик),

монастир Понтократор та Свято-Іллінський скит, Хиландар). Крім того, до грецьких монастирських колекцій належать зібрання Калавріти та Метеор. Однією з найвидатніших монастирських колекцій є зібрання монастиря Св. Катерини, що на Синаї. Також багато слов'янських кириличних рукописів зберігається у монастирях Болгарії (Єтропольський мон-р) та Сербії (мон-р. Високі Дечани).

З приватних колекцій можна виділити зібрання А.-Е.Н. Тахиаоса, о. Ірмолая Мусораса, Реймса Міклаза тощо.

За своїм наповненням колекції бувають різні. Одні діляться за хронологією, інші за науками (історія, філософія, філологія), деякі за жанрами, а інші, просто мішані.

Дослідивши офіційні фонди сучасної Греції ми дійшли висновків, що Греція збрала унікальні зібрання, що можуть сприяти вивченню греко-слов'янської рукописної культурної спадщини. Для України ці колекції відкривають гарні можливості виявити зразки власної української культури. Тут представлені зразки слов'янської, особливо болгарської та сербської традицій. Частково показано античну та християнську рукописну спадщину. Представлені унікальні рукописні фонди таких бібліотек як Національна бібліотека Австрії, Національна бібліотека Туреччини, бібліотека Ватикану. Окремо представлена слов'янська кирилична рукописна спадщина України. Дослідивши зразки трьох монастирських колекцій ми зіштовхнулися з надзвичайно багатим надбанням слов'янської кириличної рукописної спадщини. Україна серед цих рукописів посідає рівне з усіма традиціями місце.

Список використаних джерел

1. Абрамович Д. Несколько слов о рукописях и старопечатных собраниях Волынской епархии / Дмитрий Абрамович // Христианское чтение. – СПб., 1903. – С. 108–116.
2. Григорович В.И. Очерк путешествия по Европейской Турции / Виктор Иванович Григорович. – М., 1877, – 182 с.
3. Григорович-Барський В. Мандри по святих місцях сходу з 1723 по 1747 р./ Василь Григорович-Барський. – К., 2000, – 767 с.
4. Дмитриевский А.А. Описание рукописей и книг, поступивших в церковно-археологический музей при Киевской Духовной Академии из Нежинской Михайло-Архангельской церкви / А. Дмитриевский // Труды Киевской Духовной Академии. – 1885. – № 3. – С. 1–160. (Прил.).
5. Капустин А. Заметки поклонника Св. горы. / Антонин Капустин. – К., 1864, – 47 с.
6. Ковальчук Г. І. Книжкові пам'ятки (рідкісні та цінні книжки) в бібліотечних фондах / Галина Іванівна Ковальчук. – К.: НБУВ, 2004, – 644 с.
7. Тахиаос А.-Э.Н. Славянские рукописи Свято-Пантелеимонова монастыря (Руссик) на Горе Афон / А.-Э.Н. Тахиаос. – СПб.: издательство «Русско-Балтийский информационный центр “Блиц”», 2012. – 200 с.
8. Турилов А.А. Машкова Л.В. Славянские рукописи афонских обителей / А.А. Турилов, Л.В. Машкова / [под ред. А.-Э. Н. Тахиаоса]. – Фессалоники, 1990, – 490 с.
9. Успенский П. Первое путешествие в афонские монастыри и скиты. / Парфирий Успенский.– М., 2006. – 1286 с.
10. Чернухін Є.К. Грецькі рукописи IV – XX ст.у фондах національної бібліотеки України ім. В.І. Вернадського: кодикологічне дослідження дис.... канд. філолог. наук: 07.00.08 / Євген Костянтинівич Чернухін. – К., 1999, – 374 с.
11. Аврамович Д. Света Гора со стране вере, художества и повеснице / Дмитрий Аврамович. – Београд, 1848. – 142 с.
12. Богдановић Д. Каталог кирилических рукописа манастира Хиландара. / Д. Богдановић. – Белград, 1878. – Т. 1, – 321 с.
13. Райков Б., Кажухаров С., Миклас Х., Кодов Х. Каталог на славянските ръкописи в Библиотеката на Зографския манастир на Света Гора / Б. Райков, С. Кажухаров, Х. Миклас, Х. Кодов. – София: СІВАЛ, 1994, – 447 с.

References

1. Abramovych D. Neskol'ko slov o rukopysyakh y staropechatnykh sobranyyakh Volynskoy eparkhyi / Dmytryy Abramovych // Khrystyanskoie chtenye. – SPb., 1903. – S. 108–116.
2. Hryhorovych V.Y. Ocherk puteshestvyaya po Evropeyskoy Turtsyy / Vyktor Yvanovych Hryhorovych. – M., 1877, – 182 s.
3. Hryhorovych-Bars'kyy V. Mandry po svyatykh mistyakh skhodu z 1723 po 1747 r./ Vasyl' Hryhorovych-Bars'kyy. – K., 2000, – 767 s.
4. Dmytryevskyy A.A. Opysanye rukopysey y knyh, postupyvshykh v tserkovno-arkheolohycheskyy muzey pry Kyevs koy Dukhovnoy Akademyy yz Nezhynskoy Mykhaylo-Arkhanhel'skoy tserkvy / A. Dmytryevskyy // Trudy Kyevs koy Dukhovnoy Akademyy. – 1885. – № 3. – S. 1–160. (Pryl.).
5. Kapustyn A. Zаметky poklonnyka Sv. hory / Antonyn Kapustyn. – K., 1864, – 47 s.
6. Kovalchuk H.I. Knyzhkovi pam'yatky (ridkisini ta tsinni knyzhky) v bibliotechnykh fondakh / Halyna Ivanivna Kovalchuk. – K.: NBUV, 2004, – 644 s.
7. Takhyaos A.-E.N. Slavyanskye rukopysy Svyato-Panteleymonova monastyrya (Russyk) na Hore Afon / A.-E.N. Takhyaos. – SPb.: yzdatel'stvo «Russko-Baltyyskyy ynformatsyonnyy tsentr “Blyts”», 2012. – 200 s.
8. Turylov A.A. Mashkova L.V. Slavyanskye rukopysy afonskykh obyteley / A.A. Turylov, L.V. Mashkova / [pod red. A.-E. N. Takhyaosa]. – Fessalonyky, 1990, – 490 s.
9. Uspenskyy P. Pervoe putyshestvye v afonskye monastyry y skyty / Parfyryy Uspenskyy.– M., 2006. – 1286 s.
10. Chernukhin Ye.K. Hrets'ki rukopysy IV – XX st.u fondakh natsional'noyi biblioteky Ukrayiny im. V.I. Vernads'koho: kodykolohichne doslidzhennya dys.... kand. filoloh. nauk: 07.00.08 / Yevhen Kostyantynovych Chernukhin. – K., 1999, – 374 s.
11. Avramovych D. Sveta Hora so strane vere, khudozhestva y povesyntse / Dmytryy Avramovych. – Beohrad, 1848. – 142 s.
12. Bohdanovych D. Kataloh hyrylosnyh rukopysa monastyra Khylandara. / D. Bohdanovych. – Belhrad, 1878. – T. 1. – 321 s.
13. Rajkov B., Kazhukharov S., Myklas Kh., Kodov Kh. Katalogh na slavyanskyte rukopysy v Byblyotekata na Zoghrafskyja manastyr na Sveta Ghora / B. Rajkov, S. Kazhukharov, Kh. Myklas, Kh. Kodov. – Sofyja: CIBAL, 1994, – 447 s.

УДК [352.07: 316.343.36]: 94 (477) “18/19”

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*

ЦЕХОВА І РЕМІСНИЧА УПРАВА ЯК СОЦІАЛЬНО-ІСТОРИЧНА ФОРМА САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНСЬКИХ МІСТАХ XIX – ПОЧАТКУ XX СТ.

В статті з'ясовуються основні елементи самоврядування, що були притаманні цеховим і ремісничим управам в українських містах XIX – початку XX ст. Запроваджене Катериною II 1785 р. ремісниче положення надавало право ремісникам створювати власні станові органи влади, які формувалися на виборному принципі. З'ясовується як держава спрямовувала вибори аби ремісничими громадами керували соціально активні, освічені та авторитетні люди. У фокусі дослідження перебувають й сходи ремісників, на яких крім виборів вирішувалося питання внутрішнього життя цеху і ремісничої громади міста, розмір внесків та їх використання, експлуатація спільно набутої нерухомої власності. Йдеться також про

звітність управ та встановлено, що вона не стала дієвим важелем самоврядування, оскільки управи звітувалися, в основному, перед адміністративними установами, а не перед громадою. В центрі уваги перебуває і документація, яка врегульовувала виробничі відносини між ремісником і замовником, між ремісником і майстром. Суттєво зауважено роль суду у формуванні внутрішніх взаємовідносин та взаємовідносин з державою.

Ключові слова: цех, управа, самоврядування, вибори.

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*

Craft and Guild Council as Socio-historical Form of Self-government in the Ukrainian Cities of XIX – the beginning of XX century

The article investigates the basic elements of self-government that were inherent in the guild and craft council in Ukrainian cities of XIX – early XX century. Introduced by Catherine II in 1785 craft positions gave the craftsmen the right to create their own state governments that were formed on the elective principle. We explain how the state has used the elections to direct guild communities by socially active, educated and competent people. In focus of the study are craft gatherings decided besides the question of election, the inner life of guild and craft community, contribution rates, it's using, as well as using of its property. It is established that the councils' reporting did not become an effective lever of government, because they who are accountable primarily to the administrative institutions and not to the community. The focus is also the documentation regulated industrial relations between craftsman and customer, craftsman and master. The role of the Court in forming of the internal relations and relations with the state are also analyzed.

Key words: guild, council, self-government, elections.

Шандра В.С.

*доктор исторических наук, профессор,
старший научный сотрудник отдела
истории Украины XIX – начала XX в.,
Институт истории Украины Национальной академии
наук Украины (Киев, Украина), valshandra@gmail.com*

Цеховая и ремесленная управа как социально-историческая форма самоуправления украинских городах XIX – начала XX в.

В статье исследуются основные элементы самоуправления, присущие цеховым и ремесленным управам в украинских городах XIX – начала XX в. Учрежденное Екатериной II 1785 г. ремесленное положение разрешало цеховикам создавать собственные сословные органы власти, которые формировались на выборном принципе. Выясняется как государство направляло выборы чтобы обществами ремесленников руководили социально активные, образованные и авторитетные люди. В фокус исследования попали сходь ремесленников, на которых кроме выборов решался вопрос внутренней жизни цеха и ремесленной общины города, размер взносов, их использование, а также эксплуатация недвижимой собственности. Установлено, что отчетность управ не стала действенным рычагом самоуправления, поскольку те отчитывались, в основном, перед административными учреждениями, а не перед обществом. В центре внимания находится и документація, которая регулировала производственные отношения между ремесленником и заказчиком, между ремесленником и мастером. Отмечено роль суда в формировании внутренних взаимоотношений и взаимоотношений с государством.

Ключевые слова: цех, управа, самоуправления, выборы.

