

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

Вошуловські зустрічі

Збірник наукових праць

№ 7 2020

Чернігів – 2020

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

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет

навчально-методичною радою Сіверського центру післядипломної освіти (протокол № 2 від 28 травня 2020 р.);
Вченою радою Інституту законодавства Верховної Ради України (протокол № 7 від 18 червня 2020 р.);
Вченою радою Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії
державного управління при Президентіві України (протокол № 05/235 від 4 вересня 2020 р.)

Видання фінансувалося Представництвом Фонду Ганса Зайделя (ФРН) в Україні



**Hanns
Seidel
Stiftung**

Головний редактор:

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

Співредактор:

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

Заступник головного редактора:

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

Відповідальний секретар

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

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

З історичних наук:

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

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

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

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

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

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

Джеймс Стеррет (James Sterrett) – PhD in history
(Platte City, Missouri, USA)

З державного управління:

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

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

О.В. Антонова – доктор наук з державного управління, доц.
(Україна, Дніпропетровськ, ДРІДУ НАДУ)

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

З юридичних наук:

О.Л. Копиленко – доктор юрид. наук, проф., академік НАПрН
України, академік НАН України, народний депутат України
(Україна, Київ)

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

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

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

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

Рецензенти:

В.Ф. Пузирний – доктор юрид. наук, проф. (Україна, Чернігів, НУЧП)

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

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

Розмовські зустрічі: збірник наукових праць / Інститут законодавства Верховної ради України; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України; Сіверський центр післядипломної освіти; Сіверський інститут регіональних досліджень. – Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2020. Вип. 7. 168 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, 2020

© Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, 2020

© Сіверський інститут регіональних досліджень, 2020

© Сіверський центр післядипломної освіти, 2020

ЗМІСТ

	Стор.
Розділ І. ПРОБЛЕМИ ЕВОЛЮЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВИКЛИКІВ СЬОГОДЕННЯ	6
Білорусов С.Г. Потреби та зміст професійного навчання публічних службовців в контексті розвитку людського капіталу Херсонської області в умовах реформ	6
Бойко В.М. 25-річчя системи професійного навчання управлінських кадрів: минуле та нові виклики	17
Бузун О.В. Удосконалення динамічних зв'язків у комплементарній системі управління розвитком самоврядних територій	28
Воротін В.Є., Шевченко А.В. Формування механізмів публічного управління розвитком міждержавного та транскордонного співробітництва України.....	40
Врублевський О.С. Повноваження старости села в контексті чинного та проєктного законодавства.....	48
Дяченко Н.П. Особливості механізмів державного регулювання у сфері інтелектуальної діяльності в контексті співробітництва суб'єктів публічної політики.....	53
Зелінський С.Є. Статистичні та соціологічні вимірювання ефективності державного управління на регіональному рівні.....	59
Кичко І.І. Інвестиційна стратегія розвитку Чернігівщини: фактори впливу.....	66
Пилинський Я.М. Будуємо об'єднані територіальні громади.....	73
Радіонова Л.О. Управління місцевим розвитком в умовах децентралізації влади: зміна парадигми сільського розвитку.....	79
Холодницька А.В. Розвиток навичок soft skills у посадових осіб органів місцевої влади та самоврядування.....	88
Чабак Л.А. Проєктна діяльність в органах місцевого самоврядування: основні тенденції та виклики.....	96
Розділ ІІ. ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД (СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ) ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	102
Воробей Р.Б. Сільське громадське управління другої половини ХІХ століття (на прикладі Чернігівської губернії).....	102
Волошинський Б.І. Громадсько-політична діяльність адвоката Олекси Коссака в Галичині у міжвоєнний період та перші роки Другої світової війни (1922–1942 рр.)	110
Кондратьєв І.В. Остерське староство наприкінці ХVІ – на початку ХVІІ ст. ...	119
Котельницький Н.А. Ліберальні земці північної України та проблема реформування селянського самоврядування у 80-х рр. ХІХ ст.	129

Логінова Г.М. Психоаналітичний вимір культури слова юридичного діалогу.....	133
Рева Л.Г. Петро Іванович Калнишевський (1690–1691 – 1803) – останній кошовий отаман Війська Запорозького, його доба в історії України.....	142
Шандра В.С. Дворянська опіка як станова інституція та її соціальні практики в Україні (друга половина ХІХ – початок ХХ ст.)	148
Шара Л.М. Започаткування спрощеного громадського управління у заштатних містах і посадах чернігівської губернії за положенням 1892 р....	159

CONTENT

	Page
PART 1. PROBLEMS OF EVOLUTION OF CIVIL SERVICE AND DECENTRALIZATION OF POWER OF UKRAINE UNDER THE CONDITIONS PRESENT CHALLENGES	6
Bilorusov S.G. Needs and content of public officials’ vocational training in the context of human capital development of the kherson region in the reforms conditions.....	6
Boyko V.M. 25th anniversary of the system of professional training of managerial staff: the past and new challenges.....	17
Buzun O.V. Integrated influence on integrated development and self-governmental territories.....	28
Vorotin V.E., Shevchenko A.V. Formation of mechanisms of public management of development of interstate and cross-border cooperation of Ukraine.....	40
Vrublevsky O.S. Powers of the starosta (headman) of the village in context current and design legislation	48
Diachenko N.P. Peculiarities of the mechanisms of the state regulation in the sphere of epy intellectual activity in the context of cooperation of subjects of public policy.....	53
Zelinskyi S.E. Statistical and sociological measurements of the effectiveness of public governance at regional level.....	59
Kychko I.I. Investment strategy of the Chernihiv region development: factors of influence.....	66
Pylynsky Ya.M. Building united territorial communities.....	73
Radionova L.O. Local development management in conditions of decentralization of government: changing the rural development paradigm.....	79
Kholodnytska A.V. Development of soft skills by local authorities and self-government officials.....	87
Chabak L.M. Project activities in local governments: main trends and challenges.....	95

PART 2. HISTORICAL AND CULTURAL ASPECTS OF GOVERNMENT	102
Vorobey R.B. Rural public administration of the second half of the XIX century (on the example of Chernigov province)	102
Voloshynskyi B.I. The socio-political activity of Oleksa Kossak in Galicia in the interwar period and in the first years of the Second World War (1922–1942)	110
Kondratiev I.V. Oster starostwo at the end of XVI – at the beginning of XVII century.....	119
Kotelnitsky N.A. Zemsky liberals of Northern Ukraine and the problem of reforming peasant self-government in the 80s. of XIX century.....	129
Loginova G.M. Psychoanalytical dimension of word culture of legal dialogue..	133
Reva L.G. Petro Ivanovich Kalnyshevsky (1690–1691 – 1803) – the last Kish Otaman of the Zaporozhian Host and his age in the history of Ukraine.....	142
Shandra V.S. Noble guardianship as an estate institution and its social practices in Ukraine (second half of XIX – beginning of XX century)	148
Shara L.M. Establishment of simplified public administration in non-district towns and posads of Chernihiv province to the regulation of 1892.....	159

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

УДК 35.08.005

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 організацій (Україна, Херсон), ks.cppk@ukr.net

ПОТРЕБИ ТА ЗМІСТ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ ХЕРСОНСЬКОЇ ОБЛАСТІ В УМОВАХ РЕФОРМ

Розкрито пріоритети професіоналізації публічного управління на регіональному та місцевому рівнях. Здійснено аналіз потреб щодо підвищення компетентностей публічних службовців в контексті реалізації політики НАДС. Проведені аналітичні дослідження серед публічних службовців щодо реалізації адміністративної реформи, розвитку фахових компетентностей та пріоритетів їх професійного навчання та мотивації до підвищення рівня фахової підготовки. Проведено соціологічне опитування серед працівників органів публічної влади Херсонщини з метою визначення очікувань від реформи децентралізації влади. Наведені чинники впливу на розвиток людського капіталу на прикладі Херсонської області. Зроблено висновки щодо стратегії розвитку людського капіталу Херсонської області. Наголошено на тому, що основою забезпечення принципу професіоналізму державної служби можна вважати професійну компетентність державного службовця, зазначену в Законі України «Про державну службу». Визначене одне з найважливіших завдань для публічної влади – впровадження в процес прийняття управлінських рішень цифрових технологій, що покращить якість надання публічних послуг. Окреслені шляхи реалізації обласної Програми «Розвиток людського капіталу» на 2017–2023 роки відповідно до освітнього напрямку. Надані роз'яснення щодо Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та наголошено на важливості цифровізації як визнаного механізму економічного зростання. На думку автора, за умови системного державного підходу цифрові технології стимулюватимуть розвиток відкритого інформаційного суспільства як одного з істотних факторів розвитку демократії, підвищення продуктивності, економічного зростання та підвищення якості життя громадян України. А існуюча система закладів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування може стати базою для випробування та впровадження інноваційних підходів щодо використання цифрових технологій в освітньому процесі.

Ключові слова: публічне управління, професіоналізація, діджиталізація, навчання кадрів, персонал.

Bilorusov S.G.,

Candidate of Technical sciences, Associate Professor, Director of Kherson regional centre for retraining of the qualifications of state and local authorities' officials and the heads of state enterprises, institutions and organizations (Ukraine, Kherson), ks.cppk@ukr.net

Needs and content of public officials' vocational training in the context of human capital development of the Kherson region in the reforms conditions

The priorities of public administration professionalization at the regional and local levels are revealed. An analysis of the need to increase the competencies of civil servants in the context of the implementation of the NADS policy. Analytical research was conducted among civil servants on

the implementation of administrative reform, development of professional competencies and priorities of their professional training and motivation to increase the level of professional training. A sociological survey was conducted among employees of public authorities of Kherson region in order to determine expectations from the reform of decentralization of power. Factors influencing the development of human capital on the example of Kherson region are given. Conclusions on the strategy of human capital development of Kherson region are made. It is emphasized that the basis for ensuring the principle of professionalism of the civil service can be considered the professional competence of a civil servant, specified in the Law of Ukraine "On Civil Service". One of the most important tasks for public authorities has been identified – the introduction of digital technologies in the management decision-making process, which will improve the quality of public services. The ways of realization of the regional Program "Human Capital Development" for 2017–2023 in accordance with the educational direction are outlined. Clarifications are given on the Concept of development of the digital economy and society of Ukraine for 2018–2020 and the importance of digitalization as a recognized mechanism of economic growth is emphasized. According to the author, under a systemic state approach, digital technologies will stimulate the development of an open information society as one of the essential factors for the development of democracy, productivity, economic growth and quality of life of Ukrainian citizens. And the existing system of training, retraining and advanced training of civil servants and local government officials can become a basis for testing and implementing innovative approaches to the use of digital technologies in the educational process.

Key words: *public administration, professionalization, digitalization, staff training, staff.*

Постановка проблеми. Наближається до завершення реформа децентралізації влади в Україні, формуються нові стандарти та відкриваються нові можливості щодо діяльності органів публічної влади. Життєспроможність створення самодостатніх регіонів та окремих територіальних громад залежить від науково обґрунтованого визначення їх фактичного стану та бачення подальшого розвитку. Уваги заслуговує сучасна інноваційна регіональна політика, яка передбачає реалізацію ідеології сучасних економічної, адміністративної та адміністративно-територіальної реформ на регіональному та місцевому рівнях в умовах децентралізації влади та створення об'єднаних територіальних громад, які мають створити розвинуту інфраструктуру.

Інтерес та очікування від зазначеної політики закономірно зростає та знаходиться у центрі уваги і постійної співпраці науковців з представниками органів публічної влади. Тому **мета** роботи спрямована на опрацювання актуальних питань та досліджень зі сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів, зокрема місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування щодо удосконалення державного регіонального будівництва, напрацювання новітніх дієвих підходів у сфері регіонального розвитку та сучасного бачення функціонування конкретного регіону із застосуванням компетентнісного підходу в діяльності органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Професіоналізація публічної служби та реалізація державної регіональної політики з повноцінного використання трудових ресурсів передбачають такі пріоритети: оптимізацію підсистеми регіональних кадрів для органів публічного управління з урахуванням процесів децентралізації влади; добір та прогнозування розвитку персоналу, підвищення рівня його фахових компетентностей; використання сервісних комунікацій кадрового спрямування; формування механізмів стимулювання висококваліфікованої праці із застосуванням інноваційних технологій підтримки всіх видів професійної діяльності. Ключовими завданнями реформування вітчизняної системи публічного управління є підвищення якості діяльності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, оптимізація функціоналу владних інституцій, забезпечення меж доцільного розподілу повноважень і сфер відповідальності між ними. Від ефективності публічного управління залежить рівень життя громадян, підвищення конкурентоспроможності й міжнародної суб'єктності країни.

Досягнення цих завдань не в останню чергу залежить від модернізації та розбудови з урахуванням кращих національних та світових практик і стандартів усіх складових сучасної системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затвердженої відповідною постановою Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106 «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад», зорієнтованої на їх розвиток та кар'єрне зростання, здатної підвищувати якість роботи управлінської ланки в умовах здійснення реформ в Україні.

Аналіз експертної аналітики функціонування сучасної системи професійного навчання важливий, насамперед, з точки зору визначення наявних проблемних питань та окреслення пріоритетних напрямів реформування з метою забезпечення нововведень, орієнтованості на неперервний професійний розвиток службовців упродовж формування службової кар'єри. Це сприятиме підвищенню дієвості державної політики щодо професійного зростання відповідних категорій управлінців і дасть змогу завершити створення сучасної цілісної, мобільної та гнучкої системи професійного навчання з розвинутою інфраструктурою, ефективним управлінням і належним ресурсним забезпеченням.

Відповідно до Закону України від 10.12.2015 р. № 889 «Про державну службу», постанови Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500 «Про затвердження Положення про Національне агентство з питань державної служби», Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, та з метою надання методичної допомоги щодо розроблення та оформлення програм підвищення кваліфікації, наказом Національного агентства України з питань державної служби від 13.03.2020 р. № 38-20 затверджено методичні рекомендації щодо розроблення та оформлення програм підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Зазначені методичні матеріали розраховані на суб'єктів надання освітніх послуг у сфері професійного навчання для ознайомлення замовників освітніх послуг та учасників навчання із загальною метою та змістом програми, її обсягом та тривалістю, формою та методами, критеріями та інструментами оцінювання результатів; встановлення алгоритму вивчення навчального матеріалу, обсягів навчального навантаження на учасників; представлення інформаційно-методичного ресурсу, необхідного для оцінювання результативності програми замовниками освітніх послуг у сфері професійного навчання на базі Порталу управління знаннями, створеного НАДС.

Херсонським обласним центром перепідготовки та підвищення кваліфікації проводяться системні дослідження серед працівників органів публічної влади та органів місцевого самоврядування з метою визначення актуальних питань розвитку країни, шляхів вирішення сучасних завдань з використанням інноваційних підходів та набутих навичок. Результати досліджень постійно висвітлюються в фахових збірниках науково-практичних конференцій, використовуються для удосконалення підвищення кваліфікації відповідно до наказу Нацдержслужби України від 26.11.2019 р. № 211-19 «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування». Стосовно ефективності та змістовності реалізації управлінських рішень, які приймаються органами публічної влади Херсонщини, серед її працівників було проведено соціологічне опитування з метою визначення очікувань від реформи децентралізації влади. Респонденти віддали пріоритет формуванню територіальних громад, здатних і спроможних самостійно вирішувати питання місцевого значення (37%). Найменшу

підтримку отримала теза щодо отримання організаційної та матеріальної підтримки від міжнародних організацій для вирішення питань розвитку територіальних громад.

Враховуючи потребу підтримки освіти та удосконалення фахівців сфери публічного адміністрування в Україні та маючи за мету при використанні досвіду і потенціалу, створеного працівниками в процесі імплементації проекту «Децентралізація пропонує кращі результати і ефективність (DOBRE)», Центр заключив угоду із Краківським економічним університетом про створення Консорціуму для поліпшення спроможності системи освіти сфери публічного адміністрування. Метою консорціуму є інтеграція академічної спільноти в Україні, зокрема з акцентом на 7 областях, в яких функціонує проєкт DOBRE, в тому числі у Херсонській, на основі ідеї інноваційного підходу до модернізації системи освіти сфери публічного адміністрування. А також поширення знань про реформу децентралізації в Україні, популяризація і практичне впровадження освітніх стандартів публічного адміністрування на трьох рівнях, бакалаврському, магістерському і післядипломному та підготовка зразка програми післядипломної освіти для лідерів об'єднаних територіальних громад.

Так, на базі Центру з метою підвищення компетентності працівників реформованих органів місцевого самоврядування (об'єднаних територіальних громад), відповідно до підписаної у 2020 р. Угоди з Малопольською школою публічного адміністрування Краківського економічного університету, Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації планує провести навчальні семінари для працівників реформованих органів місцевого самоврядування (ОТГ) шляхом реалізації (сертифікованої освітньої) спеціалізованої професійної програми післядипломного навчання «Управління в органах місцевого самоврядування України» для менеджерів середнього рівня (керівники підрозділів, комунальних інституцій, проєктних та робочих груп) в рамках проєкту «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність (DOBRE)» за допомогою платформи дистанційного навчання, що залучить більшу кількість бажаючих взяти участь у зазначеному навчанні. Дистанційне навчання слухачів планується проходити за 8 напрямками:

- Управління місцевим самоврядуванням – концепції, моделі та практика в Україні
- Управління людськими ресурсами
- Управління місцевим економічним розвитком
- Публічні послуги – масштаб та наслідки для лідерів
- Територіальне управління
- Бюджети та управління фінансовими ресурсами
- Соціальні комунікації та зовнішні партнерства
- Управління проєктами
- Лідерство.

В першу чергу уваги заслуговує сучасна інноваційна регіональна політика, яка передбачає запровадження ідеології сучасних економічних реформ на регіональному та місцевому рівнях в умовах децентралізації влади та створення об'єднаних територіальних громад, які мають отримати розвинуту ефективну діючу інфраструктуру. Інтерес та очікування від зазначеної політики закономірно зростає та знаходиться у центрі уваги і постійної співпраці науковців з представниками органів публічної влади. Важливим напрямком у цьому сегменті наукових досліджень є пошук шляхів динамічного розвитку інфраструктури об'єднаних територіальних громад та створення ефективних комунальних підприємств, принципів та можливостей щодо залучення інвестицій, що є пріоритетом місцевої і регіональної політики держави та органів публічного управління. Зазначене передбачає формування системи стратегічного менеджменту. В даний час в межах розроблення проєкту Стратегії розвитку Херсонської області на період 2021–2027 років, затвердженої рішенням XXXI сесії VII скликання Херсонської обласної ради від 20.12.2019 р. № 1511, здійснюється соціально-економічний аналіз регіону. В даний час в Центрі здійснюється оцінка потреб з метою запобігання дублювання та збалансованого

підвищення кваліфікації окремих категорій працівників органів публічної влади з урахуванням вищезазначених актуальних питань в межах децентралізації влади та розвитку територіальних громад Херсонської області. Розвиток регіону залежить від експертно-аналітичного визначення його стану, бачення соціально-економічних перспектив. Для визначення пріоритетних векторів ефективного розвитку Херсонського регіону, на базі Центру в контексті навчання працівників органів публічної влади було проведено опитування щодо очікувань від реалізації адміністративної реформи. Результати дослідження представлені нижче.

Таблиця 1

Очікування від реалізації адміністративної реформи

№	Окремі показники	
1	Отримання більших можливостей для професійної самореалізації	12%
2	Отримання додаткових можливостей для кар'єрного зростання	9%
3	Спрощення роботи з громадянами, а значить, самого робочого процесу	11%
4	Підвищення заробітної плати та спрощення отримання відповідного соціального статусу та гарантій держави	14%
5	Впровадження у діяльність органів публічної влади інноваційних управлінських інструментів та пристосування публічного управління до сучасних вимог взагалі	17%
6	Залучення до роботи в органах публічної управління переважно осіб з вищою освітою з публічного управління та публічної служби	6%
7	Розширення повноважень органів місцевого самоврядування паралельно із звуженням функцій місцевих органів державної виконавчої влади	7%
8	Надання більших повноважень територіальним громадам та органам самоорганізації населення	19%
9	Демократизація стилю ділового спілкування регіональних органів публічної влади з центральними органами влади та їх взаємодія взагалі	5%

Одним з найважливіших інструментів впливу на процеси реформування публічного управління, ефективного використання наявного людського потенціалу є Стратегія державної кадрової політики в умовах децентралізації державного управління в Україні, зміцнення місцевого самоврядування на регіональному та місцевому рівнях, які потребують коригування. Для забезпечення реалізації принципу професіоналізму в сучасних умовах важливим є не тільки формування системи раціональнішого використання знань та навичок публічних службовців, а також збереження професійних кадрів і підвищення їх професійної компетентності.

Сучасний публічний службовець має володіти знаннями, навичками та вміннями, достатніми для виконання державних функцій, покладених на нього. Сьогодні ці знання, вміння і навички можна здобути в Національній академії державного управління при Президентові України, інших навчальних закладах післядипломної освіти, які мають право надавати освітні послуги. Так, основою забезпечення принципу професіоналізму державної служби можна вважати професійну компетентність державного службовця, яку у Законі «Про державну службу» визначено, як здатність особи застосовувати спеціальні знання, уміння і навички, виявляти відповідні ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання для мотивації професійного та особистого розвитку [1]. Також для державних службовців передбачено визначення оцінки ділових і професійних якостей і забезпечено аналіз їх професійних компетентностей.

В цьому контексті Центр провів фахове дослідження серед керівників підрозділів управління персоналом органів публічної влади Херсонської області. Серед основних питань було визначено: вагомість деяких фахових компетентностей професійного спрямування, пріоритетність складових прагнення до власного професійного розвитку публічних службовців,

оцінка власного бачення щодо реформи децентралізації влади, найбільш ефективні стилі організації взаємодії в умовах реформи публічного врядування. Професійний розвиток посадовців є безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей. Публічні службовці в своїй діяльності надають перевагу особистісному самовдосконаленню і фахово-пізнавальній компетентностям. Що стосується складових прагнення до професійного розвитку в пріоритеті є спроможність щодо лідерства, в тому числі, ефективна комунікація, вміння організувати ефективну діяльність персоналу, аналітичне мислення та спрямованість в діяльності на кінцевий результат. Проведене опитування визначило бачення респондентів щодо пріоритетів реформи децентралізації, а саме, очікування чіткого розподілу повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади і територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, створення умов для економічного та соціального розвитку регіону.



Рис. 1. Фахові компетентності професійного спрямування

В цілому можна констатувати, що в даний час йде активний процес розвитку громадянського суспільства та публічного управління, формується нова регіональна кадрова політика в межах стратегічного планування місцевого та регіонального розвитку, яка передбачає: кількісну оптимізацію підсистем регіональних та місцевих кадрів для органів публічного управління з урахуванням процесів децентралізації влади, потреб держави, місцевого самоврядування; посилення фахових комунікацій та горизонтальних зв'язків; удосконалення формування загальнонаціональної системи професійного навчання кадрів; адаптації публічної служби до інформатизації суспільства, впровадження інноваційних технологій в усіх ланках кадрової системи.

Національним агентством України з питань державної служби впроваджується компетентнісна модель управління людськими ресурсами, в тому числі на регіональному рівні. Професійний розвиток посадовців має бути безперервним, свідомим, цілеспрямованим процесом особистісного та професійного зростання та базуватися на інтеграції знань, умінь і компетентностей. Публічні службовці в своїй діяльності повинні надавати перевагу особистісному самовдосконаленню та фахово-пізнавальній компетентностям. Наприклад, однією із складових професійної компетентності кожного публічного службовця є ділова комунікація та культура міжособистісного спілкування. Вони займають значну частину робочого часу. В процесі ділової комунікації забезпечується можливість отримувати і передавати інформацію, здійснювати вплив на прийняття управлінських рішень в системі органів публічного управління. Фахова комунікація набуває нині значимості одного

з найважливіших напрямів управлінської діяльності. Наявні відмінності у стилях спілкування між колегами, підлеглими, іншими особами стають причиною непорозумінь, конфліктів, розчарувань і втрачених можливостей. Тому кожному керівнику, державному службовцю і посадовій особі місцевого самоврядування варто пам'ятати, що головна мета ділового спілкування полягає в досягненні взаємозацікавленого взаєморозуміння.

Лабораторія з питань удосконалення навчання Центру зробила фахове опитування серед державних службовців, які працюють на державній службі до 1 року в апараті та структурних підрозділах облдержадміністрації і райдержадміністрацій, а також серед молоді Регіональної школи лідерства щодо принципів професійної культури державного службовця. За більшістю оцінок були означені такі пріоритети як дотримання працівниками етичних норм службової поведінки, соціальна відповідальність та прагнення до постійного вдосконалення, а також високий командний дух працівників і постійне його зміцнення. Будь-яка спільна справа передбачає спілкування, взаємодію учасників і зворотною комунікацію, як необхідні засоби забезпечення її ефективності. Публічні службовці повинні запобігати виникненню конфліктів у колективі, виконувати свої посадові обов'язки чесно і неупереджено. Якщо керівник вміє ставити завдання, визначати засоби досягнення мети і методи контролю, управляти думкою колективу, мотивувати працівників на повноцінну роботу та досягати високих результатів, тоді колектив працює як злагоджений механізм та єдина команда.

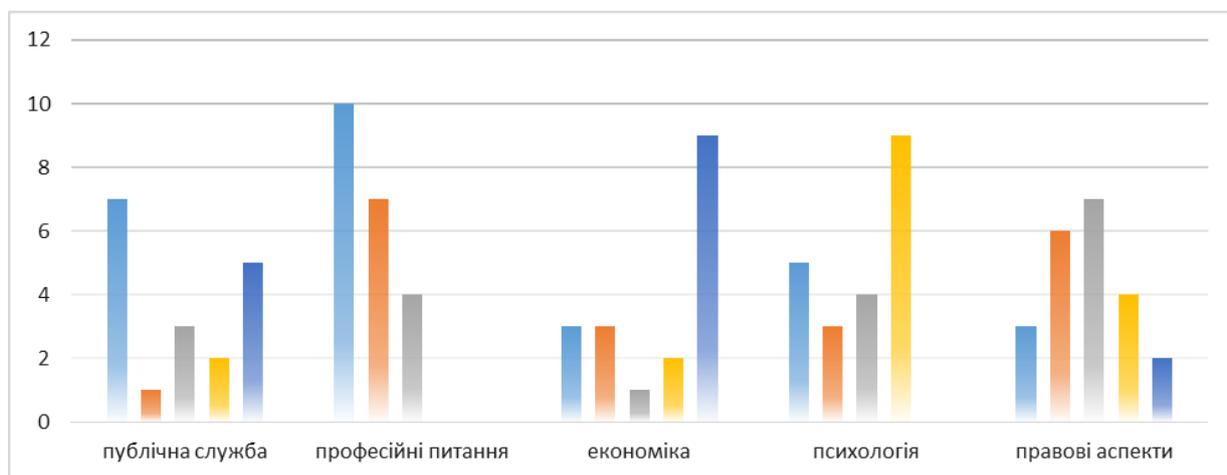


Рис. 2. Пріоритети професійного навчання публічних службовців.

Актуальним є визначення тематичного напрямку щодо навчання публічних службовців, де одними із головних пріоритетів вважають розкриття питань, що стосуються публічної служби та професійного напрямку. Що стосується питань економіки, психології та правових аспектів, то на сьогоднішній день, вони є не менш важливими (рис. 2).

Поточного року серед державних службовців апарату та структурних підрозділів Херсонської обласної державної адміністрації Центр зробив фахове дослідження щодо потреби та користі від навчання в рамках підвищення професійних знань. 25% опитуваних державних службовців вважають, що отримали користь від навчання з поглиблення знань. Розширення інформації щодо аспектів державної політики, 21% – що отриманні знання актуальні для роботи службовця та 19% – це підвищення компетентності щодо вирішення проблем в межах службових обов'язків. На даний час необхідна побудова чіткого зрозумілого алгоритму щодо розвитку публічної служби та відповідної візуалізації покрокових дій. Необхідно нарешті реалізувати єдину гармонійну систему роботи служб персоналу, оцінювання діяльності публічних службовців, пошуку та набуття нового змісту їх фахових компетентностей, сучасної інтегрованої системи підготовки і підвищення кваліфікації та інструментів мотивації до власного фахового вдосконалення (рис. 3).



Рис. 3. Мотивація щодо підвищення рівня фахової підготовки

Важливим є закріплення не тільки фахових, а й громадянських компетентностей. Реформування публічної служби передбачає застосування профілів професійної компетентності, які розширюють критерії, встановлені до посади кваліфікаційними вимогами, беручи до уваги не лише освітній та освітньо-кваліфікаційний рівень і стаж, а й досвід роботи, володіння спеціальними знаннями, вміннями та навичками, необхідними для ефективного виконання посадових обов'язків.

Зазначений інструмент використовується в різних сферах розвитку людського капіталу, включаючи планування людських ресурсів і набір персоналу, професійне навчання та підвищення кваліфікації, оцінювання результатів діяльності, просування по службі та плануванні кар'єри. Профілі компетентності стануть основою змісту професійного розвитку публічних службовців: від визначення особистих потреб у навчанні до вдосконалення навчальних програм, підходів та вимог до підвищення кваліфікації загалом.

Таблиця 2

Професійна компетентність публічного службовця

№	Характеристики	
1	Вільне володіння риторичними прийомами, вміння переконувати співрозмовника, досвід виступу перед різними аудиторіями	4%
2	Навички та вміння діяльності у приватному секторі, бо це є фактором, що сприяє активній взаємодії між органами влади та бізнес-структурами	4%
3	Наявність активної громадянської позиції, спрямованої на подальше реформування публічного управління та лібералізацію різних сторін суспільного життя в цілому	13%
4	Досвід перебування на керівних посадах в органах публічної влади не менш, ніж три роки	8%
5	Досвід неепізодичного та систематичного впровадження інноваційних інструментів управління в роботі в органах публічної влади	2%
6	Знання інновацій в управлінні взагалі та бажано в публічному управлінні, готовність до впровадження інновацій	25%
7	Досвід роботи на державній службі не менше, ніж п'ять років	6%
8	Висока адаптованість до бюрократії як форми організації діяльності органів влади на основі пріоритету виконавської дисципліни, субординації та традицій	3%

9	Наявність вищої освіти з державного управління та проходження підвищення кваліфікації з державного управління	15%
10	Наявність широкої філософської ерудиції, загальна начитаність	4%
11	Наявність теоретичних знань та навичок з теорій управління, теорій організації та менеджменту взагалі	16%

Також проведено дослідження щодо окремих складових розвитку людських ресурсів Херсонської області серед представників органів місцевого самоврядування. Основними питаннями було визначено: поняття змісту розвитку людського капіталу; управління людськими ресурсами; складові розвитку територіальної громади. Респондентам було запропоновано визначити пріоритети впливу на розвиток людського капіталу області, які, на їх думку, є найбільш важливими. Так, із 5 пропозицій найголовнішими вони вважають розвиток територій та її громади (38%), наближення до європейських соціальних стандартів життя населення та якісна економічна освіта і підготовка кадрів на всіх рівнях (рис. 4).

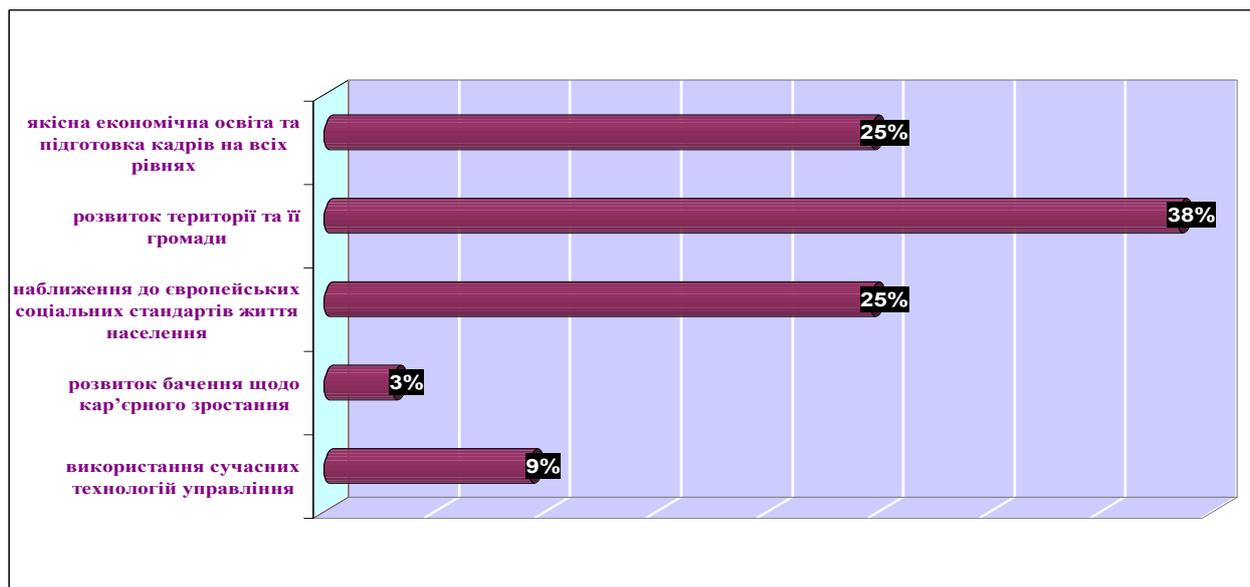


Рис. 4. Пріоритетні чинники впливу на розвиток людського капіталу Херсонської області

Стосовно шляхів реалізації обласної програми «Розвиток людського капіталу» на 2017–2023 рр., затвердженої рішенням Херсонської обласної ради XII сесії сьомого скликання від 10.04.2017 р. № 473, посадові особи зробили наголос на фінансуванні підготовки здобувачів вищої освіти за рахунок обласного та місцевого бюджетів, в тому числі шляхом надання цільових пільгових кредитів і збільшенні частки населення з вищою освітою (24%), а також наданні у закладах вищої освіти області якісної освіти випускникам шкіл за результатами ЗНО за рахунок коштів обласного та місцевих бюджетів з подальшим працевлаштуванням їх за місцем проживання. Крім того, опитування представників органів місцевого самоврядування щодо питання розвитку об'єднаних територіальних громад вказало на те, що одним із головних пріоритетів подальшої їх успішної діяльності є накопичення, як фінансових, так і людських ресурсів.

Таблиця 3

**Шляхи реалізації обласної Програми
«Розвиток людського капіталу» на 2017–2023 роки за освітнім напрямком**

№	Характеристики	
1	Фінансування підготовки здобувачів вищої освіти за рахунок обласного та місцевих бюджетів для абітурієнтів із сільської місцевості, в тому числі шляхом надання цільових пільгових кредитів на здобуття вищої освіти	24%

2	Впровадження регіонального замовлення на гостродефіцитні спеціальності	16%
3	Проведення профорієнтаційних заходів серед сільської молоді	12%
4	Сприяння формуванню висококваліфікаційних фахівців	16%
5	Збільшення частки населення з вищою освітою	2%
6	Надання вищих навчальних закладів області якісної освіти випускниками шкіл за результатами ЗНО за рахунок коштів обласного та місцевих бюджетів з подальшим працевлаштуванням за їх місцем проживання	20%
7	Надання соціально незахищеним або іншим льотним верствам населення якісних освітніх послуг у вищих навчальних закладах області за кошти обласного та місцевих бюджетів	11%

В умовах завершення процесів децентралізації щодо створення об'єднаних територіальних громад та визначення засад нового адміністративно-територіального устрою на районному рівні набуває нового змісту багаторівневе врядування, серед важливих складових якого є формування регіональної політики та згладжування соціально-економічних диспропорцій у розвитку окремих територій на фоні загального підвищення рівня економічного розвитку, стандартів життя та добробуту населення країни, підвищення продуктивності й конкурентоспроможності національної та регіональних економік. Все це можливо за умови раціонального використання ресурсів і людського капіталу регіонів, їх економічної бази, інвестиційних та інноваційних важелів впливу на розвиток регіональних економічних систем. В умовах децентралізації державного управління в Україні, зміцнення самостійності регіонів, формування об'єднаних територіальних громад актуальним стає коригування державної та розробка ефективної регіональної кадрової політики як одного з дієвих інструментів активного впливу на процеси, що відбуваються в державі, в межах оптимізації чисельності апарату управління, необхідність ефективного використання людського потенціалу та якісна підготовка фахівців та управлінців, запровадження інновацій в усі сфери життєдіяльності. Також, для подальшого ефективного розвитку регіону, необхідно створити нові робочі місця, що також сприятиме зменшенню міграції та переміщенню осіб в межах та за межами держави. Розвинена інфраструктура на обласному та місцевому рівнях визначена як одна із важливих складових для створення умов щодо соціального, економічного, технічного, культурного розвитку. Потрібно зрозуміти соціальні та економічні тенденції, які формуються, виходячи з наявних макроекономічних показників, та скорегувати стратегію щодо підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців з урахуванням викликів часу та стандартів щодо оцінки діяльності та організації їх навчання.

Тому однією із необхідних умов формування нових високотехнологічних галузей економіки, стимулювання ринку інновацій та наукомісткої продукції є модернізація системи освіти з метою підготовки кадрів для державного будівництва та інноваційної діяльності. У зв'язку з цим, важливим є аналіз досліджень інноваційних процесів у вищій освіті та сучасних моделей освітньої діяльності. Визначальна ознака сучасного суспільства полягає у переорієнтації економіки держав на новий рівень технологічного розвитку на основі розробки і використання високих технологій.

Одним із найважливіших завдань для органів публічної влади є широке впровадження в процес прийняття управлінських рішень цифрових технологій. Без цього неможливо забезпечити належну якість та швидкість прийняття рішень з питань розвитку територій, а отже, і реальне покращення якості надання публічних послуг. Прийняття рішень органами влади щодо розвитку території, формування та реалізації стратегії власного розвитку територіальних громад потребують регулярний і структурований супровід. Якість управлінських рішень безпосередньо визначається повнотою і достовірністю вихідної інформації. Проте досвід показує, що органам влади та місцевого самоврядування доводиться працювати в умовах обмежених термінів та кількості фахових даних. Сприяти вирішенню цього питання може цілісна система інформаційно-

аналітичного прийняття управлінських рішень щодо реалізації проєктів регіонального розвитку із залученням інструментарію сучасних цифрових технологій. Важливою особливістю освітньої цифровізації є їх трансформація з традиційної технології навчання кадрів до нових інформаційних комп'ютерних, тобто СМАРТ-технологій. На шляху до євроінтеграції стає електронне навчання, тобто освітній простір, у якому відбувається формування у слухачів якостей і вмінь необхідних публічному службовцю, а саме: медіаграмотність, критичне мислення, здатність до рішення творчих завдань, уміння мислити масштабно, готовність працювати в команді, громадянська свідомість.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 67-р схвалено Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. Вона передбачає здійснення заходів щодо впровадження відповідних стимулів для цифровізації економіки, суспільної та соціальної сфер, усвідомлення наявних викликів та інструментів розвитку цифрових інфраструктур, набуття громадянами цифрових компетенцій, а також визначає критичні сфери та проєкти цифровізації, стимулювання внутрішнього ринку виробництва, використання та споживання інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій [2]. Цифровізація є визнаним механізмом економічного зростання завдяки здатності технологій позитивно впливати на ефективність, результативність, вартість та якість економічної, громадської та особистої діяльності. Високотехнологічне виробництво та модернізація промисловості за допомогою інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій, масштаб і темп цифрових трансформацій повинні стати пріоритетом економічного розвитку, в тому числі на місцевому та регіональному рівнях. При системному державному підході цифрові технології будуть значно стимулювати розвиток відкритого інформаційного суспільства як одного з істотних факторів розвитку демократії в країні, підвищення продуктивності, економічного зростання, а також підвищення якості життя громадян України. Існуюча система закладів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади та посадових осіб органів місцевого самоврядування може стати базою для інноваційних підходів щодо поступового використання засобів нових освітніх цифрових технологій.

Висновки. Виходячи з цього дистанційне навчання повинно базуватися на тому, що є корисного в методиці заочного навчання. В комплексі з найновішими технічними засобами комунікації обробки інформації, досвідом країн далекого і ближнього зарубіжжя, дистанційне навчання допоможе нам вийти на якісно новий рівень підготовки спеціалістів та значно збільшити їх кількість, а також за рахунок виключення витрат, зменшити питомі витрати на навчання. В даний час в Центрі запроваджено та продовжується навчання за короткостроковою програмою підвищення кваліфікації державних службовців Головного управління Пенсійного фонду України, територіального міжрегіонального управління Міністерства юстиції та інших в дистанційному форматі через освітні веб-платформи. Велика увага приділяється вивченню однієї з пріоритетних фахових компетенцій щодо діджиталізації державної служби та запровадження смарт-технологій. Херсонський обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації продовжує вдосконалювати інноваційні он-лайн заходи, а саме, платформи для дистанційного навчання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, в тому числі об'єднаних територіальних громад Херсонської області.

Список використаних джерел

1. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
2. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80>.

References

1. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10 hrudnia 2015 r. № 889-VIII. [Law of Ukraine on public service from December 10 2015. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> [in Ukrainian].
2. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku tsyfrovoi ekonomiky ta suspilstva Ukrainy na 2018–2020 roky: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 sichnia 2018 r. № 67-p [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine on approval of the digital economy development and Ukraine society Concept for 2018-2020]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80> [in Ukrainian].

УДК 35.081

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

25-РІЧЧЯ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ: МИНУЛЕ ТА НОВІ ВИКЛИКИ

В статті зроблено спробу проаналізувати основні моменти розвитку за двадцять п'ять років існування складової системи професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування – мережі центрів підвищення кваліфікації. На думку автора, від самого початку вона розвивалася парадоксальним чином – часом випереджаючи появу регулюючих нормативно-правових актів, часом творчо їх застосовуючи, імпровізуючи, кожного разу – відповідно до місцевих умов, що зрештою призвело до значної автономії центрів у прийнятті рішень та до унікальності їхньої організації та діяльності. Це різноманіття та поширена практика самостійного розв'язання багатьох поточних питань обумовили високу адаптивну здатність мережі до умов постійних змін української держави та суспільних катаклізмів, а також гнучкість. Таким чином центри підвищення кваліфікації, що засновувалися як продовження радянських «курсів», в більшості своїй перетворилися на зручні платформи для громадянської комунікації та, певною мірою, провідників змін в системі публічного адміністрування. Це підготувало їх до ситуації, коли система навчання фактично перетворилася на відкриту – за рахунок появи кількох нових (міжнародних та українських) значних надавачів послуг із модерними технологіями та кращими умовами фінансування. Автор стверджує – це виклик перед мережею центрів, оскільки законодавчого регулювання нових відносин замало. Для успішного подолання викликів та ефективного використання ресурсів кожного центру та життєздатності мережі в цілому пропонується реалізувати попередні наміри стосовно кооперації, координації зусиль, узгодивши формат майбутніх взаємин між закладами.

Ключові слова: професійне навчання, мережа центрів, публічне адміністрування.

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

25th anniversary of the system of professional training of managerial staff: the past and new challenges

In the article the author attempt to analyze main points of development across the twenty-five years the existence of the system's part of professional training for public servants, officials,

local government officials – the network of the advanced training centers. According to the author, from the very beginning it developed paradoxically – sometimes before the creating regulatory legal acts, sometimes creatively applying its, improvising, each time – in accordance with local conditions, which eventually led to significant autonomy of decision-making centers and the uniqueness of their organization and activities. This diversity and widespread practice of self-resolution of many current issues have led to the high adaptability of the network to the conditions of constant change of the Ukrainian state and social cataclysms, flexibility. Thus, the centers, which were established as the continuation of the soviet “courses”, for the most part became convenient platforms for civil communication and, to some extent, leaders in change in the system of public administration. This prepared them for the situation where the training system actually became open – due to the emergence of several new (international and Ukrainian) significant service providers with modern technologies and better funding conditions. The author claims that this is the challenge to the network of centers, the legislative regulation of new relations is not enough only. To successfully overcome the challenges and effectively using the resources of each center and the viability of the network as a whole, is proposing to implement previous intentions regarding cooperation, coordination of efforts, agreeing on the format of future relationships between centers.

Key words: professional training, network of centers, public administration.

Постановка проблеми. Серед численних та різнопланових змін у системах та підсистемах публічного управління України є одна, можливо й не надто масштабна на тлі інших, однак така, що вирізняється своєю адаптивною здатністю, готовністю та спроможністю до змін – мережа регіональних центрів підвищення кваліфікації. Виникла вона двадцять п'ять років тому назад як складова системи професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та пройшла доволі тривалий та цікавий шлях від свого роду організаційного й ментального «спадкоємця» курсів радянських, партійних та ідеологічних працівників до сучасних комунальних тренінгових центрів. Більшість українських посадовців навчається саме тут. Досвід подібних трансформацій в країнах центральної та східної Європи засвідчує – це завжди болісні процеси, часом вони завершувалися повним «перезавантаженням». Принаймні на тепер Україна демонструє інший алгоритм розвитку, що передбачає використання попередніх напрацювань та існуючих інституційних можливостей для навчання управлінських кадрів. В цій галузі сформувався український феномен, що заслуговує на увагу та окреме дослідження – щодо створення та розвитку кращої організаційної структури профільного навчання.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Найбільш комплексним дослідженням створення, становлення та розвитку мережі центрів підвищення кваліфікації є дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук із державного управління Миколи Міненка (директор Севастопольського центру, згодом – заступник голови – керівник апарату відповідної міськдержадміністрації), захищена 2005 р. [1]. В роботі детально проаналізована нормативно-база на підставі якої вони виникли, вказано на низку законодавчих суперечок, висвітлено основні напрями та форми діяльності зазначених центрів. Однак із часу появи цієї роботи пройшло вже п'ятнадцять років. У 2017 р. вийшла друком монографія Костянтина Ващенка, присвячена професійній підготовці державних службовців. Вона стала свого роду узагальненням стану зазначеної системи в переддень реформування та містила пропозиції щодо майбутніх змін. Водночас діяльність центрів там розглядається в загальному контексті, без виокремлення [2]. Окремі аспекти розвитку центрів та суперечок навколо них висвітлювалися в низці матеріалів автора статті що розглядається [3]. Є численні звітні та інформаційні матеріали, підготовлені Національним агентством України з питань державної служби та центрами підвищення кваліфікації. Однак вони висвітлюють лише окремі аспекти діяльності мережі.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Спроб дослідити мережу центрів підвищення кваліфікації як складне цілісне відкрите явище та її трансформації за останні чверть століття досі не було. Не вивчені фактори, що обумовили її

гнучкість та адаптивну здатність, яка демонструється комунальними закладами під час виконання своєї місії за умов конкуренції з громадськими організаціями, приватними підприємствами та великими міжнародними програмами.

Мета статті – дослідити в ретроспективі виникнення та розвиток мережі центрів підвищення кваліфікації, виявивши, що сприяли їхній трансформаційній здатності, та запропонувавши до обговорення можливі відповіді на нові виклики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Старт діяльності мережі регіональних центрів підвищення кваліфікації надав Указ Президента України від 30 травня 1995 р. № 398 «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» [4]. Ним передбачалося утворення Української академії державного управління при Президенті України (УАДУ, згодом – НАДУ) з її філіалами (тепер – інститути). Серед іншого уряд Автономної республіки Крим, виконавчі комітети обласних, Київської та Севастопольської міських рад були зобов'язані протягом трьох місяців «вирішити питання про створення центрів підвищення кваліфікації державних службовців». Тобто за первісним задумом обласні та міські (Київський, Севастопольський) центри мали засновуватися при виконкомах відповідних рад, належати до майна комунальної власності (хоча її чіткого в тогочасній Україні визначення ще не існувало) та фінансуватися з регіональних бюджетів. Одночасно мала створюватися й галузева система при міністерствах та інших центральних відомствах – як державні організації.

Втім реалізація задуму затрималася в більшості випадків ледь не на рік, адже в країні відбувалися карколомні політичні зміни, що впливали на всі складові держави – навіть лише проголошені. Трохи більше ніж за тиждень, 8 червня, набув чинності Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України [5]. Відповідно до нього облвиконкоми ліквідовувалися, натомість створювалися обласні державні адміністрації. Тож виникло питання – а хто ж в такому разі може бути засновником центрів? Щоправда ним не переймалися Волинська, Запорізька, Миколаївська, Хмельницька, Черкаська та Чернігівська області – в різних формах та масштабах подібні інституції у них існували ще до президентського рішення – при представниках Президента України в областях, облвиконкомах, державних адміністраціях. Ня яких підставах – то вже інше питання. На практиці кожен їх генерував відповідно до власного розуміння. Ще в одній області – Івано-Франківській, не стали чекати відповідних підзаконних актів та створили подібний центр спираючись виключено на Указ Президента України на правах структурного підрозділу секретаріату облдержадміністрації (грудень 1995 року). Тобто – без постанови Кабміну та положення про центр.

Так ставалося тому, що центри, навіть до своєї офіційної появи на світ, чітко орієнтувалися на місію – підвищення кваліфікації посадовців та надання консультативно-методичної допомоги державним органам та органам місцевого самоврядування. Інше виглядало як деталі. Тож ні творці законодавства, ніж місцеві органи державної влади та місцевого самоврядування надто тим не переймалися. Надалі зрозуміла функціональна ознака, різноманіття форм від часу утворення та доволі строкате законодавство стала однією з основ успіху нових інституцій та їхньої мережі в цілому. А тоді, на зорі розвитку системи, було прийнято напрочуд дивовижне (несистемне з точки зору сьогодення) рішення: засновниками центрів стануть обласні державні адміністрації, а от фінансуватимуться вони будуть із обласних бюджетів (також Київського та Севастопольського міських). Це головне (були й інші) джерело багаторічних суперечок щодо організаційно-правового статусу, майна, джерел фінансування. А часом – і щодо управління центрами. Як виявилось згодом то було ситуативне та (з точки зору організаційної й виконання покладених завдань) вдале управлінське рішення.

16 лютого 1996 р. нарешті вийшла довгоочікувана постанова Кабінету Міністрів України № 224 «Про центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ і організацій» [6]. Нею було затверджено перше «Загальне положення про центр...». Постанова зобов'язала уряд АРК, облдержадміністрації

«активізувати роботу, пов'язану з перетворенням центрів в освітні, науково-методичні установи загальнонаціональної системи» та «передбачати під час формування проектів програм економічного і соціального розвитку та проектів місцевих бюджетів витрати, пов'язані з діяльністю центрів».

Трохи згодом, 29 квітня 1996 р., вийшло розпорядження Кабінету Міністрів України № 321, якою посади директора, його заступника та двох начальників відділів віднесено до посад державної служби [7]. З огляду на тогочасні взаємини у владних структурах це, теоретично, мало додати ваги та керованості – створювалися додаткові важелі залежності. Обґрунтування було таке – організовувати навчання службовців мають службовці, причому не нижче рангом тих, кого вони вчать. З правової точки зору рішення було суперечливим від самого початку, адже центри не були ні органами державної влади, ні місцевого самоврядування – вони нічим не керували, крім навчального процесу. Втім тоді, за умов пострадянської системи управління, мабуть, було інакше не можна. Дивно інше – як при цьому центрам дозволили мати настільки великий ступінь автономності в ухваленні рішень. Так чи інакше, але постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 1997 р. № 55 встановила норми оплати праці для працівників центрів у відповідності до аналогічних посад державної служби самостійних структурних підрозділів облдержадміністрації [8].

Протягом 1996 р. центри створені (або реорганізовані – в зазначених вище випадках) у Києві, Севастополі, всіх областях – крім тих, де діяли філіали УАДУ (Дніпропетровська, Львівська, Харківська, Одеська). Всього – 23 суб'єкти. В червні того ж року Голодержслужба вперше зібрала вже призначених на той час директорів центрів на заслуховування запропонованих ними програм. Не всі центри відразу стали юридичними особами – на цьому етапі траплялися випадки, коли утворювався структурний підрозділ секретаріату (потім – апарату) облдержадміністрації, який лише згодом відокремлювався. Але в 1998 р. цей процес завершився. Власне, після набуття статусу юридичної особи центри формально ставали навчальними закладами (щоправда, треба було ще отримати ліцензію Міністерства освіти і науки України).

1996–1998 рр. – період кадрового та організаційного становлення, перших навчань та методичних розробок, обмінів, а також інтенсивного напрацювання Голодержслужбою України нормативних та рекомендаційних документів щодо організації та змісту роботи центрів. Це час спроб, пошуків, імпровізації, інтенсивних запозичень, а також навчань: в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів, на семінарах у Миколаєві, Хмельницькому, Севастополі, в Німеччині (за підтримки фонду Ганса Зайделя, який надалі став багаторічним партнером центрів). Ключовий нормативно-правовий акт на тому етапі – постанова уряду від 8 лютого 1997 р. № 167 «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій» [9]. Таким чином визначалися складові системи, побудова управління нею, вводилися спеціальні визначення, вимоги до організації видів діяльності та ін. необхідні складові.

2010 р. зазначену постанову змінили нова – від 7 липня 2010 р. № 564 (згодом неодноразово доповнювалася та корегувалася) – стосовно видів підвищення кваліфікації та цільової аудиторії [10]. Але в цілому погляд на систему залишався без змін: будувалася закрыта корпоративна модель навчання посадовців. Водночас ступінь її регламентації ніколи не був завеликим – завжди залишалися численні нормативно-правові «люфти», що сприяли її гнучкості та адаптивній спроможності. Творче їх застосування на місцях та потужний вплив особистісного фактору керівників, які за не надто зрозумілих зовнішніх умов звикали діяти на свій страх та ризик, призвели до утворення в кожній області, Києві та Севастополі оригінальних суб'єктів професійного навчання посадовців. Кожен із них відрізнявся неповторними рисами та лише на певній відстані нагадував інші. Ця багатоваріантність, «пластиліновість» притягувала центри один до одного – відмінності сприяють інтересу та бажанню дізнатися більше, якщо займаєшся тією самою справою. Кожен міг сприйняти та

творчо адаптувати у себе розробки колег й таким чином підвищити власну спроможність. При цьому географічна (регіональна) локація майже усувала чинник внутрішньої конкуренції (існувала така хіба що за іноземні ресурси), що робило заклади напрочуд відкритими (стихийно) один до одного.

Відносна організаційно-змістовна автономність центрів дала дещо побічний, але дуже корисний ефект – вони стали зручним майданчиком для співпраці органів влади з громадськими організаціями. Останні могли запропонувати інноваційні програми та найняти топових експертів (що для центрів з бюджетними обмеженнями було та є проблемним питанням), а навчальні заклади забезпечували на порядок більшу сталість результатів та їхню мультиплікацію. Це було (та й є) вигідним для обох сторін. Можемо стверджувати, що сторони знайшли одна одну задовго до появи рішень держави, спрямованих на співпрацю з громадянським суспільством.

В 1999–2000 рр. центри пройшли серйозне зовнішнє випробовування – перше ліцензування в Міністерстві освіти і науки України послуги з підвищення кваліфікації в галузі «Державне управління». То був складний, але необхідний крок. Згідно освітянського законодавства навчальними закладами мали право називатися лише ті юридичні особи, що пройшли ліцензування. Тобто без ліцензування центри залишалися фактично установами. Під цю норму «підв`язувалися» (особливо після ухвалення Бюджетного кодексу) й питання фінансування їхньої діяльності. Але головне інше – до центрів були застосовані більш-менш зрозумілі вимоги щодо розробки навчальних програм (зокрема, до більш складних – професійних програм підвищення кваліфікації), забезпечення викладацьким складом, приміщеннями, методичними розробками, літературою, технікою, інших дотичних елементів, обсягів роботи та ін. складових, що дозволяють працювати системно та на «довгі дистанції». Під час наступних ліцензувань вимоги підвищувалися, що стало одним із стимулюючих чинників для розвитку центрів та інтенсифікувало їхні контакти (насамперед, для запозичень). Величезне досягнення тих процесів – з радянськими «курсами» було безповоротно покінчено. Структури, створені «за образом та подобою» своїх попередників поступово перетворювалися на відкриті зовнішнім впливам заклади освіти дорослих. Водночас завжди існувала суперечка між формальними освітянськими вимогами та практикою діяльністю центрів – їхнє різноманіття виходило (і виходить) за будь-які рамки розуміння стандартів МОН.

Не всі новації проходили перевірку практикою. Успіх із ліцензуванням підвищення кваліфікації переконав Голодержслужбу України в можливості запровадження центрами перепідготовки та перетворення їх на заклади післядипломної освіти – до видачі дипломів про вищу освіту включно. Так з`явилася постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 р. № 1688 «Про перейменування центрів підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій» [11]. Відтоді в їхній назві з`явився термін «перепідготовка». Цей напрямок діяльності мав привести до перетворення центрів на невеличкі вищі навчальні заклади. Але він не був реалізованим. Як продемонстрували наступні розрахунки виконання умов щодо академічного навантаження та формування шатного розкладу вимагали б до кількаразового збільшення витрат на утримання центрів та загрожували їхнім обюрокращуванням. Жоден центр не наважився робити кроки для запровадження перепідготовки. Як згодом з`ясувалося – абсолютно правильно. Емпірично перемогла концепція їхнього розвитку як спеціалізованих тренінгових центрів, але з освітянською регламентацією частини діяльності.

Фактично такий стан справ був закріплений новим «Положенням про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2004 р. № 1681 [12]. Документ визначав центри як заклади післядипломної освіти, але наступні положення засвідчували зорієнтованість скоріше на короткострокове навчання. Також документ детальніше регламентував повноваження Голодержслужби стосовно центрів. Важливо, що в новому положенні передбачалася можливість вступу до складу засновників центрів обласних рад. У січні 2002 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про вищу освіту» [13],

яким чітко розмежувала поділ відповідних закладів на державної, комунальної та приватної форми власності, а наступного року – «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [14]. Ці зміни змусили центри визначатися зі своєю формою власності. З огляду на джерела фінансування та приналежність майна переважна більшість зареєструвалися як комунальні. Але поставало наступне питання – який орган місцевого самоврядування є засновником.

Ще до виходу урядової постанови до складу засновників центру (поруч з облдержадміністрацією) вступила Івано-Франківська обласна рада. Згодом її приклад наслідували ще кілька обласних рад. Однак розв'язання цього питання не завершено. Що стало очевидно – зрештою, центри повернуться туди, де вони мали бути за первісним задумом – до регіональних органів місцевого самоврядування та їх виконкомів. Але статися так може лише після проведення адміністративної реформи на обласному рівні.

Весь час від моменту існування центри супроводжувала низка фундаментальних проблемних питань їхнього організаційно-правового статусу. Період невизначеності та дискусій затягнувся через довготривалість підготовки нового Закону України «Про державну службу» [15] (2011 р. його навіть ухвалили, а потім скасували) та низки освітянських законів. Як з'ясувалося, це не заважало, а скоріше допомагало закладам успішно розвиватися. Центри діяли на тонкій межі законодавства, синтетично поєднуючи застосування норм відразу кількох спеціальних нормативно-правових актів, одночасно намагаючись «відбитися» від небажаних з їхньої точки зору зовнішніх управлінських рішень (що частково вдавалося). Ризики привчили їх до відповідальності, ініціативності та водночас відкрили небачений для інших комунальних і державних структур простір творчості з організації навчання та побудові закладу (відповідно до власного бачення й місцевих умов).

Ви як міноносці – пожартував 2008 р. начальник Головдержслужби України Тимофій Мотренко. Йшлося про швидкість реакції центрів на зміни в країні та готовність до нових пропозицій і дій. Щоправда залишалося загадкою – кого ж своїми торпедами вона мали відправити на дно. І тут ховається один із парадоксів мережі – на місцях центри часто називали «курсами», апелюючи до пам'яті щодо «курсів радянських, партійних та господарських керівників», їхню зовнішню спорідненість. Однак дійсність виявилася іншою – своєю новаційністю, відкритістю, ризикованістю вони методично, відносно невеликими дозами протягом тривалого періоду вичавлювали «радянськість» із системи державного управління. Чи це відбувалося цілеспрямовано, чи в силу обставин, емпірично – вже й неважливо. Мабуть, розрив у часі що стався між радянськими інституціями та новими пішов мережі на користь.

2014 р. мережа центрів, разом із усією країною, зазнала серйозних втрат. Внаслідок анексії Росією Криму були ліквідовані Кримський та Севастопольський центри, а через її агресію на Донбасі припинили свою діяльність як українські заклади Донецький та Луганський. Чисельність центрів скоротилася до дев'ятнадцяти. Згодом припинив свою діяльність Закарпатський центр – через низку специфічних регіональних управлінських особливостей (однак із державної реєстрації він наразі не знятий). Наступні роки стали випробуванням для всіх центрів, що працювали й надалі.

Відповідно до нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889 [16] з 4 травня 2016 р. директор, заступник директора, начальники навчально-організаційного та навчально-методичного відділів втратили статус державних службовців. Це не лише питання оплати праці та соціальних гарантій, але й особливості здійснення управління закладами. Фактично центри виводилися з під дії спеціального законодавства про державну службу та мали регулюватися освітянським і загальним. Останнє також інтенсивно змінювалося – 2014 р. було ухвалено новий закон «Про вищу освіту» [17], а 2017 р. – «Про освіту» [18]. Українська освіта адаптувалася до європейських норм. А це означало, що колись модернізаційні спеціальні законодавчі акти (постанови уряду 1681 та 564), що регламентували діяльність центрів, тепер суперечили базовим законам.

Більше того, змінилася ситуація на ринку послуг із підвищення кваліфікації – за виключенням невеликих сегментів заклади мережі були майже монополістами. Однак,

починаючи з 2016 р. у зв'язку з масштабними реформами до України заходять великі міжнародні програми, що за кошти донорів фінансують широкомасштабні підвищення кваліфікації цільової аудиторії – державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад. При цьому пропонують передові західні методики та залучають добре підготовлених фахівців за поважні для України гроші – U-LEAD з Європою, DOBRE, «Пульс» та ін. Активізувалися й менші організації. А головне, що з'явився новий суб'єкт – об'єднані територіальні громади зі своїми специфічними потребами та значно більшими, порівняно з місцевими державними адміністраціями, можливостями для фінансування навчання. Тож надалі ні про яку закриту корпоративну модель системи не могло бути й мови. Питання в іншому – як зробити, аби не втративши багаторічних напрацювань та успішні практики «вписатися» до нової «системи координат». Тривожив (але водночас і стимулював) досвід польських колег, де подібні заклади були поступово закриті, а їхнє місце за функцією фактично посіла Фундація розвитку місцевої демократії – FRDL. Втім ті ж такі колеги-поляки запевняли – вся справа в менеджменті, організації, комунальні організації здатні ефективно надавати послуги на цьому ринку.

Відповіддю стала постанова Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 106 «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [19]. Вона бачила оновлену систему як таку, де діють різні надавачі послуг (їхні провайдери за термінологією документу) всіх існуючих форм власності, але водночас передбачала запровадження певних якісних запобіжників щодо якості послуг із підвищення кваліфікації. Запроваджувалися нові типи навчальних програм та процедура їхнього затвердження (згодом деталізувалася). Одночасно оновлювалася термінологія. Передбачала виділення коштів на підвищення кваліфікації держслужбовців не більше 2% фонду оплати праці відповідних органів та рекомендувала органам місцевого самоврядування виділяти для цього не менше 2%. Остання норма потенційно здатна помітно вплинути на ситуацію на ринку послуг із підвищення кваліфікації, адже вона не містить ні географічної прив'язки, ні залежності від форми власності. Тобто йдеться про конкуренція за ресурси між надавачами послуг.

На розвиток 106-ї постанови протягом наступних дванадцяти місяців Нацдержслужба України підготувала низку юстованих наказів, що деталізували базовий документ. Ця робота в основних рисах була завершена у березні 2020 р. – система почала жити за нових реалій. Одночасно сталася ще одна важлива подія – 11 грудня 2019 р. Кабінет Міністрів України ухвалив постанову № 1036 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2004 р. № 1681» [20]. Відповідно до неї зазначені заклади перейменовувалися на регіональні центри підвищення кваліфікації, а до Положення про них вносилися зміни. Тепер замовниками надання освітніх послуг із професійного навчання визначаються не лише є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, але також їх асоціації, інші державні органи та організації. Центрам надано право бути засновником або членом саморегульованого професійного об'єднання, прописана взаємодія з Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу та Українською школою урядування з питань, внесено низку інших правок, мета яких – зменшити ступінь регулювання їхньої діяльності.

Норма про утворення саморегульованої організації надавачів послуг до цього вперше з'явилася в 106-тій постанові уряду. Ця ідея в різних варіаціях (кластер, спілка, консорціум) вже років десять обговорюється серед центрів підвищення кваліфікації. Нині вона стала законодавчою нормою, але її ще треба реалізувати. Положення про саморегульоване об'єднання професійне об'єднання розробляється, існують різні точки зору щодо того чи це має бути одне загальне, чи кілька за виділеними критеріями членства. Дискусійним є обсяг повноважень та деякі інші питання. Тепер функції об'єднання провайдерів навчання виконує Нацдержслужба України. Водночас зрозуміло, що як вимоги законодавства, так і внутрішні потреби, які засвідчує попередня практика співпраці та тривалість часу обговорення питання, зрештою мають привести до переходу центрів від переважно неформального об'єднання своїх зусиль до

їхньої інституалізації. Це дозволить раціонально витратити свої ресурси за умов відкритості ринку послуг та наявності багатьох їх надавачів.

За двадцять п'ять років центри пройшли свій шлях дій та змін. Їм відверто поталанило – законодавець так регламентував діяльність закладів, що вони могли дозволити собі постійно експериментувати та змінюватися. В результаті набули неабиякої адаптаційної здатності, навчилися швидко реагувати на зовнішні виклики. Причому зберігаючи накопичений різноманітний досвід та інституційну сталість. Головною запорукою успіху стало беззастережне виконання визначеної для них функції у всіх доступних формах (від березня 2020 р. – дистанційно). Найсуттєвіші зміни відбуваються тепер. Пов'язані вони з відкритістю ринку послуг із підвищення кваліфікації – це новий виклик, відповідь на який лише формується. Якість відповіді (отже, результативність діяльності за нових умов) значною мірою залежатиме від внутрішніх змін із організації роботи центрів та їхньої здатності координувати й кооперувати свою діяльність, діяти за принципом мережі – ресурс кожного є ресурсом всіх, а ресурс всіх є ресурсом кожного.

Список використаних джерел

1. Міненко М.П. Науково-теоретичні основи діяльності центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління: 25.00.03. Дніпропетровськ: Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 2005. 20 с.

2. Ващенко К.О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика: монографія. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2017. 416 с.

3. Бойко В.М. Заручники системи. *Дзеркало тижня*. 2005. № 3. URL: http://gazeta.dt.ua/EDUCATION/zaruchniki_sistemi.html.

4. Бойко В. Надання освітніх послуг на договірних засадах як спосіб реформування закладів післядипломної освіти управлінських кадрів. *Політико-правове забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування: збірник доповідей щорічних Всеукраїнських громадських слухань (Одеса, 24 – 25 вересня 2009 р.)*. Одеса: Юридична література, 2009. С. 222–226.

5. Бойко В. Чи навчатимуться українські бюрократи? *День*. 2012. 10 лютого.

6. Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: Указ Президента України від 30.05.1995 р. № 398. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398/95#Text>

7. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text>

8. Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій: постанова Кабінету Міністрів України від 19.02.1996 р. № 224. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/224-96-%D0%BF#Text>

9. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.04.1996 р. № 321. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/321-96-%D1%80#Text>

10. Про оплату праці працівників центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування державних підприємств, установ та організацій: постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.1997 № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-97-%D0%BF#Text>

11. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і

організацій: постанова Кабінету Міністрів України від 08.02.1997 № 167. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-97-%D0%BF#Text>

12. Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 р. № 564. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF#Text>

13. Про перейменування центрів підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2001 р. № 1688. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1688-2001-%D0%BF#Text>

14. Про центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2004 № 1681. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1681-2004-%D0%BF#Text>

15. Про вищу освіту: Закон України від 17.01.2002 № 2984-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2984-III#Text>

16. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>

17. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17#Text>

18. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

19. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>

20. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>

21. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text>

22. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2004 р. № 1681: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.2019 р. № 1681. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1036-2019-%D0%BF#Text>

References

1. Minenko, M.P. (2005). *Naukovo-teoretychni osnovy diialnosti tsentriv perepidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii pratsivnykiv orhaniv derzhavnoi vlady, orhaniv mistsevoho samovriaduvannia, derzhavnykh pidpriemstv, ustanov i orhanizatsii v Ukraini* [Scientific and theoretical bases of activity of the centers of retraining and advanced training of employees of public authorities, local governments, the state enterprises, establishments and the organizations in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Dnipropetrovsk, Ukraine: Dnipropetrovsk rehionalnyi instytut derzhavnoho upravlinnia Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy.