Варто нагадати, що ремісники до появи фабричного виробництва були єдиними виробниками товарів широкого вжитку. Цехи як організація ремісників спорідненого фаху сформували власні органи для керівництва, такі як цехова і ремісничі управи. Перша порядкувала в цеху, а інша – у місті з кількома цехами. Якщо цеховий устрій ранньомодерної доби з його проявами в Україні зацікавлено вивчені Пилипом Клименком [10; 11] та Катериною Лазаревською [13], то його існування в пізньоімперську добу залишається поза увагою істориків. Виняток становить локальне дослідження промислового виробництва Подільської губернії, в якому відзначено місце ремісничих цехів [8], однак питання самоврядування майже не з'ясоване. Тож дослідження історичних практик самоврядування, котрі проявлялися в українських містах ХІХ–ХХ ст. стало завданням цієї статті. Йдеться не лише про історичний досвід як такий, а про взаємовідносини місцевих громад і держави аби принципи самоврядування набули реального втілення.

Цехові і ремісничі управи як станові владні органи формувалися на виборному принципі, що був найголовнішою ознакою самоврядності цехової громади і гарантував обрання до її керівного складу тих, котрі були близькі між собою за способом життя і яких громада знала з кращого боку. Саме тому вибори проіснували до самого кінця ремісничого укладу. Обиралися цехмістер (старшина), ремісничий голова та їх товариші. До цехового старшини і ремісничого голови держава висувала майже однакові вимоги: п'ятирічний стаж цехового майстра, який дозволяв оцінити кваліфікацію ремісників, письменність, яка визначалася вмінням читати і писати. Припис закону бути грамотним залишався вразливим ще й для початку ХХ ст. При обговоренні питання про освіченість на Другому всеросійському з'їзді з ремісничої промисловості кілька депутатів сумнівалися у його важливості, вважаючи, що досвідчений ремісник на посаді старшини може з'ясовувати справи не гірше письменних [21, с. 35, 39]. Перед виборами і магістрати, і думи звертали увагу виборців на спосіб життя та на поведінку майбутніх посадовців. Київський магістрат ще 1805 р. рекомендував обирати «трезвых, постоянных» та тих, які б не продавали спиртні напої [2, арк. 1]. Моральність визначалися чесним ім'ям, доброю славою, шанобливим до себе ставленням і ці якості враховувалися при схваленні на посаді думою, а після 1870 р. – губернатором чи градоначальником.

Якщо йшлося про міста у межах єврейської осілості, то враховувалося і етнічне походження. Ремісничий голова, старшина та один із його товаришів мав бути християнином. Вразі стовідсоткової чисельності ремісників-юдеїв посадовці не обиралися, а призначалися місцевою адміністрацією [22, с. 56]. Із цим питанням в адміністрації постійно виникали проблеми, бо на виборах більшість голосів отримували саме ремісники-юдеї.

Тоді коли претенденти на посаду мали однакову кількість виборних кульок, перевага віддавалася особам з досвідом управління, місцевим та тим, котрі розуміли іноземні мови. Надаючи голові владу, держава залишала цю посаду в категорії почесної, не виплачуючи йому жалування за службу. Натомість наділяла його такими атрибутами як ціпок («трость») із зображенням герба міста, з яким він мав з'являтися на людях. Він займав перше місце на зібраннях, при голосуванні мав два голоси. Після відбування каденції вразі якщо його служба була похвальною, голові виділявся стілець в управі.

Київська міська дума одна з перших успішно поставила питання про доцільність перегляду терміну обіймання ремісничим головою посади з одного до трьох років. Резон був у тому, що впродовж року йому було важко навести порядок в діловодстві, розібратися у звітності, не говорячи вже про інші, більш складні питання справляння податків [23, арк. 4].

Приписи ремісничих положень і статутних вимог про вибори на практиці виглядали не так ідеально, як на папері. Питання про порушення виборної процедури 1880 р. у шевському, кравецькому та ковальському цехах з'ясовувалося не лише Київською ремісничою управою, а й губернським у міських справах присутством, яке ухвалило рішення про їх відміну і зобов'язало ремісничу управу провести нові вибори відповідно до законодавчого роз'яснення [9, с. 54–57]. Низька явка на вибори 1895 р. в Києві призвела до

перенесення їх на вересень [7, арк. 2–7, 12, 73]. І все ж питання про відмову від виборів жодного разу не ставилося під сумнів, хіба що на Першому з'їзді представників ремісничої промисловості 1900 р., на якому харківський ремісничий голова Оберемок висловився за їх вдосконалення шляхом заміни керівників по черзі, а не одноразово [17, с. 52]. Більше того, на Другому з'їзді 1911 р. представник ремісників Вінниці Х.О. Кіль запропонував припинити практику при схваленні на керівні посади звертати увагу на віросповідання [21, с. 25].

Стверджувати про наявність станової самоврядності дозволяє і спільна скарбниця, вірніше, дві: цехова і загальна. І ту, і ту формували з внесків і штрафів (пені), доходів від власності, що перебувала у спільному володінні, цехового або спеціального зборів. Кошти витрачалися на поліпшення побуту ремісників та вдосконалення ремесел, на утримання ремісничої управи. Тож кожна реміснича управа володіла статками, які вважалися власністю усього стану ремісників. Харківській на 1864 р. належала значного розміру нерухомість, а також капітали. Йдеться про подвір'я з кам'яним будинком вартістю в 30 тис. руб., де містилася сама реміснича управа разом з чотирма цеховими управами і парафіяльним училищем, яке утримувалося на кошти громади. Там навчалося до 200 учнів обох статей. Крім того, власністю ремісничої громади були житлові будинки в 15 тис. руб., де доглядалися літні і скалічені ремісники обох статей [21, с. 7]. У Сумах реміснича управа з 1802 р. перебрала на себе витрати з похованням ремісників, для чого існував спеціальний фонд [15, с. 201].

Важливою ознакою волевиявлення, як складової самоврядності були цехові сходи (сходки, збори), які колективно приймали рішення у вигляді громадського присуду («приговора») у цілій низці питань. На них обирався цеховий старшина з товаришами, обговорювалися і приймалися рішення про розміри вступних до цеху та щорічних до цехової та ремісничої скарбниці, а також про вступ нових членів. У редакції кожного ремісничого статуту йшлося про обов'язок управ дбати про культуру спілкування на сходах, аби кожний дотримувався порядку, вислуховував пропозиції голови зборів, старшин і їх товаришів. А в ремісничому статуті 1879 р. видання навіть наголошувалося, щоб кожен ремісник дотримувався і словами, і вчинками благопристойності й не надавав зайвого приводу до чвар і суперечок [20, с. 425]. Ця риторика статуту з'явилася внаслідок виступів ремісників, які почали відстоювати свої права на вчасну сплату зароблених коштів. Принаймні, словами-закликами про дотримання порядку та почтливості вдалося припинити буйство в 1867 р. підмайстрів і майстрів шевських і башмачних справ з Київського Хрещатика, які натовпом до 100 осіб увірвалися до приміщення Київської ремісничої управи і вимагали звільнення підмайстра Шульженка, якого, на їх думку, незаконно було затримано [19, с. 46]. Неможливість покаранням досягти бажаного спонукало владу не допускати у ремісниче середовище осіб, які мали судимість, зарекомендували себе недоброчесними. Саме цим керувався голова Бердичівської ремісничої управи, коли не видав міщанину Мойші Жидовецькому свідоцтва на звання шевця. Його в цьому підтримали й гласні думи, пояснивши свою відмову перебуванням того у в'язниці [24, арк. 1].

Для адміністрації, сходи як спосіб народовладдя, потребували постійної уваги, адже ця інституція могла заявити про себе стихійними виступами, як це було в Умані 1863 р., коли ремісники, в тому числі і юдеї, склали свою угоду щодо порядкування у власній ремісничій управі та виставили караул біля входу управи для охорони їхніх коштів [29, арк. 3]. Влада побоювалася стихійності сходів, а тому в багатьох випадках дозувала самоврядність, приписуючи у ремісничих положеннях, що будь-кому заборонено змінювати текст законодавчих документів [18, с. 22]. У 1883 р. київські ремісники прагнули на сході вирішити питання про рішення ремісничої управи позбавити права голосу тих, хто не мешкав у Києві постійно, а приїздив сюди і тимчасово займався ремеслом, звертаючись за роз'ясненням і до Сенату, і міністра внутрішніх справ [12, с. 60]. Право сходу на можливість захищати інтереси ремісників залишалося актуальним і для початку ХХ ст., про що говорив у виступі на Другому з'їзді з ремісничої промисловості 1911 р. голова Харківської ремісничої управи О.П. Тьомін, коли наводив приклад, як сход не виконав розпорядження губерньського правління і не

виключив двох осіб з цехової громади [21, с. 26]. У самому ремісничому середовищі не було однієї думки щодо ролі сходів. Л.Ю. Швагер з Одеси, оцінюючи місцеві практики, вважав, що багатолюдні зібрання не приносять користі [21, с. 35].

Суттєвою ознакою самоврядування була звітність, яка повинна була б здійснюватися не лише перед державною адміністрацією, а й перед ремісниками, на загальних ремісничих сходах. Щоправда, звіти перед адміністрацією стали обов'язковими, на відміну від звітів перед громадою, перед якою керівництво звітувало скоріше вимушено, в основному, лише після скарг, які розбирала місцева адміністрація. В такий спосіб доводилася неправдивість звинувачень у надмірному стягненні податків. Тільки це змусило ремісничого старшину Карпа Схарія з Острога в 1860 р. відчитатися перед ремісникам про витрату ним 300 руб. [26, арк. 6]. Так було і в Кам'янець-Подільській ремісничій управі 1883 р., коли звітував ремісничий голова і старости про витрати цехових коштів. Цехові старшини звіти ремісничому голові після звільнення подавали і нерегулярно, і невчасно що, не в останню чергу, спричинило посилення контролю з характерною для бюрократичного управління документальною звітністю, якою займалася реміснича управа.

До характерних рис цехової самоврядності варто віднести й трудові правовідносини, які супроводжувалися укладенням угод і договорів. Про них сказано в ремісничому статуті так: «Без словесного или письменного о цене договора ремесленник не должен брать никакой работы» [20, с. 437]. Контрактами та подібними до них угодами регулювали взаємне дотримання умов батьками, опікунами, поміщиками і майстрами при навчанні дітей ремеслу. Там обумовлювалося, якому саме фаху буде навчати майстер, скільки це буде коштувати та скільки часу буде тривати навчання. Як правило, записувалися і свідки, які підтверджували сплату коштів згідно прописаних умов. Після укладання договору його умови записувався до цехової книги [10, с. 166–185], внаслідок чого цех ніс відповідальність перед суб'єктами найму. Договори укладалися між майстрами і міщанами, коли ті бралися виконувати певну роботу по контракту. Недотримання умов договорів оскаржувала одна із сторін. Йоган Тельдман 1836 р., віддаючи сина для вивчення годинникарства, знаючи місцеві звичаї, спеціально прописав у договорі, схваленому Київською ремісничою управою, щоб сина карали лише за його згодою [28, арк. 1–2].