2. Vashchenko, K.O. *Profesiina pidhotovka derzhavnykh sluzhbovtsiv: teoriia, metodolohiia, praktyka* [Professional training of government officials: theory, methodology, practice]. Ivano-Frankivsk, Ukraine: Misto NV.

3. Boyko, V.M. (2005). *Zaruchnyky systemy* [Hostages of the system]. *Dzerkalo tyzhnia – Mirror of the week*, 34. *Gazeta.dt.ua*. Retrieved from http://gazeta.dt.ua/EDUCATION/zaruchniki_sistemi.html.

4. Boyko V. (2009). Nadannia osvithikh posluh na dohovirnykh zasadakh yak sposib refopmuvannia zakladiv pisliadyplomnoi osvity upravlinskykh kadrov [Provision of educational services on a contractual basis as a way to reform the institutions of postgraduate education of managerial staff]. *Polityko-pravove zabezpechennia derzhavnoi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: zbirnyk dopovidei shchorichnykh Vseukrainskykh hromadskykh slukhan (Odesa, 24 – 25 veresnia 2009) – Political and legal support of the civil service and service in local self-government bodies: a collection of reports of the annual All-Ukrainian public hearings (Odesa, September 24-25, 2009)*. Odesa, Ukraine: Yurydychna literatura. 222–226.
5. Boyko V. (2012). Chy navchatymutsia ukrainski biurokraty [Will Ukrainian bureaucrats study?]. *Den – Day*. February 10.
6. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro systemu pidhotovky, perepidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtziv : pryiniatui 30 travnia 1995 № 398 VIII [Decree of the President of Ukraine on the system of training, retraining and advanced training of civil servants from May 30, 1995, № 398 VIII]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398/95#Text>
7. Konstytutsiinyi dohovir mizh Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy ta Prezydentom Ukrainy pro osnovni zasady orhanizatsii ta funktsionuvannia derzhavnoi vlady I mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na period do pryiniattia novoi Konstytutsii Ukrainy VIII [Constitutional agreement between the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine on the basic principles of organization and functioning of state power and local self-government in Ukraine for the period prior to the adoption of the new constitution of Ukraine VIII]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text>
8. Postanova Kabinetu Ministriv Pro tsenyri perepidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii pratsivnykiv orhaniv derzhavnoi vlady, orhaniv mistsevoho samovriaduvannia, kerivnykiv derzhavnykh pidpriemstv, ustanov ta orhanizatsii vid 19 liutoho 1996 №224 VIII [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine About the centers of retraining and advanced training of employees of public authorities, local governments, heads of the state enterprises, establishments and the organizations from February 19, 1996 № 224 VIII]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/224-96-%D0%BF#Text>
9. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29 kvitnia 1996 № 321 VIII [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from April 29, 1996 № 321 VIII]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/321-96-%D1%80#Text>
10. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro oplatu pratsi pratsivnykiv tsestriv perepidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii pratsivnykiv orhaniv derzhavnoi vlady, orhaniv mistsevoho samovriaduvannia, kerivnykiv derzhavnykh pidpriemstv, ustanov ta orhanizatsii vid 27 sichnia 1997 № 55 VIII [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on remuneration of employees of retraining and advanced training centers for public authorities, local self-government bodies of state enterprises, institutions and organizations from January 27, 1997 № 55 VIII]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-97-%D0%BF#Text>
11. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Polozhennia pro systemu pidhotovky, perepidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtziv i Polozhennia pro yedynyi poriadok pidhotovky, perepidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii kerivnykiv derzhavnykh pidpriemstv, ustanov ta orhanizatsii vid 8 liutoho 1997 № 167 VIII [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on approval of the regulations on the system of training, retraining and advanced training of civil servants and the regulations on the unified procedure for training, retraining and advanced training of heads of state enterprises, institutions and organizations from February 8, 1997 № 167 VIII]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-97-%D0%BF#Text>
12. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 7 lypnia 2010 №564 Pro zatverdzhennia Polozhennia pro systemu pidhotovky, spetsializatsii ta pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtziv, holiv mistsevykh derzhavnykh administratsii, ikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On

approval of the Regulations on the system of training, specialization and advanced training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, local government officials from July 7, 2010 №564]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF#Text>

13. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro pereimenuvannia tsestriv pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtziv I kerivnykiv derzhavnykh pidpriemstv, ustanov i orhanizatsii vid 13 hrudnia 2001 № 1688 VIII [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine About renaming of the centers of advanced training of civil servants and heads of the state enterprises, establishments and the organizations from December 13, 2001 № 1688 VIII]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1688-2001-%D0%BF#Text>

14. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro tsestr perepidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii pratsivnykiv orhaniv derzhavnoi vlady, orhaniv mistsevoho samovriaduvannia, derzhavnykh pidpriemstv, ustanov i orhanizatsii vid 16 hrudnia 2004 № 1681 VIII [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on the center for retraining and advanced training of employees of public authorities, local self-government bodies, state enterprises, institutions and organizations from December 16, 2004 № 1681 VIII]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1681-2004-%D0%BF#Text>

15. Zakon Ukrainy Pro vyshchu osvity vid 17 sichnia 2002 № 2984-III [Law of Ukraine On higher education from January 17, 2002 № 2984-III]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2984-III#Text>

16. Zakon Ukrainy Pro derzhavnu peiestratsiiu yurydychykh osib, fizychnykh osib pidpruiemstv ta hromadskykh formuvan vid 15 travnia 2003 № 755-IV [Law of Ukraine On the state registration of legal entities, entrepreneurs and public formations from May 15, 2003 № 755-IV]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>

17. Zakon Ukrainy Pro derzhavnu sluzhbu vid 17 lystopada 2011 № 4050-VI [Law of Ukraine On public service from November 17, 2011 № 4050-VI]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17#Text>

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

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

20. Zakon Ukrainy Pro vyshchu osvity vid 1 lypnia 2014 № 1556-VI [Law of Ukraine On higher education from July 1, 2014 № 1556-VI]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>

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

22. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro vnesennia zmin do postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 hrudnia 2004 № 1681 vid 11 hrudnia 2019 № 1036 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On amendments to the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from December 16, 2004 № 1681 from December 11, 2019 № 1681]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1036-2019-%D0%BF#Text>

Бузун О.В.,
 голова Ніжинської районної ради,
 магістр державного управління,
 аспірант кафедри регіонального управління,
 місцевого самоврядування та управління містом,
 НАДУ при Президентові України
 (Україна, Ніжин), oleg_buzun@ukr.net

УДОСКОНАЛЕННЯ ДИНАМІЧНИХ ЗВ'ЯЗКІВ У КОМПЛЕМЕНТАРНІЙ СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ САМОВРЯДНИХ ТЕРИТОРІЙ

Стаття присвячена визначенню та теоретико-методологічному обґрунтуванню пріоритетних напрямів реалізації принципів удосконалення динамічних зв'язків у комплементарній системі управління розвитком самоврядних територій. В контексті пошуку оптимальних моделей розвитку самоврядних територій автором проаналізовані види зв'язків, що функціонують на державному управлінському та регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях. Зокрема, для покращення політичних зв'язків самоврядних територій з державним управлінським рівнем необхідною є побудова цілісної концепції реформування місцевого самоврядування, яка б включала прийняття рішень та просування ідей щодо оптимальної зміни існуючої організаційної структури самоврядних територій на основі впливу політичних інститутів. Формування моделі збалансованого розвитку самоврядних територій має бути спрямоване на реалізацію довгострокових державницьких цілей, що сприятимуть концентрації ресурсів, підвищенню ефективності виробництва, формуванню нової галузевої структури, розвитку нових інфраструктурних проєктів, які вплинуть на покращення співробітництва самоврядних спільнот й покращуватимуть якість життя як на місцевому рівні, так і країни в цілому. На місцевому рівні важливо налагодження діалогу влади та громади, сприяння залученню потенціалу громади до місцевого розвитку; забезпечення високого рівня інформованості населення про реальну ситуацію в громаді, причинно-наслідкові зв'язки проблем та можливостей їх вирішення. Водночас необхідні зміни у стосунках між місцевою владою та громадою, застосування методів демократичного лідерства, впровадження нових практик залучення та підвищення активності мешканців, прозорий діалог та партнерство в питаннях планування місцевих бюджетів, наданні якісних публічних послуг тощо. Запорукою результативності спільної роботи є взаємна довіра та підтримка в громаді, відчуття причетності до єдиного цілого та усвідомлення спільної мети. Концепт громади набуває особливої актуальності в Україні, що декларує свій поступ у напрямі до громадянського суспільства, підвищення якості життя та соціального добробуту.

Ключові слова: самоврядні території, місцеве самоврядування, регіональна політика, територіальні громади, система управління розвитком, динамічні зв'язки.

Buzun O.V. ,
 head of the Nizhyn District Council,
 Master of Public Administration,
 postgraduate student of the Department of Regional
 Administration, Local Government and City Administration,
 National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
 (Ukraine, Nizhyn), oleg_buzun@ukr.net

The improvement of dynamic communications in a complementary system for managing the development of self-governing territories

The article is devoted to the definition and theoretical and methodological substantiation of priority areas for the implementation of the principles of improving dynamic relations in a complementary management system for the development of self-governing territories. In the context of

the search for optimal models of development of self-governing territories, the author analyzes the types of links that operate at the state administrative and regional, subregional and local levels. In particular, to improve the political ties of self-governing territories with the state level, it is necessary to build a holistic concept of local government reform, which would include decision-making and promotion of ideas for optimal change of the existing organizational structure of self-governing territories based on political institutions. The formation of a model of balanced development of self-governing territories should be aimed at achieving long-term state goals that will help concentrate resources, increase production efficiency, form a new sectoral structure, develop new infrastructure projects that will improve cooperation between self-governing communities and improve quality of life. and the country as a whole. At the local level, it is important to establish a dialogue between the government and the community, to promote the involvement of community potential in local development; ensuring a high level of public awareness of the real situation in the community, the causal links of problems and opportunities for their solution. At the same time, changes are needed in the relationship between local authorities and the community, the use of democratic leadership, the introduction of new practices to involve and increase the activity of residents, transparent dialogue and partnership in local budget planning, quality public services and more. The key to the effectiveness of joint work is mutual trust and support in the community, a sense of belonging to a single whole and awareness of a common goal. The concept of community is especially relevant in Ukraine, which declares its progress towards civil society, improving the quality of life and social welfare.

Key words: *self-governing territories, local self-government, regional policy, territorial communities, development management system, dynamic communications.*

Постановка проблеми (опис проблеми, що аналізується, у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями). На сучасному етапі соціально-економічних та децентралізаційних реформ в Україні формування ефективних моделей розвитку усіх самоврядних територій (регіонального, субрегіонального та місцевого рівнів), стає стратегічним й першочерговим завданням усіх інститутів влади.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблематика популяризації кооперування на різних управлінських рівнях самоврядних територій (далі – СТ) висвітлена в працях А.Є. Величко [32], В.В. Зіновчука [14], Г. А. Торосьяна [30], В.О. Цимбала [34]. Теоретико-методологічні засади самоврядності, зокрема на рівні територіальних громад, знайшли своє відображення у наукових працях Н.В. Бекетова [3], В.С. Колтун [16], А.Н. Копиловой [18], Н.І. Лапіна [20]. Управління сталим розвитком регіонів і самоврядних територій висвітлено в працях Ю.О. Лупенка, О.М. Могильного, М.К. Орлатого [25], П.Т. Саблуки [28]. Інноваційну політику, що посилює кооперування СТ досліджували М.П. Гриценко, Р.Я. Корінець, М.Й. Малік [31; 22], І.А. Чикаренко [35]. Проблематикою модернізації економічного розвитку регіонів займалися: С.О. Біла, Я.А. Жаліло, А.Н. Костін та ін [19].

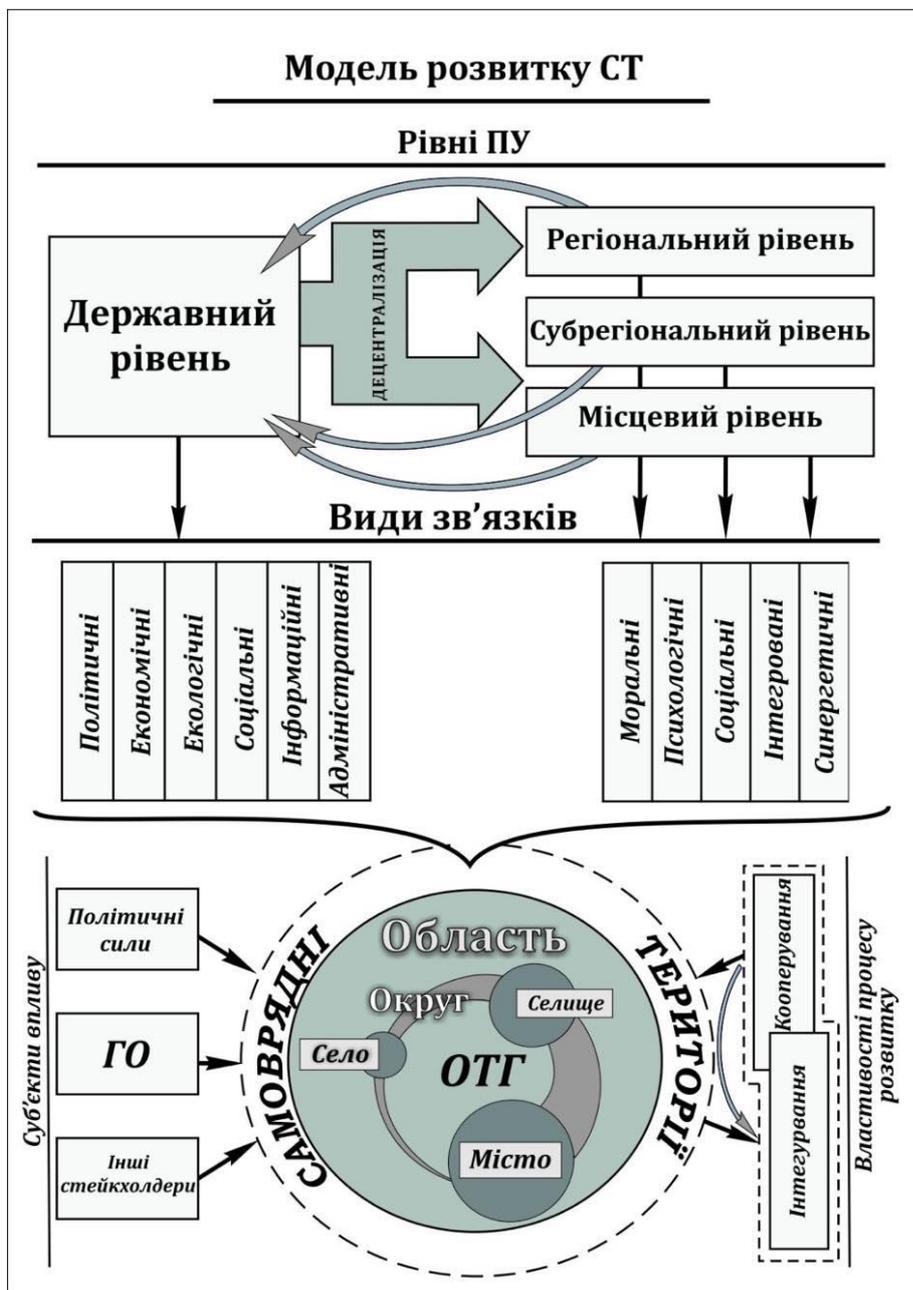
Окремі моделі та підходи до забезпечення функціонування територіальних громад аналізуються у працях О.В. Безуглого – моделі сталого розвитку [2], Н.Б. Ільченко та Р.В. Жиленка – ліберальний та прогресивний економічні підходи [7], В.В. Карпенка – модель міжсекторного партнерства [15], Л.В. Лисенка – модель партнерства в управлінні місцевим розвитком [21] та інші.

Водночас, питання оптимізації комплементарної системи управління розвитком самоврядних територій ще не перебували предметом спеціальних досліджень, що і обумовило необхідність підготовки даної публікації.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є обґрунтування підходів до засад удосконалення динамічних зв'язків у комплементарній системі управління розвитком самоврядної території.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Модель розвитку СТ, відображає державний, регіональний, субрегіональний та місцевий рівень управління. Процеси децентралізації у нашій державі

поступово переміщують управлінські акценти й владні повноваження у бік регіонального, субрегіонального та місцевого рівнів, де вже нова філософія вимагає функціонування публічної влади, формування національної моделі місцевого самоврядування, суб'єктом якої є самоврядна громада. У процесі реформування, становлення й подальшого розвитку самоврядних територій налагоджуються, а потім змінюються й стають більш якісними різні види зв'язків самоврядних територіально-адміністративних одиниць.



Модель розвитку самоврядних територій (СТ).

Політичні зв'язки (ПЗ) – самоврядних територій (СТ) з державним управлінським рівнем – це процес законодавчого забезпечення, становлення та формування самоврядних спільнот та управління ними в інтересах державної політичної системи та управлінської й самоврядної її складових на місцях.

ПЗ між СТ та державою, направлені на дотримання самоврядних прав, повинні знаходити своє підтвердження у конкретній державній політиці, функціях, формах, методах та механізмах державного управління, а не бути лише декларативною нормою чинного законодавства України.

Виходячи з Декларації про державний суверенітет України, 7 грудня 1990 р. був прийнятий Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [10]. Прийняття Конституції України 1996 р. стало початком нового етапу розвитку суспільства і поставило завдання побудови демократичної, суверенної, правової держави [17]. Наступним вагомим кроком у нашій державній політиці було прийняття законів України, що регулюють засади місцевого самоврядування, повноваження органів та посадових осіб МС: «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. [8]; «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р. [12]; «Про органи самоорганізації населення» 2001 р. [11]; «Про статус депутатів місцевих рад» 2002 р. [13]. До цього переліку додається Закон України «Про місцеві державні адміністрації» 1999 р. [9], що реалізують повноваження, делеговані відповідними радами.

У цей же період Україна свої концептуальні засади побудови і функціонування системи місцевого самоврядування координує з міжнародними актами, зокрема: «Всесвітньою декларацією місцевого самоврядування» 1985 р. [4] та «Європейською хартією про місцеве самоврядування» 1985 р. [6].

Зауважимо, що Європейська хартія місцевого самоврядування, що формально сьогодні є складовою українського законодавства, повинна прямо застосовуватись у реальному житті й виправити правові неузгодженості, які у недалекій перспективі варто врегулювати вітчизняним парламентарям.

Децентралізаційна реформа, розпочата в Україні у 2014 р., головним завданням ставила поліпшення публічного управління, як необхідної передумови виходу з політичної кризи та розвитку СТ. 28 грудня 2014 р. Верховна Рада України ухвалила зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України, що визначили нову фінансову основу органів місцевого самоврядування, встановили новий розподіл загальнодержавних податків та запровадили нові місцеві податки, а також запровадили нову систему бюджетного вирівнювання. Наступним поступом були прийняті закони України: «Про співробітництво територіальних громад» (17 червня 2014 р. № 1508-VII) та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (№ 157-VIII від 5 лютого 2015 р.) – основний документ, що дозволяє провести укрупнення громад без внесення змін до Конституції України. У 2015 р. Кабінет Міністрів України затвердив Постанову № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад», та було прийнято закон «Про засади державної регіональної політики», яким закладено нові принципи формування регіональної політики. 31 серпня 2015 р. в першому читанні Верховна Рада України схвалила Зміни до Конституції щодо децентралізації влади, також було створено Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), а бюджети новостворених громад отримали можливість перейти на прямі відносини з державним бюджетом [5].

Наразі, Міністерство розвитку громад та територій України спільно з Міністерством охорони здоров'я, Міністерством освіти і науки та іншими профільними міністерствами формує межі та моделює об'єднання громад з урахуванням стандартів доступності та якості адміністративних та соціальних послуг. Сформовані перспективні плани вже направлено в регіони. Функції нагляду і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в частині дотримання законності рішень законодавства матимуть префектури. Загалом процес об'єднання має завершитись протягом 2020 р. – така думка профільного міністерства [24].

Для досягнення більш конкретних змін політичних зв'язків розвитку запропонованої нами моделі СТ, необхідною є побудова цілісної концепції реформування місцевого самоврядування в сучасній Україні, яка б включала прийняття рішень та просування ідей щодо оптимальної зміни існуючої організаційної структури самоврядних територій на основі впливу політичних інститутів.

Економічні зв'язки (ЕЗ) самоврядних територій. В Україні впродовж 2014–2020 рр. відбувається реформа місцевого самоврядування, спрямована на створення спроможних територіальних громад. Нові об'єднання виходять на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом та отримують нові повноваження. Дотримання принципу субсидіарності передбачає, що найбільші повноваження мають ті органи влади, які найбільш наближені до людей. Відтак,

об'єднані територіальні громади (ОТГ) отримують повноваження, пов'язані з плануванням розвитку громади та формуванням бюджету; стимулюванням економічного розвитку та залученням інвестицій; управлінням земельними ресурсами; розвитком місцевої інфраструктури; наданням житлово-комунальних послуг; організацією пасажирських перевезень на території громади; громадської безпеки та пожежної охорони; наданням соціальних та адміністративних послуг; первинної медичної допомоги; освіти та культури.

До 2020 р. в Україні для забезпечення розвитку СТ вже відбулися наступні зміни: 1. Підвищено бюджетну та фінансову самостійність місцевих бюджетів. 2. Створено механізм стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад через перехід бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні стосунки з Державним бюджетом України, наділення таких громад повноваженнями, які мають міста обласного значення. 3. Розширено дохідну базу місцевих бюджетів шляхом: закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами (бюджети міст обласного значення, районів – 60%, обласні бюджети – 15%, бюджет м. Києва – 40%) та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (обласні бюджети – 10%); запровадження з 2015 р. збору з роздрібного продажу підакцизних товарів (алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою в діапазоні від 2% до 5% (13.44% на сьогодні) вартості реалізованого товару; розширення з 2015 р. бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна; передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг (крім 50% адміністративного збору за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців), державного мита; збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35 до 80%; 4. Запроваджено нові види трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація). 5. Запроваджено нову систему вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) залежно від рівня надходжень на одного жителя. 6. Посилено відповідальність профільних міністерств за реалізацію державної політики в освітній та медичній галузях шляхом визначення їх головними розпорядниками коштів відповідних субвенцій. 7. Надано право самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ. 8. Спрощено процедуру надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій. 9. Змінено розмежування зарахування коштів екологічного податку (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів) із передбаченням зарахування до державного бюджету 20% надходжень, а до місцевих бюджетів – 80%, у тому числі до обласних бюджетів – 55%, сільських, селищних, міських бюджетів – 25% та бюджету міста Києва – 80%. Окрім цих фінансових можливостей, відповідно до статті 241 Бюджетного кодексу України об'єднані територіальні громади отримали можливість подавати заявки до державного фонду регіонального розвитку на отримання фінансування власних інвестиційних проєктів регіонального розвитку [33].

Закріплені успіхи фінансово – економічної децентралізації необхідно розвивати й надалі. Формування моделі збалансованого розвитку самоврядних територій має бути спрямоване на реалізацію довгострокових державницьких цілей, що сприятимуть концентрації ресурсів, підвищенню ефективності виробництва, формуванню нової галузевої структури, розвитку нових інфраструктурних проєктів, які вплинуть на покращення співробітництва самоврядних спільнот й покращуватимуть якість життя як на місцевому рівні, так і країни в цілому.

Екологічні зв'язки (ЕЗ) СТ. В Україні національну екологічну політику окреслено в «Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», затвердженої постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР [27]. Вітчизняне законодавство декларує забезпечення екологічних прав та участь СТ й громадськості в прийнятті екологічно значимих

рішень: Конституція України (ст. 50), закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р., «Про природно-заповідний фонд України» 1992 р., «Про тваринний світ» 2001 р., Кодекс України про надра, Водний кодекс України, Земельний кодекс України, Лісовий кодекс України. і ін.), та ще десятками інших законодавчих актів. Крім того, гарантії участі громадськості в рішенні будь яких питань прописані в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 7, 8, 9, 13) і в Законі «Про всеукраїнський референдум». Діючим документом, спеціально спрямованим на забезпечення екологічних прав громадян, є «Конвенція про доступ до інформації, участі громадськості в прийнятті рішень і доступі до правосуддя з питань, що стосуються довкілля», ратифікована Верховною Радою України у 1999 р. Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 затверджена нова Стратегія національної безпеки України [1].

Стратегічним завданням приведення екологічних зв'язків до світових стандартів є не тільки збереження довкілля, а й задоволення елементарних людських потреб: чисте повітря, екологічно чисті харчові продукти; забезпечення благоустрою територій; здійснення заходів із енергозбереження; забезпечення житлово-комунальних послуг, таких, як водопостачання та водовідведення; поводження з твердими побутовими відходами тощо. Це виконання завдань, які позитивно вплинуть на навколишнє середовище у майбутньому.

Соціальні зв'язки (СЗ) СТ. До процесів децентралізації, у соціальній сфері спостерігалось значне падіння темпів економічного розвитку сільських територій, що в свою чергу впливало на погіршення соціальних послуг та призводило до зниження якості життя. Закриття ФАПів, дитячих садків, будинків побуту та інших соціальних об'єктів, були звичайним явищем. Малокомплектні класи не дозволяли забезпечувати дітей якісною освітою. Будинки культури та бібліотеки ставали більш витратними для місцевих бюджетів. Почали виникати проблеми з дорогами між селами, з'явилися несанкціоновані сміттєзвалища, які забруднювали повітря та воду. Серед працездатного населення поширювалися маргіналізація, алкоголізм та інші негативні явища. Багато родин вимушені їхати працювати за кордон, щоб заробляти кошти малокваліфікованою працею.

Покращення СЗ, передбачає належне медичне обслуговування, безпечне і здорове житло, високоякісну освіту для всіх мешканців громади; підтримку громадської безпеки та правопорядку; зміцнення духу громади, її згуртованості, що породжує почуття приналежності до певної території, тобто розвитку локальної ідентичності, сприяння творчому розвитку, збереження традицій тощо. Розуміючи це, СТ, в рамках затвердженої стратегії розвитку, будуть відновлювати та створювати центри дозвілля та розвитку молоді, будинки для людей похилого віку, забезпечуватимуть постійні канали зв'язку і комунікацій між владою та громадою, розвиватимуть та удосконалюватимуть існуючу сферу послуг.

Інформаційні зв'язки (ІЗ) СТ. Метою та основними завданнями системи інформаційної взаємодії влади та СТ є підтримка одних з найважливіших завдань системи місцевого самоврядування, а саме: забезпечення прозорості влади, ефективне забезпечення діалогу влади та громади, сприяння залученню потенціалу громади до місцевого розвитку.

Головні напрямки державної інформаційної політики визначає Закон України «Про інформацію». Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» конкретизує порядок всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації (друкованими виданнями, телебаченням та радіомовленням). Закон України «Про звернення громадян» націлений на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування.

У процесі розвитку ІЗ важливим є підвищення рівня комунікативної компетенції СТ. Для набуття комунікативних знань, умінь та навичок, необхідних для ефективного спілкування, слід вибудовувати систему заходів, яка включає в себе організацію тренінгів, семінарів для активних членів громади і молоді щодо розвитку комунікативної компетенції, уміння висловлювати свою думку, вести дискусії, дебати, ділові переговори, презентації, поводження в конфліктній ситуації тощо. СТ мають бути підготовленими до обговорень ідей, перспектив, розвитку, шляхів

розв'язання нагальних проблем та завдань громади. Цікавими мають бути теми на створених сайтах СТ, сторінках на Facebook, які б спонукали мріяти, обмінюватись думками та спільно творити.

Необхідно забезпечити високий рівень інформованості населення про реальну ситуацію в громаді, причинно-наслідкові зв'язки проблем та можливостей їх вирішення. Починати процес соціальної мобілізації можна лише тоді, коли більша частина населення проінформована про ситуацію в громаді.

Адміністративні зв'язки. Інституційна слабкість системи районних адміністрацій та дуже дрібних, неспроможних органів місцевого самоврядування стала однією з причин довгої депресії самоврядних територій. Надзвичайна залежність від централізованого бюджетування, відсутність реальних повноважень сільських рад призвели до того, що практично всі державні програми підтримки СТ виявилися малоефективними і не мали суттєвих результатів реалізації для розвитку громад. Існуючі правові норми і механізми місцевої демократії залишалися поза межами управлінської практики органів місцевого самоуправління.

Наразі, існуюча організація територіального устрою та система місцевого самоврядування має ряд недоліків, що істотно впливають на ефективність управлінської діяльності: 1. Регіональний і місцевий рівень управління склався відповідно до системи адміністративно-територіального устрою України, яка була запроваджена на початку 30-х років ХХ ст., в інтересах централізованого партійно-бюрократичного управління. У зв'язку з цим значна частина самоврядних територіальних одиниць (зокрема сіл, селищ, міст районного значення) сьогодні позбавлена необхідних фінансових та економічних ресурсів; 2. Із конституційним визначенням суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади – не узгоджена система адміністративно-територіальних одиниць: у межах адміністративних кордонів одних населених пунктів перебувають інші населені пункти, територіальні громади яких виступають згідно з Конституцією України самостійним суб'єктом місцевого самоврядування; 3. На обласному і районному рівні управління, де функціонують одночасно органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (тобто два центри публічної влади), через відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень цих органів виникає небезпека конкуренції їх компетенції; 4. Не сформована належна фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування, яка б дала їм змогу надавати повноцінні громадські послуги.

Регіональний, субрегіональний та місцевий рівень управління, мають наступні види зв'язків: моральні, психологічні, соціальні, синергетичні та інтегровані.

Моральні зв'язки СТ. Специфічні проблеми морального характеру, вирішення яких вимагає етичної культури, виникають у сфері публічного управління. Маємо започаткувати зміни у стосунках, що склалися між місцевою владою і територіальною громадою, застосуванні методів демократичного лідерства, впровадженні нових практик залучення населення, підвищенні активності мешканців, прозорому діалозі та партнерстві в питаннях планування місцевих бюджетів, наданні якісних публічних послуг тощо. В Україні триває пошук оптимальної моделі етичних принципів демократичного врядування. Серед ключових орієнтирів у такому пошуку можна виділити почуття власної гідності, вміння мислити критично, відданість демократичним цінностям, політичну освіченість та компетентність, знання та дотримання законів, толерантність і готовність до компромісу, участь у спільних справах тощо. Стрижневою складовою є патріотизм, законослухняність та лояльність. У поєднанні з такими чеснотами, як суспільна відповідальність, суспільна довіра та суспільне служіння вони виступають у ролі морального обов'язку, виконання якого свідчить про високий рівень моральної зрілості особистості державного службовця та розкриває міру співвідношення суспільних та особистих інтересів, їх поєднання та взаємозв'язок.

Психологічні зв'язки на рівні СТ, ідентичність. Психологічне взаємозв'язки й відчуття спільноти у громаді є широко уживаним концептом психології самоврядних спільнот. Дане поняття має значний потенціал з огляду на зміст сучасних проблем українських СТ – низький рівень довіри, а також таких понять як слабкий соціальний капітал, соціальний ізоляціонізм.

Також, дані психологічні взаємозв'язки мають безпосередню дотичність до соціальної ідентичності, локально/територіальної ідентичності, соціального інтересу та соціальних почуттів.

В Україні довгий час тривала радянська політика заперечення нашої етнічності та насаджувалася денаціоналізація, що залишила свій негативний відтінок у формуванні самосвідомості українського народу. До нинішньої реформи місцевого самоврядування Україна йшла долаючи радянські стереотипи, популізм та бажання проводити лише видимі зміни, не змінюючи нічого по суті. Громада у сенсі місцевої спільноти, середовища проживання є джерелом задоволення важливих соціально-психологічних потреб особистості – у приналежності і прив'язаності (*belongingness and affection*) за А. Маслоу; екзистенційних потреб у встановленні зв'язків (*relatedness*) та в коріннях (*rootedness*) у термінології Е. Фромма. Саме у місцевій спільноті розміщено топоси дійсного буття людини, що визначають горизонти її вкоріненості – екзистенціали Дому, Поля, Храму (за М. Гайдеггером) [29].

Очевидно, що у кожній громаді є свої особливості у демографічному, професійному, освітньому, гендерному складі тощо. Відтак – будуть свої акценти у залученні потенціалу людей. Запорукою результативності спільної роботи є взаємна довіра і підтримка у громаді, відчуття причетності до єдиного цілого та усвідомлення спільної мети. Концепт громади набуває особливої актуальності в Україні, що декларує свій поступ у напрямі до громадянського суспільства, підвищення якості життя та соціального добробуту.

Соціальні зв'язки СТ на місцевому рівні. Соціальний зв'язок – соціальна дія, що виражає залежність і сумісність самоврядної території. Соціальні зв'язки є об'єктивними, залежать від соціальних умов, у яких створюються й розвиваються громади.

Щоденна практика життєдіяльності українських громад показує, що важливою передумовою для сталого розвитку громади є активна участь її членів у формуванні та безпосередній реалізації місцевої соціальної політики. Згуртованість громади навколо вирішення проблеми є запорукою уникнення внутрішніх протиріч, що лише сприяє ефективному її розв'язанню. Саме тому, пошук та впровадження різноманітних форм безпосередньої участі громад у місцевому самоврядуванні здатне значно сприяти розвитку місцевих громад. Однією із форм участі громад у місцевому самоврядуванні є соціальна мобілізація – стародавній інструмент мобілізації людей з певною соціальною, політичною, релігійною та іншою метою.

На нашу думку, в даний час є актуальним вивчення, удосконалення та впровадження соціальної мобілізації серед різних верств населення, що стимулюватиме не лише розвиток громад але й підвищення самосвідомості населення, що і є запорукою сталого розвитку. Сам процес мобілізації слугує механізмом залучення громадської думки та громадян до процесу прийняття рішень, що в ході розвитку сприятиме піднесенню не лише на регіональному рівні [23].