До договірних умов наближаються й «обов'язки», які в письмовому вигляді давалися при вступі до цеху, або коли уже цехові допустили проступки, запевняючи, що вони надалі будуть дотримуватися традиційних норм співжиття. Принаймні, такі відклалися в діловій документації Київської управи ремісничих цехів в перше, і в друге десятиліття XIX ст. Там записано практичні умови договору: кількість роботи та її вартість, яка буде виконана при не покиданні роботи чи без залишення дому без дозволу майстра, що найм передбачає виконання роботи у власному одязі та ін., зобов'язання служити чесно, добропорядно, не пиячити та не грубити. Ось текст одного із них: «Обязываюсь от ныне, впредь жить честно и добропорядочно, удаляться от всех худых качеств, пьянства, и худого состояния с людьми не обращаться, оказывать имею как отцу так матери сыновнее почтение, не причиняя никаких обид, как оным родителям, так и жене» [5, арк. 1–2].

Цехи брали участь в управлінні справами міст, хоча їх роль не була значною. Ремісничі управи також зайняли в місцевій структурі влади певне місце, хоча і не відразу.

Винятком може бути лише Київ, з його магдебурзьким правом, коли цехові старшини з 1786 р. залучалися до засідань загальної міської думи разом з ремісничим головою Іваном Косачинським [16, с. 62]. У 1838 р. київські цехи через делегування обирали міського голову. Призначалися від кожного «цехового общества» не менше десяти осіб, якщо обирався голова і не менше – 20, якщо – інші посадовці. Виборці повинні були з'явитися о 9.00 год. ранку до Контрактової зали, де відбувалися міські вибори [3, арк. 1–2]. Якщо говорити про Чернігів 1799 р., то його ковальський цех також обирав до думи з свого середовища одного гласного [14, с. 220].

Натомість у Харкові не спостерігалось такого явища. Дума якщо й потребувала підтримки станових громад, то зверталася до купців, а до цехів практично – ні. Лише з часом, а саме 1820 р., було порушено цю традицію і до думи було обрано трьох осіб від

цехових. Ще через двадцять років, у 1840 р. при виборах голови інтереси міщан і цехових представляли уповноважені, котрих на виборах було по 12 осіб від кожного стану [1, с. 252, 253, 264]. Київські цехи «о своих нуждах и обидях» зверталися до міської думи, коли їхні питання перебували в компетенції цього органу влади. 1786 р. вони зводилися до оскарження військових і поліції аби влада зупинила їхні неправомірні вчинки. Перші, займали під постій будинки цехових управ, позбавляючи ремісників можливості збиратися для вирішення власних потреб, що раніше вони робили майже щодня. Нижчі військові чини та їх дружини, не будучи членами міської громади, порушували правила, торгуючи овочами і продуктами. Особливих нарікань діставалось поліції, яка з відкриттям нової поліцейської установи – Київської управи благочиння – почала вимагати збільшення числа сторожів і конвоїрів, тоді як ремісники наймали десяцьких. Претензії висувалися і до поліцейських чинів, котрі, незважаючи на жалування, не винаймають квартир, а займають їх, так як і військові, в будинках ремісників. Більше того, управа благочиння почала втручатися в діяльність цехових управ [16, с. 62], чим, звичайно, обмежувала їх самостійність.

У містах, при чинності у них міського положення 1870 р. ремісничий голова, хоча й не мав голосу в міській думі, проте при обговоренні питань цехового устрою і становища ремесел запрошувався на її засідання. Там, де воно не було запроваджене, ремісничий голова наділявся голосом від усіх цехів і міг брати участь у засіданні думи [22, с. 57].

До елементів самоврядності варто зарахувати і наявність цехового суду, який незначні проступки, конфліктні ситуації між цеховиками з'ясовував на принципі замирення, щоправда, його компетентність з кінця XVIII ст. постійно зменшується, та й самі предмети судової уваги, як зауважив Пилип Клименко, стали дрібнішими [10, с. 107], бо складніші переходять на з'ясування до магістрату, а вже той передавав їх на розгляд губернського правління, принаймні, так було в 1809 р., коли йшлося про місце і право виловлювати рибу на Дніпрі [4, арк. 1]. На середину XIX ст. судова функція цехів практично занепадає, проте скривджені все ж продовжували шукати захисту у ремісничій управі, як найближчій до них владі. Про прогули, перехід до іншого роботодавця майстер оголошував ремісничій управі і вже та приймала рішення про покарання порушників [6, арк. 1]. Недотримання умов договорів, якщо йшлося про суттєві грошові розміри могли розглядатися і в суді, як це відбулося 1861 р., коли ремісники, підвідомчі Смілянської ремісничої управи, порушили умови договору [30, арк. 9].

Імперська влада, не зважаючи, що посадовці в ремісничих управах, були виборними, не отримували від держави платні, і не мали підготовки для обіймання посад, не терпіла з їхньої боку правопорушень, за які карала так само, як і чиновників. Про це йшлося у п'ятому розділі «О преступлениях и проступках по службе государственной и общественной» законодавчого акту 1845 р. «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных». Ця ж сама тенденція зберігалася і у судових статутах 1864 р. Зокрема, в статуті карного судочинства 1864 р. йшлося, що виборні особи ремісничого стану підлягають загальному порядку судочинства. Держава практично повністю перебрала на себе судові повноваження, які колись належали цеховому устрою. Здійснювалося це шляхом з'ясування скарг на вчинки старшин і писарів, порушення норм якими тепер розглядала адміністрація. Скаржилися, як правило, про привласнення громадських коштів та завищенні домагань у відбуванні повинностей. Боязнь переслідувань спричинила подання анонімних скарг, які, проте бралися до уваги. Анонімні скарги на посадових осіб, не зважаючи на попередження про покарання, вразі ті виявляться несправедливими, все ж ініціювали судове слідство. Ось як це було у випадку зі старшиною бондарського цеху Тимофієм Малаховським, якому ремісники висловили недовіру за його схильність до чарки, надання звання майстра малоздатним до фаху, що розорювало досвідчених майстрів, за використання громадських коштів на власний розсуд та за несповна видану допомогу бідним [30, арк. 4]. Крім незаконного привласнення коштів зловживання владою відбувалися і при видачі паспортів та фальшивих свідоцтв [25; 26]. У цих питаннях контролювала діяльність управ поліція, забезпечуючи досудове слідство. Його результати розглядали губернські правління, а передачу до суду узгоджували з губернатором або генерал-губернатором.

Серед чинників, які впливали на проступки керівників управи, помітною є ще одна цікава особливість. Малограмотні виборні старшини потрапляли в залежність від писарів, коли ті привласнювали собі їх владу, зловживання їх неписьменністю. 1860 р. Київська карна судова палата розглядала справу про проступки старшини Богуславської ремісничої управи Федора Пономаренка та писаря Болеслава Лучинського, який раніше служив в штаті Київського губернського правління. Пристав зауважив, що він залишив «государеву службу и предался в 28 лет праздної жизни», випивав і сам підшукував, кому і про що писати скарги [31, арк. 1, 9, 59, 164]. Не менш характерним було й оскарження ремісниками із юдеїв м. Ржищева вчинку старшини Янкеля Герберга, який під виглядом підписання скарги взяв від них підтвердження для власного переходу до купецької верстви та привласнив 564 руб., зібрані для громадських потреб. Підготував нову розкладку коштів і зібрав ще 400 руб. до ремісничої каси, а тих, хто не здавав грошей тримав у холодній хаті. Київське губернське правління не заперечувало про передачу справи до судової карної палати, яку підтримав і генерал-губернатор [27, арк. 1–6]. Із набуттям чину міського положення 1870 р., внаслідок якого ремісничі управи підпорядковувалися губернаторові, ті почали з'ясувати скарги на ремісничих посадовців та передачу їх до суду вразі значних порушень. Голови ремісничих управ за посадові злочини також підлягали губернаторові.

1876 р. Київська карна палата намагалася з'ясувати, чому трапилися суттєві розтрата коштів старшиною срібного цеху Києва Іваном Качуровським. Судовим слідчим було проведено перевірку всіх виплат й виявилось, що старшина затримав у себе біля 666 руб., які, за його поясненням, були витрачені на облаштування свят: св. Андроника, кн. Володимира, Маковія, Хрещення, а також на лікування міщан в Кирилівській лікарні, на поховання і панахиди та на його службові поїздки. Він не зміг подати відповідних документів, а тому витрати вважалися умисними і йому було запропоновано для відшкодування продати власний міський будинок із землею, вартість якого була оцінена в дві тисячі рублів [33, арк. 126, 149, 211].

Як бачимо, механізм самоврядності при бюрократичному державному управлінні повсюдно демонстрував збій, не обминувши і Харківську ремісничу управу. Анонімна скарга до тимчасового харківського генерал-губернатора Л.Ф. Тухолки змусила 1886 р. вдатися до раптової ревізії. Губернаторський чиновник з особливих доручень Деев виявив крупну нестачу коштів – 3 201 руб. 60 коп., внаслідок чого тільки-но обраного ремісничим головою Яковлева було не схвалено на посаді і замінено цеховим Пещуровим, який набрав найбільше число виборних кульок після Яковлена. Справу про розтрату громадських коштів передано на дослідження Харківському окружному суду [34, арк. 78]. Якщо говорити про 1890-ті роки, то розголосу набула судова справа, яку провів слідчий Лубенського окружного суду в 1894 р. Її ініціювала скарга ремісників-юдеїв 1889 р. на голів Переяславської ремісничої управи Бутника та Мисана про незаконні штрафи та про організовану фактором видачу свідоцтв. Перше розслідування провело Полтавське губернське правління, під час якого більшість з вказаного у скарзі підтвердилося. Було виявлено масову видачу свідоцтв юдеям на право займатися ремеслом, в основному, в Києві. Свідоцтва видавалися без дотримання вписаних законом вимог, не вносилися до книг й отримавши посвідчення, юдеї ним скористалися аби мешкати у Києві, й займатися більш прибутковим заняттям, ніж ремеслами [35, 36].

Підведемо підсумки. Самоврядні механізми у цехових і ремісничих управах розвивалися нерівномірно. Найактивніше спрацьовувала його виборна складова. Порядок обрання цехових старшин, голів ремісничих управ з товаришами, запроваджений катерининським ремісничим положенням 1785 р., протримався практично без змін до початку ХХ століття. Верховна влада вдало його експлуатувала аби забезпечити відповідальні завдання справляння державних податків та відбування повинностей соціально активним та авторитетним членам місцевих громад. Щоб до них потрапляло якомога менше ненадійних осіб вона залишила за собою схвалення їх на посадах, чим досягала бажаного – недорогого і надійного партнера у стягненні державних податків. Сходи, як колективне залагодження спільних справ, як спосіб волевиявлення також відігравали важливу роль і тому держава, зберігаючи їх, прагнула виховувати у середовищі ремісників певні поведінкові норми, своєрідне дисциплінування, які б не перетворювали їх у неконтрольований натовп, а навпаки – формували почуття колективної відповідальності і зацікавленого наглядача за

діяльністю старшин і голів. Практика звітності за витрату спільних коштів набула поширення лише одного вектору спрямування – перед адміністрацією. Перед громадами посадовці звітували лише в окремих випадках, аби попередити судове переслідування вразі незаконного витрачання громадських коштів. Спільна власність ремісників одного цеху і одного міста сприяла збереженню їх станової солідарності і свідчила про прагнення і громади ремісників, і держави до використання цієї інституції для соціального забезпечення вразі старості і каліцтва.

Колись розвинута судова функція цехів також перетерпіла суттєві зміни. Виробничі конфлікти всередині цеху, котрі залагоджувалися власними зусиллями, з початком XIX ст. все частіше стають прерогативою державної судової системи, для втручання якої посадовці-ремісники надавали достатньо приводів. Розрахована на відповідальність та людське сумління, система справляння державних податків демонструвала збої, свідченням чого є судове переслідування цехових старшин, ремісничих голів і писарів, які незаконно збагачувалися, використовуючи владу над малоосвіченою громадою. Їх можна пояснити з одного боку тим, що самі чиновники не раз вдавалися до хабарів, коли схвалювали на посадах старшин. Ті своєю чергою повертали втрачені кошти, беручи їх також незаконно з ремісників. З іншого – запроваджений Катериною II принцип «почесної влади» з неоплачуванням за виконання владних повноважень не сприймався у ремісничому середовищі як досконалий. Держава ж розцінювала привласнення громадських коштів як незаконне і у цій площині наростаючий конфлікт був не останнім фактором, який розхитав самоврядність ремісничих.

Список використаних джерел

1. Багалеї Д.И., Миллер Д.П. История города Харькова за 250 лет его существования (с 1655 по 1905 год) / Д.И. Багалеї, Д.П. Миллер . – Харьков, 1912. – Т.2. – 980 с.
2. Державний архів м. Києва, ф. 320, оп. 1, спр.11.
3. Державний архів м. Києва, ф. 320, оп. 1, спр. 772.
4. Держархів м. Києва, ф. 320, оп. 2, спр. 10.
5. Держархів м. Києва, ф. 320, оп. 2, спр. 17
6. Держархів м. Києва, ф. 320, оп. 2, спр. 412.
7. Держархів м. Києва, ф. 320, оп. 2, спр. 786.
8. Задорожнюк А., Реєнт О. Промислове виробництво в містах і містечках Подільської губернії кінця XVIII – початку XX ст. / А. Задорожнюк, О. Реєнт. – К., 2008. – 270 с.
9. Записка сенатора Половцова о состоянии общественного управления и хозяйства в городах Киевской губернии. – К., 1880.
10. Клименко П.В. Цехи на Україні. – Т.1. – Вип. 1: Суспільно-правні елементи цехової організації / П.В. Клименко. – К., 1929.
11. Клименко Ф.В. Западно-русские цехи XVI – XVIII вв. / Ф.В. Клименко. – К., 1914.
12. Кулінська С.Ю. Реорганізація ремісничого управління Києва у другій половині XIX ст. / С.Ю. Кулінська // Історія України. Маловідомі імена, події, факти: 36. статей. – К., 1999. – Вип. 9. – С. 57–65.
13. Лазаревська К. Київські цехи в другій половині XVIII та на початку XIX віку / К. Лазаревська // Київ та його околиці в історії і пам'ятках. – К. Державне видавництво України, 1926. – С. 275–308.
14. Леп'явко С. Чернігів: історія міста / С. Леп'явко. – К.: Темпора, 2012. – 432 с.
15. Материалы анкеты 1893 г. // Пажитнов К.А. Проблема ремесленных цехов в законодательстве русского абсолютизма. – Москва, 1952.
16. Молчановский Н.В. Киевское городское управление в 1786 г. / Н.В. Молчановский // Киевская старина. – 1889. – Кн. 7. – С. 62.
17. Отчет по Всероссийскому съезду по ремесленной промышленности в С-Петербурге с 14 по 20-е марта 1900 г. – Санкт-Петербург, 1900.
18. Ремесленное положение Смотрицкого гончарского цеха // Кустарные промыслы Подольской губернии. – К., 1916.
19. Робітничий рух на Україні (Становище та боротьба робітничого класу, 1861–1884 рр.): 36. док. і матер. / [упор. В.П. Баран, Г. В. Боряк та ін.]. – К., 1986.

20. Сборник узаконений, правительственных и судебных разъяснений о мещанских и ремесленных управлениях / Сост. М.И. Мыш. – Санкт-Петербург, 1887.
21. Труды второго всероссийского съезда по ремесленной промышленности в С.-Петербурге 1911 г. – Санкт-Петербург, 1911.
22. Устав о промышленности // Свод законов Российской империи. – Санкт-Петербург, 1887. – Т.11.– Ч. 2.
23. Центральний державний історичний архів України в м. Київ (далі – ЦДАК України), ф. 442, оп. 1, спр. 7099, арк. 4.
24. ЦДАК України, ф. 442, оп. 1, спр. 10047, арк. 1.
25. ЦДАК України, ф.485, оп.1, спр. 15206.
26. ЦДАК України, ф.485, оп.1, спр. 15911.
27. ЦДАК України, ф. 442, оп. 37, спр. 1186
28. ЦДАК України, ф. 442, оп. 140, спр. 622.
29. ЦДАК України, ф. 442, оп. 171, спр. 663.
30. ЦДАК України, ф. 442, оп. 176, спр. 444.
31. ЦДАК України, ф. 485, оп.1, спр. 15317.
32. ЦДАК України, ф. 485, оп.1, спр.15440.
33. ЦДАК України, ф. 485, оп.1, спр. 20130.
34. ЦДАК України, ф. 1191 оп. 4, спр. 165.
35. ЦДАК України, ф. 1072, оп. 3, спр. 1516.
36. ЦДАК України, ф. 1072, оп. 3, спр. 1565.

References

1. Baghalej D.Y., Myller D.P. Ystoryja ghoroda Kharjkova za 250 let eghe sushhestvovanyja (s 1655 po 1905 ghod) / D.Y. Baghalej, D.P. Myller . – Kharjkov, 1912. – Т.2. – 980 s.
2. Derzhavnyj arkhiv m. Kyeva, f. 320, op. 1, spr.11.
3. Derzhavnyj arkhiv m. Kyeva, f. 320, op. 1, spr. 772.
4. Derzharkhiv m. Kyeva, f. 320, op. 2, spr. 10.
5. Derzharkhiv m. Kyeva, f. 320, op. 2, spr. 17
6. Derzharkhiv m. Kyeva, f. 320, op. 2, spr. 412.
7. Derzharkhiv m. Kyeva, f. 320, op. 2, spr. 786.
8. Zadorozhnyuk A., Rejent O. Promyslove vyrobnyctvo v mistakh i mistechkakh Podiljskoji ghuberniji kincja KhVIII – pochatku KhKh st. / A. Zadorozhnyuk, O. Rejent. – K., 2008. – 270 s.
9. Zapyska senatora Polovcova o sostojanny obshhestvennogo upravlenija y khozjajstva v ghorodakh Kyevskoj ghubernyy. – K., 1880.
10. Klymenko P.V. Cekhy na Ukrajinі. – Т.1. – Vyp. 1: Suspiljno-pravni elementy cekhovoji orghanizaciji / P.V. Klymenko. – K., 1929.
11. Klymenko F.V. Zapadno-russkые cekhy XVI – XVIII vv. / F.V. Klymenko. – K., 1914.
12. Kulinsjka S.Ju. Reorghanizacija remisnychogho upravlinnja Kyjeva u drughij polovyni KhIKh st. / S.Ju. Kulinsjka // Istorija Ukrajinjy. Malovidomi imena, podiji, fakty: Zb. statej. – K., 1999. – Vyp. 9. – S. 57–65.
13. Lazarevsjka K. Kyivsjski cekhy v drughij polovyni XVIII ta na pochatku XIX viku / K. Lazarevsjka // Kyiv ta jogho okolyci v istoriji i pam'jatkakh. – K. Derzhavne vydavnyctvo Ukrajinjy, 1926. – S. 275–308.
14. Lep'javko S. Chernighiv: istorija mista / S. Lep'javko. – K.: Tempora, 2012. – 432 s.
15. Materyaly ankety 1893 gh. // Pazhytnov K.A. Problema remeslennykh cekhov v zakonodateljstve russkogho absoljutyзма. – Moskva, 1952.
16. Molchanovskij N.V. Kyevskoe ghorodskoe upravlenye v 1786 gh. / N.V. Molchanovskij // Kyevskaja staryna. – 1889. – Kn. 7. – S. 62.
17. Otchet po Vserossyjskomu sj'ezdu po remeslennoj promyshlennosti v S-Peterburghe s 14 po 20-e marta 1900 gh. – Sankt-Peterburgh, 1900.

18. Remeslennoe polozhenye Smotryckogho ghoncharskogho cekha // Kustarnye promysly Podoljskoj ghubernyy. – K., 1916.
19. Robitnychyj rukh na Ukraini (Stanovyshhe ta borotjba robitnychogho klasu, 1861–1884 rr.): Zb. dok. i mater. / [upor. V.P. Baran, Gh. V. Borjak ta in.]. – K., 1986.
20. Sbornyk uzakonenyj, pravyteljstvennykh y sudebnykh razjasnenyj o meshhanskykh y remeslennykh upravlenyjakh / Sost. M.Y. Mysh. – Sankt-Peterburgh, 1887.
21. Trudy vtorogho vseryssijskogho sezda po remeslennoj promyshlennosti v S.-Peterburghe 1911 gh. – Sankt-Peterburgh, 1911.
22. Ustav o promyshlennosti // Svod zakonov Rossyjskoj ymperyy. – Sankt-Peterburgh, 1887. – T.11.– Ch. 2.
23. Tsentral'nyy Derzhavnyy istorychnyy arkhiv Ukrayiny, m. Kyiv, f. 442, op. 1, spr. 7099.
24. Tsentral'nyy Derzhavnyy istorychnyy arkhiv Ukrayiny, m. Kyiv, f. 442, op. 1, spr. 10047.
25. Tsentral'nyy Derzhavnyy istorychnyy arkhiv Ukrayiny, m. Kyiv, f.485, op.1, spr. 15206.
26. Tsentral'nyy Derzhavnyy istorychnyy arkhiv Ukrayiny, m. Kyiv, f.485, op.1, spr. 15911.
27. Tsentral'nyy Derzhavnyy istorychnyy arkhiv Ukrayiny, m. Kyiv, f. 442, op. 37, spr. 1186
28. Tsentral'nyy Derzhavnyy istorychnyy arkhiv Ukrayiny, m. Kyiv, f. 442, op. 140, spr. 622.
29. Tsentral'nyy Derzhavnyy istorychnyy arkhiv Ukrayiny, m. Kyiv, f. 442, op. 171, spr. 663.
30. Tsentral'nyy Derzhavnyy istorychnyy arkhiv Ukrayiny, m. Kyiv, f. 442, op. 176, spr. 444.
31. Tsentral'nyy Derzhavnyy istorychnyy arkhiv Ukrayiny, m. Kyiv, f. 485, op.1, spr. 15317.
32. Tsentral'nyy Derzhavnyy istorychnyy arkhiv Ukrayiny, m. Kyiv, f. 485, op.1, spr.15440.
33. Tsentral'nyy Derzhavnyy istorychnyy arkhiv Ukrayiny, m. Kyiv, f. 485, op.1, spr. 20130.
34. Tsentral'nyy Derzhavnyy istorychnyy arkhiv Ukrayiny, m. Kyiv, f. 1191 op. 4, spr. 165.
35. Tsentral'nyy Derzhavnyy istorychnyy arkhiv Ukrayiny, m. Kyiv, f. 1072, op. 3, spr. 1516.
36. Tsentral'nyy Derzhavnyy istorychnyy arkhiv Ukrayiny, m. Kyiv, f. 1072, op. 3, spr. 1565.