Синергетичні / Інтегровані зв'язки СТ. Практика місцевого розвитку в передових країнах світу дозволила накопичити «матеріал» для використання кращих практик його організації, розробки, управління та впровадження політики планування стратегій, програм та проєктів місцевого розвитку. Основні ключові принципи, на яких ґрунтуються синергетичні зв'язки, які слід враховувати при плануванні та інтегрованому розвитку громад та впровадженні будь-яких ініціатив з місцевого розвитку, у себе включають: застосування системного всебічного та комплексного підходу до місцевого розвитку, місцеве лідерство та бачення перспектив, творчість та креативність, партнерське залучення громади та налагодження співпраці, необхідність переходу від закритих місцевих соціальних систем до відкритих глобальних. Місцевий розвиток має бути спрямований на досягнення стратегічних цілей, але водночас він повинен демонструвати певний позитивний ефект у короткостроковому періоді та бути процесом випереджувального характеру, гнучким й адаптивним. Програми й заходи з місцевого розвитку мають бути прозорими і підзвітними. Прозорість і підзвітність роблять відчутний внесок у забезпечення дієвості ініціатив з місцевого економічного розвитку. Зростання конкурентоспроможності – важлива складова діяльності у сфері планування місцевого розвитку громад [26].

Висновки: було визначено, що у запропонованій нами моделі розвитку СТ, на державному управлінському рівні функціонують: політичні, економічні, екологічні, соціальні, інформаційні та адміністративні види зв'язків, а на регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях, відповідно: моральні, психологічні, соціальні та синергетичні й інтегровані види зв'язків.

Кожен із описаних вище видів зв'язків ґрунтуватися на певній правовій базі, однак у процесі здійснення реформи децентралізації та забезпечення розвитку СТ, всі вони безперечно потребують удосконалення.

Список використаних джерел

1. Андрієнко М.В., Шако В.С. Механізми реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні. *Державне управління. Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 18. С. 47–53. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/18_2017/11.pdf.
2. Безуглий О.В. Територіальна громада в Україні: напрями та чинники сталого розвитку: автореф. дис. ... канд. держ. упр.: спец. 25.00.04 «Міське самоврядування». Х., 2009. 17 с.
3. Бекетов Н.В. Когнитивная концепция территориального социальноэкономического поведения в региональном социуме. *Credo new: теоретический журн.* 2009. Вып. 3. URL: <http://credonew.ru/content/view/843/61/>
4. Всесвітня декларація місцевого самоврядування. Акт Міжнародної спілки місцевих рад. URL: https://pidruchniki.com/15931106/pravo/vsesvitnya_deklaratsiya_mistseвого_samovryaduvannya
5. Децентралізація в Україні досягнення, надії і побоювання – серпень 2017. URL: https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf
6. Європейська хартія про міське самоврядування. Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036
7. Жиленко Р.В., Ільченко Н.Б. Вплив зовнішнього середовища на процес економічного розвитку громади. *Збірник наукових праць ЧДТУ. Серія. Економічні науки*, 2009. Том. 2. № 22. С. 154–159. URL: <http://ven.chdtu.edu.ua/article/view/88455/84286>
8. Про міське самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
10. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та міське самоврядування: Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. № 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>
11. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>
12. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
13. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>
14. Зіновчук В.В. Організаційні основи сільськогосподарського кооперативу. Вид. друге: доп. і перероб. К.: Логос, 2001. 380 с.
15. Карпенко В.В. Міжсекторне партнерство в процесі розвитку громад: світовий досвід. *Теоретичні та прикладні питання державотворення: електрон. наук. фах. вид.* 2008. № 3. URL: http://www.nbu.gov.ua/ejournals/tppd/2011_8/zmist/R_2/07Karpenko.pdf
16. Колтун В.С. Теоретико-методологічні підходи до розвитку територіальних громад. *Вісн. НАДУ*. К.: Вид-во НАДУ, 2010. Вип. 2. С. 162–169. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-2-23.pdf>
17. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
18. Копилова Н.А. Основні стратегії соціального розвитку. *Теорія та практика державного управління*. Х.: Вид-во Хар. РІ НАДУ “Магістр”. 2010. № 1. С. 140–147.

19. Крамар І.Ю., Мариненко Н.Ю. Експортно орієнтована діяльність промислових підприємств як спосіб забезпечення розвитку західного регіону України. *Причорноморські економічні студії. Економіка і управління підприємствами*. 2019. Вип. 40. С.130–133. URL: http://bses.in.ua/journals/2019/40_2019.pdf
20. Лапин Н.И. Социокультурный подход и социетально-функциональные структуры. *Социс*. 2000. № 7. С. 7–12.
21. Лисенко Л.В. Партнерська модель управління соціально-економічним розвитком сільських територій: сутність і умови формування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=166>
22. Малік М.Й., Лузан Ю.Я. Проблемні питання розвитку кооперації та інтеграційних відносин в АПК. *Економіка АПК*. 2010. № 3. С. 3–8.
23. Махначова Н.М. Соціальна мобілізація та ресурсний потенціал громади. *Ефективна економіка*. № 10, 2016. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5175>
24. Об'єднання громад має підвищити їх спроможність до розвитку. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/obyednannya-gromad-maye-pidvishchiti-yih-spromozhnist-dorozvitku-alona-babak>
25. Орлатий М.К. Розвиток сільських територій України. *Збірн. наук. праць Нац. Академії державного управління при Президентові України*. К.: Вид-во НАДУ. №1. 2006. С. 214–224.
26. Планування розвитку територіальних громад. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко / Асоціація міст України. К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 256 с. URL: <https://auc.org.ua/sites/default/files/library/1plangrweb.pdf>
27. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 березня 1998 р. №188/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80>
28. Саблук П.Т. Розвиток сільських територій в контексті забезпечення економічної стабільності держави. *Економіка АПК*. 2005. № 1. С. 51–56.
29. Сила Т.І. Соціальна робота для сталого розвитку: в пошуках спільних векторів. *Проблеми соціальної роботи*. № 2 (3), 2013. С. 74–84. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/prcr_2013_2_13.pdf
30. Сільськогосподарська обслуговуюча кооперація як стратегічний напрям у контексті соціально-економічного розвитку сільських територій. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Економіка і менеджмент. 2016. Вип. 19. С. 45–48. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_eim_2016_19_11
31. Сільськогосподарський обслуговуючий кооператив: практ. посіб. / [редкол.: М.П. Гриценко, Р.Я. Корінець, М.Й. Малік та ін.]. – К. : Аграрна освіта, 2009. – 128 с.
32. Сучасні тенденції соціально-економічного розвитку сільських територій Дніпропетровської області / А. Є. Величко, І. В. Маслова, Ю. А. Коваленко. *Продуктивність агропромислового виробництва*. 2018. № 30. С. 185–199. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pav_2018_30_21
33. Успішна територіальна громада: будуємо разом Despro / Бриль М., Врублевський О., Данченко О., Сеїтосманова А., Чубаров Е. Харків: Видавничий будинок «Фактор», 2018. 128 с. URL: <http://despro.org.ua/library/publication/UspishnaTerritorialnaHromada2018.pdf>
34. Цимбал В.О. Удосконалення виробничих відносин у сільськогосподарських обслуговуючих кооперативах. *Економіка АПК*. 2004. № 3. С. 84–90.
35. Чикаренко І.А. Інноваційний розвиток територіальних громад як основа становлення економіки знань та інформаційного суспільства. *Державне управління: теорія та практика*. 2016. № 2. С.73–83. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/Dutp_2016_2_10.pdf

References

1. Andriienko, M.V., Shako, V.S. (2017). Mekhanizmy realizatsii derzhavnoi ekologichnoi polityky na rehionalnomu rivni [Mechanisms for implementing state environmental policy at the regional level]. *Derzhavne upravlinnia. Investytsii: praktyka ta dosvid – State administration. Investments: practice and experience*, 18, 47–53. Retrieved from http://www.investplan.com.ua/pdf/18_2017/11.pdf. [in Ukrainian].
2. Bezuhlyi O.V. (2009). Terytorialna hromada v Ukraini: napriamy ta chynnyky staloho rozvytku [Territorial community in Ukraine: directions and factors of sustainable development]. *abstract of candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].
3. Beketov N.V. (2009). Kohnytyvnaia kontseptsyia terrytorialnoho sotsyalnokoenomycheskoho povedenyia v rehyonalnom sotsyume [The cognitive concept of territorial socio-economic behavior in a regional society]. *Credo new: teoretycheskyi zhurnal. – Credo new: theoretical journal*, 3. Retrieved from <http://credonew.ru/content/view/843/61/> [in Russian].
4. Vsesvitnia deklaratsiia mistsevoho samovriaduvannia. Akt Mizhnarodnoi spilky mistsevykh rad [World Declaration of Local Self-Government. Act of the International Union of Local Councils]. Retrieved from https://pidruchniki.com/15931106/pravo/vsesvitnya_deklaratsiya_mistsevoho_samovriaduvannya [in Ukrainian].
5. Detsentralizatsiia v Ukraini dosiahnennia, nadii i poboivannia – serpen 2017 [Decentralization in Ukraine of achievements, hopes and fears – August 2017]. Retrieved from https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf [in Ukrainian].
6. Yevropeiska khartiia pro mistseve samovriaduvannia. Mizhnarodnyi dokument vid 15 zhovtnia 1985 roku [European Charter on Local Self-Government. International document dated October 15, 1985]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].
7. Zhylenko R.V., Ilchenko N.B. (2009). Vplyv zovnishnoho seredovyshcha na protses ekonomichnoho rozvytku hromady [The influence of the external environment on the processes of economic development of the community]. *Zbirnyk naukovykh prats ChDTU. Serii. Ekonomichni nauky – Collection of scientific papers of ChSTU. Series. Economic sciences*, 2009. 2 (22), 154–159. Retrieved from <http://ven.chdtu.edu.ua/article/view/88455/84286> [in Ukrainian].
8. Zakon Ukrainy Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini vid 21 travnia 1997 r. № 280/97-VR [Law of Ukraine on Local Self-Government in Ukraine from May 21, 1997 № 280/97-BP]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
9. Zakon Ukrainy Pro mistsevi derzhavni administratsii vid 9 kvitnia 1999 r. № 586-XIV [Law of Ukraine On Local State Administrations from April 9, 1999 № 586-XIV]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> [in Ukrainian].
10. Zakon Ukrainy Pro mistsevi Rady narodnykh deputativ Ukrainskoi RSR ta mistseve samovriaduvannia vid 7 hrudnia 1990 r. № 533-XII [Law of Ukraine On Local Soviets of People's Deputies of the Ukrainian SSR and Cities of Self-Government from December 7, 1990 № 533-XII]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12> [in Ukrainian].
11. Zakon Ukrainy Pro orhany samoorganizatsii naseleння vid 11 lypnia 2001 r. № 2625-III [Law of Ukraine On Organizations of Self-Organization of the Population of July 11, 2001 № 2625-III]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> [in Ukrainian].
12. Zakon Ukrainy Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia vid 7 chervnia 2001 r. № 2493-III [Law of Ukraine On Service in Local Self-Government Bodies of June 7, 2001 № 2493-III]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> [in Ukrainian].
13. Zakon Ukrainy Pro status deputativ mistsevykh rad vid 11 lypnia 2002 r. № 93-IV [Law of Ukraine On the Status of Deputies from Local Councils of July 11, 2002 № 93-IV]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15> [in Ukrainian].
14. Zinovchuk V.V. (2001). Orhanizatsiini osnovy silskohospodarskoho kooperatyvu [Organizations of the basis of agricultural cooperatives]. Kyiv: Lohos. [in Ukrainian].
15. Karpenko V.V. (2008). Mizhsektorne partnerstvo v protsesi rozvytku hromad: svitovy dosvid [Cross-sectoral partnership in the process of community development: world experience].

Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennia: elektron. nauk. fakh. vyd. – Theoretical and applied issues of state formation: electron science specialties edition, 3. Retrieved from http://www.nbuiv.gov.ua/ejournals/tppd/2011_8/zmist/R_2/07Karpenko.pdf [in Ukrainian].

16. Koltun V.S. (2010) Teoretyko-metodolohichni pidkhody do rozvytku terytorialnykh hromad [Theoretical and methodological approaches to the development of territorial communities]. *Visnyk NADU – NAPA Bulletin*, Kyiv, Ukraine: Vyd-vo NADU, 2, 162–169. Retrieved from <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-2-23.pdf> [in Ukrainian].

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

18. Kopylova N.A. (2010) Osnovni stratehii sotsialnoho rozvytku [Basic strategies of social development]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and practice of public administration*. Kharkiv: Vyd-vo Khar. RI NADU “Mahistr”, 1, 140–147 [in Ukrainian].

19. Kramar I.Yu., Marynenko N.Yu. (2019) Eksportno orientovana diialnist promyslovykh pidpryemstv yak sposib zabezpechennia rozvytku zakhidnoho rehionu Ukrainy [Export-oriented activity of industrial enterprises as a way to ensure the development of the western region of Ukraine]. *Prychornomorski ekonomichni studii. Ekonomika i upravlinnia pidpryemstvamy – Black Sea Economic Studies. Economics and enterprise management*, 40, 130–133. Retrieved from http://bses.in.ua/journals/2019/40_2019.pdf [in Ukrainian].

20. Lapyn N.Y. (2000). Sotsyokulturnyi podkhod y sotsyetalno-funktsyonalnye struktury [Sociocultural approach and social-functional structures]. *Sotsys – Socis*, 7, 7–12. [in Russian].

21. Lysenko L.V. Partnerska model upravlinnia sotsialno-ekonomichnym rozvytkom silskykh terytorii: sutnist i umovy formuvannia [Partnership model of management of social and economic development of military territories: essence and conditions of formation]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=166> [in Ukrainian].

22. Malik M.Y., Luzan Yu.Ya. (2010). Problemni pytannia rozvytku kooperatsii ta intehratsiinykh vidnosyn v APK [Problematic issues of development of cooperation and integration of relations in APK]. *Ekonomika APK – Economy APK*, 3, 3–8 [in Ukrainian].

23. Makhnachova N.M. (2016). Sotsialna mobilizatsiia ta resursnyi potentsial hromady [Social mobilization and resource potential of the community]. *Efektivna ekonomika – Efficient economy*, 10. Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5175> [in Ukrainian].

24. Obiednannia hromad maie pidvyshchyty yikh spromozhnist do rozvytku [Uniting communities should increase their capacity for development]. *Uriadovi portal – Government portal*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/news/obiednannya-gromad-maye-pidvishchiti-yih-spromozhnist-do-rozvitku-alona-babak> [in Ukrainian].

25. Orlatyi M.K. (2006) Rozvytok silskykh terytorii Ukrainy [Development of rural areas of Ukraine]. *Zbirn. nauk. prats Nac. Akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy – Collection of scientific works of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*. Kyiv: Vyd-vo NADU. 1, 214–224 [in Ukrainian].

26. Vasylenko, H. (Eds.). (2015). Planuvannia rozvytku terytorialnykh hromad. Navchalnyi posibnyk dlia posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia [Planning the development of territorial communities. Training manual for local government officials]. Kyiv: TOV «PIDPRYEMSTVO “VI EN EI”», Retrieved from <https://auc.org.ua/sites/default/files/library/1plangrweb.pdf> [in Ukrainian].

27. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro osnovni napriamy derzhavnoi polityky Ukrainy u haluzi okhorony dovkillia, vykorystannia pryrodnykh resursiv ta zabezpechennia ekolohichnoi bezpeky vid 5 bereznya 1998 r. №188/98-VR. [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on the main directions of the state policy of Ukraine in the field of environmental protection, use of natural resources and ensuring environmental safety from March 5, 1998 №188 / 98-VR]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

28. Sabluk P.T. (2005). Rozvytok silskykh terytorii v konteksti zabezpechennia ekonomichnoi stabilnosti derzhavy [Rural development in the context of ensuring the economic stability of the state]. *Ekonomika APK – Economy APK*, 1, 51–56 [in Ukrainian].

29. Syl'a T.I. (2013). Sotsialna robota dlia staloho rozvytku: v poshukakh spilnykh vektoriv [Social work for sustainable development: in search of common vectors]. *Problemy sotsialnoi roboty – Problems of social work*, 2 (3), 74–84. Retrieved from file:///C:/Users/user/Downloads/prcr_2013_2_13.pdf [in Ukrainian].

30. Silskohospodarska obsluhovuiucha kooperatsiia yak stratehichniy napriam u konteksti sotsialno-ekonomichnoho rozvytku silskykh terytorii (2016) [Agricultural service cooperation as a strategic direction in the context of socio-economic development of rural areas]. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Serii: Ekonomika i menedzhment – Scientific Bulletin of the International Humanities University. Series: Economics and Management*, 19, 45–48. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_eim_2016_19_11 [in Ukrainian].

31. Hrytsenko, M.P. (eds.). (2009). Silskohospodarskyi obsluhovuiuchy kooperatyv: prakt. posib. [Agricultural service cooperative: a practical guide]. Kyiv: Ahrarna osvita. [in Ukrainian].

32. Velychko, A.Ye. (eds.). (2018). Suchasni tendentsii sotsialno-ekonomichnoho rozvytku silskykh terytorii Dnipropetrovskoi oblasti [Current trends in socio-economic development of rural areas of Dnipropetrovsk region]. *Produktyvnist ahropromysloвого vyrobnytstva – Productivity of agro-industrial production*, 30, 185–199. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pav_2018_30_21 [in Ukrainian].

33. Bryl, M. (eds.). (2018). Uspishna terytorialna hromada: buduiemo razom Despro [Successful local community: building together Despro]. Kharkiv: Vydavnychiy budynok «Faktor». Retrieved from <http://despro.org.ua/library/publication/UspishnaTerytorialnaHromada2018.pdf> [in Ukrainian].

34. Tsymbal, V.O. (2004). Udoskonalennia vyrobnychkykh vidnosyn u silskohospodarskykh obsluhovuiuchykh kooperatyvakh [Improving production relations in agricultural service cooperatives]. *Ekonomika APK – Economy APK*, 3, 84–90. [in Ukrainian].

35. Chykarenko, I.A. (2016) Innovatsiinyi rozvytok terytorialnykh hromad yak osnova stanovlennia ekonomiky znan ta informatsiinoho suspilstva [Innovative development of territorial communities as a basis for the formation of the economy of science and information society]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public administration: theory and practice*, 2, 73–83. Retrieved from file:///C:/Users/user/Downloads/Dutp_2016_2_10.pdf [in Ukrainian].

УДК 351:005.21

Воротін В.Є.,

доктор наук з державного управління, професор,
завідувач відділу комплексних проблем державотворення,
Інститут законодавства Верховної Ради України
(Україна, Київ), vevorotin@gmail.com

Шевченко А.В.,

Апарат ВРУ, помічник-консультант
народного депутата України,
аспірант Інституту Законодавства
Верховної Ради України,
(Україна, Київ), allanika@ukr.net

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІЖДЕРЖАВНОГО ТА ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ

У статті розкриті теоретичні засади механізмів публічного управління розвитком міждержавного регіонального та субрегіонального співробітництва за сучасних умов реформування системи публічного управління в Україні та процесу децентралізації владних повноважень. Встановлено, що з позиції правової науки та державного управління, певні глибокі

ринкові зміни в національному господарюванні вимагають постійної модернізації (реформування) системи, механізмів, інструментів публічного управління та адміністрування в сфері міжнародного співробітництва з метою забезпечення соціально-економічної, науково-технологічної ефективності та використання дієвого ринкового досвіду розвитку окремих субрегіонів. Закономірністю в подоланні негативних явищ в економіці різних країн стало формування та реалізація цілеспрямованої, узгодженої, активної публічної політики, зокрема в сфері децентралізації та міжнародного (міжрегіонального) партнерства, які стали певним флагманом у місцевому розвитку в Україні. Перспективним є створення та впровадження ринкових інститутів розвитку, які водночас повинні забезпечити багаточільову спрямованість територіального розвитку, зокрема на засадах децентралізації владних повноважень і нових можливостей ресурсного забезпечення зростання регіонів та субрегіонів України. Доведені здобутки процесу децентралізації владних повноважень і підведено певні підсумки перших етапів впровадження процесу формування механізмів публічного управління та адміністрування в систему місцевого управління за умов використання всіх переваг міждержавного регіонального та транскордонного співробітництва України із країнами Європейського Союзу.

Ключові слова: публічне управління та адміністрування, децентралізація, міжнародне партнерство, міждержавне та транскордонне співробітництво, органи публічної влади, бізнес сектор, інформація.

Vorotin V.E.,

Doctor of Science in Public Administration, Professor,
Head of Department complex problems of state formation,
Institute of Legislation The Verkhovna Rada of Ukraine
(Ukraine, Kyiv), vevorotin@gmail.com

Shevchenko A.V.,

The Verkhovna Rada of Ukraine staff,
assistant-consultant People's Deputy of Ukraine,
graduate student of the Institute of Legislation
The Verkhovna Rada of Ukraine, (Ukraine, Kyiv),
allanika@ukr.net

Formation of mechanisms of public management of development of interstate and cross-border cooperation of Ukraine

The article reveals the theoretical foundations of public management mechanisms for the development of interstate regional and subregional cooperation in the current conditions of reforming the public administration system in Ukraine and the process of decentralization of power. It is established that from the standpoint of legal science and public administration, certain profound market changes in the national economy require constant modernization (reform) of the system, mechanisms, tools of public administration and administration in the field of international cooperation to ensure socio-economic, scientific and technological efficiency and use. effective market experience in the development of individual subregions. The formation and implementation of purposeful, active public policy, in particular in the field of decentralization and international (interregional) partnership, which have become a flagship in local development in Ukraine, has become a regularity in overcoming the negative phenomena in the economies of different countries. The creation and implementation of market development institutions is promising, which at the same time should ensure the multi-purpose orientation of territorial development, in particular on the basis of decentralization of power and new opportunities for resource growth of regions and subregions of Ukraine. The achievements of the process of decentralization of power are proved and some results of the first stages of implementation of the process of formation of mechanisms of public administration and administration in the system of local government under conditions of using all advantages of interstate regional and cross-border cooperation of Ukraine with European Union countries.

Key words: public administration, decentralization, international partnership, interstate and cross - border cooperation, public authorities, business sector, information.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Аналіз організаційного, фінансового, економічного, інформаційного механізмів державного управління розвитком міждержавного регіонального (транскордонного) співробітництва між Україною та країнами ЄС свідчить, що для їх удосконалення необхідні зміни в системі фінансування такого співробітництва; розподілі повноважень і відповідальності між центральним, регіональним та місцевим рівнями; розвиток територіального управління та залучення до даної сфери громадських організацій, бізнесу на умовах соціального партнерства; економічна та соціальна інтеграція прикордонних територій з європейськими регіонами; розвиток прикордонної інфраструктури тощо.

Державне фінансування міждержавного регіонального та транскордонного співробітництва України з країнами ЄС засновується на механізмах, визначених Законом України «Про транскордонне співробітництво», що передбачає виділення коштів з Державного бюджету України; спільне фінансування шляхом залучення міжнародної технічної допомоги; фінансування з місцевих бюджетів на відповідний рік. Аналіз статистичних даних і аналітичних матеріалів свідчить, що механізм фінансування за рахунок коштів Державного бюджету України часто не відповідає нормам Закону та обсяги фінансових асигнувань, спрямованих на державну підтримку регіонального співробітництва, які мають щорічно передбачатися в Законі України «Про Державний бюджет України», не визначаються, хоча Міністерство економічного розвитку і торгівлі формує та передає на затвердження Кабінету Міністрів України перелік проєктів в цій сфері.

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

Дослідження питань, пов'язаних із державним управлінням у сфері міжрегіонального співробітництва, має давню традицію, яка продовжується в вітчизняній науці. Питання юридичної реалізації публічної політичної влади, організації та здійснення державного управління досліджувалися в працях багатьох вітчизняних вчених (В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурки, Ю. Битяка, В. Дерезь, С. Ківалова, Д. Лук'янця, О. Оболенського, В. Опришка, В. Цветкова, В. Шаповала та інших) та зарубіжних (А. Алехіна, Г. Атаманчука, Б. Габричидзе, О. Дорофєєва, Д. Зеркіна, І. Зав'ялової, В. Ігнатова, Ю. Козлова, Б. Мільнера, А. Омарова, А. Радченко, О. Шаброва та ін.).

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Метою статті є теоретичне обґрунтування концептуальних засад, конкретизація змісту та розробка механізмів реформування (модернізації) системи управління міждержавним регіональним і місцевим розвитком в Україні за умов децентралізації в системі публічного управління в Україні.

Відповідно до визначеної мети було поставлено **завдання**:

– проаналізувати вітчизняну та зарубіжну наукову літературу та науковий доробок науковців з теми дослідження та встановити на цій основі ступінь розробки проблеми в галузі науки державне управління, узагальнити й поглибити наукові підходи до визначення змісту та розробки системи управління міждержавним регіональним і місцевим розвитком в Україні за умов децентралізації в системі публічного управління в Україні;

– узагальнити зарубіжну практику сучасних механізмів реформування субрегіонального рівня управління в умовах децентралізації владних повноважень у країнах з розвиненими ринковими відносинами та можливі напрями її адаптації в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Як засвідчує світова практика останніх десятиріч, оновлення механізмів публічного (державного та субрегіонального) управління окремими територіями й засобів (інструментів) відповідних економічних політик у цій сфері в умовах глобалізації та різнорівневої інтеграції має спиратися на принципово нові й дієві форми взаємодії. В умовах обмеженості

сировинних, ресурсних і фінансових можливостей, що супроводжується кризовими явищами й зниженням рівня життєдіяльності населення, поряд з пошуком внутрішніх джерел інвестування соціально-економічного розвитку постає завдання посилення уваги до формування інвестиційно-інноваційного характеру засад взаємодії на міждержавному та міжрегіональному рівнях. У цьому контексті важливим є подальший розвиток міждержавного регіонального співробітництва України з Європейським співтовариством. Згадаємо, що значний стимулюючий потенціал цього напрямку співпраці несе в собі підписанні колишньою владою важливі програмні документи, зокрема політичної частини Угоди між Україною та Євросоюзом про Асоціацію та зону вільної торгівлі.

Інтеграція – це один із найважливіших політичних і економічних процесів, що зумовлюють наднаціональний, міжнародний, міжрегіональний порядок денний. Сучасна наука та практика в цій сфері накопичила величезний масив знань і даних для виявлення особливостей і загальних закономірностей інтеграційних процесів на всіх рівнях розвитку країн з різним рівнем розвитку ринкових відносин.

На рубежі XX і XXI ст. в науковій літературі з регіональної проблематики з'явилося чимало цікавих робіт, в яких закордонні фахівці з управління та економіки давали фахові поради та визначали моделі та механізми ефективного регіонального розвитку. Реально конструювались концепції, націлені на використання унікального європейського досвіду в контексті інтеграційного розвитку інших частин світу, але досвід інших регіонів вивчався не так досконало. Не принижуючи значення європейського досвіду ми вивчали досвід субрегіонального розвитку країн азіатсько-тихоокеанського регіону, зокрема країн АСЕАН. В рамках наших інших робіт ми висвітлювали та будемо ще аналізувати цей цікавий досвід, який теж надає поштовх до розуміння необхідності якісних змін в системі формування та реалізації управлінських механізмів в сфері міждержавного регіонального співробітництва України.

Відзначимо, що міждержавне регіональне співробітництво в Україні сьогодні розглядається у двох площинах – як інструмент розвитку прикордонних територій та як чинник реалізації євроінтеграційних прагнень, зокрема в сфері міждержавного регіонального та транскордонного співробітництва. Таким чином вже за визначенням, міжрегіональна співпраця містить додатковий ресурсний потенціал стимулювання соціально-економічного розвитку територій, надання йому рис сталості та орієнтації на підвищення якості життя населення. Території, які здійснюють міжрегіональне та транскордонне співробітництво, як правило, розробляють регіональні програми розвитку транскордонного співробітництва та плани дій для їх реалізації. На відміну від державної програми, вони містять положення щодо розвитку конкретних об'єктів, дій і виконавців. Важливим елементом міжнародної співпраці регіонів України є їх залучення на постійній основі до діяльності європейських регіональних асоціацій, зокрема Асамблеї європейських регіонів, Ради європейських муніципалітетів та регіонів, Конференції європейських законодавчих асамблей, Асоціації європейських прикордонних регіонів, Конференції периферійних морських регіонів, Конференції президентів регіонів із законодавчими повноваженнями, Європейської асоціації представників місцевого самоврядування гірських регіонів та європейських міст.

Наше дослідження в сфері міждержавного регіонального співробітництва свідчить, що на сьогодні головними інструментами співпраці України з територіями ЄС залишаються: міжрегіональні програми: EU4Business, транскордонне співробітництво (Чорне море, Румунія, Молдова, Угорщина, Словачія, Польща), програми ЄС – ERASMUS, HORIZON (в 2019 р. заявлено 61 проєкт на суму 11,95 млн. євро), COSME (ще в травні 2016 р. Україна офіційно приєдналася до європейської програми підтримки малого та середнього підприємництва), Creative Europe. Відповідно до попередніх домовленостей, досягнутих в ході місії з програмування допомоги ЄС, з 2017 р. допомога ЄС надається для: підтримки реформ відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та Порядку денного асоціації Україна – ЄС (програма технічного співробітництва 2017) (20-30 млн. євро н рік); забезпечення верховенства права, у тому числі для проведення реформ у сферах юстиції та

охорони правопорядку (52,5 млн. євро на рік); покращення управління державними фінансами, включаючи питання митної та податкової реформи.

Таким чином, фінансова допомога ЄС в реалізації міжрегіональних проєктів є на даний час основним фінансовим механізмом вирішення проблем і підвищення конкурентоспроможності регіонів України. Проте таке фінансування є, як правило, цільовим і передбачає залучення власних ресурсів в розмірі від 10%, що потребує перегляду політики державного фінансування співробітництва, адже залучення порівняно невеликої частки власних коштів дає можливість залучити зовнішні фінансові ресурси та отримати значний соціально-економічний ефект в окремому регіоні.

Для управління фінансовими процедурами в сфері міжрегіонального та транскордонного співробітництва з боку Міністерства економіки і торгівлі України здійснюється процедура моніторингу функціонування регіональних проєктів, але ця система на даний час потребує удосконалення, оскільки для оцінки рівня такої співпраці необхідно мати дані не лише про кількість транскордонних проєктів, джерела їх фінансування, але визначати їх вплив на розвиток прикордонних територій та країни в цілому. Метою моніторингу має бути обґрунтування стратегічного розвитку окремих територій, планування, координація та своєчасне прийняття управлінських рішень.

Таким чином, для удосконалення механізмів фінансування міждержавного регіонального співробітництва пропонується: обов'язкове внесення до щорічних Державних бюджетів України співфінансування 10% суми конкретних проєктів транскордонного співробітництва для українських учасників; для об'єктивності визначення бенефіціаріїв транскордонних проєктів бажано створення спільних з інституціями ЄС конкурсних комісій і фінансування на паритетній основі відібраних для реалізації транскордонних проєктів; адаптація фінансових процедур в сфері міжрегіональної співпраці до норм ЄС, що надасть можливість для більш ефективного використання коштів у межах бюджетів регіональних (транскордонних) проєктів; удосконалення системи моніторингу за реалізацією таких проєктів; створення ефективної системи статистики; подолання корупції та стимулювання легальних доходів від міждержавної регіональної співпраці.

Управління міждержавним регіональним співробітництвом, як зазначалось вище, передбачає чіткий розподіл повноважень та відповідальності між центральним, регіональним і місцевим рівнями. У країнах – членах ЄС, що межують з Україною, наприклад в Польщі, створено спеціальні відділи, на які покладено функції роботи в напрямку такого співробітництва: налагодження співпраці з органами влади прикордонних регіонів сусідніх держав, написання та реалізація міжрегіональних проєктів, проведення зустрічей, виставок та ін. Дані управлінські ланки діють на базі та під керівництвом регіональних органів влади цих країн. В Україні ж у переважній більшості є відсутні такі структури у регіональних, районних, міських, селищних чи сільських органах влади. Неспівмірними є також повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що беруть участь у транскордонному співробітництві. Загалом, рівні та органи міждержавного регіонального управління в Україні представлені на *рис. 1*.

За умов децентралізації владних повноважень в Україні є нагальна потреба в передачі більшості функцій управління міждержавним і транскордонним співробітництвом на регіональний та місцевий рівні та залучення до нього бізнесового та громадського сектору. Тому органам місцевого самоврядування варто розробити власні програми місцевих ініціатив у сфері такого співробітництва, запровадити технологію діалогу між бізнесом, громадянами та владою для розв'язання ключових проблем території; створити систему мотивації громадян брати участь у вирішенні пріоритетних проблем міжрегіональної співпраці.

На нашу думку, що для використання соціально-економічного потенціалу транскордонного регіону в умовах інтеграційних процесів необхідно підвищувати якість управлінських компонентів, що передбачає: по-перше, децентралізацію влади та максимальне дотримання принципу субсидіарності, по-друге, налагодження ефективних форм взаємодії між сусідніми регіонами держав на внутрішніх і зовнішніх кордонах ЄС, і,

по-третє, створення спільних економічних, гуманітарних, соціальних і культурних продуктів на основі ефективного використання регіонального економічного потенціалу інформаційно-комунікаційних, транспортно-логістичних і маркетингових ресурсів розвитку.

Це стосується в першу чергу інституційного розвитку, зокрема: поєднання кількості та якості формальних і неформальних інститутів, що діють у межах міжрегіонального простору, яке впливає на спроможність ефективного використання наявного ресурсного потенціалу кожної з адміністративно-територіальних одиниць, які входять до його повного складу.



Рис.1. Рівні та органи міждержавного регіонального управління в Україні

Вважаємо, що реалізація цих пропозицій може бути здійснена за умов взаємодії всіх суб'єктів міждержавного регіонального (транскордонного) співробітництва. Зокрема, в умовах співпраці регіонів така взаємодія потребує координації за участю органів влади по обидва боки кордону з іншими суб'єктами такої співпраці.

Для активізації соціально-економічного, науково-технічного, екологічного, культурного міждержавного співробітництва на рівні регіонів необхідно, щоб на регіональному та місцевому рівнях затверджувалися регіональні програми щодо розвитку міждержавного регіонального та транскордонного співробітництва, спільні стратегії розвитку, що сприятиме зменшенню диспропорцій соціально-економічного розвитку в регіональному просторі та поступовому зближенню параметрів суміжних регіонів сусідніх країн, яке відбувається в процесі запозичення, відтворення чи формування спільних методів, способів, інструментів підвищення конкурентоспроможності. Вдосконалення адміністративно-управлінського забезпечення економічних взаємодій між прикордонними територіями по обидва боки кордону потрібне для розвитку господарських зав'язків (підприємництва) на прикордонних територіях. Але, на нашу думку, сьогодні підприємництво фактично не має достатньої мотивації розвивати свою активність у руслі реалізації міжрегіональних проєктів, включаючи поглиблення співробітництва з громадським сектором.