УДК 352.075 (477.51-25) "187/189"

Шара Л.М.

*кандидат історичних наук, доцент, доцент
кафедри всесвітньої історії, Чернігівський національний
педагогічний університет імені Т.Г. Шевченка
(Україна, Чернігів), imc@chspu.edu.ua*

ПОВНОВАЖЕННЯ ЧЕРНІГІВСЬКОЇ МІСЬКОЇ ДУМИ ЗА ПОЛОЖЕННЯМ 1870 р.: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

У статті йдеться про повноваження Чернігівської міської думи, надані Положенням від 16 червня 1870 р. Розкриваються основні засади обрання розпорядчої інституції, її права формувати виконавчі структури самоврядування, визначати джерела наповнення муніципального бюджету та його використання, оприлюднювати постанови, обов'язкові для населення, подавати клопотання про місцеві потреби на адресу урядових органів, вирішувати різноманітні проблеми, пов'язані з поліпшенням міського благоустрою. Враховуючи законодавчо окреслені повноваження, вказується на практичні здобутки громадського управління Чернігова. Зокрема, наголошується на заходах, спрямованих на розвиток комунального господарства, забезпечення належної протипожежної охорони, підтримку належного санітарно-гігієнічного стану губернського центру, заснування та утримання навчальних закладів, організацію медичного обслуговування жителів міста.

Ключові слова: *закон 1870 р., міське громадське управління, міська дума, гласні, обов'язкові постанови, бюджет, комунальне господарство, пожежна охорона, освіта, медицина.*

Shara L.M.

*Candidate of Historical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of world history,
Chernihiv National Pedagogical University
named after T.G. Shevchenko
(Ukraine, Chernihiv), imc@chspu.edu.ua*

POWERS OF THE CHERNIHIV CITY DUMA ACCORDING TO THE RESOLUTION OF 1870: THEORY AND PRACTICE

The article is devoted to the powers of the Chernihiv city дума which are presented in the Resolution of 16 June 1870. Basic principles of elections to the дума, it's rights to form executive structures of self-government, to identify the sources of the municipal budget's filling and it's using, to issue regulations obligatory for the population, to apply for local needs to government bodies, to solve various problems related to the improvement of urban amenities are exposed. Taking into consideration the legislative powers which are mentioned, it is pay attention to the practical achievements of public administration in Chernihiv. In particular it is spoken about the activities which are aimed at the development of the municipal economy, proper ensuring the fire-prevention protection, support of the appropriate sanitary hygienic condition of the provincial center, opening and the maintenance of educational institutions and organization of the medical care of citizens.

Key words: *law of 1870, municipal public administration, city дума, members of the city дума, obligatory regulations, budget, municipal economy, fire protection, education, medicine.*

Шара Л.Н.

*кандидат исторических наук, доцент,
доцент кафедры всемирной истории,
Черниговский национальный педагогический
университет имени Т.Г. Шевченко
(Украина, Чернигов), imc@chspu.edu.ua*

Полномочия Черниговской городской думы за положением 1870 г.: теория и практика

В статье говорится о полномочиях Черниговской городской думы, предоставленных Положением от 16 июня 1870 г. Раскрываются основные принципы избрания распорядительной институции, ее права формировать исполнительные структуры самоуправления, определять источники наполнения муниципального бюджета и его использование, выдавать постановления, обязательные для населения, подавать ходатайства о местных потребностях в адрес правительственных органов, разрешать разнообразные проблемы, связанные с улучшением городского благоустройства. Учитывая законодательно очерченные полномочия, указывается на практические достижения общественного управления Чернигова. В частности, отмечаются мероприятия, нацеленные на развитие коммунального хозяйства, обеспечение надлежащей противопожарной охраны, поддержание надлежащего санитарно-гигиенического состояния губернского центра, открытие и содержание учебных заведений, организацию медицинского обслуживания горожан.

Ключевые слова: *закон 1870 г., городское общественное управление, городская дума, гласные, обязательные постановления, бюджет, коммунальное хозяйство, пожарная охрана, образование, медицина.*

У червні 1870 р. набуло чинності Положення про міське громадське управління. Згідно з ним у Чернігові, одному з губернських центрів імперського простору, постали нові органи місцевого врядування. Розпорядчі функції покладалися на міську думу, виконавчі – на управу, на чолі яких перебувала одна особа – міський голова.

Особливості формування та діяльності громадського управління у Чернігові другої половини ХІХ – початку ХХ ст. вже потрапляли в орбіту наукових студій. З-поміж авторів ґрунтовних праць варто назвати Т. Демченко [4; 5], Ю. Нікітіна [6], О. Тарасенка [4],

Д. Чорного [22] та інших. Утім, ще лишається чимало невивчених аспектів, дослідження яких є актуальним в умовах сучасних пошуків оптимальної моделі місцевого самоврядування. З огляду на це, мета нашої розвідки націлена на те, аби з'ясувати, які повноваження отримала Чернігівська міська дума за Положенням 1870 р., та що вона зробила у законодавчо окресленому форматі.

Відповідно до Міської реформи розпорядча інституція громадського управління формувалася виборцями строком на 4 роки. Її особовий склад обмежувався 30–72 гласними (думцями, депутатами). Принцип їхнього делегування чітко прописувався у ст. 48. «Якщо виборців нараховувалося до трьохсот, – значилося, – то ними обиралися 30 думців. Якщо ж більше трьохсот, то від кожних наступних 150 осіб висувалися по 6 гласних до тих пір, поки загальне число думи не досягне 72 чол.». Прикметно, що закон також передбачав ситуацію, коли в силу об'єктивних обставин могла скоротитися чисельність думців до завершення каденції. У такому разі місце вибулого мав посісти той, за кого, по-перше, проголосували не менше половини присутніх, по-друге, він отримав найбільше «за» після обраних у гласні (ст. 49) [9, с. 828].

Рамки компетенції міської думи окреслювався у 14 пунктах ст. 54, а потому, у наступних статтях, давалося детальне трактування конкретного напрямку роботи. Вже, навіть, побіжне прочитання Положення переконає у доволі великому переліку прав розпорядчої інституції. Власне, законотворці підкреслили, «міська дума представляє усю міську спільноту і на цій підставі вирішує усі проблеми міського господарства, діє від імені усіх жителів міста» [9, с. 828]. Відтак, ст. 54 думі дозволялося: 1) обирати посадових осіб громадського управління; 2) призначати посадовим особам оклад та його обсяги; 3) запроваджувати, скорочувати або збільшувати міські збори і податки у межах законодавства; 4) анулювати недоїмки з міських зборів; 5) брати зобов'язання утримувати за рахунок міських коштів мостові, тротуари, прибирати вулиці, замінювати натуральні повинності грошовими; 6) вирішувати питання про позики та інші зобов'язання від імені міста за умови дотримання правил, викладених у ст. 67 і 124; 7) брати на користь міста пожертвування; 8) визначати перелік міських витрат, розглядати та затверджувати міські кошториси; 9) обговорювати й схвалювати звіти про надходження та освоєння міських коштів, про управління міським майном і загалом про роботу виконавчої інституції громадського управління; 10) розробляти правила завідування міською нерухомістю і будівлями, а також благодійними чи іншими загальнокорисними закладами, що перебувають у підпорядкуванні органів самоврядування; 11) визначати загальний порядок дій виконавчої громадської влади, забезпечувати її інструкціями для реалізації доручених справ; 12) санкціонувати постанови, визначені ст. 103 щодо міського благоустрою; 13) клопотати про внесення змін до плану міста та 14) адресувати урядові петиції від імені міста про місцеві потреби й користі (ст. 55) [9, с. 828, 829]. Дійсно, не можна не погодитися з думкою Л. Писарькової, що реформа 1870 р. надала містам широке поле для самостійної господарської діяльності [8, с. 427].

Гласні мали регулярно збиратися на засідання задля вирішення різноманітних завдань. Положенням не прописувалася мінімальна чи максимальна кількість думських зібрань. Вказувалися лише підстави, за яких вони відбувалися, – «гласні скликаються за рішенням міського голови, на вимогу губернатора або за бажанням не менше 1/5 думців» (ст. 56). Зате закон чітко наголошував, що для розгляду питання про міські доходи і витрати та для заслуховування звітів членів управи повинно бути не менше двох засідань на рік, скликаних відповідно до рішення думи й санкції губернатора. Розпорядження про збори розпорядчої інституції та порядок денний підписувалося міським головою, який обов'язково повідомляв і керівника губернії, акцентуючи на даті та часі зібрання, переліку обговорюваних питань (ст. 57) [9, с. 829].

Стосовно порядку денного, то законом пропонувалися кілька варіантів: вносилися пропозиції міського голови, гласних, членів міської управи, розглядали питання, вимоги і заяви, отримані від урядових установ, прохання і скарги приватних осіб. (ст. 58). Водночас,

передбачалося, якщо гласний виступає ініціатором одного з пунктів порядку денного, то він мусить поінформувати про це міського голову за три дні до засідання. Коли ж цього не станеться і він актуалізує проблему безпосередньо посеред думського зібрання, тоді його вислухають, висловлять свої думки, але рішення зможуть ухвалити тільки на чергових зборах (ст. 60). Певно, у такий спосіб прагнули уникнути необдуманості та поспішності. Відводився час для обміркування, аби потому змогли винести зважену й конструктивну постанову. Положенням дозволялося публічне оприлюднення (через публікацію) доповідей з питань порядку денного засідання гласних, однак, робилося те за особистої відповідальності міського голови (ст. 59) [9, с. 829].

Збори гласних набували легітимності у разі присутності не менше 1/3 особового складу (ст. 63). Натомість, вимагався кворум не менше половини думців і не менше 2/3 їхніх голосів, якщо розглядалися значимі для городян питання. Зокрема, йшлося про купівлю чи продаж нерухомого майна, позики, поручительства, гарантії від імені міста, заміну натуральних повинностей грошовими, звільнення посадових осіб громадського управління та передання їх до суду (ст. 67).

Голосування здійснювалося безпосередньо думцем. «Ніхто, – вказувалося у ст. 64, – не може мати більше одного голосу. Право голосу в думі є особисте і не може бути переданим іншому». Усі питання, окрім вказаних у ст. 67, голосувалися відкритим способом. Таємно обиралися посадові особи громадського управління, кандидати до них, звільнялися зі служби і звинувачувалися у посадових злочинах. Також закритим голосуванням призначалися члени підготовчих комісій (ст. 65). Рішення приймалися простою більшістю голосів, при однаковій кількості вирішальною ставала думка міського голови (ст. 66) [9, с. 829].

Законодавці уможливили присутність на думських зібраннях членів міської управи. Останні користувалися правом обговорювати питання порядку денного, утім, голосувати могли, якщо мали статус гласних (ст. 50). Коли ж дума ухвалювала постанову про притягнення до відповідальності службовців управи, то їх не допускали на засідання (ст. 51). Передбачалося також, що під час аналізу звіту управи чи призначення її посадовцям окладу, міський голова присутній у думі, але не головує у ній (ст. 52). Замість нього ці обов'язки виконував гласний, який набрав найбільше голосів під час виборчої кампанії (ст. 53) [9, с. 828]. Дума, в особі її очільника, мала право запрошувати на свої збори осіб, чії поради, наголошувалося у Положенні, стануть у нагоді. Щоправда, вони не могли голосувати (ст. 62).