З іншого боку, самі підприємці часто прагнуть реалізувати власні інтереси в системі транскордонного співробітництва вимагають для себе різного роду преференцій та лобізму, в тому числі і в частині реалізації бізнес-проектів транскордонного характеру.

Часто, серед причин недостатньої розвиненості реальних господарських зав'язків називають також недостатню ефективність регіональних програм, що здійснюються під егідою Єврокомісії та нераціональне використання коштів, виділених на реалізацію програм технічної допомоги, оскільки українська сторона отримує менше коштів, ніж на розвиток регіонів сусідніх з Україною держав, існує забюрократизованість більшості процедур Євросоюзу, в тому числі і щодо виділення коштів та реалізації проектів у сфері міждержавного регіонального співробітництва.

Такий критичний аналіз дає підстави запропонувати для удосконалення міждержавного регіонального співробітництва чіткий розподіл функцій між суб'єктами управління з визначенням повноважень, які враховують процеси децентралізації влади в Україні.

Зокрема, Державною програмою розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 рр. передбачено за напрямом посилення інституційної спроможності прикордонних регіонів України у здійсненні транскордонного співробітництва: сприяння поглибленню економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади, територіальними громадами і відповідними органами інших держав, забезпечення розвитку міжмуніципального співробітництва та зв'язків малих і середніх міст прикордонних регіонів України з іншими суб'єктами транскордонного співробітництва; розроблення спільних із сусідніми державами стратегічних та програмних документів щодо розвитку транскордонного співробітництва; створення умов для реалізації спільних із сусідніми державами проектів (програм) транскордонного співробітництва; об'єднання зусиль для поглиблення співпраці в рамках єврорегіонів та розширення сфери такої співпраці; забезпечення здійснення з Польщею, Словаччиною, Угорщиною, Румунією та Молдовою контролю на державному кордоні.

Пріоритетними сферами транскордонного підприємництва на даний час є: імпорт з країн ЄС технологій, особливо в частині механізації сільського господарства, машино- та приладобудування, електроніки, переробної промисловості, передача сучасних стандартів ведення бізнесу, особливо в частині організації виробництва та маркетингу, перенесення на український ґрунт елементів західноєвропейської управлінської культури, у тому числі – в системі державного управління, трансфер новітніх освітніх і консалтингових технологій.

Крім того, потрібне відокремлення більшості функцій, пов'язаних із розвитком та активізацією транскордонного співробітництва українських регіонів від управлінської діяльності урядових структур і передачі їх на рівень місцевого самоврядування територій. Для цього на рівні районних органів влади важливо створювати структурні підрозділи, покликані відповідати за розвиток міжнародного співробітництва району, на рівні сільських громад виділяти фінансові ресурси, шукати спільні з сусідніми прикордонними територіями інвестиційні проекти. Щорічні економічні форуми з питань прикордонного співробітництва та організовані в їх структурі інвестиційні ярмарки можуть суттєво допомагати реальній інтеграції влади, бізнесу та громадськості в системі транскордонного співробітництва регіону та створювати постійний майданчик для спілкування з представниками сусідніх з Україною регіонів країн ЄС.

У цілому міждержавне регіональне співробітництво здійснюється на підставі адміністративних, економічних або технічних угод, що укладаються місцевими органами влади регіонів у межах їх повноважень. Типова угода містить широкий орієнтовний перелік сфер співробітництва, поставки товарів або надання послуг, серед яких: транспорт, дороги та автостради, спільні аеропорти, електро-, газо-, водопостачання; природоохоронні зони, місця відпочинку; екологічна безпека, освіта, професійна підготовка та дослідження; спільне використання медичних установ; спільні молодіжні та спортивні центри, табори;

взаємодопомога у надзвичайних ситуаціях; проблеми, які стосуються мешканців прикордоння (зайнятість, житлово-комунальне господарство, соціальне страхування тощо); переробка відходів; аграрний сектор та ін. Для координації транскордонне співробітництво місцеві та регіональні органи влади в межах чинного законодавства можуть створювати асоціації, консорціуми, а також спільні консультативні структури [2].

Організаційним фактором активності міжрегіонального співробітництва є рівень розвитку прикордонної інфраструктури, включаючи кількість митних переходів, їхнє технічне оснащення та наявність відповідних транспортних комунікацій. Існуюча проблема перетину кордону, пов'язана з величезними чергами перед прикордонними пунктами пропуску, викликана відсутністю достатньої кількості таких переходів на західному кордоні України та їх незадовільним технічним оснащенням. В результаті такі форми транскордонного співробітництва, які є найбільш поширеними в європейських державах (екологічне, туристичне, науково-освітнє, культурно-мистецьке), в Україні недостатньо розвинуті через величезні черги, відсутність необхідних умов. Отже, для розвитку прикордонної інфраструктури потрібні активні заходи з боку держави, орієнтовані на норми ЄС, викладені у стратегічних документах, стосовно транспортної політики, зокрема, у Білій книзі та Зеленій книзі про транспортну політику співтовариства).

В цілому можемо зробити висновки, що відсутність адаптованих механізмів публічного управління в сфері міждержавного регіонального співробітництва актуалізує проблему формування злагодженої системи цілей, завдань, методів реалізації змін, зокрема – узгодження та впровадження системи управлінських новацій в існуючу ієрархічну структуру державної влади на регіональному та субрегіональному рівнях, в контексті міждержавного субрегіонального та транскордонного співробітництва.

Перспектива формування та становлення міжрегіональних інститутів розвитку дає новий стимул для розвитку регіональної економіки та дозволяє владі більш ефективно впливати на тенденції міждержавного регіонального співробітництва. Необхідно створювати та впроваджувати різного роду ринкові інститути розвитку, які водночас повинні забезпечити багаточільову спрямованість територіального розвитку, зокрема на засадах децентралізації владних повноважень і нових можливостей ресурсного забезпечення поступу регіонів і субрегіонів України.

Список використаних джерел

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

2. Воротін В.Є., Романенко Є.А., Щокін Р.Г., Пивоваров К.В. Удосконалення організаційно-правового механізму управління економікою держави: європейський досвід для України. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2018. № 3 (26). С. 368–376.

References

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

2. Vorotin, V.Ye., Romanenko, Ye.A., Shchokin, R.G., Pivovarov, K.V. (2018). Udoshkonalennia orhanizatsiino-pravovoho mekhanizmu upravlinnia ekonomikoiiu derzhavy: yevropeyskyi dosvid dlia Ukrainy [Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: the european experience for Ukraine]. *Finansovo-kredytna diialnist: problemy teorii ta praktyky – Financial and credit activity: problems of theory and practice*, 3 (26), 368-376 [in Ukrainian].

Врублевський О.С.,
 експерт з питань діяльності старост
 та співробітництва територіальних громад,
 директор адміністрації вебсайту «СТАРОСТА ПРОФІ»
 (Україна, Київ), alexvrubl@ukr.net

ПОВНОВАЖЕННЯ СТАРОСТИ СЕЛЯ В КОНТЕКСТІ ЧИННОГО ТА ПРОЄКТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті розглядаються актуальні питання сучасного стану та тенденції правового врегулювання повноважень старости у найближчій перспективі. На основі проведеного аналізу чинного та проєктного законодавства про місцеве самоврядування автор обґрунтовує доцільність збереження існуючого сьогодні способу визначення повноважень старости та відсутності необхідності у зменшенні їх обсягу. Особливу увагу приділено можливим загрозам інституту старост як в цілому, так і окремим його складовим у разі внесення тих чи інших змін до законодавства про місцеве самоврядування. На думку автора, скасування виборності старост в деякій мірі може негативно позначитися на комунікації жителів старостинських округів із старостами, які будуть їм призначені радою громади невдовзі після місцевих виборів 2020 року. Іншим чинником, який має безпосередній вплив на здатність старостату як інституту місцевого самоврядування додатково представляти інтереси жителів сіл, селищ в раді громади та її виконавчих органах є повноваження старости. Від їхнього обсягу залежатиме сприйняття сільськими жителями результату проведених реформ. Наголошено на тому, що будь-яке зменшення обсягу повноважень старост включно з виведенням старост із складу виконавчого комітету ради, може не тільки сприйматися жителями передусім периферійних сільських населених пунктів як спроба централізації влади головною садибою громади відносно наявних у її складі старостинських округів, але й призвести до напруження у відносинах всередині об'єднаних громад. Тому розробники законодавства повинні виважено підходити до питання визначення обсягу повноважень старост та їх правового статусу у новому самоврядному законі.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, повноваження старости, місцева рада.

Vrublevsky O.S.,
 expert on the activities of starosta's
 and cooperation of territorial communities,
 Director of the administration of the website "STAROSTA PROF" I"
 (Ukraine, Kyiv), alexvrubl@ukr.net

Powers of the starosta (headman) of the village in context current and design legislation

The article considers current issues of the current state and trends in the legal regulation of the powers of the starosta in the near future. Based on the analysis of current and project legislation on local self-government, the author substantiates the feasibility of maintaining the current method of determining the powers of the starosta and the lack of need to reduce their volume. Particular attention is paid to possible threats to the institution of starosta as a whole and its individual components in the event of any changes to the legislation on local self-government. According to the author, the abolition of the election of starosta may to some extent negatively affect the communication of residents of starosta's districts with starosta, who will be appointed by the community council shortly after the 2020 local elections. Another factor that has a direct impact on the ability of the starosta as an institution of local self-government to further represent the interests of villagers in the community council and its executive bodies is the power of the starosta. The perception of the result of the reforms by rural residents will depend on their volume. It is emphasized that any reduction in the powers of starosta,

including the removal of starosta from the executive committee of the council, may not only be perceived by residents of primarily peripheral rural settlements as an attempt to centralize power by the main estate of the community, but also to lead to tensions within the united communities. Therefore, legislators must take a balanced approach to determining the scope of powers of starosta and their legal status in the new self-governing law.

Key words: decentralization, local self-government, powers of the starosta (headman), local council.

Постановка проблеми. Завдяки реформуванню місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні об'єднані громади отримали нову посаду – старосту села, селища (далі – староста села). Цю посаду було включено до системи місцевого самоврядування, суб'єктний склад якої визначається статтею 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон №280/97-ВР).

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Темі діяльності старост, передусім здійсненню ними законодавчо визначених повноважень з боку профільних експертів присвячено цілу низку фахових публікацій [1; 2], чого не можна сказати про класичних науковців. Мабуть для них тема діяльності старост ще не встигла стати привабливим предметом наукових досліджень та тематикою для написання відповідних фахових статей.

Актуальність та мета дослідження. Як би там не було, а тема діяльності старост в частині здійснення ними законних повноважень з-поміж експертного середовища набула неабиякого значення, особливо коли постало питання реформування законодавства про місцеве самоврядування, на тлі якого інститут старост почав зазнавати не зовсім очікуваних змін. Перш за все, це стосується скасування виборності старост, що деякою мірою може негативно позначитися на комунікації жителів старостинських округів із старостами, які будуть їм призначені радою громади невдовзі після цьогорічних місцевих виборів. Іншим чинником, який має безпосередній вплив на здатність старостату як інституту місцевого самоврядування додатково представляти інтереси жителів сіл, селищ в раді громади та її виконавчих органах варто розглядати повноваження старости. Адже від їх обсягу залежатиме й сприйняття сільськими жителями результату проведених реформ.

Мета дослідження. Децентралізація влади як наріжний камінь реформування низки сфер суспільного життя нашої країни, включаючи й місцеве самоврядування має стосуватися не лише національного та регіонального рівнів, але й знайти своє втілення у кожній територіальній громаді. З огляду на спробуємо детальніше розібрати проповані в законодавстві зміни щодо статусу та повноважень старост.

Виклад основного матеріалу. Перелік повноважень, які своєю сукупністю сьогодні утворюють обсяг компетентності старост, визначається частиною четвертою статті 54-1 Закону №280/97-ВР. Зокрема, вказаною нормою передбачено, що староста:

- представляє інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;
- бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій;
- має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного села, селища;
- сприяє жителям відповідного села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;
- бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням;
- бере участь у підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу;

- вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб;

- бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу;

- бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу;

- бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного села, селища та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про його результати;

- отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень;

- сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному селі, селищі;

- здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами.

Останнім часом в соціальних мережах та експертному середовищі можна зустріти висловлювання, що кожна місцева рада у Положенні про старосту може виписувати більш ширші повноваження старости. На користь цієї тези стверджується, що наведений у статті 54-1 Закону №280/97-ВР перелік повноважень старости не є вичерпним, бо у положенні про старост, які приймає рада громади, можуть бути виписані більш ширші повноваження старости.

Твердження про те, що наведений у статті 54-1 Закону №280/97-ВР перелік повноважень старости не є вичерпним не викликає жодних заперечень, оскільки пункт 13 частини четвертої цієї ж статті визначив, що староста «здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами». Що стосується Положення про старосту, то в частині третій аналізованої статті сказано «Порядок організації роботи старости визначається цим та іншими законами, а також Положенням про старосту, затвердженим сільською, селищною, міською радою». Як видно з наведеної норми, Положення про старосту має визначати порядок організації роботи старости, а не розширювати повноваження старости.

Передбачаю, що як контраргумент може бути наведено твердження про те, що на практиці мають непоодинокі випадки, коли виконавчі комітети своїми рішеннями наділяють старост повноваженнями, які належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Не вдаючись до юридичних тонкощів такої практики, можна зробити умовивід про те, що наділення старост повноваженнями виконавчих органів рад охоплюється змістом припису «здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами». І такий висновок напрошується хоча б тому, що повноваження, які належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Необхідно пам'ятати! *Перша редакція статті 14-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» містила норму (пункт 5 частини третьої), яка передбачала, що староста окрім вказаних, здійснює й інші обов'язки, визначені Положенням про старосту. Втім, вказану норму згодом було скасовано, а більш ширший перелік повноважень старост було викладено у статті 54-1, якою в лютому 2017 р. згідно із Законом № 1848-VIII від 09.02.2017 р. було доповнено Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».*

Причиною цьому слугувало неоднозначне розуміння радами об'єднаних громад обсягу та змісту певної частини повноважень старост, які на той час визначалися відповідними положеннями про старосту.

Таким чином, сільська, селищна, міська рада до Положення про старосту може включати лише ті повноваження старости, які передбачені виключно законами України і які адресно стосуються старост та виконавчих органів ради.

Якщо обсяг повноважень старости в чинній правовій площині здебільшого є зрозумілим, то на тлі деяких законопроектів, на мою думку, потребує не тільки додаткового вивчення, але й широкого публічного обговорення. І не лише тому, бо склалася вже така традиція, а тому, що окремі положення деяких законопроектів можуть становити реальну загрозу майбутньому правовому статусу старост. Для того, щоб переконатися, що це не просто слова, варто розібрати деякі з них.

Давайте спочатку проаналізуємо відповідні положення законопроекту № 3651 від 15.06.2020 р., який зареєстрований у Верховній Раді України та перебуває на її розгляді [3]. Незважаючи на ту обставину, що вказаний законопроект пропонує зберегти наявний сьогодні у старост перелік повноважень, поруч з цим передбачається виключення старост з числа осіб, які входять до складу виконавчого комітету ради за посадою (частина четверта статті 51 Закону №280/97-ВР). Якщо припустити, що за таку зміну буде проголосовано, то неважко буде передбачити, що головну функцію старост щодо представлення інтересів жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради буде зведено нанівець. Враховуючи, що розглядуваний законопроект 17.09.2020 р. було передано в профільний комітет Верховної ради на доопрацювання, у народних депутатів з'явилася додаткова можливість переглянути зміни в частину четверту статті 51 Закону №280/97-ВР в контексті нещодавно проголосованих змін до статті 54-1 цього ж Закону, яку було доповнено приписом, відповідно до якого *староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою і працює в ньому на постійній основі*. Адже коментар у відповідній пояснювальній таблиці із формулюванням «Запропоновані зміни спрямовані на удосконалення функціонування роботи виконавчих комітетів відповідних місцевих рад», як на мене, виглядає абсолютно непереконаливим. Враховуючи, що Закон №280/97-ВР не пред'являє жодних вимог щодо обов'язковості проживання старост на території відповідних старостинських округів, то огляду на те, що старости вже не обираються жителями старостинських округів з числа своїх односельчан, існує досить велика ймовірність того, що у складі виконавчого комітету не буде представників з периферійних населених пунктів. А якщо на цьому тлі ще й виключити старост із виконавчого комітету, то до його складу тоді взагалі входитимуть лише жителі адміністративного центру територіальної громади. Вважаю, що такий результат аж ніяк не ставився за одну із кінцевих цілей реформування місцевого самоврядування.

Якщо законопроект № 3651 передбачає лише часткові зміни до чинної редакції Закону №280/97-ВР, то інший – Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування [4] передбачає абсолютно нову редакцію закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Останній має нову концептуальну основу, іншу структуру та дещо відмінний понятійний апарат. Не обійшлося в ньому без переформатувань чинної моделі старостату в системі місцевого самоврядування. Не вдаючись в усі подробиці, зупинимось тільки на повноваженнях старости.

Відразу привертає до себе увагу частина п'ята статті 44, яка містить перелік повноважень старости. Зокрема, у порівнянні із наявним сьогодні у старост обсягом повноважень вказана норма передбачає його суттєво усечений варіант. Передбачається, що староста:

- представлятиме інтереси жителів відповідного старостинського округу у раді громади та її виконавчих органах;
- братиме участь у пленарних засіданнях ради громади та засіданнях її постійних комісій з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного старостинського округу з правом гарантованого виступу на них;
- входитиме до складу Ради старост при голові громади (у разі її утворення);
- здійснюватиме інші повноваження, визначені Положенням про старосту.

Як ми бачимо, розробники розглядуваного законопроекту не лише прибрали переважну більшість належних сьогодні старостам повноважень, залишивши їм тільки три функції, одна з яких є факультативною, але й вирішили повернути вже відомий спосіб визначення повноважень старост – через Положення про старосту, затверджене радою громади. Як вже зазначалося вище, такий спосіб свого часу мав негативну практику, у зв'язку з чим відповідно до Закону № 1848-VIII від 09.02.2017 р. його було скасовано. Після цього та до теперішнього моменту повноваження старост визначаються не радами громад через Положення про старосту, а виключно законами України.

Висновки. Підсумовуючи сказане, хочу застерегти усіх, хто матиме той чи інший стосунок до подальшого просування розглядуваних у цій публікації законопроектів та звернути увагу на таку обставину. Вважаю, що будь-яке зменшення обсягу повноважень старост, включаючи й виведення старост із складу виконавчого комітету ради може не тільки сприятися жителями передусім периферійних сільських населених пунктів як спроба централізації влади головною садибою громади відносно наявних у її складі старостинських округів, але й призвести до напруження у відносинах всередині об'єднаних громад. Тому законодавцю варто досить виважено підходити до питання визначення обсягу повноважень старост та їх правового статусу у новому самоврядному законі.

Список використаних джерел

1. Портал ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: URL: <https://decentralization.gov.ua/starosta>; <https://decentralization.gov.ua/starosta/analitika>; <https://decentralization.gov.ua/starosta/library>.
2. Вебсайт СТАРОСТА ПРОФІ: URL: <https://starostaprofi.org.ua/articles/fahovi-statti>.
3. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69133.
4. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування». URL: <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskisty/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrayiny-pro-misceve-samovryaduvannya-v-ukrayini-ta-deyakih-inshyh-zakonodavchih-aktiv-ukrayiny-shhodo-decentralizaciyi-ta-rozmezhu/>

References

1. Portal DETSENTRALIZATSIIA. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/starosta>; <https://decentralization.gov.ua/starosta/analitika>; <https://decentralization.gov.ua/starosta/library>.
2. Vebsait STAROSTA PROFIL. Retrieved from <https://starostaprofi.org.ua/articles/fahovi-statti>.
3. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vporiadkuvannia okremykh pytan diialnosti ta orhanizatsii orhaniv derzhavnoi vlady, orhaniv mistsevoho samovriaduvannia u zviazku z utvorennyam (likvidatsiieiu) raioniv [Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Regulation of Certain Issues of Activity and Organization of Public Authorities and Local Self-Government Bodies in Connection with the Formation of (Liquidation) Districts]. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69133.
4. Proekt Zakonu "Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy "Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini" ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo detsentralizatsii ta rozmezhuвання povnovazhen orhaniv mistsevoho samovriaduvannia" [Draft Law "On Amendments to the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" and Certain Other Legislative Acts of Ukraine Concerning Decentralization and Separation of Powers of Local Self-Government Bodies"]. Retrieved from <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskisty/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrayiny-pro-misceve-samovryaduvannya-v-ukrayini-ta-deyakih-inshyh-zakonodavchih-aktiv-ukrayiny-shhodo-decentralizaciyi-ta-rozmezhu/>

Дяченко Н.П.,

кандидат наук з державного управління,
доцент Київського інституту інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
докторант Національної академії державного управління
при Президентові України
ORCID: 0000-0002-4306-7665
(Україна, Київ), n.diachenko@ukr.net

ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ СПІВРОБІТНИЦТВА СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті висвітлено аспекти формування державної політики у сфері інтелектуальної власності в Україні. Ідентифіковано суб'єкти публічної політики. Систематизовано механізми державного регулювання у сфері інтелектуальної власності та складові національної системи інтелектуальної власності України. Наголошено, що удосконалення механізмів формування інноваційної моделі управління необхідно здійснювати шляхом концентрації ресурсів держави на пріоритетних напрямках науково-технічного оновлення всіх сфер суспільного життя. Водночас посилюється потреба в інноваційній економіці, що зумовлюється конкуренцією з компаніями розвинених країн з їх високим технічним рівнем, якістю продукції, а також – ціновою конкуренцією країн перехідної економіки та інших країн, що розвиваються. А отже постає необхідність створення економічного механізму, який би дозволяв генерувати, відтворювати та використовувати інновації для підвищення темпів економічного розвитку і якості життя в країні. Також доведено, що активна участь громадянського суспільства та приватного сектора в реалізації державних програм є передумовою узгодження інтересів всіх суб'єктів публічної політики та основним чинником ефективності впровадження соціально-економічних реформ, зокрема у сфері інтелектуальної діяльності. Обґрунтовано необхідність розробки Концепції модернізації організаційної структури системи органів управління у сфері охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності в Україні.

Ключові слова: державне управління, інноваційна діяльність, інтелектуальна власність.

Diachenko N.P.,

PhD in Public Administration,
Associate Professor at the Department of Management and IT
of the Kyiv Institute of Intellectual Property
and Law of the National University of Odessa Law Academy,
Doctoral Candidate at the Department
of Public Policy and Political Analytics of the National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0002-4306-7665
(Ukraine, Kyiv), n.diachenko@ukr.net

Peculiarities of the mechanisms of the state regulation in the sphere of epy intellectual activity in the context of cooperation of subjects of public policy

The article highlights aspects of the formation of state policy in the field of intellectual property in Ukraine. Identified subjects of the public policy. The mechanisms of state regulation in the field of intellectual property and the components of the national intellectual property system of Ukraine are systematized. It is noted that the improvement of the mechanisms for the formation of an innovative management model must be carried out by concentrating state resources on priority areas of scientific and technical renewal of all spheres of public life. At the same time, the need for

an innovative economy is growing due to competition with companies in developed countries with their high technical level, product quality, as well as price competition in countries with economies in transition and other developing countries. Therefore, there is a need to create an economic mechanism that would generate, reproduce and use innovations to improve economic development and quality of life in the country. It is argued that the active participation of civil society and the private sector in the implementation of state programs is a prerequisite for harmonizing the interests of all public policy entities and the main a factor in the effectiveness of implementing socio-economic reforms, in particular in the field of intellectual activity. The necessity of developing the Concept of modernizing the organizational structure of the system of the public administration in the sphere of protection of intellectual property rights in Ukraine is substantiated.

Key words: public administration, innovative activity, intellectual property.

Постановка проблеми. В умовах сучасних глобалізаційних викликів, що стоять перед Україною, актуалізується необхідність удосконалення механізмів формування інноваційної моделі управління шляхом концентрації ресурсів держави на пріоритетних напрямках науково-технічного оновлення всіх сфер суспільного життя.

Актуальність теми дослідження. Розвиток інноваційного потенціалу, як механізм динамічного розвитку і засіб формування безпеки та забезпечення державного суверенітету передбачено Стратегією сталого розвитку «Україна–2020» [4]. Однак, Україна в 2019 р. втратила дві позиції в Індексі глобальної конкурентоспроможності Всесвітнього економічного форуму (англ. Global Competitiveness Index, GCI) [6, с. 570] і зайняла 85-е місце з 141 представлених країн. Зокрема, погіршилися показники впровадження інформаційно-комунікаційних технологій – з 77-го на 78-е місце, а також інноваційних можливостей – з 58-го на 60-е місце, що вказує на необхідність удосконалення механізмів державного регулювання у сфері інтелектуальної діяльності.

Стан вивченості теми. Загальні аспекти державного управління у сфері інтелектуальної діяльності відображені в працях Т.Д. Нізамова, Г.А. Ульянової, В.Л.Федоренко, Є.А. Харитонова, А.І. Харитонові, А.Н. Юрченко та ін. Особливості державного регулювання у сфері інтелектуальної власності досліджували такі вчені як Г.Н.Андрущак, О.А. Кулинич, Т.Є. Ромат, П.Н. Цибулів та ін.

Мета статті: ідентифікувати механізми державного регулювання у сфері інтелектуальної діяльності та розробити практичні рекомендації їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Стратегія успішного розвитку національних економічних систем співвідноситься з лідерством в дослідженнях і розробках, появою нових знань, щодо високотехнологічного виробництва і створенням масових інноваційних продуктів. Оскільки, формування інноваційного потенціалу – це не тільки шлях динамічного розвитку і успіху, а й засіб забезпечення безпеки і суверенітету держави, його конкурентоспроможності в сучасному світі.

В умовах зростання міжнародного співробітництва в галузі науки, культури і освіти намітилася необхідність формування єдиного підходу до питань забезпечення права інтелектуальної власності (далі – ІС) шляхом уніфікації національних законодавств.

14 липня 1967 р. в Стокгольмі була підписана Конвенція, що засновує Всесвітню організацію інтелектуальної власності (ВОІВ, англ. World intellectual property organization, WIPO) [8], що сприяє інноваціям і творчості для економічного, соціального та культурного розвитку всіх країн за допомогою збалансованої і ефективної міжнародної системи інтелектуальної власності.

З метою врегулювання питань міжнародного захисту матеріалів, захищених авторським правом в 1984 р. засновано Міжнародний альянс інтелектуальної власності (англ. International Intellectual Property Allianc, ІПА: <http://www.iipa.com/>) [5], який об'єднує понад 1900 компаній, що виробляють і поширюють матеріали, захищені законами про авторське право у всьому світі:

- ділове програмне забезпечення (операційні системи, програмне забезпечення для Інтернету, браузер, пошукові системи, офісне програмне забезпечення, програмне забезпечення для управління базами даних, програмне забезпечення для зелених технологій, програмне забезпечення для безпеки і мобільні технології);

- розважальне програмне забезпечення (інтерактивні ігри для ігрових консолей, мобільних пристроїв, персональних комп'ютерів і інтернету);

- театральні фільми, телепередачі, домашнє відео і цифрове представлення аудіовізуальних творів;

- музичні композиції, записані музичні твори;

- підручники, книги, довідкові, професійні видання та журнали, як на друкованих, так і на електронних носіях.

Згідно щорічних звітів про охорону та захист авторського права Міжнародного альянсу інтелектуальної власності [7, с. 56]. Україна з 1997 р. стабільно входить в 10 країн світу з найвищим рівнем порушень авторських і суміжних прав, зокрема з-за масштабного використання неліцензійного програмного забезпечення в органах державної влади та інтернет-піратство. Це обумовлює необхідність формування ефективної державної політики у сфері впровадження інновацій, яка передбачає створення дієвого механізму стійкого демократичного розвитку економічної, політичної, соціальної і духовної сфер, формування безпечної і комфортної середовища для життєдіяльності кожної людини.

Процес формування такого механізму повинен передбачати:

- вдосконалення концептуальних підходів до професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що сприяють зміні формату і стилю надання управлінських послуг населенню, забезпечуючи результативність системи публічного управління;

- розробку дієвих механізмів державної комунікативної політики.

Особливістю сучасних політичних процесів є значне зростання вимог, які суспільство висуває політичній системі, це спонукає державу делегувати деякі функції недержавним суб'єктам.

В Україні, запити на публічну політику обумовлені в тому числі і тим, що численні групи інтересів отримали реальну можливість брати участь у формуванні політичного порядку денного, впливати на процес формування, вибору і реалізації політичних рішень, і, разом з усіма учасниками політичного процесу, вибудовувати складну мережу взаємозв'язків. Глобалізаційні процеси, становлення основ інформаційного суспільства в Україні, інтенсивний розвиток інноваційної інфраструктури, забезпечуючи сталий розвиток, ідентифікують необхідність забезпечення ефективності публічної політики у сфері інтелектуальної власності.

Більшість вчених надають таку класифікацію суб'єктів публічної політики: органи державної влади та місцевого самоврядування, суб'єкти громадянського суспільства і представники бізнес-структур.

Однак, слід враховувати, що органи державної влади та місцевого самоврядування не можуть виступати як єдиний суб'єкт в силу відмінних функцій, обов'язків і можливостей.

Таким чином, маємо більш складну мережу взаємозв'язків суб'єктів публічної політики – специфічної форми комунікацій суб'єктів у сфері інтелектуальної власності в Україні в тому числі (рис. 1).

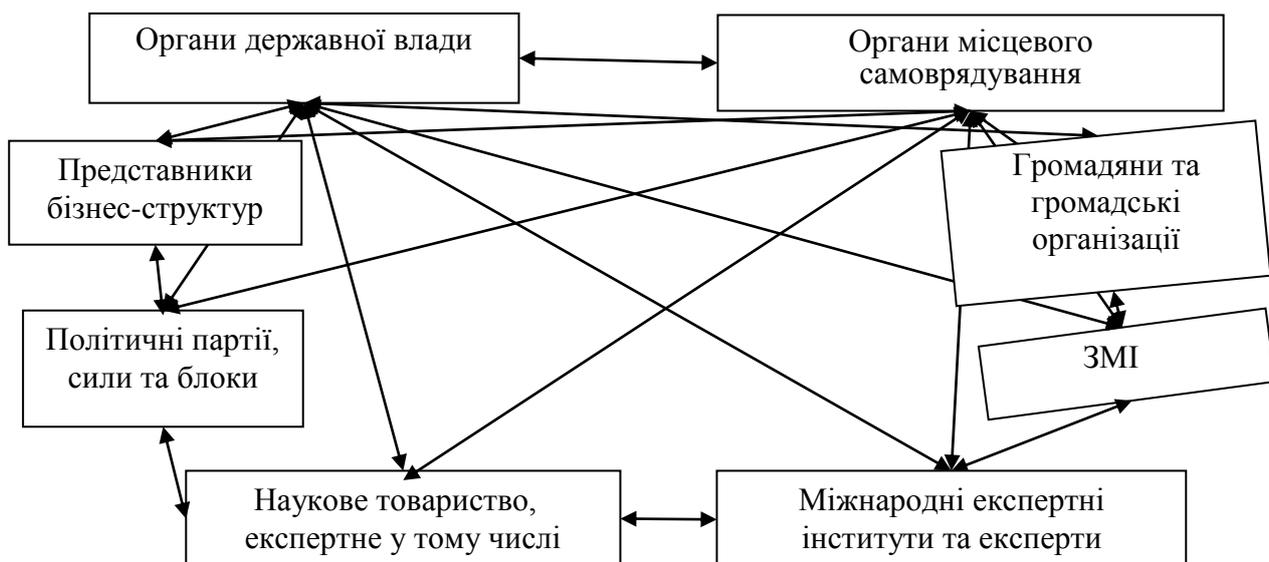


Рис. 1. Суб'єкти публічної політики у сфері інтелектуальної власності

Передумовою забезпечення ефективності державного управління є співпраця суб'єктів публічної політики. У контексті вищесказаного розроблена комплексна модель механізмів державного регулювання у сфері інтелектуальної діяльності (рис. 2):

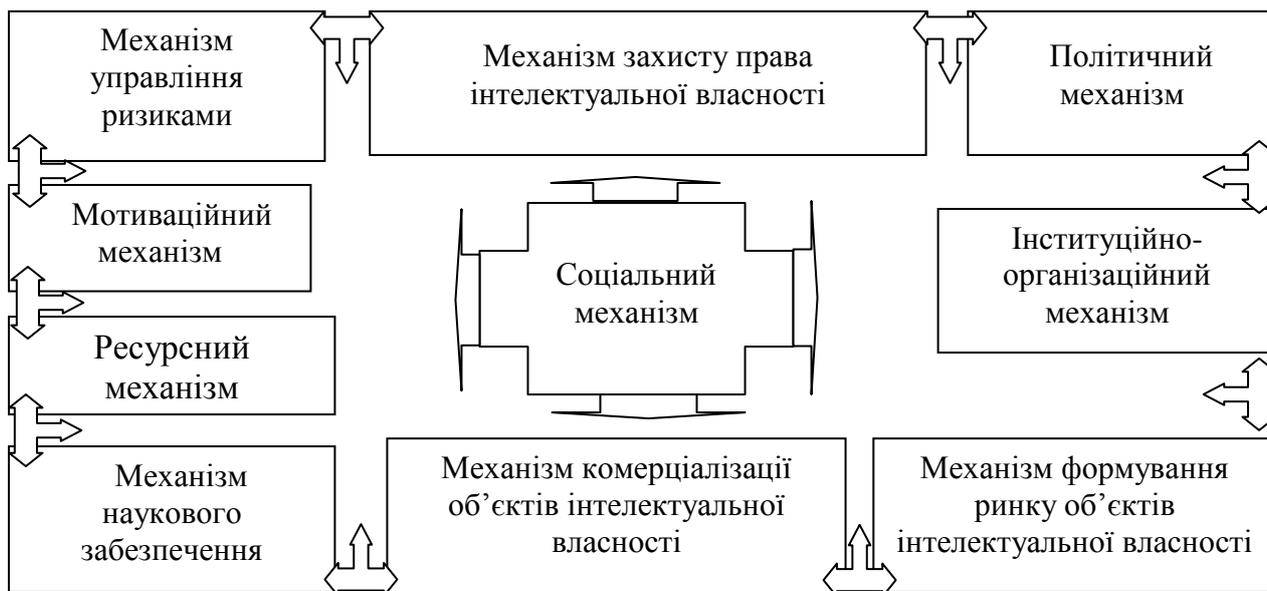


Рис. 2. Комплексна модель механізмів державного регулювання у сфері інтелектуальної діяльності

Національна система інтелектуальної власності (рис. 3) функціональна, структурована та розгалужена, отже, удосконалення механізмів формування інноваційної моделі управління необхідно здійснювати шляхом концентрації ресурсів держави на пріоритетних напрямках науково-технічного оновлення всіх сфер суспільного життя.

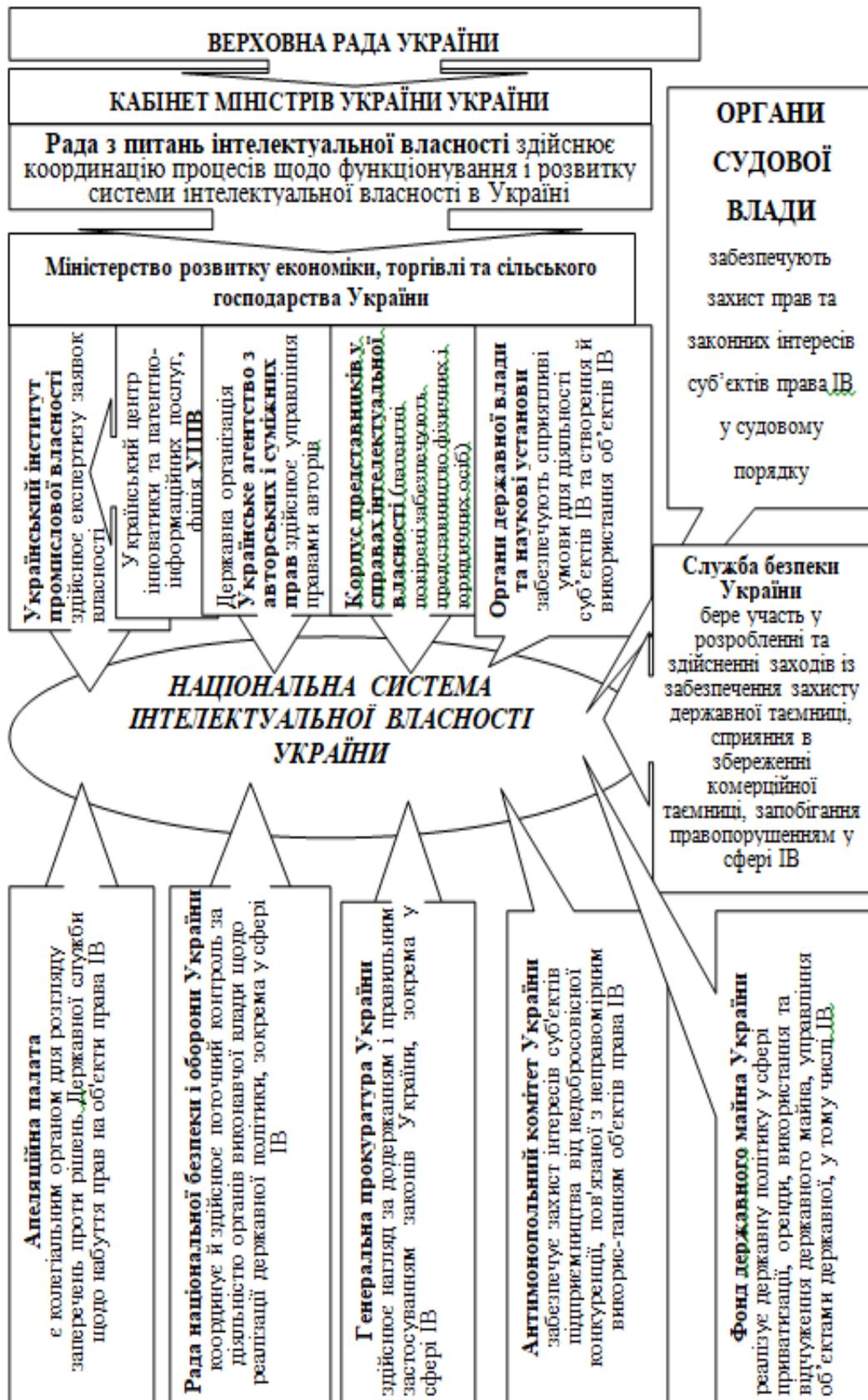


Рис. 3. Національна система інтелектуальної власності України

Положеннями Конституції України (частина 2 стаття 41) [1] передбачено забезпечення прав кожного громадянина володіти, користуватися і розпоряджатися результатами своєї інтелектуальної та творчої діяльності, а також гарантується свобода

літературної, художньої, наукової творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності (частина 2 стаття 54). У Законі України «Про ефективне управління майновими правами правовласників у сфері авторського права і (або) суміжних прав» [3] прописана процедура дій в разі виявлення порушень законодавства з питань інтелектуальної власності, що містять ознаки кримінального злочину. Наразі необхідно розробити Концепцію модернізації організаційної структури системи органів управління у сфері охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності в Україні, описати ключові передумови її провайдинга, передбачивши ризики, загрози та наслідки її впровадження.

Концепція повинна передбачати:

- формування нормативно-правової бази інноваційної діяльності;
- інтенсифікацію процесу врегулювання організаційних і економічних відносин у сфері інноваційного розвитку;
- залучення наукового і науково-технічного потенціалу країни в інноваційні процеси;
- залучення довгострокових інвестувань;
- стимулювання науково-технічної та інноваційної активності;
- інтенсифікацію процесів впровадження науково-технологічних розробок і винаходів;
- створення і розвиток інноваційної інфраструктури;
- розробку і реалізацію інноваційних проектів
- удосконалення механізмів комерціалізації результатів науково-технічної діяльності;
- прискорення процесу формування ринку інтелектуальної власності;
- забезпечення ефективності механізму судового і позасудового захисту прав інтелектуальної власності і т.д.

Висновки. Потреба в інноваційній економіці посилюється, з одного боку, в зв'язку з конкуренцією з компаніями розвинених країн з їх високим технічним рівнем і якістю продукції, а з іншого боку – ціною конкуренцією країн перехідної економіки та інших країн, що розвиваються. Тому проблема створення економічного механізму, що дозволяє генерувати, відтворювати та використовувати інновації для підвищення темпів економічного розвитку і якості життя в країні, набуває надзвичайно актуального значення. Нерозуміння ролі інноваційного чинника залишить, в кінцевому рахунку, єдину перспективу – перетворення держави в ізольовану замкнуту систему, в якій обмінюються сировинні товари низького ступеня переробки на наукомісткі товари та інтелектуальні послуги з високою доданою вартістю [2].

Таким чином, активна участь громадянського суспільства та приватного сектора в реалізації державних програм є передумовою узгодження інтересів всіх суб'єктів публічної політики, а відтак, основним чинником ефективності впровадження соціально-економічних реформ, зокрема у сфері інтелектуальної діяльності.

Список використаної літератури

1. Конституція України (редакція 01.01.2020 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Нізамова Т.Д., Каджулоєв А.Ф. Галузеві та регіональні аспекти розвитку інноваційно-промислового підприємництва в Республіці Таджикистан. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otraslevye-i-regionalnye-aspekty-razvitiya-innovatsionno-promyshlennogo-predprinimatelstva-v-respublike-tadzhikistan>.
3. Про ефективне управління майновими правами правовласників у сфері авторського права і (або) суміжних прав: Закон України від 15 травня 2018 р. № 2415-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2415-19>.
4. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
5. International Intellectual Property Allianc, ИПА. URL: <http://www.iipa.com/>.

6. Global Competitiveness Index, GCI. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.
7. Special 301 report on copyright protection and enforcement. 2018. URL: https://iipa.org/files/uploads/2018/02/2018_SPECIAL_301.pdf.
8. World intellectual property organization, WIPO. URL: <https://www.wipo.int/portal/en/index.html>.

References

1. Konstytutsyia Ukrainy : redaktsyia 01.01.2020 r. [Constitution of Ukraine from January 1, 2020]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Nyzamova T.D., Kadzhkuloev A.F. Otrasleye y rehyonalnye aspekty razvytyia ynnovatsyonno-promyshlennoho predprynimatelstva v Respublyke Tadzhykystan. [Sectoral and regional aspects of the development of innovative industrial entrepreneurship in the Republic of Tajikistan]. *Cyberleninka.ru*. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/otraslevye-i-regionalnye-aspekty-razvitiya-innovatsionno-promyshlennogo-predprynimatelstva-v-respublike-tadzhikistan>.
3. Zakon Ukrainy Pro efektyvne upravlinnia mainovymy pravamy pravovlasnykiv u sferi avtorskoho prava i (abo) sumizhnykh prav № 2415-VIII vid 15 travnia 2018 roku [Law of Ukraine On effective management of property rights of right holders in the sphere of copyright and (or) related rights № 2415-VIII from May 15, 2018]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2415-19>.
4. Stratehiiia staloho rozvytku “Ukraina-2020” [Sustainable Development Strategy “Ukraine 2020”]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
5. International Intellectual Property Allianc, IIPA. *IIPA.com*. Retrieved from <http://www.iipa.com/>.
6. Global Competitiveness Index, GCI. *Webforum.org*. Retrieved from http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.
7. Special 301 report on copyright protection and enforcement. 2018. *IIPA.org*. Retrieved from https://iipa.org/files/uploads/2018/02/2018_SPECIAL_301.pdf
8. World intellectual property organization, WIPO. *WIPO.int*. Retrieved from <https://www.wipo.int/portal/en/index.html>.

УДК 353.2 : 316.4

Зелінський С.Е.,

*доктор наук з державного управління, доцент,
директор Регіонального центру підвищення кваліфікації
Кіровоградської області
(Україна, м. Кропивницький), s_zel@ukr.net*

СТАТИСТИЧНІ ТА СОЦІОЛОГІЧНІ ВИМІРЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Належне врядування визначається публічною діяльністю органів державної влади через механізми взаємодії з населенням та надання якісних адміністративних і соціальних послуг. Ефективне державне управління є запорукою соціально-економічного розвитку держави та підвищення її конкурентоспроможності на міжнародній арені, а також визначальним фактором економічного розвитку регіонів. При цьому важливо використовувати систему показників ефективності публічного управління на регіональному рівні, які вимірюються за допомогою статистичних і соціологічних методів. Обґрунтована

автором доцільність їхнього систематичного застосування в публічному управлінні зумовлена особливістю отримуваної інформації про очікування, цінності, мотивацію жителів міста, села громади. На рівні суспільства застосування соціологічних даних важливе для розробки різних державних програм, пов'язаних з розвитком соціальної сфери, та оцінки якості державних послуг. На думку автора, соціальні опитування, спрямовані на визначення рівня матеріального благополуччя та соціального настрою окремих категорій громадян, дозволяють отримувати дані і про їхнє ставлення до роботи територіальних управлінь центральних органів влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. А застосування комплексного підходу, який дозволяє на основі первинних соціологічних даних розрахувати індекс суспільного настрою регіону (ІСНР), дає можливість відстежувати зміни ситуації в регіоні. Таким чином в регіональній владі має виникати і формуватися потреба в отриманні об'єктивних і точних даних щодо сприйняття населенням соціально-економічної і політичної ситуації як в регіоні, так і в країні. Владні інституції повинні формулювати запит на дані про динаміку громадської думки за певний період часу.

Ключові слова: індекс суспільного настрою регіону, ключові показники ефективності, рейтинг, соціологічне опитування, статистичні показники.

Zelinskyi S.E.,

Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor,
Director of the Regional Center for Advanced Training
of the Kirovograd Region
(Ukraine, Kropyvnytskyi), s_zel@ukr.net

Statistical and sociological measurements of the effectiveness of public governance at regional level

Good governance is determined by the public activities of public authorities through mechanisms of interaction with the population and the provision of quality administrative and social services. Effective public administration is the key to socio-economic development of the country and enhancing its competitiveness in the international arena, as well as a determining factor for the economic development of regions. At the same time, it is important to use a system of indicators of public administration effectiveness at the regional level, which are measured using statistical and sociological methods. The expediency of their systematic application in public administration substantiated by the author is caused by feature of the received information on expectations, values, motivation of inhabitants of the city, village of community. At the level of society, the use of sociological data is important for the development of various government programs related to the development of the social sphere, and to assess the quality of public services. According to the author, social surveys aimed at determining the level of material well-being and social mood of certain categories of citizens, provide data on their attitudes to the work of territorial departments of central government, local state administrations and local governments. And the application of an integrated approach, which allows on the basis of primary sociological data to calculate the index of public mood in the region (IPMR), allows you to track changes in the region. Thus, the regional government should need to obtain objective and accurate data on the perception of the population of the socio-economic and political situation in the region and in the country. The government must formulate a request for data on the dynamics of public opinion over a period of time.

Key words: index of public mood of the region, key performance indicators, rating, sociological survey, statistical indicators.

Постановка питання. Комплексний аналіз, заснований на використанні статистичних методів, дозволяє отримати повну і достовірну картину поточного стану соціально-економічної сфери та перспективні оцінки держави та її регіонів. Прийнято, що в державному управлінні основним джерелом офіційної інформації є статистика. Сьогодні

статистичні дані представляють невід'ємну складову процесу розробки і прийняття управлінських рішень як на національному, так і на регіональному рівнях.

Статистичний облік – це система реєстрації, узагальнення і вивчення масових, однорідних соціально-економічних явищ в масштабі підприємства, галузі, економічного регіону або країни. За ступенем охоплення розкритих об'єктів статистичні спостереження розрізняють як суцільні (наприклад, перепис населення) і вибіркові (вбіркові обстеження, експертні оцінки). Інформація статистичного обліку використовується органами влади для прийняття управлінських рішень і контролю виконання стратегічних планів та реформ.

Тому *мета* нашого дослідження полягає в тому, щоб показати доцільність та переваги систематичного застосування статистичних даних в роботі інституцій влади.

Виклад основного матеріалу. В Україні з метою підтвердження ефективності прийняття тих чи інших управлінських рішень найбільш часто вдаються до використання середніх показників або індикаторів, що дають лише загальне уявлення про характер певних соціально-економічних процесів. Середні величини, особливо коли мова йде, наприклад, про доходи населення або розміри пенсій, крім роздратування громадян, нічого іншого в українців сьогодні не викликають. Тому що за ними часто приховують реальний стан справ, коли різке збагачення вузьких верств суспільства і повальне зубожіння більшої частини населення в середньому дають позитивні результати, як би демонструючи правильність обраного напрямку розвитку. У цьому сенсі можна привести слова І. Гете: «Кажуть, що числа правлять світом. Ні, вони тільки показують, як правлять світом». Отже, в державному управлінні часто «жонглюють» цифрами з метою ілюстрації успішної діяльності владних структур, в тому числі і регіональних.

Цілком очевидно, що інтерпретація ефективності по одному, нехай навіть і дуже складного індексу, менш трудомістке і напружене заняття, ніж спроба звести воедино безліч різноспрямованих складових. Однак сучасна статистична наука у ряді випадків зазнає серйозних труднощів, коли від неї чекають чіткої й однозначної відповіді про ефективність управлінських рішень, які пов'язані з безліччю факторів, серед яких основний – суттєва регіональна диференціація країни. Зміна обстановки на національному рівні залежить від зрушень, що відбуваються в окремих регіонах, які виступають в якості своєрідних «пазлів» зведеної картини [1]. При цьому для різних показників потрібні і різні підходи, шкали, градації, які дозволяють грамотно інтерпретувати зміну в часі того чи іншого явища або процесу з позицій швидкості їх розвитку. І тільки тоді на основі їх оцінки можна говорити про ефективність управління. З іншого боку, безліч аспектів і відповідно індикаторів соціально-економічного розвитку регіонів істотно ускладнює отримання загальної картини.

В Україні в 2015 р. був прийнятий «Порядок та Методика проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» [6], де для оцінювання діяльності місцевих державних адміністрацій і виконкомів міст обласного значення визначено 27 щоквартальних і 64 щорічних показника. Наприклад, у Кіровоградській області для публічного доступу до цих показників діяльності органів влади розроблено і впроваджено онлайн систему (<http://eco.kr-admin.gov.ua>) (рис. 1), яка забезпечує громадянам публічний доступ до показників соціально-економічного розвитку районів і міст обласного значення Кіровоградщини. З певного часу до цієї системи включено і оцінювання деяких показників і для об'єднаних територіальних громад (ОТГ). За результатами розрахунку визначається інтегральна рейтингова оцінка як середнє арифметичне значення суми рейтингових оцінок району/міста за всіма напрямками.

Наприклад, для оцінки ефективності сталого розвитку Запорізької області у свій час було запропоновано розраховувати [8]:

– *стандартизовані індекси розвитку* – узагальнюючі показники, які сформовані на основі стандартизації основних індикаторів ефективного сталого розвитку регіону, які, в свою чергу, характеризують кожну сферу життєдіяльності області;

– комплексні індекси розвитку – узагальнюючі показники, що відображають стан сфер життєдіяльності області (соціальної, економічної та екологічної) на предмет відповідності загальноприйнятим ознаками ефективного стійкого розвитку регіону.

При цьому сформовано три базові стандартизовані індекси розвитку Запорізької області: *соціального розвитку, економічного розвитку і екологічного розвитку*, на основі яких розраховується решта показників.

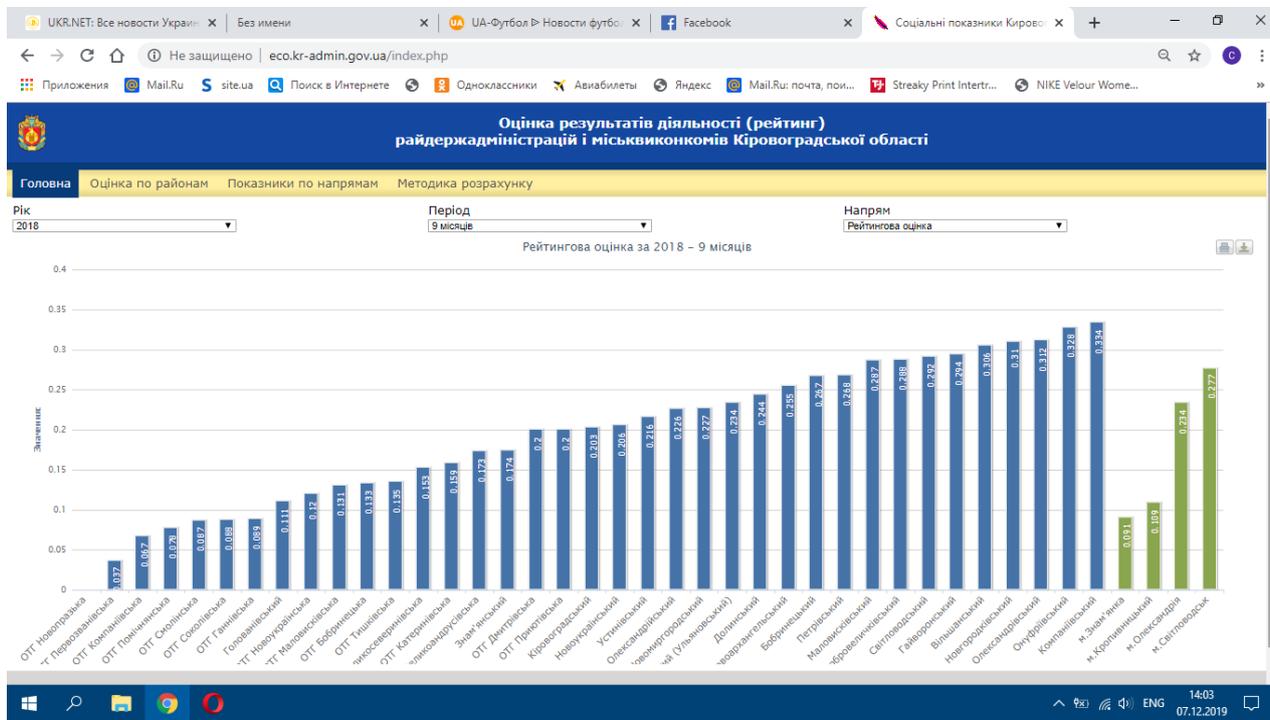


Рис. 1. Онлайнова система оцінки результатів діяльності органів влади Кіровоградської області

З 2020 р. урядом України запроваджена системна оцінка показників роботи голів обласних державних адміністрацій (ОДА) [7], яка щоквартально визначає ключові показники ефективності (KPI – Key Performance Indicators). Це 25 показників, які мають відобразити результати діяльності обласних адміністрацій в соціально-економічній сфері в розрізі регіонів (областей).

Після початку в Україні реформи децентралізації новостворені ОТГ почали формувати стратегії, які мали б визначити напрями їх розвитку на майбутні 5–7 років. Для цього Мінрегіоном були розроблені «Методичні рекомендації щодо формування і реалізації прогностичних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» [5], в яких визначено орієнтовний перелік показників соціально-економічного розвитку ОТГ (всього 37 показників). Ці показники згруповані за такими напрямками: Демографічна ситуація (7 показників); Економічна ефективність (6); Фінансова самодостатність (9); Якість та доступність публічних послуг (10); Створення комфортних умов для життя (5).

Для визначення ефективності діяльності ОТГ в рамках реформи децентралізації у 2019 році (<https://decentralization.gov.ua/news/11926>) використовувались 4 показники:

- *доходи на душу населення* (співвідношення обсягу надходжень доходів загального фонду без трансфертів до кількості мешканців відповідної ОТГ);
- *рівень дотаційності бюджетів* (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до суми доходів загального фонду ОТГ без урахування субвенцій з державного бюджету);

– *питома вага видатків на утримання апарату управління у фінансових ресурсах ОТГ* (відсоткова частка видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування у сумі доходів загального фонду без урахування трансфертів з державного бюджету);

– *питома вага заробітної плати у видатках загального фонду* (відсоткова частка проведених із загального фонду бюджету видатків на заробітну плату з нарахуваннями до обсягу видатків загального фонду бюджету без урахування трансфертів, перерахованих з бюджету ОТГ до інших бюджетів).

Хоча, наприклад, для оцінювання спроможності громад у свій час автором було запропоновано декілька більше показників [2].

Також необхідно зазначити, що у листопаді 2019 р. урядом для цього було рекомендовано використовувати 4 показники (*чисельність населення; площа; індекс податкоспроможності; частка місцевих податків та зборів*). Ці показники були включені і до порядку визначення спроможності громад при формуванні «Перспективних планів», на основі яких формувався базовий рівень територіального управління [4].

На жаль, всі показники для ОТГ носять тільки рекомендаційний характер і тому майже не впроваджуються в систему регіонального управління, що не забезпечує відповідний рівень контролю і аналітики для подальшого реформування.

Крім того, в цьому напрямку доволі активно проводиться аналогічна робота громадських організацій і науковців. Зокрема, фондом «Регіональний центр економічних досліджень та підтримки бізнесу» розроблено інструмент аналізу сучасного стану малих громад за допомогою даних «Опитувальника сучасного стану громади», на основі якого вибудовується всеукраїнський рейтинг інституційної спроможності і сталого енергетичного розвитку громад (<http://rcerbs.org.ua>). При цьому повний перелік показників, які приймаються до уваги при оцінці спроможності і розвитку малих та середніх громад України, доволі широкий. Хоча серед 40 показників абсолютна більшість показників такі, що визначають активність громади, а не ефективність і соціально-економічну спроможність. Наприклад, це такі показники як «Відсутність/наявність корупційних скандалів в муніципалітеті за останні 2 роки», «Наявність укладених угод про співпрацю з іншими громадами», «Політична активність голови громади в сфері сталого розвитку», «Наявність/відсутність амбіційних планів муніципалітету і підтримка їх на рівні громадянського суспільства», «Приєднання до ініціативи ЄС «Угода мерів», «Участь громади в міжнародних проєктах фінансової підтримки», наявність програм «Відкрите місто», «Розумне місто», «Безпечне місто», «Громадський бюджет», «Наявність структури енергоменеджменту», «Наявність та якості стратегій розвитку», «Наявність бренду громади» тощо.

В рамках проєкту DOBRE в 2018–2019 рр. використовувався «Індекс прозорості місцевих бюджетів» (http://probudget.org.ua/db_pic/images/files/file_1574179990.8486.pdf) за спеціально розробленою методологією, яка враховує, як чинне національне законодавство, так і визнані міжнародні стандарти забезпечення прозорості публічних фінансів. Ще одна розробка – «Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів» (http://auc.org.ua/sites/default/files/5_lyah_methodology_presentation_kk.pdf), яка була створена групою експертів Громадського Партнерства «За прозорі місцеві бюджети!» в співпраці з Асоціацією міст України, містить 139 питань для оцінювання.

Важливо зазначити, що існуючий стан формування і використання показників оцінки розвитку територіальних громад, який є сьогодні, не дозволяє однозначно визначити, що ж справді має бути оцінено, щоб забезпечити їх інституційний розвиток. Тому актуальним є питання розробки такого методичного і технологічного інструментарію найближчим часом.

Крім статистично визначених кількісних показників та індикаторів, для оцінювання ефективності регіонального розвитку також можуть використовуватись і дані соціологічних опитувань. Соціологія в багатьох країнах успішно включена до інструментів державного управління, тому що вона дозволяє діагностувати стан об'єкта управління (наприклад, рівень

соціальної напруги, домінуючі орієнтації населення, лояльність до влади тощо), виконуючи прогностичну і консультативну функції.

Особливість соціологічної інформації пов'язана з тим, що вона описує внутрішній світ людини, її очікування, цінності, мотиви дій. Саме ця інформація може корисно застосовуватись в процесах державного управління. На макрорівні (суспільства в цілому) соціологічні дані використовуються для розробки різних державних програм, пов'язаних з розвитком соціальної сфери. Не менш значущим напрямком виступає використання соціологічних даних і при оцінці якості державних послуг.

На жаль, в нашій країні органи публічного управління далеко не в повній мірі використовують можливості соціології, вдаються до її методів від випадку до випадку, в основному в період виборчих кампаній. Причин такого стану кілька:

- чиновники самі визначають свої функції і мають туманне уявлення про соціологію;
- сама соціологія розвивається в Україні переважно за канонами «чистої» науки, а соціологічні дослідження обмежуються вивченням стану громадської думки з приводу тих чи інших проблем;
- значні помилки результатів соціологічних досліджень викликають певний скепсис як з боку громадян, так і з боку чиновників.

Дані про ставлення жителів регіонів до роботи територіальних управлінь центральних органів влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування можна отримувати за допомогою соціологічних опитувань, що дозволить оцінити матеріальне благополуччя населення і соціальний настрій окремих категорій громадян. Для цих цілей може бути використано комплексний підхід [3], який дозволяє на основі первинних соціологічних даних розрахувати *індекс суспільного настрою регіону (ІСНР)*, який складається з 4 субіндексів: *стабільності; благополуччя; ефективності регіональної влади; лояльності до політики центральної влади*. Об'єднання цих субіндексів дозволять відстежувати зміни ситуації в регіоні.

Щоб сформувані відповідні субіндекси необхідно провести соціопитування населення регіону та отримати середні оцінки за 6-бальною шкалою від 0 до 5 (0 – дуже низька, 5 – дуже висока) (табл. 1).

Таблиця 1.

Приклад розрахунку субіндексів ІСНР для населеного пункту (9000 населення, опитано 450 мешканців віком від 18 років)

<i>Субіндекси ІСНР</i>	<i>Середнє значення</i>
Субіндекс благополуччя	2,47
Оцініть соціально-економічну ситуацію у Вашому регіоні?	2,25
Оцініть соціально-політичну ситуацію у Вашому регіоні?	3,22
Оцініть рівень Вашого особистого добробуту?	1,94
Субіндекс стабільності	2,76
Оцініть соціально-економічну ситуацію в країні?	2,48
Оцініть соціально-політичну ситуацію в країні?	2,95
Чи в правильному напрямі рухається країна?	2,86
Субіндекс ефективності регіональної влади	2,17
Оцініть діяльність голови обласної державної адміністрації?	2,06
Оцініть діяльність міського голови (голови ОТГ)?	2,48
Оцініть діяльність міськвиконкому (виконкому ОТГ)?	1,96
Субіндекс лояльності до центральної влади	2,89
Оцініть діяльність Президента України?	3,17
Оцініть діяльність уряду України?	2,66
Оцініть діяльність Верховної Ради України?	2,83

Висновки. Хоча зазначена методика є простим прикладом побудови соціологічного індексу, регіональні органи влади мають бути в постійному пошуку і впроваджені підходів щодо оцінювання ефективності регіонального управління. У регіональній владі має виникати і формуватися потреба в отриманні об'єктивних і точних даних щодо сприйняття населенням соціально-економічної і політичної ситуації як в регіоні, так і в країні. Влада повинна формувати запит на дані про динаміку громадської думки за певний період часу.

Також має бути посилена роль української науки як незалежного інституту, що здійснює координацію соціологічних досліджень і формує певні рекомендації для місцевих органів влади. Свою функцію соціологія зможе в повній мірі виконувати тільки тоді, коли систематизована основа досліджень буде закріплена на законодавчому рівні і будуть відпрацьовані єдині механізми моніторингу громадської думки та аналізу одержаних даних.

Список використаних джерел

1. Волкова Е.Н. Выявление факторов регионального социально-экономического развития регионов. *Политика, экономика и социальная сфера: проблемы взаимодействия*. Новосибирск: Центр развития научного сотрудничества, 2016. № 2. С. 177–180.
2. Зелінський С.Е. Оцінка спроможності громад в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 6. С. 128–134.
3. Ильин В.А., Шабунова А.А. Социологическое измерение эффективности государственного управления. *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2014. № 2 (32). С. 18–35.
4. Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 р. № 34. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF#Text>
5. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади: Наказ Мінрегіону від 30.03.2016 р. № 75. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16>.
6. Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. № 856. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF>
7. Про реалізацію експериментального проекту щодо проведення шокквартилу моніторингу та оцінки ефективності діяльності голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 р. № 35. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/35-2020-%D0%BF>
8. Черкаська В.В. Методика оценки эффективности механизмов государственного управления развитием региона Украины: на примере Запорожской области. *Вестник государственного и муниципального управления*. 2014. № 1. С. 229–237.

References

1. Volkova, E. (2016). Vyyavlenie faktorov regionalnogo socialno-ekonomicheskogorazvitiya regionov [Identification of factors of regional socio-economic development of regions]. *Polytyka, ekonomyka u sotsyalnaia sfera: problemy vzaymodeistviya – Politics, economics and social sphere: problems of interaction*, 2, 177–180 [in Russian].
2. Zelinskyi, S. (2016). Otsinka spromozhnosti gromad v Ukraini [Assessing the capacity of communities in Ukraine]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy – Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 6, 128–134 [in Ukrainian].
3. Ilin, V., Shabunova, A. (2014). Sociologicheskoe izmerenie effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya [The sociological measurement of public administration]. *Ekonomicheskie i socialnye peremeny: fakty, tendencii, prognoz – Economic and social changes: facts, trends, forecast*, 2 (32), 18–35. [in Russian].

4. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro vnesennia zmin do Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad № 34 vid 24 sichnia 2020 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On Amendments to the methodology of forming able territorial communities from January 24, 2020 №34]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF#Text> (data zvernennia: 23.07.2020) [in Ukrainian].

5. Nakaz Minrehionu Pro zatverdzhennia Metodychnykh rekomendatsii shchodo formuvannia i realizatsii prohnoznykh ta prohramnykh dokumentiv sotsialno-ekonomichnoho rozvytku obiednanoi terytorialnoi hromady vid 30.03.2016 № 75 [Order of the Ministry of Regional Development on approval of Methodical recommendations on the formation and implementation of forecast and program documents of socio-economic development of the united territorial community from March 30, 2016 № 75]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16> (data zvernennia: 23.07.2020) [in Ukrainian].

6. Postanova Kabinetu Ministriv Ukraini Pro zatverdzhennia Poryadku ta Metodiki provedennia monitoringu ta ocinki rezultativnosti realizatsiyi derzhavnoyi regionalnoi politiki vid 21.10.2015 № 856 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the procedure and methodology for monitoring and evaluating the effectiveness of the implementation of the State Regional Policy from October 21, 2015 № 856]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF> (data zvernennia: 23.07.2020) [in Ukrainian].

7. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro realizatsiiu eksperymentalnoho proektu shchodo provedennia shchokvartalu monitorynhu ta otsinky efektyvnosti diialnosti holiv oblasnykh, Kyivskoi ta Sevastopolskoi miskykh derzhavnykh administratsii vid 24.01.2020 № 35 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On the implementation of a pilot project to conduct a quarterly monitoring and evaluation of the effectiveness of the heads of regional, Kyiv and Sevastopol city state administrations from January 24, 2020 № 35]. *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/35-2020-%D0%BF> (data zvernennia: 22.07.2020) [in Ukrainian].

8. Cherkaska, V. (2014). Metodika ocenki effektivnosti mehanizmov gosudarstvennogo upravleniya razvitiem regiona Ukrainy: na primere Zaporozhskoj oblasti [Methods for assessing the effectiveness of mechanisms for public management of development of the region of Ukraine: the example of the Zaporozhye region]. *Vestnik gosudarstvennogo i municipalnogo upravleniya – Bulletin of State and Municipal Administration*, 1, 229–237 [in Russian].

УДК 330.322

Кичко І.І.,

*доктор економічних наук, професор
кафедри управління персоналом та економіки праці,
Національний університет «Чернігівська політехніка»
(Україна, Чернігів), ira41215@ukr.net*

ІНВЕСТИЦІЙНА СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ЧЕРНІГІВЩИНИ: ФАКТОРИ ВПЛИВУ

Метою статті є обґрунтування змісту, факторів впливу на інвестиційну стратегію розвитку Чернігівщини, що пов'язано із неоднозначністю трактування поняття «інвестиційна стратегія» та факторів впливу на неї. У статті розглянуто наукові підходи до визначення змісту інвестиційної стратегії. Стаття присвячена дослідженню інструментів впливу на інвестиційну стратегію Чернігівщини. Обґрунтовані інструменти податкової та грошово-кредитної політики, що впливають на інвестиційну стратегію через регулювання роботи фінансової, банківської системи та грошового обігу. Класифіковані такі фактори впливу на інвестиційну стратегію як економічні, ресурсні, інноваційні, соціальні. Визначені внутрішні та зовнішні фактори, що впливають на інвестиційні процеси на регіональному рівні. Доведено, що важливими умовами формування та реалізації інвестиційної стратегії є політико-правові умови інвестування (політична, макроекономічна стабільність, сприятливість правової бази для інвесторів, рівень релігійних, територіальних, міжнаціональних конфліктів в країні, протиріччя

між центральними і місцевими органами влади тощо). Обґрунтовано необхідність впровадження заходів для реалізації інвестиційної стратегії. Наголошено на тому, що вплив держави на формування та реалізацію інвестиційної стратегії передбачає використання цілої групи форм, методів та відповідних інструментів. Одними із найбільш важливих інструментів впливу є фінансові та грошово-кредитні. Дієвість же можливих заходів впливу залежить перш за все на забезпеченні політичної та економічної стабільності, відновленні довіри населення, підприємств до держави, фінансово-банківських структур.