Копії з усіх думських ухвал очільник самоврядних структур неодмінно мусив передавати губернаторові. Якщо той не бачив порушень, то дозволяв надрукувати у «губернських відомостях». Крім цього, рішення розпорядчої інституції могли публікувати окремим виданням, але потребувалася спеціальна постанова громадського управління (ст. 68) [9, с. 829].

Звернімо увагу на головні права міської думи. Передусім, вона формувала виконавчі інституції громадського управління – управу й спеціальні комісії. Управа обиралася складі міського голови, кількох членів і секретаря, на якого одночасно покладалися обов'язки секретаря думи (ст. 82); встановлювалися розміри їхнього річного заробітку (ст. 139) [9, с. 837–838]. Призначали також виконуючого на пост міського голови, коли той не міг працювати через хворобу чи іншу, не менше вагому, причину, або ж залишив посаду в останній рік каденції. Зазвичай, дума уповноважувала заступника голови чи члена управи (ст. 83). Чисельність виконавчого органу окреслювалася гласними, проте, у законі наголошувалося, що в управі не може бути менше двох осіб, окрім міського голови (ст. 70). Рішенням думи встановлювався строк служби секретаря (ст. 95) і порядок призначення на посади у канцеляріях думи та управи. Властиво, що канцелярські посади, крім міського секретаря, посідалися за принципом найму (ст. 97) [9, с. 832]. Неправильні розпорядження управи чи міського голови могли бути оскаржені приватними особами, товариствами та

установами перед думою (ст.150). Вона ж ухвалювала рішення про притягнення до суду міського голови (ст. 159) [9, с. 839].

Понад те, гласні формували особливі підготовчі комісії для попереднього аналізу різноманітних кошторисів, звітів чи інших питань (ст. 61) [9, с. 829]; обирали особливі виконавчі комісії або уповноважували конкретну особу, якщо вона могла виконати завдання самотужки (ст. 73) [9, с. 830]. На підставі думської ухвали затверджувалися члени торгової депутації, голова і члени комісії для оцінки нерухомого майна (ст. 85) [9, с. 831]; запроваджувалася посада міського архітектора (на нього, до речі, поширювалися усі службові права міських архітекторів) (ст. 114) [9, с. 833].

Кілька статей Положення стосувалися можливості громадського управління стягувати збори на користь місцевого бюджету та визначати способи збільшення його доходної частини. Так, дума затверджувала порядок отримання прибутків із майна, приналежного місту (ст. 55, п. 10); обчислювала суму збору за використання громадських вагів і мір (зазвичай, вона не повинна була перевищувати однієї копійки з пуду, четверика чи відра зважених або перемірних товарів) (ст. 119) [9, с. 834]; вираховувала розмір оціночного збору з нерухомості у відсотках (ст. 130) [9, с. 835], вказувала строк, протягом якого власники зобов'язувалися сплатити його, та обсяги пені у разі затримки (ст. 131) [9, с. 836]. Законом чітко фіксувався перелік місцевих зборів, ініційованих думою: а) оціночний з міської нерухомості; б) із документів на право торгівлі і промислів; в) із трактирних закладів, постійних дворів і продуктових лавок, г) із візницького і перевізного промислів (прикметно, у тих містах, де до 1870 р. вже брався збір із візників, його розмір не змінився); д) із коней та екіпажів, утримуваних приватними особами; е) із собак (ст. 128) [9, с. 835]. Окрім перелічених джерел поповнення бюджету, розпорядчий орган самоврядування мав право клопотати про запровадження податку з квартир чи житлових приміщень. Готуючи відповідне подання, вказувалося у Положенні, дума мусила детально розписати спосіб стягнення такого збору, вказати вищий розмір відсоткового оподаткування орендованої вартості квартири та ті житлові помешкання, які через малоцінність звільнялися від сплати (ст. 135) [9, с. 836]. Зауважимо, що законодавці передбачили можливість контролю за фінансовими операціями та оподаткуванням, здійснюваним громадським управлінням. Ініціювання вищевказаних зборів уможлиблювалося тільки за умови санкціонування їх урядовими інстанціями. При цьому, у думському поданні обов'язково вказувалися обсяги збору й механізм стягнення.

Дума вирішувала питання про формування депозитного фонду в урядових або приватних кредитних установах; ухвалювала постанову про купівлю за міський кошт цінних паперів та облігацій, гарантованих урядом чи приналежних кредитним товариствам і поземельним банкам (ст. 125). Гласними також розроблялися інструкції, на підставі яких зберігалися у муніципальних касах, казначействах або позичкових установах міські цінні папери й готівка (ст. 126). Дума мала право дозволяти казначейству здійснювати платежі із міських депозитів, визначаючи розмір і порядок винагороди за такі фінансові операції. Однак робилося це з урахуванням розпоряджень міністрів внутрішніх справ і фінансів (ст. 127) [9, с. 835]. Їхніми санкціями доводилося заручатися й коли йшлося про порядок роботи міських управ і торгових комісій для контролю за торгівлею (ст. 112) [9, с. 833].

Міська дума встановлювала термін подання управою кошторису річних прибутків і витрат, які потому обговорювалися гласними, затверджувалися й передавалися на розгляд губернатора (ст. 141). Розпорядчий орган визначав строки підготовки управою щорічного звіту про рух міських коштів, що також перевірявся й схвалювався думою, потім надсилався очільнику коронної адміністрації (ст. 147). До повноважень міської думи належало обрання способу здійснення господарчих операцій: через публічні торги, передання вибраним особам на комісію або власними силами, шляхом відповідних розпоряджень управи (ст. 142) [9, с. 838].

Закон надавав думі право розробляти та видавати обов'язкові для містян постанови, але їхній перелік обмежувався ст. 103. Відповідно до неї дозволялося готувати постанови

про: а) порядок утримання у належному стані та чистоті вулиць, площ, мостових, тротуарів, мостів і гатей, стічних труб, каналів, ставків, криниць, канав, природних водоймищ, у тому числі й тих, що перебували на землях приватних осіб, установ і відомств; б) заходи для збереження цілісності й чистоти, охорони від пошкоджень приналежних місту громадських споруд і пам'яток, садів, бульварів, інших громадських місць; в) облаштування пристаней, переправ і перевозів, залізничних чи інших удосконалених шляхів, порядок їх утримання та використання; про візницький промисел, міські омнібуси, інші громадські екіпажі; г) прибирання дворів, обладнання та очищення помийних ям, відхожих місць; д) будівництво та правила експлуатації скотобоєнь; е) заходи дотримання чистоти у приміщеннях, спеціалізованих на продажі продовольства і напоїв, забезпечення їх нешкідливості; ж) заходи попередження псування води; з) внутрішній розпорядок на ярмарках, ринках, базарах; і) облаштування покрівель, прибирання та огляд димових труб, печей і взагалі усі постанови про протипожежну безпеку; и) місця, де дозволені склади дров, сіна, соломи, масла, спирту, легкозаймистих речовин, способи їх зберігання; к) заходи попередження і припинення заразних, повальних і місцевих хвороб, а також падіж худоби; л) заходи для охорони порядку в публічних місцях; заходи, пов'язані з витратами чи обмеженнями у торгівлі та промислах. До статті додавалася примітка, що постанови думи, оприлюдненні на підставі ст. 103, не стосувалися ярмарок, якими опікувалися особливі комітети, обрані ярмарковим купецтвом.

Обов'язкові постанови для городян друкувалися у «губернських відомостях», утім, дума мала право визначати додатковий спосіб, аби продублювати інформацію для населення (ст. 106) [9, с. 832–833].

Що вдалося зробити Чернігівській міській думі, спираючись на такі законодавчо визначені повноваження? Насамперед, відзначимо наступне. Упродовж чинності Положення 1870 р. розпорядча інституція громадського управління Чернігова обиралася на 6 каденцій. Вперше обрана дума розпочала роботу у грудні 1870 р., в останнє сформована працювала до січня 1893 р. Чисельний склад варіювався у межах 42–72 гласних, серед яких за соціальною приналежністю домінували в основному купці та міщани. Лише у думах 1875–1879 і 1879–1882 рр. переважали гласні-дворяни. Обов'язки міського голови виконували три особи – купець Яків Селюк (1870–1875 рр.), статський радник Василь Хижняков (1875–1887 рр.) та колезький радник Маврикій Фрідман (1887–1893 рр.). Міськими секретарями були Кузьма Ходот (1870–1872 рр.) та Андрій Уваров (1872–1893 рр.) [23, с. 208].

Результативність діяльності міської думи значним чином залежала від уміння наповнювати бюджет, знаходити додаткові джерела прибутків та раціонально їх розподіляти. Чернігівські гласні старалися задіяти практично усі дозволені статті доходів. Щоправда, протягом перших трьох років функціонування думи не брався податок із міської нерухомості. 1874 р. організували оцінку майна та визначили розміри збору [20, арк. 537]. Була ідея оподаткувати власників собак, квартир й житлових приміщень, відданих в орендне утримання. Стосовно перших, то не зібрали кворуму для голосування, а вводити квартирний збір заборонив губернатор. Він цілком аргументовано пояснив, що орендарі у такому разі піднімуть ренту, а це зашкодить учням, представникам інтелігенції, чиновникам, які винаймали помешкання [20, арк. 619]. Натомість, дума сповна використовувала прибутки від комунальної власності: рухомого і нерухомого майна, об'єктів громадського користування, фінансово-кредитних установ, природних ресурсів, корисних копалин місцевого значення. Зокрема, здавалися в оренду орні землі, пасовища, сінокоси, риболовні озера, природно-рекреаційні зони. Громадське управління доклало зусиль, аби мати доходну муніципальну нерухомість. 1875 р. заснували міський банк, правління якого щорічно відраховувало по 2/3 надходжень до бюджету Чернігова [12, с. 224]. Туди ж потрапляли кошти від операцій ломбарду, експлуатації торгових рядів, скотобоєнь, річкових переправ, водогону. Однак, незважаючи на усі зусилля, думі так і не вдалося мати позитивний баланс бюджету. Спостерігалася тенденція превалювання витрат над доходами. Особливо це характерно для 80-х років XIX ст., коли катастрофічно не вистачало грошей на поліпшення благоустрою

губернського центра та добробуту його жителів. Властиво, що навіть позики, будучи вагомою статтею у місцевій скарбниці, не могли покрити видатків.

Перепоною на шляху надходжень була відсутність примусової влади у громадського управління. Скажімо, у разі потреби стягнення недоїмок із міських податків і зборів самоврядні інституції могли лише просити представників поліції. Останні ж не поспішали на допомогу. Понад те, починали діяти тільки після того, як втручався губернатор з огляду на скаргу міського голови. Окрім цього, Положенням 1870 р. передбачався чіткий поділ бюджетних видатків на обов'язкові і необов'язкові. Перші йшли на задоволення загальнодержавних потреб – сплату майнового податку державі й земству, утримання військових частин, поліцейського відділку, інституцій Міністерства внутрішніх справ та губернської адміністрації, в'язниці. Гроші, що залишалися, уможлилювалося спрямувати на місцеві запити. Безумовно, залишковий принцип асигнувань на розвиток комунального господарства, соціально-побутову галузь, організацію медичного обслуговування містян, розширення мережі освітніх закладів апріорі призводив до хронічного дисбалансу у місцевій скарбниці. Однак, діри у бюджеті не завадили думі реалізувати значимі для мешканців Чернігова проекти.