Ключові слова: інвестиційна стратегія, фактори реалізації інвестиційної стратегії; інноваційні, соціальні, ресурсні, економічні фактори інвестиційної стратегії.

Kychko I.I.,

Doctor of Economic Sciences,
Department of Personnel Management and Labour Economy,
Chernihiv Polytechnic National University
(Ukraine, Chernihiv), ira41215@ukr.net

Investment strategy of the Chernihiv region development: factors of influence

The purpose of the article is to clarify the content and the main factors influencing the investment strategy of the Chernihiv region development for the reason of the existing ambiguity in the interpretation of the investment strategy concept and factors of influence on it. The scientific approaches to determining the content of an investment strategy are examined in the article. The article is devoted to the study of instruments influencing the investment strategy of the Chernihiv region. The instruments of tax and monetary policy, affecting the investment strategy through the regulation of the financial, banking system and monetary circulation are justified. The factors of influence on the investment strategy are classified as economic, resource, innovative, social. The internal and external factors affecting the investment processes at the regional level are determined. It is proved that the important conditions for the formation and implementation of the investment strategy are the political and legal conditions for investing (political, macroeconomic stability, favorable legal framework for investors, the level of religious, territorial, ethnic conflicts in the country, contradictions between central and local authorities, etc.). The necessity of implementing measures to implement the investment strategy is substantiated. It is emphasized that the influence of the state on the formation and implementation of investment strategy involves the use of a range of forms, methods and appropriate tools. One of the most important instruments of influence is financial and monetary. The effectiveness of possible measures of influence depends primarily on ensuring political and economic stability, restoring the confidence of the population, enterprises in the state, financial and banking structures.

Key words: investment strategy, investment strategy implementation factors, innovative, social, resources; economic factors of investment strategy.

Постановка проблеми. Неоднозначність, багатовекторність трактування поняття «інвестиційна стратегія» обумовлює різні підходи до її розуміння. З урахуванням цього, виникає необхідність в уточненні місця інвестиційної стратегії у стратегічному плануванні, її змісту, факторів впливу на неї.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед когорти вчених, що досліджували інвестиційні процеси варто відмітити А. Асаула, В.Г. Горник, І.В. Гришину, С.А. Гуткевич, Н.В. Дачій, О.В., Н. Макарія, Т.В. Момот, Носову, Н.О. Слободянюк, О. Сталінську, С.В. Степаненко, Л.Т. Шевчук та інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Враховуючи різноплановість тлумачення науковцями інвестиційної стратегії, потребують уточнення фактори впливу, саме поняття інвестиційної стратегії як економічної категорії та особливості реалізації інвестиційної стратегії на регіональному рівні, зокрема, на рівні Чернігівської області.

Мета та завдання статті. Метою статті є розкриття факторів впливу на інвестиційну стратегію Чернігівщини.

Виклад основного матеріалу. Формування та реалізація інвестиційної стратегії Чернігівської області має здійснюватись у відповідності до національної, галузевої стратегії

соціально- економічного розвитку України, із врахуванням існуючих обмежень, національних цілей і пріоритетів розвитку. Україна потребує інвестицій для: відновлення обсягів промислового виробництва, переходу на новітні технології виробництва; створення нових робочих місць для покращення життя населення та призупинення відтоку активної частини населення за кордон.

Стратегія інвестиційного розвитку Чернігівської області визначається регіональною інвестиційною політикою. До завдань стратегічного характеру відносять:

- підвищення загальної інвестиційної привабливості регіону, зниження інвестиційних ризиків;
- диверсифікацію інвестиційних ресурсів (коштів бюджетів, підприємств, населення);
- створення ефективно працюючої інфраструктури регіонального інвестиційного ринку;
- розширення платоспроможного попиту, у тому числі попиту на продукцію підприємств області [1].

Інвестиційна стратегія розвитку Чернігівської області передбачає примноження кількісних та якісних компонент наявного інвестиційного потенціалу і визначає комплекс довгострокових цілей у цій сфері.

Інвестиційна стратегія є одним із найбільш вагомих складових стратегічного планування поряд із стратегічним аналізом, визначенням цілей, моделюванням сценаріїв ймовірних подій, розробкою стратегічного плану, реалізації стратегії, оцінки та контролю результатів реалізації стратегії. Інвестиційна стратегія тісно пов'язана з такими плановими документами як програма, концепція, що мають синергетичний ефект. Якщо у стратегії визначаються основні шляхи досягнення поставлених цілей, то програма - конкретизує положення стратегії. Концепція програми позначає, які дії можуть вжити уряду для реалізації її положень. Індикативний план визначає цілі, пріоритети, головні параметри та системи державних регуляторів розвитку економіки на перспективу. Індикативний план дає можливість узгоджувати розвиток окремих галузей та регіонів.

Інвестиційна стратегія Чернігівської області, тобто цілісний план управлінських дій, сукупність цілей, спрямованих на досягнення довготермінової мети розвитку області включає напрями, завдання та пріоритети її соціально-економічного розвитку і комплекс відповідних заходів, дій і рішень [2, с. 26]. Інвестиційна стратегія, її реалізація залежить від того: наскільки інвестиційно привабливою є країна, зокрема, область; як повно використовується наявний потенціал області; яким чином сформований інвестиційний клімат (характерні для території фактори, що визначають особливості, можливості та загрози ведення бізнесу, сукупність економічних, соціальних, політичних та культурних умов, що забезпечують комерційну привабливість вкладень в ту чи іншу країну або регіон) [3].

Інвестиційна привабливість трактується вченими як: становище регіону (країни), тенденції його розвитку, які відображаються в інвестиційній активності [4]; узагальнену характеристику переваг і недоліків об'єкта інвестування, індикатор, на основі якого потенційні інвестори приймають рішення про необхідність і доцільність вкладення фінансових засобів [5, 6]; доцільність вкладення капіталу [7]; інтерес інвесторів до вкладення капіталу [8, 9].

Слід розрізняти умови, що сприяють формуванню і реалізації інвестиційної стратегії, а саме: економіко-організаційні, інституційні, наявний споживчий потенціал, інфраструктурні, соціально-політичні [10, с. 105]. Якщо умови стримують стратегічне планування, то маємо констатувати, що умови починають грати роль ризиків. Наявний стан економічного розвитку, рівень інвестиційної привабливості та обсяг залучених інвестицій – це фактори, що найбільш суттєво впливають на формування та реалізацію інвестиційної стратегії.

Важливими умовами формування та реалізації інвестиційної стратегії є політико-правові умови інвестування (політична та макроекономічна стабільність, сприятливість правової бази для інвесторів, рівень релігійних, територіальних, міжнаціональних конфліктів в країні, протиріччя між центральними і місцевими органами влади тощо).

Фактори впливу на інвестиційні процеси вченими досліджуються у контексті впливу на інвестиційний клімат, інвестиційну привабливість територій, формування та реалізацію інвестиційної стратегії тощо. Так, Н.М. Третяк систематизувала фактори формування

інвестиційного клімату в Україні, виділивши при цьому організаційно-правовий, політичний, економічний, фінансовий, соціально-культурний фактори, а також характеристики потенціалу країни, міжнародні відносини, розвиток ринкової економіки, загальні умови господарювання [11]. С.В. Степаненко сформував структуру факторів та ризиків інвестиційної привабливості (політичні, економічні, соціальні, екологічні). Найважливішими факторами інвестиційної привабливості, на думку вченого, є: економіко-географічне положення; природно-ресурсний потенціал (землі, ліси, рекреаційні ресурси); трудовий потенціал (наявність трудових ресурсів, їх освітній рівень, вартість робочої сили); економічний потенціал; місткість споживчого ринку; інфраструктурний потенціал (густота автомобільних доріг і залізниць, вартість основних засобів виробництва і розподілу електроенергії, газу і води тощо) [12]. На реалізацію інвестиційної стратегії впливають географічне положення, політична стабільність, ресурсний потенціал, рівень платіжного попиту, стабільність банківської та кредитно-фінансової, грошової системи, рівень інституційного забезпечення інвестиційної діяльності тощо. На нашу думку, фактори впливу на формування та реалізацію інвестиційної стратегії поділити на економічні, ресурсні, інноваційні, соціальні. Фактори впливу можуть бути як зовнішні, так і внутрішні.

Для стратегічного планування області характерні наступні особливості: стратегічне планування повинно бути доповнене поточним; річна деталізація стратегічного плану здійснюється одночасно з розробкою тактичного плану. У процесі стратегічного аналізу має бути здійснений опис Чернігівської області, здійснена оцінка її слабих та сильних сторін, проаналізовані тенденції, напрями та ризики інвестування.

Ризики інвестування, тобто вірогідність втрати інвестицій та доходу від них, який залежить від політичної, соціальної, економічної, екологічної, кримінальної ситуації. Інвестиційний ризик оцінює ймовірність втрати інвестицій та доходу від них. Зокрема, політичний ризик, залежить від стійкості влади; кримінальний – від рівня розгалуженості кримінальних структур в економіці; соціальний – від рівня безробіття, доходів населення; екологічний – від екологічної ситуації.

Інвестиційна стратегія Чернігівської області формується та реалізується відповідно до інвестиційної стратегії розвитку національної економіки, яка має бути зорієнтована на забезпечення макроекономічної стабільності, створенні сприятливих умов для ведення бізнесу, створенні стимулів для перетворення заощаджень населення в інвестиції, для утворення, нагромадження фінансових ресурсів фізичних та юридичних осіб в Україні та їх спрямування на інвестування реального сектору економіки.

Інвестиційна стратегія, що розробляється і реалізується учасниками інвестиційного процесу, не тільки є основою для прийняття управлінських рішень і розподілу ресурсів, але і поєднує інтереси і цілі зацікавлених сторін. Поряд з цим, інвестиційна стратегія покликана формувати адекватні інституційні умови, діючи як рушійний фактор розробки інвестиційних планів, норм, програм тощо. Зміст інвестиційної стратегії повинен відображати інвестиційні пріоритети, цілісне бачення інвестиційного процесу в майбутньому у взаємозв'язку з соціально-економічним розвитком території в цілому.

Поняття інвестиційної стратегії застосовується по відношенню до окремих учасників інвестиційного процесу – інвесторів, фінансових посередників тощо. Внаслідок цього доцільно говорити про одночасне існування в середині територій значного числа інвестиційних стратегій окремих суб'єктів. У той же час вони повинні об'єднуватись в єдину інвестиційну стратегію.

Інвестиційна стратегія повинна містити інформацію стосовно:

- частки інвестицій у валовому регіональному продукті (в порівнянні з іншими регіонами, країною в цілому);
- основних інвесторів території;
- найбільш доцільних напрямів, видів і форми інвестицій;
- які інституційні умови необхідно розвинути для перетворення інвестиційного процесу в потрібному напрямі;
- інвестиційних ризиків, стратегічних пріоритетів інвестиційного процесу та першочергових напрямів використання ресурсів;

- джерел фінансування соціальних та інфраструктурних інвестицій області;

Основною метою розробки інвестиційної стратегії слід вважати вихід на цільові параметри інвестиційного процесу і збереження їх при можливих несприятливих змінах турбулентності зовнішнього середовища. Оскільки стратегічне управління має справу з дуже високою невизначеністю майбутнього, то його метою є збереження запланованої траєкторії розвитку об'єкта управління у майбутньому при найнесподіваніших несприятливих змінах. Таким чином, інвестиційна стратегія призначена для досягнення поставлених інвестиційних цілей області і формування стійкості інвестиційного процесу по відношенню до можливих ризиків.

Інвестиційна стратегія розвитку Чернігівщини повинна містити:

- стратегічний аналіз існуючої ситуації в інвестиційній сфері області;
- розробку параметрів майбутнього інвестиційного процесу, його місії в контексті соціально-економічного розвитку території;
- формування стратегічних пріоритетів інвестиційного процесу;
- механізм взаємодії стейкхолдерів інвестиційного процесу області;
- механізм, засоби, методи реалізації і періодичної корекції інвестиційної стратегії, відповідно до сучасних умов [13].

Процес обґрунтування та вибору інвестиційної стратегії передбачає наступні етапи. На першому етапі відбувається аналіз діючого законодавства, вже існуючої практики розробки інвестиційної стратегії області, а також розробка концепції обґрунтування та вибору інвестиційної стратегії. На другому етапі проводиться оцінка достатності інвестиційних ресурсів для підвищення рівня життя населення, економічного розвитку, конкурентоспроможності економіки області. На цьому етапі відбувається розробка сценаріїв соціально-економічного розвитку на основі наявних інвестиційних ресурсів та перспектив їх залучення. На третьому етапі відбувається розробка самої стратегії та механізму забезпечення її реалізації.

Завданням державних та регіональних органів влади при формуванні інвестиційної стратегії – є диверсифікація джерел інвестицій (кошти державного, місцевого бюджетів, підприємств, організацій, населення, кредити банків, кошти іноземних інвесторів тощо). Враховуючи той факт, що за останнє десятиліття головним джерелом інвестицій є кошти підприємств та організацій, а найменша їх частка – це іноземні інвестиції, то і інвестиційна стратегія має бути націлена на стимулювання саме внутрішніх джерел інвестування (таблиця 1).

Таблиця 1

Показники інвестування економіки України за 2009 – 2018 роки

Показники	Рік									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Загальний обсяг інвестицій: у факт. цінах, млрд грн	192,9	189,1	259,9	263,7	247,9	204,1	251,2	326,2	412,8	526,3
Загальний обсяг інвестицій, % у т. ч. за рахунок:	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
- коштів держбюджету	4,3	5,2	6,5	5,4	2,2	0,4	1,0	0,7	1,7	4,0
- коштів місцевого бюджету	3,1	1,8	2,2	2,5	2,5	1,0	3,4	3,2	5,1	8,7
- коштів підприємств та організацій	66,1	57,8	59,0	61,2	63,9	72,2	69,3	72,2	74,3	71,3
- кредитів банків	13,3	13,7	17,2	15,7	15,7	10,2	8,8	8,1	5,2	6,7
- коштів іноземних інвесторів	4,2	2,5	2,4	-	1,6	1,6	3,9	3,7	1,5	0,3
- коштів населення на будівництво житла	5,3	14,8	8,6	8,1	8,1	11,2	10,9	10,0	8,9	6,4
- інші	3,7	4,6	4,1	7,1	3,5	3,4	2,7	2,1	3,3	2,6
Загальний обсяг інвестицій (% ВВП)	21,1	17,5	20,0	18,8	17,0	12,8	12,6	13,7	13,8	13,9

Джерело: побудовано на основі даних Державної служби статистики України.

Для стимулювання наповнення державного та місцевих бюджетів необхідно переглянути приватизаційну політику, дозволити реприватизацію, гармонізувати доходну та витратну частину бюджетів, сприяти зростанню виробництва в Україні товарів з високим вмістом доданої вартості, поводити протекціоністську державну політику.

Для стимулювання інвестування на рівні підприємств та організацій необхідно сприяти зростанню обсягів виробництва та ефективності українських товаровиробників. З цією метою необхідно задіяти заходи монетарної, фінансово-кредитної політики [14, с. 86].

Для перетворення доходів населення в заощадження необхідно, перш за все, збільшити рівень доходів населення, зменшити різку диференціацію в отриманні доходів, відновити довіру до фінансово-кредитної системи, стимулювати на рівні підсвідомості схильність до заощадження тощо.

На кожний фактор формування та реалізації інвестиційної стратегії впливати потрібно диференційовано. При впливі на макроекономічні, ресурсні та інноваційні, соціальні фактори доцільно використовувати інструменти різних форм регулювання (адміністративно-економічне регулювання, бюджетну, грошово-кредитну, податкову, фінансову політику).

Висновки і пропозиції. Вплив держави на формування та реалізацію інвестиційної стратегії передбачає використання цілої групи форм, методів та інструментів впливу. Одними із найбільш важливих інструментів впливу є фінансові та грошово-кредитні. Дієвість же можливих заходів впливу залежить перш за все на забезпеченні політичної та економічної стабільності, відновленні довіри населення, підприємств до держави, фінансово-банківських структур.

Список використаних джерел

1. Петренко Л.М. Стратегічні аспекти інвестиційного розвитку регіону. *Інноваційні рішення в сучасній науці*. № 2 (11), 2017. С.1-16.
2. Шевчук Л.Т. Стратегічні засади соціально-економічного розвитку регіону (методологія, методи, практика). Тернопіль: Укрмедкника, 2002. 365 с.
3. Гришина И.В., Шахназаров А.Г., Ройзман И.И. Комплексная оценка инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности российских регионов: методика определения и анализа взаимосвязей. *Инвестиции в России*. 2000. №4.
4. Асаул А. Систематизація факторів, що характеризують інвестиційну привабливість регіонів. *Регіональна політика*. 2008. № 2. С. 53–62.
5. Горник В.Г., Дацій Н.В. Інвестиційно-інноваційний розвиток промисловості: монографія. Київ: Видавництво НАДУ, 2005. 200 с.
6. Носова О.В. Оцінка інвестиційної привабливості України: основні підходи. *Економіка і прогнозування*. 2003. № 3. С.119-137.
7. Сталинская Е. Оценка инвестиционной привлекательности регионов Украины. *Економіст*. 2003. № 9. С. 68–69.
8. Гуткевич С.А. Инвестиционная привлекательность аграрного сектора экономики: монография. Киев: Издательство Европейского университета, 2003. 251 с.
9. Макарій Н. Оцінка інвестиційної привабливості українських підприємств. *Економіст*. 2001. № 10. С. 52–60.
10. Киямова Э.Р. Эффективное взаимодействие между региональной властью и бизнесом – важнейшее условие развития государственно-частного партнерства. *Актуальные проблемы экономики и права*. 2011. № 3. с.103–106.
11. Третяк Н.М. Фактори формування інвестиційного клімату в Україні. *Фінансовий простір*. 2013. № 11. С. 165–170.
12. Степаненко С.В. Інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна політика в контексті сталого економічного зростання. *Державне будівництво*. 2012. № 2. С.18–27.
13. Федулова Е. А. Методология разработки инвестиционной стратегии в системе публичного управления. *Современные проблемы науки и образования*. 2014. № 5. URL: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=14284> (дата обращения: 22.01.2020).

14. Слободянюк Н.О. Концептуальні засади удосконалення інвестиційних стратегій розвитку національної економіки та механізмів їх реалізації. *Економіка і держава*. 2017. № 5. С. 85–88.

References

1. Petrenko, L.M. (2017). Stratehichni aspekty investytsiynoho rozvytku rehionu [Strategic aspects of the region's investment development]. *Innovatsiini rishennia v suchasni nauki – Innovative solutions in modern science*, 2 (11), 1-16.

2. Shevchuk, L.T. (2002). Stratehichni zasady sotsialno-ekonomichnogo rozvytku rehionu (metodolohiya, metody, praktyka) [Strategic principles of socio-economic development of the region (methodology, methods, practice)]. Ternopil: Ukrmedkrik.

3. Grishina, I.V., Shahnazarov, A. G., Royzman, I. I. (2000). Kompleksnaya otsenka investitsionnoy privlekatelnosti i investitsionnoy aktivnosti rossiyskikh regionov: metodika opredeleniya i analiza vzaimosvyazey [A comprehensive assessment of investment attractiveness and investment activity in Russian regions: a methodology for determining and analyzing relationships]. *Investitsii v Rossii – Investments in Russia*, 4.

4. Asaul, A. (2008). Systematyzatsiia faktoriv, shcho kharakteryzuiut investytsiynu pryvablyvist rehioniv [Systematization of factors, which characterize investment, regivability]. *Rehionalna polityka – Regional policy*, 2, 53–62.

5. Hornyk, V.H., Datsii, N.V. (2005). Investytsiino-innovatsiyni rozvytok promyslovosti [Investment-innovative development of industry]. Kyiv: Vydavnytstvo NADU.

6. Nosova, O.V. (2003). Otsinka investytsiinoi pryvablyvosti Ukrainy: osnovni pidkhody [Assessment of Ukraine's investment attractiveness: main approaches]. *Ekonomika i prohnozuvannia – Economics and forecasting*, 3, 119–137.

7. Stalinskaya, E. (2003). Otsenka investitsionnoy privlekatelnosti regionov Ukrainy [Assessment of investment attractiveness of the regions of Ukraine]. *Ekonomist – Economist*, 9, 68–69.

8. Gutkevich, S.A. (2003). Investitsionnaya privlekatelnost agrarnogo sektora ekonomiki [Investment attractiveness of the agricultural sector]. Kyiv: Izdatelstvo Evropeyskogo universiteta.

9. Makarii, N. (2001). Otsinka investytsiinoi pryvablyvosti ukraïnskykh pidpriemstv [Assessment of investment attractiveness of Ukrainian enterprises]. *Ekonomist – Economist*, 10, 52–60.

10. Kiyamova, E.R. (2011). Effektivnoye vzaimodeystviye mezhdu regional'noy vlast'yu i biznesom – vazhneysheye usloviye razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Effective interaction between regional authorities and business is the most important condition for the development of public-private partnerships]. *Aktual'nyye problemy ekonomiki i prava – Actual problems of economics and law*, 3, 103–106.

11. Tretyak, N.M. (2013). Faktory formuvannya investytsiynoho klimatu v Ukrayini [Factors of formation of investment climate in Ukraine]. *Finansovyy prostir – Financial space*, 11, 165–170.

12. Stepanenko, S.V. (2012). Investytsiyna pryvablyvist' rehioniv ta innovatsiyna polityka v konteksti staloho ekonomichnogo zrostannya [Investment attractiveness of regions and innovation policy in the context of sustainable economic growth]. *Derzhavne budivnytstvo – State building*, 2, 18–27.

13. Fedulova, Ye. A. (2014). Metodologiya razrabotki investitsionnoy strategii v sisteme publichnogo upravleniya [Methodology for developing an investment strategy in a public administration system]. *Sovremennyye problemy nauki i obrazovaniya – Modern problems of science and education*, 5. *Science-education.ru*. Retrieved from <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=14284>

14. Slobodyanyuk, N.O. (2017). Kontseptual'ni zasady udoskonalennya investytsiynykh stratehiy rozvytku natsional'noyi ekonomiky ta mekhanizmiv yikh realizatsiyi [Conceptual bases of improvement of investment strategies of development of national economy and mechanisms of their realization]. *Ekonomika i derzhava – Economy and state*, 5, 85–88.

Пилинський Я.М.,
кандидат філологічних наук,
головний науковий співробітник,
Інститут законодавства Верховної Ради України
(Україна, Київ), pylynskyi@gmail.com

БУДУЄМО ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ

Кілька років в Україні триває процес децентралізації. І хоча ще рано говорити про досягнуті успіхи, проте можна говорити про певні тенденції і напрями тих змін, що відбуваються в різних об'єднаних територіальних громадах (ОТГ). У цій статті пропонуємо попередній аналіз найбільш поширених тенденцій еволюції ОТГ та покажемо як їх громадяни намагаються знайти оптимальні шляхи вирішення тих проблем, що постають перед ними внаслідок децентралізації. На основі аналізу вже накопиченого вітчизняного досвіду та порівняння його з досвідом подолання проблем ОТГ в інших країнах запропонуємо розуміння необхідних і достатніх умов, врахування яких допоможуть уникнути перешкод, що виникають на шляху залучення громадян до розвитку ОТГ, її демократизації до зростання добробуту громадян. На нашу думку, одним з ключових для розвитку громад є питання довіри. Якби мешканці громади чітко усвідомлювали, що довіра та об'єднання зусиль в процесі спільної діяльності дає значно більше здобутків, вони б негайно поступилися задоволенням власних дрібних інтересів. Спілкування з різними представниками ОТГ показало, що поряд з економічними, юридичними та іншими нормативними чинниками, що суттєво впливають на розвиток громади, важливими, є моральні якості громадян: чесність, відповідальність, надійність, працелюбність, старанність, пунктуальність, бережливість. Водночас, незважаючи на поширення в багатьох країнах світу соціалістичних ідей про колективну власність та справедливий розподіл, насправді основою добробуту є наполеглива праця окремих людей, їх винахідливість, старанність, освіченість. І поки вони мають змогу безперешкодно створювати матеріальні блага, суспільство збагачується.

Ключові слова: децентралізація, об'єднані територіальні громади, економічна свобода, політична свобода.

Pylynsky Ya.M.,
Candidate of Philological Sciences,
Chief Researcher, Institute of Legislation
The Verkhovna Rada of Ukraine
(Ukraine, Kyiv), pylynskyi@gmail.com

Building united territorial communities

The process of decentralization has been going on in Ukraine for several years. Although it is too early to speak about the progress made, we can to define certain important trends of change that are occurring in different united territorial communities (UTC). In this article, we offer an initial analysis of the most common trends in the evolution of UTC and inquire how their citizens are seeking to find optimal trade-offs to solve the problems which they are facing owing to the result of decentralization. Walking from the analysis of domestic experience and comparing it with the experience of problems arising before UTC in other countries, we offer our understanding of the necessary and sufficient conditions, which could help to avoid shortcomings in the process of involvement of citizens to UTC progress, its further democratization and welfare rise. In our opinion, one of the key issues for community development is the issue of trust. If the people of the community were well aware that trust and joint efforts in the process of joint activities bring much more benefits, they would immediately give up the satisfaction of their own petty interests. Communication with various OTG representatives showed that along with economic, legal and

other regulatory factors that significantly affect the development of the community, the moral qualities of citizens are important: honesty, responsibility, reliability, diligence, diligence, punctuality, thrift. At the same time, despite the spread in many countries of the world of socialist ideas of collective ownership and fair distribution, in fact, the basis of well-being is the hard work of individuals, their ingenuity, diligence, education. And as long as they are able to create material goods without hindrance, society is enriched.

Key words: *decentralization, united territorial communities, economic freedom, political freedom.*

Постановка проблеми. Передусім зазначимо, що після кількох десятиліть життя і господарювання в умовах жорсткої командно-адміністративної системи, а коли йдеться про селян, то і фактичного рабства (у 1920 – 1970-ті роки), закамфльованого під колгоспи та радгоспи, українські селяни та жителі невеликих містечок були поставлені перед фактом, що вони самі господарі свого життя і майна, на території їхньої громади. Проте якщо розуміння, що таке приватна власність не було остаточно знищено у свідомості громадян (оскільки, навіть у часи найбільшого усупільнення багато хто жив у власних будинках, та й одяг, ніхто не намагався усупільнити), то розуміння того, що власність насправді може бути колективна, і перебувати у спільному користуванні ще потрібно у багатьох старанно виховувати. Для багатьох наших громадян ще й досі до кінця не зрозуміло, що в умовах децентралізації школи, дороги, лікарні тощо, які існують на території громади належать їй – їх громаді, а не є власністю, а, отже, і турботою, як було досі, знеособленої держави.

З огляду на таке, відразу ж постає перша проблема. Як свідчить досвід багатьох країн світу, свобода, якої не прагнуло більшість громадян, і яка не була здобута ними у боротьбі, а була надана владою згори, як правило, не тільки не йде на користь громадянам, але навіть досить суттєво шкодить їх подальшому особистому і колективному розвитку. Справа в тому, що саме у процесі боротьби за свої права і за свою свободу, у дуже різних за своїми особливостями людей формується громадянська свідомість, виховуються громадянські цінності, напрацьовуються уміння визначати проблеми та співпрацювати, задля їх вирішення. Таким чином, якщо не все суспільство, то принаймні якась його значна активна частина, виборюючи для себе економічну і політичну свободу, добре розуміє не лише за що саме вона бореться, але і для чого їй ця свобода потрібна. Як показує досвід інших країн, громадяни саме у процесі боротьби за свої права і за свою економічну свободу починають розуміти, що вона їм потрібна для того, щоб самим користуватися результатами своєї праці, самим визначати своє життя, а тому самим бути відповідальними за свої дії і за своє життя. Отже, свобода не може існувати без відповідальності за себе. Саме відповідальність у найширшому значення цього слова (тобто відповідальність за здоров'я, за навчання, за роботу, за стосунки з іншими людьми, за свій добробут) і є тим тягарем який громадяни, добровільно беруть на себе. Тому ті, хто свідомо не боролися за свою свободу самим визначати своє майбутнє, не розуміють навіть брати на себе відповідальність і не бажають брати її на себе.

Аналіз досліджень та публікацій. Аналізуючи сучасний стан розвитку економіки, американський дослідник Д. Норт звертає особливу увагу на те, як попередній життєвий досвід впливає на сприйняття інформації різними економічними агентами [2]. На думку вченого, їх уявлення, сформовані у суспільстві, в якому люди розраховують, що в разі виникнення проблем їх порятують зв'язки з високопоставленими покровителями, втрачають сенс в умовах, де безпека економічної діяльності спирається на приватну власність і залежить від верховенства права. Невідповідність минулого досвіду новим умовам заважає громадянам зрозуміти, як влаштоване економічно ефективне суспільство, а отже, сформувати адекватні очікування щодо можливих дій інших людей і відповідним чином організувати власні зусилля. Саме тому, на думку вченого, хоча революції і здаються багатьом надійним способом обійти різноманітні труднощі і скоротити шлях до змін, вони, як правило, не виправдовують очікувань, оскільки, для того щоб втриматися,

післяреволюційні режими зазвичай знову формуються за старим зразком дореволюційного авторитаризму.

Зміни політичної та економічної системи потребують від їх носіїв нових навичок, нової підприємницької етики, поваги до закону і, головне, взаємної довіри. Саме тому, перетворення неліберального режиму в ліберальний є складним завданням, не лише у сенсі здійснення, але навіть для його осмислення суспільством, і може відбутися лише після того, як громадяни усвідомлять вигоди для себе від такого перетворення.

Мета дослідження. Оскільки економічну свободу не можна одержати від правлячих еліт у подарунок або в обмін на якісь майбутні спільні вигоди, тоспробуємо розглянути її як результат поступового процесу, в якому групи з невисоким суспільним статусом поступово знаходять у собі сили, здатні примусити владу до поступок і домовленостей.

Виклад основного матеріалу. Досі переваги ліберальної демократії над альтернативними економічними і політичними режимами ніколи не були такими значними, як нині. Сучасні підприємці мають можливість здійснювати зміни, поєднуючи інтелектуальні, природні і фінансові ресурси, знаходячи їх у різних куточках світу; при цьому вони часто використовують переваги складних, широкомасштабних і довготривалих підприємств, що є можливим лише за умови верховенства права широко запровадженого на міжнародному рівні. Мабуть, ніколи раніше принцип верховенства права не давав такої високої економічної віддачі. За таких умов, питання про зміни у світогляді вирішується за допомогою «акомодації». Адже люди мають неабияку схильність підлаштовуватися при висловлюванні своїх думок під уже прийняті рішення або переважаючі навколо них погляди; у авторитарних режимах вони це роблять зі страху перед державою, але зазвичай просто з небажання виділятися. Коли точка зору переважної кількості громадян перестає відповідати реальності, спочатку лише нечисленні сміливці беруть на себе ризик кинути виклик панівній у суспільстві думці. Але з кожним новим відкритим виступом ризик здатися диваком зменшується, тому і менш сміливим людям стає легше висловлюватися. Якщо зміна поглядів, критично важливих для успіху ліберальної демократії, відбувається у такий самий спосіб, тоді не так вже й важко провести необхідні зміни [3], а громадські обговорення і вільний обмін думками стають по суті каталізатором змін.

У будь-якому разі, якщо Д. Норт правий (а його аналіз начебто виходить з вельми реалістичного розуміння людської природи), то, наприклад, столипінські ліберальні реформи здійснені в Російській імперії «згори» на початку 20-го ст. можна розглядати як аномалію. З політичної і економічної точки зору вони не були запроваджені у відповідь на вимоги селян про приватизацію їх земельних ділянок. Цар і ті його дворяни, які підтримали реформи, безумовно відчували певний політичний тиск знизу, але він не був спрямований безпосередньо на приватизацію селянських наділів. Однак влада організувала масову приватизацію землі, і це рішення уряду значною мірою було добровільним. Отже, можна вважати, що ці реформи були тим рідкісним випадком, коли правлячі еліти добровільно послаблювали себе, наділяючи підданих захищеною законом приватною власністю. Можливо, це було політичне шахрайство, тобто приватна власність була передана, а необхідний доступ до політичного впливу, не було надано? Тобто, відбулися реформи, які не відкривали прямого шляху до ліберальної демократії, а тільки заклали підвалини для майбутніх перетворень.

Як з'ясувалося, проблема полягала в тому, що на час земельної реформи в Росії відомої як столипінська, ще не було належним чином сформовано відповідні цінності у населення, які прийнято було називати буржуазними: чесність, відповідальність, старанність, наполегливість, винахідливість, довіра тощо. Крім того, не було виховано у переважної більшості громадян повагу до чужої власності і до її недоторканості, повагу до закону, до права і відповідних державних інституцій, що мали, у свою чергу, його неухильно дотримуватися.

Як вчить нас досвід Росії, ліберальні реформи, запроваджені згори, неминуче спрямовані на послаблення центральної влади і передачу її на місця, можуть досить швидко зруйнувати повагу до влади загалом і підірвати її легітимність, що зрештою і сталося як ми знаємо з історії. Отже, якщо немає сформованої правової культури, і цінності мають добуржуазний характер, то будь-які реформи, породжують правовий хаос, вихід з якого можливий, як це сталося в Росії, через ще більшу централізацію, а по суті, як ми знаємо, відновлення рабства ще на 50 років. Адже селяни в СРСР отримали паспорти лише у середині 70-х років 20 століття. І якщо в минулому обмеження у праві пересування називалося кріпосною залежністю чи просто рабством, то навряд чи варто для 20-го століття вигадувати якісь евфемізми, якщо загалом нічого не мінялося. Невдала реформа, проведена у Росії на початку 20-го століття, промовисто свідчить, що у незрілому суспільстві реформа, яка стосується переважної більшості громадян не може бути успішною, оскільки позбавлена надійного опертя на підготовлену до неї суспільну свідомість.