Передусім, гласні започаткували нові та удосконалили існуючі підгалузі комунального господарства. Шляхом неймовірних зусиль постало централізоване водопостачання. На позичені й власні кошти збудували водогінну систему. У Ялівщині пробурили артезіанські свердловини, вода з яких надходила до міських водозабірників. Найперші три, до речі, відкрили у жовтні 1880 р. на Красній площі, бульварі та поблизу Єпархіального жіночого училища. Сітка центрального водогону розширювалася, вода підводилася до приватних помешкань: 1887 р. – до 9, а 1892 р. – вже до 27 будинків. Станом на 1 січня 1892 р. загальна сума витрат на водогін сягнула 135579 руб., з яких 55579 руб. – гроші громадського банку і городян, 80 тис. руб. – кредити Міністерства внутрішніх справ і Державного банку [23, с. 98].

Подбали думці й про зовнішнє освітлення міста. Згідно з архівними матеріалами 1845 р. Чернігів освітлювався 97 вуличними ліхтарями. Вони були гасовими й працювали за спеціально складеним графіком. До реформи 1870 р. їхня кількість лишалася сталою. Новосформоване громадське управління упродовж 10 років встановило 178 ліхтарів та запровадило контроль за функціонуванням освітлювальної мережі, найнявши ліхтарників для регулювання її роботи і проведення необхідного ремонту [20, арк. 380]. Наприкінці 80-х років XIX ст. гласні актуалізували питання про електрифікацію губернського центра. На засіданні думи вирішили створити спеціальну комісію, яка би детально проаналізувала можливості будівництва електростанції та склала план-кошторис. Зреалізувати задум вдалося вже у середині 90-х років. Тоді з'явилися електроточки на міських вулицях і площах, у міському саду; освітлювальні пристрої замовлялися у житлові будинки.

Не менш вагомим здобутком гласних Чернігівської міської думи стало упорядкування дорожнього полотна, власне, брукування вулиць і площ. До 1870 р. вулиці були ґрунтовими, що не дозволяло забезпечити належні умови руху транспорту та пішоходів. Особливо проблематичним було пересування весною та восени, в період дощів. Місцеві винахідники навіть започаткували новий вид підприємництва – перенесення через грузькі частини людей і багажу за відповідну плату. Звісно, все це вимагало негайного покращення стану доріг. Відтак, буквально за два роки (1879–1880) тверде покриття зробили на 6172 кв. сажнях міських комунікацій, що обійшлося у 48564 руб. 12 коп. [20, арк. 390]. Протягом 80-х – початку 90-х рр. упорядкували ділянки П'ятницької, Стрітенської, Сіверянської, Мстиславської, Воздвиженської, Московської вулиць, відремонтували мостові.

Ініціюваннями думи у Чернігові з'явилася санітарна комісія, функціональним обов'язком якої став регулярний огляд закладів, спеціалізованих на виробництві та реалізації продовольчих товарів, контроль за належним санітарно-гігієнічним станом вулиць і площ, приватних помешкань. Громадським управлінням організовувалося й фінансувалося прибирання міської території, видавалися обов'язкові постанови про підтримання чистоти у

садибах містян. Проте, як вже зазначалося, закон не наділив самоврядні органи примусовою владою, а на поміч поліцейських не завжди могли розраховувати. Свого часу сенатор Олександр Половцев, проінспектувавши міста Чернігівської губернії, у тому числі її центр, констатував, що поліція не лише не допомагає громадському управлінню, але й частково не виконує своїх обов'язків [20, арк. 547]. Подекуди протоколи санітарної комісії губилися серед кипи паперів у мировому суді, через що порушники уникали покарання, продовжуючи працювати в антисанітарних умовах.

Заслуговує на увагу і діяльність Чернігівської міської думи у царині організації протипожежної безпеки. Враховуючи переважання дерев'яних будівель, критих соломною, дранкою чи очеретом, порушення правил зберігання легkozаймистих речовин, необережне поводження з вогнем, потребувалася надійна пожежна охорона. Роль такої виконувала команда з 28 пожежників, очолюваних брандмейстером та його помічником [24, с. 177]. Оплата їхньої роботи здійснювалася міським коштом. Дума дбала про спорядження вогнеборців, забезпечувала професійним інвентарем. Упродовж 1870-х рр. загальна сума видатків на пожежну справу сягала близько 3 тис. руб., у 1880-х – на початку 1890-х рр. капіталовкладення збільшилися майже утричі [18, арк. 1, 2]. Самоврядні інституції проводили також профілактичну роботу, контролювали й коригували забудову Чернігова, організували очищення систем пічного опалення, розповсюджували серед населення обов'язкові постанови про умови зберігання легkozаймистих речовин, зацікавлювали городян використовувати у будівництві вогнестійкі матеріали (продавали цеглу і залізо для покриття дахів за цінами, дешевшими ринкових).

Безперечно, протипожежні заходи та зроблене у комунальному господарстві націлювалися на створення комфортних умов проживання містян. Однак, попри завжди актуальне питання фінансів, у полі зору міської думи перебувала й соціальна сфера – освіта та медицина. Власне, держава, ставши на шлях реформування місцевого управління, передусім прагнула перекласти на його плечі обтяжливі для неї турботи соціально-побутового характеру. Недарма свого часу земець М. Шелгунов, говорячи про причини запровадження земських установ, серед іншого зауважив: «їх організація пов'язувалася з усвідомленням урядовими колами потреби простого перерозподілу праці для виходу з кризового стану» [1, с. 262]. Теж саме стосувалося й міського самоврядування. Чернігівські виборні інституції не виняток.

Кошти самоврядних органів губернського центра асигнувалися на розширення мережі навчальних закладів та утримання вже діючих. Так, спільно із земством і державою фінансувалася жіноча гімназія, причому лєвова частка покривалася саме з муніципального бюджету (міського і земського) [7, с. 145]. Держава лише робила доплати, оскільки вважала, що жіноча освіта має бути прерогативою для місцевого врядування, а не центральної влади. Посильна допомога надавалася чоловічій гімназії. Міська дума здійснювала одноразові цільові виплати, регулярно асигнувала гроші на потреби підготовчого класу при гімназії [14, арк. 5], оплачувала навчання кількох малозабезпечених гімназистів. Остання стаття видатків бралася з відсотків депозиту, покладеного на рахунок громадського банку [15, арк. 1].

Щоби залучити до навчання дітей з нижчих соціальних верств, чиї батьки неспроможні були оплачувати навчання у гімназії, але прагнули дати спеціальність своїм нащадкам, Чернігівська міська дума зніціювала відкриття Олександрівського ремісничого училища (27 листопада 1888 р.). Його навчальний корпус (два класи, дві майстерні, п'ять кімнат для майстрів) та п'ятикімнатний будинок для директора спорудили на кошти міста [12, с. 20]. Училище почало готувати фахівців зі слюсарно-ковальської та слюсарно-токарної справ, набираючи дітей, зазвичай, з родин міщанських, козацьких і селянських. Із міського бюджету щорічно відраховувалося понад 4 тис. руб. для освітнього закладу [12, с. 22].

Чи не найбільше фінансів громадське управління спрямовувало на розвиток початкової освіти. Зокрема, збудували два навчальні приміщення для ланкастерського парафіяльного училища, асигнували на його потреби майже по 2 тис. руб. кожного року та

одноразово витрачали на придбання меблів, посібників, канцелярського приладдя і т.п. [10, с. 326]. 1878 р. дума заснувала жіноче початкове училище. Спочатку для нього орендували будинок, потім збудували навчальний корпус; щорічно виділяли по 1,5 тис. руб. на утримання [10, с. 625]. 1885 р. відкрили церковнопарафіяльну школу на околиці Чернігова, у Ковалівці [11, с. 201]. Для неї також орендували будинок та матеріально забезпечували її функціонування.

Обопільно із земським самоврядуванням міська дума скористалася законодавчим правом організувати медичне обслуговування містян. Варто віддати належне провідним лікарям-земцям, завдячуючи яким сформували лікарські округи з фельдшерськими пунктами та амбулаторним прийомом хворих [2, с. 16]. Через те у кожному повітовому і губернському центрах відкрилися лікарні, в яких органи міського врядування могли орендувати кілька ліжок для лікування городян, першочергово незаможних, військових, пожежників. Чернігівська дума виділяла в середньому по 25 коп. на перебування хворого у земській лікарні [5, с. 52]. 1876 р. вона відкрила власним коштом прийомний покій для надання діагностично-консультаційних послуг містянам. Було знайдено відповідне приміщення, придбано обладнання, медичні препарати, запрошені на роботу лікар і фельдшер. Маємо такі дані, що 1878 р. медичну допомогу отримали 2251 чол., 1879 р. – 3800, 1880 р. – 4413, 1889 р. – 4600, 1890 р. – 5922 чол. Серед останніх за соціальним складом нараховувалося 64,3% – міщан, 26 % – селян і козаків, 4,6 % – дворян, 4 % – солдат, 1,1 % – духовенства [13, с. 1, 2].

Із метою попередження інфекційних епідемій міське самоврядування вдавалося до профілактичної роботи та імунізації населення. Розроблялися й розповсюджувалися обов'язкові правила щодо профілактики захворювань. Зазвичай, у них йшлося про дотримання елементарних правил особистої гігієни, чистоти у помешканнях, санітарних норм у процесі виробництва і реалізації харчових продуктів, вживання чистої води, своєчасне проведення вакцинації тощо [11, с. 103, 106]. Обов'язкові розпорядження видавалися стосовно обережного поводження із домашніми тваринами як потенційними переносниками вірусної інфекції сказу; вживали заходи проти безпритульних собак [16, арк. 2]. Утім, важливішою для профілактики епідемій все таки була імунізація. Щоби робилися щеплення, громадське управління запрошувало лікарів і фельдшерів, у разі потреби навчалися 1–2 добровольці з числа чернігівців. У середньому, на вакцинацію населення асигнувалося з бюджету по 400–500 руб. на рік [17, арк. 13]. Інфікованих людей ізолювали у спеціальні орендовані приміщення або до інфекційного відділення земської лікарні. Лікування в останній теж оплачувалося з місцевої скарбниці (у середньому по 15 руб. за місяць) [17, арк. 43]. Бюджетні кошти спрямовувалися на купівлю медичних препаратів для малозабезпечених городян у двох приватних аптеках. Згідно з домовленістю між власниками останніх й самоврядуванням, ліки реалізували за зниженими на 25 % цінами [19, арк. 42]. Природно, що продавці не бажали нести збитки, тому дума мусила доплачувати. Турбувалася вона й про обмеження контактування з потенційними носіями інфекцій. Їх переселяли або в окремі орендовані приміщення, або до родичів чи сусідів. Витрати на проживання та харчування у чужих родинах, дезінфекційні заходи теж компенсувалися містом [21, арк. 34, 35].

Таким чином, викладений матеріал засвідчив, що згідно з Положенням 1870 р. Чернігівська міська дума отримала широкі повноваження для діяльності в господарсько-побутовій та соціальній царинах. Вона формувала виконавчі структури місцевого врядування, визначала джерела доходів до бюджету та його використання, вирішувала різноманітні проблеми, пов'язані з поліпшенням благоустрою міста та добробуту його мешканців. Спираючись на законодавчо визначений формат роботи, громадське управління Чернігова започаткувало централізоване водопостачання, розширило мережу зовнішнього освітлення, зніціювало брукування вулиць і площ, дбало про підтримання належного санітарно-гігієнічного стану у губернському центрі. Окрім цього, бюджетні ресурси асигнувалися на розвиток освіти, у тому числі початкової, середньої та спеціальної, організацію медичного обслуговування населення. Перепонами на шляху органів самоврядування були відсутність примусової влади, через що доводилося прохати представників поліції, які знехотя допомагали, та зобов'язання першочергово фінансувати загальнодержавні потреби, а місцеві запити вдовольняти за залишковим принципом.

Список використаних джерел

1. Герасименко Г. Земское самоуправление в России / Г. Герасименко. – М., 1990. – 301 с.
2. Груша А., Дуля М. З історії медицини Чернігівщини / А. Груша, М. Дуля. – Чернігів, 1999. – 266 с.
3. Демченко Т. Чернігівська міська дума у 1905 році: (До століття першої російської революції) / Т. Демченко // Сіверянський літопис. – 2005. – № 6. – С. 27–35.
4. Демченко Т., Тарасенко О. До історії діяльності Чернігівської міської думи в жовтні 1905 року / Т. Демченко, О. Тарасенко // Сіверянський літопис. – 2006. – № 2. – С. 11–19.
5. Журнал заседания Черниговского губернского земского собрания за 1895 г. – Чернигов, 1896.
6. Нікітін Ю. Взаємовідносини міських суспільних управлінь і місцевої адміністрації на прикладі Чернігівської губернії у 70-х рр. XIX ст. / Ю. Нікітін // Пам'ять століть. – 2007. – № 1. – С. 79-86.; Він же. Вибори до органів міського самоврядування та їх діяльність у Чернігівській губернії у 70 рр. XIX ст. / Ю. Нікітін // Література та культура Полісся. – Ніжин, 2005. – Вип. 28. – С. 57–62.; Він же. Основні витратні статті міських бюджетів на прикладі міст Чернігівської губернії у 70-х рр. XIX ст. / Ю. Нікітін // Пам'ять століть. – 2006. – № 3–4. – С. 176–183.; Він же. Пореформені міста Полтавської, Харківської та Чернігівської губерній у другій половині XIX ст.: історичний аспект самоврядування / Ю. Нікітін. – Вінниця, 2014. – 252 с. та інші.
7. Памятная книжка Киевского учебного округа за 1890 г. Черниговская губерния. – К., 1890. – 172 с.
8. Писарькова Л. Городские реформы в России и Московская дума / Л. Писарькова. – М., 2010. – 752 с.
9. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том. XLV. Отделение первое. 1870. от. № 47862-48529. – СПб., 1874. – Часть 1. Законы 47862-48529. – Закон № 48498. – С. 821-839. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
1. http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php?regim=4&page=821&part=934
10. Свод постановлений Черниговской городской думы от 1871-1883. – Чернигов, 1883. – 1270 с.
11. Свод постановлений Черниговской городской думы от 1883-1887. – Чернигов, 1896. – 311 с.
12. Тридцатилетие деятельности Черниговского городского общественного управления: 1870-1900 гг. – Чернигов, 1901. – 1245 с.
13. Улезко Н. Отчёт Черниговской городской лечебницы за 1890 г. / Н. Улезко. – Чернигов, 1892. – 13 с.
14. Державний архів Чернігівської області (далі – ДАЧО), ф. 127, оп. 10, од. зб. 450, 8 арк.
15. ДАЧО, ф. 127, оп. 10, од. зб. 452, 3 арк.
16. ДАЧО, ф. 127, оп. 189 а, од. зб. 175, 4 арк.
17. ДАЧО, ф. 127, оп. 189 а, од. зб. 219, 12 арк.
18. ДАЧО, ф. 127, оп. 189 а, од. зб. 369, 21 арк.
19. ДАЧО, ф. 127, оп. 7 в, од. зб. 226, 420 арк.
20. ДАЧО, ф. 128, оп. 1, од. зб. 14460, 571 арк.
21. ДАЧО, ф. 469, оп. 1, од. зб. 40, 136 арк.
22. Чорний Д. По лівий бік Дніпра: проблеми модернізації міст України (кінець XIX – початок XX ст.) // Д. Чорний. – Х., 2007. – 304 с.
23. Шара Л. Чернігівська міська дума (70-90-ті роки XIX ст.) / Л. Шара. – Чернігів, 2010. – 224 с.
24. Шереметьев А. Краткий статистический обзор пожарных команд Российской империи / А. Шереметьев. – СПб, 1892. – 253 с.

References

1. Herasymenko H. Zemskoie samoupravlenie v Rossii / H. Herasymenko. – M., 1990. – 301 s.
2. Hrusha A., Dula M. Z istorii medycyny Chernihivshchyny / A. Hrusha, M. Dula. – Chernihiv, 1999. – 266 s.
3. Demchenko T. Chernihivska miska дума v 1905 roci: (Do stolittia pershoi rosyiskoi revoliucii) / T. Demchenko // Siverianskyi litopys. – 2005. – № 6. – S. 27–35.
4. Demchenko T., Tarasenko O. Do istorii diialnosti Chernihivskoi miskoi dumy v zhovtni 1905 roku / T. Demchenko, O. Tarasenko // Siverianskyi litopys. – 2006. – № 2. – S. 11–19.
5. Zhurnal zasedaniia Chernihovskoho hubernskoho zemskoho sobraniia za 1895 h. – Chernihov, 1896.
6. Nikitin Yu. Vzaiemovidnosyny miskich suspilnych upravlin i miscevoi administracii na prykladi Chernihivskoi hubernii v 70-ch rr. XIX st. / Yu. Nikitin // Pamiat stolit. – 2007. – № 1. – S. 79–86.; Vin zhe. Vybory do orhaniv miskoho samovriaduvannia ta ihnia diialnist v Chernihivskii hubernii v 70 rr. XIX st. / Yu. Nikitin // Literatura ta kultura Polissia. – Nizhyn, 2005. – Vyp. 28. – S. 57–62.; Vin zhe. Osnovni vytratni statti miskich biudzhetiv na prykladi mist Chernihivskoi hubernii v 70-ch rr. XIX st. / Yu. Nikitin // Pamiat stolit. – 2006. – № 3–4. – S. 176–183.; Vin zhe. Poreformenni mista Poltavskoi, Kharkivskoi ta Chernihivskoi hubernii v druhii polovyni XIX st.: istorychnyi aspekt samovriaduvannia / Yu. Nikitin. – Vinnyca, 2014. – 252 s. ta inshi.
7. Pamiatnaia knizhka Kiievskoho uzhebnoho okruha za 1890 h. Chernihovskaia huberniia. – K., 1890. 172 s.
8. Pisarkova L. Horodskiie reformy v Rossii i Moskovskaia дума / L. Pisarkova. – M., 2010. – 752 s.
9. Polnoie sobraniiie zakonov Rossiiskoi imperii. Sobraniiie vtoroie. Tom. XLV. Otdeleniie pervoie. 1870. ot. № 47862–48529. – SPb., 1874. – Chast 1. Zakony 47862–48529. – Zakon № 48498. – S. 821–839. [Elektronny resurs]. – Rezhym dostupu:
1. http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php?regim=4&page=821&part=934
10. Svod postanovlenii Chernihovskoi horodskoi dumy ot 1871–1883. – Chernihov, 1883. – 1270 s.
11. Svod postanovlenii Chernihovskoi horodskoi dumy ot 1883–1887. – Chernihov, 1896. – 311 s.
12. Tridcatiletie deiatelnosti Chernihovskoho horodskoho obshchestvennoho upravlenia: 1870–1900 hh. – Chernihov, 1901. – 1245 s.
13. Ulezko N. Otchet Chernihovskoi horodskoi lechebnicy za 1890 h. / N. Ulezko. – Chernihov, 1892. – 13 s.
14. Chernihivski oblastnyi derzhavnyi arkhiv (then –DACHO), f. 127, op. 10, od zb. 450, 8 ark.
15. DACHO, f. 127, op. 10, od zb. 450, 8 ark. ф. 127, оп. 10. од. зб. 452, 3 арк.
16. DACHO, f. 127, op. 189 a, od zb. 175, 4 ark.
17. DACHO, f. 127, op. 189 a, od zb. 219, 12 ark.
18. DACHO, f. 127, op. 189 a, od zb. 369, 21 ark.
19. DACHO, f. 127, op. 7 v, od zb. 226, 420 ark.
20. DACHO, f. 128, op. 1, od zb. 14460, 571 ark.
21. DACHO, f. 469, op. 1, od zb. 40, 136 ark.
22. Chornyi D. Po livyi bik Dnipra: problemy modernizacii mist Ukrainy (kinec XIX – pochatok XX ст.) // D. Chornyi. – Kh., 2007. – 304 s.
23. Shara L. Chernihivska miska дума (70–90-i roky XIX st.) / L. Shara. – Chernihiv, 2010. – 224 s.
24. Sheremetiev A. Kratkyi statisticheskii obzor pozharnych komand Rossiiskoi imperii / A. Sheremetiev. – SPb, 1892. – 253 s.

Список скорочень

ДРІДУ НАДУ – Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України;
НАН України – Національна академія наук України;
НАПрН України – Національна академія правових наук України;
ІУ НАН України – Інститут історії України Національної академії наук України;
ІЗ ВРУ – Інститут законодавства Верховної ради України;
НАДУ – Національна академія державного управління при Президентові України;
СЦПО – Сіверський центр післядипломної освіти;
ЧНПУ ім. Т.Г. Шевченка – Чернігівський національний педагогічний університет
ім. Т.Г. Шевченка;
ЧНТУ – Чернігівський національний технологічний університет.

Наукове видання
Збірник наукових праць «Розумовські зустрічі»
№ 3
Научное издание
Сборник научных трудов «Разумовские встречи»
№ 3
Scientific edition
Collection of scientific papers «Rozumovskiyi meetings»
№ 3
Naukowa edycja
Zbiornik naukowych prac «Rozumovski spotkanie»
№ 3

Співзасновники:

Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (офіційна скорочена назва – Сіверський центр післядипломної освіти)
Інститут законодавства Верховної Ради України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Сіверський інститут регіональних досліджень

Головний редактор – В.М. Бойко
Заступник головного редактора – Л.А. Чабак
Відповідальний секретар – Д.В. Казіміров

Підписано до друку 28.10.2016 р.
Формат 60x84/8. Друк на різнографі. Ум. друк. арк. 32,3
Наклад 150 прим. Зам. № 1-18/16

Видавництво: Сіверський центр післядипломної освіти
14000, м. Чернігів, просп. Миру, 43
Тел. (0462) 774-312 Факс (0462) 676-052
Електронна пошта: chcppk@gmail.com
Веб-сайт: <http://rozum.sivertraining.org.ua>

За достовірність викладених фактів, цитат та інших відомостей відповідає автор. Редакція залишає за собою право на скорочення і літературне редагування матеріалів за погодженням з авторами. Усі права застережені. Передруки і переклади матеріалів збірника дозволяються лише за згодою авторів і редакції.