Таким чином, якщо у громаді немає достатньої кількості громадян, які хочуть бути вільними і брати відповідальність на себе, така громада, швидше за все замість того, щоб перетворитися на більш або менш ефективну «республіку», буде досить швидко підпорядкована кільком активним людям, які, поділивши основні активи і сфери впливу, неминуче створять місцеву «олігархію», яка і буде порядкувати на території ОТГ, а всі ресурси громади працюватимуть на збільшення добробуту саме цих кількох активних людей та членів їх сімей.

Під час поїздок по Україні мені доводилося спілкуватися з такими місцевими олігархами, більшість з яких є доларовими мільонерами. Цілком очікувано, їх основний інтерес полягає не у розвитку громади, а у примноженні власного капіталу. І якщо метою такого громадянина є, наприклад, подвоєння землеволодіння, то від нього навряд чи варто очікувати активної участі у розвитку громади, будівництві школи, водогону тощо. Хоча існують непоодинокі випадки, коли такі великі власники, роблять щось і для громади власним коштом. Наприклад створюють парк, чи утримують стадіон. І хоча це, безумовно, добре для людей, проте саме для розвитку громади, для примноження її людського і громадянського капіталу це не додає занадто багато, адже власність не набута працею членів громади, а їй просто подарована, чи передана у використання не може бути основою сталого розвитку громадянської свідомості і виховання громадянських чеснот.

Як показує досвід, зовсім по-іншому відбувається розвиток громади, коли переважна більшість земель на її території належить великій екстериторіальній агрофірмі. У такому разі користувачі землі в принципі байдужі до розвитку території. Вони, як правило, навіть не зацікавлені у тому, щоб брати фінансову участь в її утриманні на якомусь прийнятному рівні. Сьогодні участь населення громади у сільськогосподарському виробництві, наприклад зерна чи соняшнику, настільки незначна, що воно для великого орендатора, а по суті фактичного власника земель становить швидше проблему і економічний тягар, бо не є в жодному разі чинником його власного економічного зростання. Такі громади, очевидно, поступово згасатимуть, адже кількість населення буде дедалі скорочуватися, воно старітиме, адже громадяни працездатного віку і сім'ї з дітьми будуть виїздити туди, де відбуватиметься економічне зростання і є перспективи працевлаштування, де розвинена інфраструктура тощо.

Досить частими є випадки, коли кількість землевласників у громаді досить значна, що унеможливорює домінування одного або кількох із них. У таких громадах виникає нестійка рівновага інтересів і сил. За такої умови у значній кількості активних громадян з'являється можливість для участі у формуванні порядку денного розвитку своєї громади. В ОТГ, де не сформувалося олігархічне ядро існує можливість і виникає необхідність разом вирішувати проблеми громади та її розвивати.

У такому разі важливо, щоб і громадяни і керівництво громади якнайшвидше зрозуміли, що їх головне завдання не налагодити якнайкраще систему надання послуг –

довідок, документів, консультацій тощо (що безумовно також важливо), а забезпечити громадянам і громаді в цілому умови для сталого економічного розвитку.

Невід'ємними рушійними силами такого розвитку є і система освіти, і система піклування за літніми людьми, і охорона здоров'я і розвиток інфраструктури (передусім це: Інтернет, дороги, водопостачання, енергопостачання). Але головне для розвитку громади – це безпека ведення бізнесу на її території, захист колективної і приватної власності громадян, координація їх зусиль для розвитку і зростання громади. Розвиток ОТГ неможливий без усвідомлених і цілеспрямованих зусиль усіх разом і кожного окремо. Отже, перед ОТГ де влада насправді належить громадянам неминуче виникають проблеми колективного володіння майном громади і його спільного розвитку.

Розглянемо проблеми, що є типовими при порядкуванні колективною власністю, а також можливі шляхи їх подолання.

У такому разі, коли громадяни мають наміри разом ефективно вирішувати проблеми своєї громади, а проблеми як відомо виникають постійно, їм варто навчитися належним чином їх визначати, обговорювати, а отже, спільно приймати рішення стосовно того у який спосіб, коли і хто має їх вирішувати. Для того, щоб визначення проблеми було результативним, необхідно проводити громадські обговорення із якнайширшим залученням співгромадян.

Якщо громадяни беруть участь у виробленні та прийнятті рішень, то ймовірність, що вони активно долучаться до спільної справи, набагато вища. Адже в процесі прийняття рішень вони мають змогу зрозуміти глибину існуючої проблеми і вишукувати додаткові ресурси для її розв'язання.

Для того, щоб громадяни долучилися до розв'язання проблем, приймали обґрунтовані рішення, вчилися контролювати владу і в результаті вживали конкретних заходів для поліпшення свого життя, вони повинні: усвідомлювати, що питання для них справді важливе. Тоді вони охоче працюватимуть над подоланням розбіжностей, які можуть завести всю справу у безвихідь і привести до радикалізації настроїв. Під час таких обговорень його учасники навчаються визначати, що гуртом вони як громада можуть чимало зробити своїми силами, щоб позбутися проблеми [1].

Однак після того, як громадяни дійшли згоди, визначили проблему та обговорили можливі способи її вирішення, може виникнути ще цілий ряд проблем, пов'язаних із їх успішним подоланням. Про вірогідність їх існування варто завжди пам'ятати, розуміти їх природу, уміти їх долати.

Оскільки вони типові і виникають повсякчас, проте не завжди очевидні, пропонуємо їх короткий перелік вашій увазі – це так звана «проблема безбілетника»; «дилема в'язня» і «трагедія спільного». Оскільки ці проблеми у тому чи іншому вигляді виникають повсякчас перед різними громадами у багатьох куточках світу, вони давно і ґрунтовно вивчені науковцями, проте щоразу постають як нові і доволі складані проблеми у тих громадах, які самостійно намагаються вирішити свої проблеми.

Розглянемо коротко кожен з них окремо.

У кожній групі людей є ті, хто відповідально ставиться, до виконання свого завдання, і ті хто намагається, так би мовити, проїхатися на чужому горбу. Ці люди по суті імітують активну участь у роботі, намагаючись переконати інших, що вони старанно виконують свою частку роботи. Така їх позірна діяльність може не лише загальмувати виконання роботи громадою, але і розхолодити ентузіастів. А це, зрештою, може призвести до невдачі. Навчитися заохочувати таких громадян до виконання роботи та пом'якшувати їх негативний вплив на активних виконавців складне завдання. Для його виконання не створено єдиного припису. Його щоразу доведеться шукати, залежно від обставин, характеру спільної справи та особливостей конкретних «безбілетників». Так, Нобелівський лауреат з економіки Елеонор Ольстром вважає: «Завжди, коли людину неможливо усунути від отримання благ, які отримують всі інші, для кожного з'являється мотив не робити свій внесок у спільні зусилля, але використовувати зусилля інших».

Ще одна проблема яка може постати перед громадою це – «трагедія спільного». Справа в тому, що кількість будь-яких ресурсів, що перебувають у спільному використанні громади завжди обмежені, і можуть бути швидко спожиті або винищені. Тому, якщо не існує чіткого механізму регулювання їх використання, вони будуть швидко спожиті або виснажені до такої міри, що перестануть бути значущим для ОТГ активом, а перетворяться на економічну, або екологічну проблему. Наприклад, нічийними, а отже, спільними виявилися лісосмуги. У деяких регіонах України, особливо на півдні, де завжди бракувало деревини їх вже давно порізали на дрова і спалили. Негативні наслідки не забарилися. На думку Скота Гордона: «Багатство, безкоштовне для всіх, ніхто не цінує, оскільки розважливі люди, які чекають, коли ж можна буде використати той ресурс, зазвичай з'ясовують, що все вже використали інші. Риба в морі для рибалок нічого не варта, бо немає ніякої гарантії, що вони виловлять її завтра, якщо залишать там сьогодні» [5].

У великих і малих колективах людей, діяльність яких не регулюється авторитарно, а натомість регулюється на договірних засадах, досить часто виникає проблема яку науковці для спрощення називають «дилемою в'язня». Всім зрозуміло, що найвищий прибуток громадяни можуть отримати від узгоджених колективних зусиль, спрямованих на досягнення спільної для всіх мети. Проте у реальному житті цілі у різних людей можуть бути також доволі різними, а їх довіра одне до одного низькою. Внаслідок цього, кожен учасник спільної дії насправді буде керуватися не заздальгідь узгодженим спільним інтересом, а власним, адже він не довіряє своїм сусідам і вважає, що вони діють лише у власних інтересах, і тому він має також керуватися лише власними.

«Дилема в'язня» зачаровує вчених. Той парадокс, що індивідуально раціональні стратегії можуть спричинити колективно ірраціональні результати, кидає виклик вірі в те, що раціональні людські істоти можуть досягти раціональних результатів [5].

Висновки. Якби всі учасники спільної діяльності довіряли одне одному, вони поступилися б негайним задоволенням власного інтересу заради значно більшої частки, яку можна було отримати згодом у разі об'єднання зусиль. Але для цього потрібно **просто довіряти** тим, з ким ти працюєш разом. Переконати у цьому одне одного можуть лише самі громадяни, діючи разом.

Розмовляючи з різними представниками ОТГ – вчителями, лікарями, адміністративними працівниками, громадянами – переконуєшся, що разом із економічними, юридичними та іншими нормативними чинниками, що суттєво впливають на розвиток громади, важливими, якщо не головними є моральні якості громадян: чесність, відповідальність, надійність, працелюбність, старанність, пунктуальність, бережливість, тобто цілком конкретні риси характеру.

В умовах, коли у багатьох країнах світу, під впливом сталого економічного зростання все більшого поширення набувають соціалістичні ідеї про колективну власність та справедливий розподіл, досить складно зберігати переконання, що насправді основою добробуту є наполеглива праця окремих людей, їх винахідливість, старанність, освіченість. І поки вони мають змогу безперешкодно створювати матеріальні блага, суспільство збагачується. Якщо вони позбавлені такої можливості, настає занепад. Історія СРСР є тому незаперечним доказом.

Сьогодні наші ОТГ мають унікальну можливість прислужитися швидкому розвитку і збільшенню загального добробуту всіх громадян України. Разом ми переможемо!

Список використаних джерел

1. Пилинський Я. Деліберативна освіта в умовах децентралізації. URL: <https://lib.iitta.gov.ua/710077/1/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D1%96%D1%8F.pdf>
2. North D. C., Wallis J. J., Weingast B. R. Violence and Social Orders: A Conceptual Framework For Interpreting Recorded Human History. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. P. 134.
3. Wadsworth, B. J. Piaget's theory of cognitive and affective development: Foundations of constructivism. Longman Publishing. 2004. 208 p.

4. Gordon, H. S. The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery. *Journal of Political Economy*. № 62. 1954. P. 124.
5. Ostrom E. Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions. Cambridge University Press. 1990. P. 25.

References

1. Pylynskyi, Ya. Deliberatyvna osvita v umovakh detsentralizatsii [Deliberative education in the conditions of decentralization]. *Lib.iitta.gov.ua*. Retrieved from <https://lib.iitta.gov.ua/710077/1/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D1%96%D1%8F.pdf>
2. North, D.C., Wallis, J.J., Weingast, B.R. Violence and Social Orders: A Conceptual Framework For Interpreting Recorded Human History. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. P. 134.
3. Wadsworth, B.J. Piaget's theory of cognitive and affective development: Foundations of constructivism. *Longman Publishing*. 2004. 208 p.
4. Gordon, H.S. The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery. *Journal of Political Economy*. № 62. 1954. P. 124.
5. Ostrom, E. Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions. Cambridge University Press. 1990. P. 25.

УДК 352.07

Радіонова Л.О.,

кандидат філософських наук, доцент,
доцент кафедри філософії і політології,
Харківський національний університет міського
господарства імені О.М. Бекетова
(Україна, м. Харків), sociopolis@ukr.net

УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ЗМІНА ПАРАДИГМИ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ

В статті доведено, що екстенсивний шлях у рамках нинішньої парадигми сільського господарства фактично немає можливостей задовольнити зростаючий попит, за новою аграрною парадигмою сільське господарство визнається не проблемною, а конкурентною галуззю. Доведено, що децентралізація в Україні відкриває не тільки нові можливості для органів місцевого самоврядування, але і створює умови для перегляду існуючої парадигми сільського розвитку. На основі порівняльних соціологічних досліджень в об'єднаних територіальних громадах та сільської ради у Харківській області показано, що зараз відбувається зміна політики підтримки сільських територій: від орієнтування підтримки через субсидування аграрного сектору на підтримку інтегрованого розвитку сільських територій. Соціологічні дослідження показали, що ключовою відмінністю між традиційною та новою парадигмою сільського розвитку стає зміна головного актора політики. Якщо у традиційній парадигмі – це національний Уряд, то у новій – це багаторівневе урядування, причому роль місцевих рівнів урядування постійно зростатиме, особливо спільноти сільських жителів, місцевих активістів та місцевої науки. Проте, дуже слабка впевненість населення у тому, що місцева влада зможе справитись із додатковими повноваженнями, які вона отримає в ході децентралізації. Соціологічні дослідження довели, що сільські ради за багатьма показниками програють ОТГ, потенціал останніх дуже великий. Соціологічні дослідження показали, що добровільне об'єднання територіальних громад протягом 2015–2019 років – значний позитивний результат і зміни на краще.

Ключові слова: парадигма, децентралізація влади, об'єднана територіальна громада, місцеве самоврядування, сільська рада.

Radionova L.O.,
Candidate of Philosophical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of Philosophy and Political Science,
Kharkiv National City University
farms named after O.M. Beketov
(Ukraine, Kharkiv), sociopolis@ukr.net

Local development management in conditions of decentralization of government: changing the rural development paradigm

The article proves that decentralization in Ukraine opens up not only new opportunities for local authorities, but also creates the conditions for revising the existing paradigm of rural development. The current agricultural paradigm cannot actually meet the growing demand, and the new agrarian paradigm ensures the competitive development of agriculture. Based on comparative sociological studies in the united territorial communities and communities that have not yet been included in the united territorial communities, in the Kharkiv region it has been shown that there is now a change in the policy of supporting rural areas: from orientation of support through subsidizing the agricultural sector in support of the integrated development of rural territories.

Sociological studies have shown that a key difference between the traditional and the new paradigms of rural development is the change in the main political actor. If in the traditional paradigm this is the central government, then in the new it is multi-level governance, and the role of local levels of government is constantly growing, especially the community of rural residents, local activists and local science. However, research has shown very little public confidence that local authorities will be able to cope with the additional powers that they will receive during decentralization. Sociological studies have shown that the voluntary unification of territorial communities during 2015–2019 is a significant positive result and changes for the better, because the potential of the latter is very large.

Key words: *paradigm, decentralization of power, united territorial community, local self-government, village council.*

Постановка проблеми. Термін «парадигма» відображає проблеми певного етапу розвитку суспільства або його складової, визначає тенденції та шляхи їх вирішення. Це система уявлень, характерна для визначення етапу розвитку науки, культури, суспільного життя. Зміна парадигми відбувається тоді, коли стара модель стає неспроможною давати відповіді на питання, тлумачити певні явища і процеси, не розкриває шляхів виходу із ситуації, що склалася [1].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В цілому в роботах учених можна прослідкувати кілька основних тез:

1. Згідно з концепцією югославського економіста Р. Бічаніча про поворотні пункти (точки біфуркації) в динаміці сільського господарства, кожен з чинників виробництва проходить у своєму розвитку три стадії. Зараз, на третій стадії, істотно скорочується зайнятість у сільському господарстві, пріоритетним стає збільшення доходу на одного зайнятого; здійснюється інтенсифікація землекористування, заміщення природньої родючості капіталом через механізацію, хімізацію, меліорацію; земля втрачає позиції ключового фактора, перетворюється у звичайний товар; акцент робиться на фінансові та інноваційні чинники [3, с. 37].

2. Основними напрямками третьої сільськогосподарської революції, що наближається є точне землеробство; проєктування і впровадження «вертикальних ферм»; застосування методів розширення і поліпшення якості посівних площ (нові технології зрошення і використання кріопротекторів); використання генно-модифікованих організмів [5]; застосування унікальних технологій зміни погодних умов (штучне викликання опадів та захисту від граду і туману), які вже розроблені в Україні й інших країнах [1, с. 344].

3. Нову парадигму можна вважати екологічним поглядом (глибоке екологічне усвідомлення при цьому визнає взаємозалежність усіх феноменів і той факт, що як індивіди і члени суспільства ми всі включені в циклічні процеси) [2].

4. Екологізація світової економіки є неминучою.

Мета дослідження – проаналізувати існуючі парадигми розвитку сільського господарства та їхні зміни в умовах децентралізації в Україні.

Виклад основного матеріалу. В аграрній сфері сьогодні можна спостерігати співіснування двох парадигм. У рамках нинішньої парадигми сільського господарства фактично немає можливостей задовольнити зростаючий попит. Екстенсивний шлях веде в «глухий кут» – зараз розорано 37% суші, що є понад міру. На кожну людину припадає 0,1 га посівів зернових – удвічі менше, ніж на початку 60-х рр. минулого століття. Однак традиційні методи інтенсифікації сільського господарства в глобальному масштабі себе вичерпали. Культурами з високою врожайністю вже засіяно більшість площ у світі; на більшій частині сільськогосподарських земель активно використовуються добрива, можливостей звичайної селекції стає недостатньо. У результаті подальше зростання врожайності стає дедалі складнішим. Так, з 1970 р. по 1990 р., світові врожаї зерна збільшувалися щороку на 2,2%, проте в 1990–2010 рр. зростання виявилось удвічі меншим [5]. Однак ця парадигма, що поступово послаблює свої позиції, домінувала у світі протягом кількох століть. Вона включала в себе певний набір глибоко вкорінених ідей і цінностей, серед яких слід виділити такі: погляд на життя в суспільстві як на конкурентну боротьбу за виживання; переконаність у тому, що необмежений матеріальний прогрес досягається шляхом економічного і технологічного розвитку тощо, націленість на кількісний результат (вища урожайність, зростання валового збору, вищий прибуток) і першочерговість економічної ефективності у всіх сферах.

За новою аграрною парадигмою сільське господарство визнається не проблемною, а конкурентною галуззю; ціновий диспаритет відповідає змінам продуктивності, а поведінка суміжних галузей не є монополістичною; цілі аграрної політики повинні спрямовуватися на підвищення ефективності та конкурентоспроможності сільгоспвиробництва шляхом сприяння активізації ринкових регуляторів; інструментами аграрної політики мають виступати компенсаційні виплати, що не впливають на виробничі рішення, а також програми підвищення мобільності трудових ресурсів; світовий ринок визнається ефективним механізмом, держави мусять іти шляхом скорочення імпорتنих обмежень та усунення експортних субсидій [4, с. 33].

Децентралізація в Україні відкриває не тільки нові можливості для органів місцевого самоврядування, вона створює умови для перегляду існуючої парадигми сільського розвитку. Україна завжди розглядалась, як територія великих сільськогосподарських можливостей, незважаючи на те, у складі яких імперій вона перебувала. Під кінець існування СРСР, попри досить високий рівень індустріалізації Україну називали не інакше, як «житниця Радянського Союзу». Українські селяни завжди були головним донором для міст, які розширювались особливо активно в другій половині ХХ-го сторіччя. Попри високу зайнятість у колгоспному сільськогосподарському виробництві, урбанізація у ті часи була досить швидкою, але з початку 90-тих років минулого століття вона по суті припинилась. Україна попала у затяжну економічну кризу, міста втратили значну частину традиційної економіки і їх потреби у нових робочих руках різко знизились. На селі ситуація була не кращою. Розвал колгоспів з їх неефективним, трудомістким виробництвом призвів до різкого скорочення зайнятості серед сільського населення, деградації соціальної сфери села, стрімкого падіння чисельності населення, особливо у віддалених та малих селах. Кількість сіл, де взагалі не стало жителів за останні роки уже перевищила майже за 4 сотні, хоча насправді їх значно більше, просто їх не знято з обліку.

В цій ситуації на державному рівні було зроблено немало спроб підтримати село, починаючи з дуже давнього, ще пострадянського за своєю суттю закону «Про пріоритетний розвиток села», але це нічого не дало. Причини були різні, більшість схильні вважати, що тут головна роль належить «диспаритету» цін на промислові та сільськогосподарські товари, а також слабка фінансова підтримка сільськогосподарських виробників з боку держави.

Як пояснення, що саме це є причинами, завжди приводили приклади про величезний рівень державних субсидій для сільського господарства у країнах ЄС.

Почасти це дійсно так, але і досить великі субсидії сільському господарству в країнах ЄС не привели до стабільного розвитку сільських територій, зупиненню їх знелюднення. Дослідження, проведені у країнах Європи в останні роки та бажання урядів вирішити проблему розвитку усієї своєї території, а не тільки великих міст, привели до зміни підходів до сільського розвитку.

Таблиця 1

Стара та нова парадигма сільського розвитку

	Стара політика	Нова політика
Об'єкти політики	Вирівнювання, доходи та конкурентоспроможність фермерських господарств	Конкурентоспроможність сільських територій, розвиток місцевих ініціатив, використання ресурсів, які раніше не використовувались
Ключові цілі, сектор	Агровиробництво	Різні сектори, у тому числі сільський туризм, IT, ремесла та підприємства
Головні інструменти	Субсидії	Інвестиції
Ключові актори	Національний уряд	Всі рівні урядування, місцеві актори – публічні органи, приватний бізнес, громадські організації, науковці

Чим сільські території відрізняються від міських з точки зору можливостей розвитку?

Передусім це:

- 1) значно нижча щільність/густина населення;
- 2) мала кількість підприємств та підприємців на тисячу осіб населення;
- 3) переважна орієнтація людей на зайнятість у сільськогосподарському виробництві;
- 4) недостатня мобільність сільського населення;
- 5) низький рівень інновацій, наукової діяльності;
- 6) розтягнуті комунікації;
- 7) нижчий рівень публічних послуг та сервісів потрібних людям за місцем проживання.

проживання.

Ці відмінності є вкрай важливими при управлінні сільською громадою і особливо для прийняття рішення про відкриття бізнесу, адже в умовах ринку для бізнесу важливим є отримання максимального прибутку. В сільських територіях з названими вище характеристиками, бізнесу, який потребують значної кількості зайнятих, чи який орієнтований на місцеві ринки, працювати не так комфортно та рентабельно, як у великих містах чи урбанізованих територіях з високою щільністю населення.

Тому традиційні підходи до політики сільського розвитку зводились (а подекуди і досі використовуються) по суті до субсидування аграрного виробництва, аби підняти доходи фермерів не за рахунок ринкових інструментів, а допомогою від держави. Часто така субсидія розраховувалась на один гектар угідь/ріллі для фермера. Такі підходи, в кінці кінців призвели до того, що в деяких європейських країнах, фермери чи не щороку вимагають збільшення розміру такої субсидії. Проте такі бюджетні витрати, які були припустимими в умовах економічного зростання, стали надто обтяжливими в умовах рецесії.

Субсидування на гектар ріллі з роками породило цікавий досвід використання таких субсидій не за призначенням. Так фермер, який має крім невеликої ферми, 20-50 га ріллі, ще пилораму чи готельчик, доплата від держави на гектар угідь дуже влаштувала і він

часто просто припиняв обробіток земель, а отримані кошти витрачав на іншу, не пов'язану із сільським господарством діяльність. Такі випадки ставали непоодинокими і лише підтверджували неефективність субсидування на один га ріллі для сільського розвитку.

Штучне підняття доходів фермерів за рахунок субсидії не зупинило знелюднення сільських територій, адже технології все ширше проникали у с/г виробництво і вели до природного скорочення числа зайнятих у такому виробництві, це також не поліпшувало ситуацію у соціальній сфері в таких територіях. (Дослідження у сфері ринку праці аграрного виробництва, стверджують, що зернове господарство потребує 7–8 працівників на 1000 Га ріллі, тваринництво – 100 осіб, а ягідництво 150 осіб на ті ж 1000 га угідь) [6]. Формальне збільшення доходів фермерів за рахунок субсидування не стримувало людей у сільських територіях, оскільки рівень послуг та соціального забезпечення у цих територіях залишався нижчим від того рівня, який отримували жителі міст.

Аби якось покращити публічні послуги мешканцям сільських територій від місцевих органів влади поряд із субсидуванням фермерів використовувались інструменти вирівнювання. Цей набір державної підтримки певним чином утримував сільськогосподарське виробництво і частину населення у сільських територіях, але не вирішував проблему глобально, чисельність населення у сільських територіях скорочувалась, відтак відкриття не с/г виробництв в сільських територіях ще більш ставало проблемним і коло деградації замикалось.

Проте стрімкий розвиток технологій, який з одного боку зменшує потребу у людях для певних видів виробництв, з іншого боку ці технології дозволяють людям знайти себе в інших сферах діяльності, які раніше для них були закритими.

Новітні технології, проєктні та технологічні рішення, які появились у останні роки, як у сільському господарстві, так і у інших сферах економіки дають змогу вести бізнес і в територіях із нижчою щільністю населення.

Новітні комунікаційні технології, біотехнології, нова енергетика, креативна та культурна економіка, сегментарний туризм стали новими сферами діяльності людей у сільських територіях.

Нові технології в аграрному виробництві дозволяють підняти тут продуктивність праці і досягати більшої конкурентоспроможності аграрного сектору на відкритих глобальних ринках. В нових умовах аграрний сектор потребуватиме менше субсидій, що є дуже добре для бюджету, але високопродуктивний аграрний сектор також потребуватиме менше зайнятих, що є погано для сільських територій.

Такі «ножиці» покликали до життя нові підходи стосовно підтримки розвитку сільських територій. Саме тому, зараз відбувається зміна політики підтримки: від орієнтування підтримки через субсидування аграрного сектору на підтримку інтегрованого розвитку сільських територій, що в контексті нашої методології дослідження: «виклик – відповідь». Тут дуже важлива інформованість населення про децентралізацію влади. Проте, наші дослідження показують, що цьому питанню не приділяється достатньої уваги (*рис. 1*). Соціологічне опитування проведено автором з 9 по 30 січня 2019 р. в Чкаловській ОТГ (об'єднана територіальна громада) (198 респондентів), Малоданилівській ОТГ (229 респондентів), та Смирнівській сільській раді (40 респондентів) у Харківській області. Всього опитано 467 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%. Цей метод ґрунтований на целеспрямованому формуванні структури вибіркової сукупності.

Чи знаєте Ви про ініціативи влади з приводу децентралізації влади в Україні?

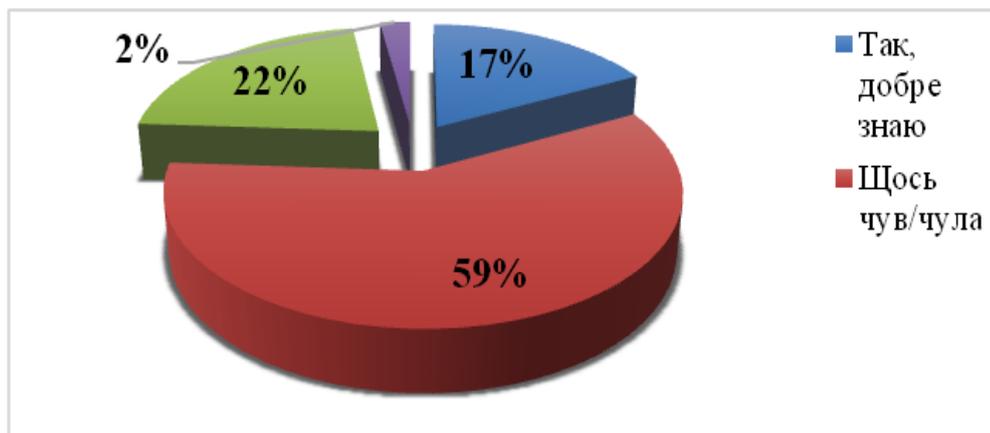


Рис. 1. Відповіді щодо інформації про децентралізацію влади

Добре знають про реформу децентралізації влади – 17,4%, щось чули – 58,6%, частка тих, хто нічого не знає про децентралізацію 21,7%.

Чи підтримуєте Ви кроки, які здійснює влада в межах децентралізації влади?

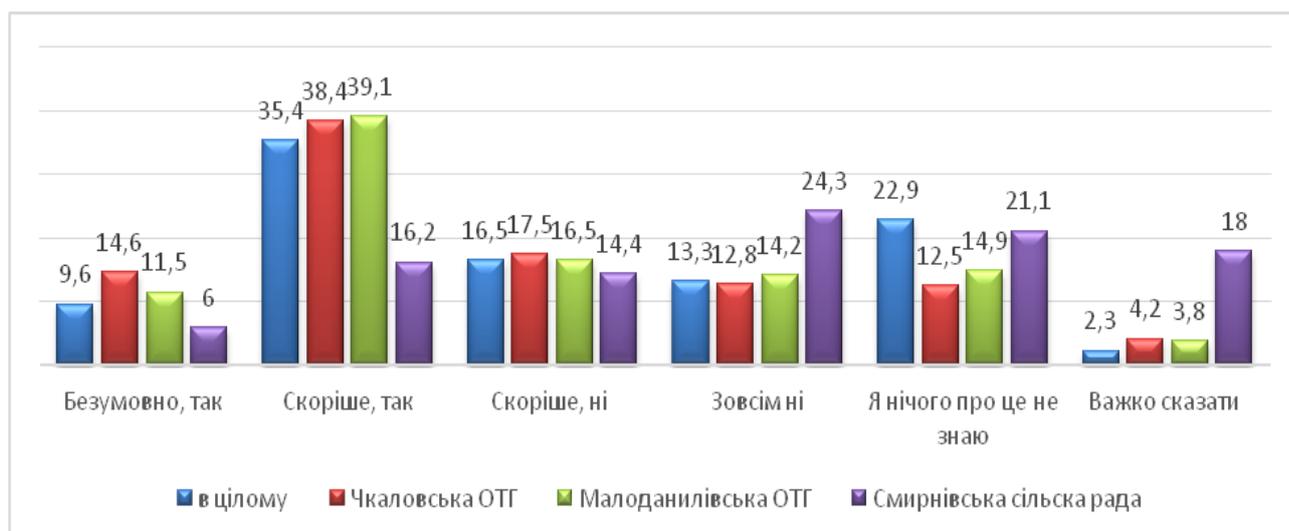


Рис. 2. Відповіді відносно підтримки кроків влади що до децентралізації

Хоча підтримка кроків влади щодо децентралізації переважає над негативним ставленням, зокрема, таку підтримку висловили 45 % опитаних, тоді як негативно до діяльності влади у цій сфері ставиться 29,8 % – тут явно бракує інформованості (рис. 2). Прихильники реформи децентралізації переважають у всіх радах, за винятком Смирнівської сільської ради (тут рівень підтримки становить лише 22,2 %, а негативне ставлення задекларували більше 38 %). Найбільшою ж підтримка політики децентралізації є в Чкалівській селищній раді. Хоча загальна інформованість населення дуже висока (рис. 1).

Що дасть децентралізація влади (тобто, переміщення багатьох функцій з центру на місця) громадянам? (позначте те, що вважаєте за потрібне)

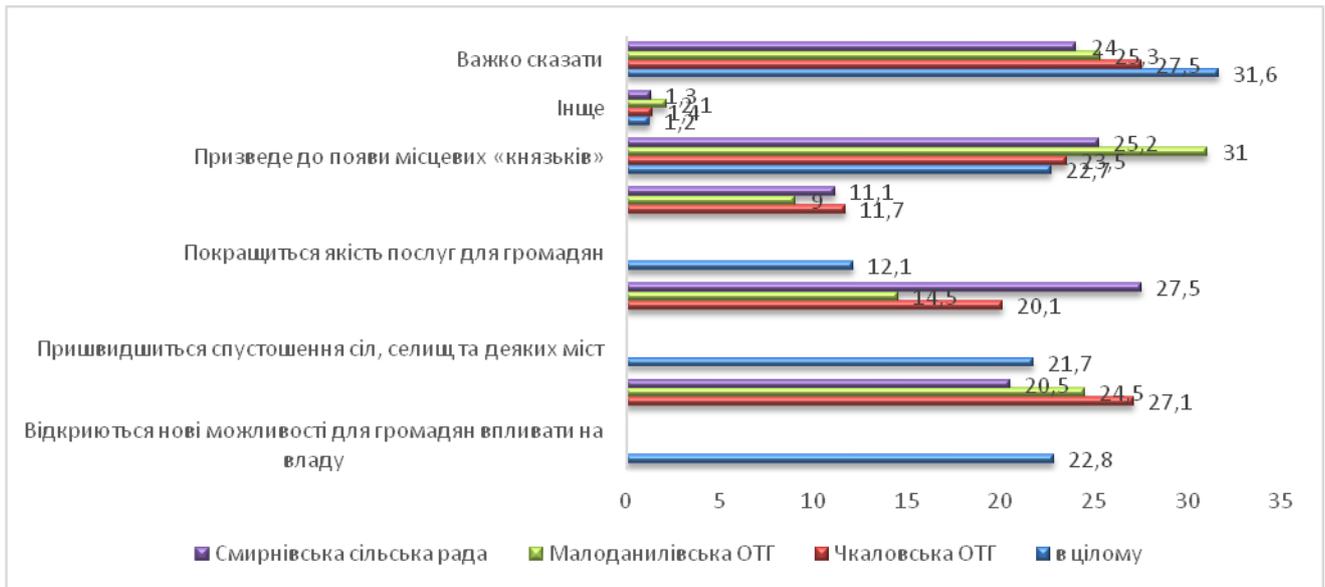


Рис. 3. Відповіді відносно того, що дасть децентралізація влади

Громадяни передбачають як позитивні, так і негативні наслідки від децентралізації (рис. 3). На думку 22,8 %, вона дасть громадянам нові можливості впливу на владу, а 12,1% вважають, що завдяки цій реформі покращиться якість послуг. Натомість 22,7% побоюються, що децентралізація призведе до появи місцевих «князьків», а 21,7% – до спустошення сіл і селищ. Найвищі побоювання щодо «місцевих князьків» виявилися в Малоданилівській селішній раді (31%), натомість найбільші можливості впливати на владу побачили жителі Чкаловської селішньої ради (27,1%). Про загрозу спустошення населених пунктів помітно частіше згадували мешканці Смирнівської сільської ради (27,5%).

З іншого боку, лише 14,4% українців повністю задоволені темпами реформи, 36,7% вважають, що вона відбувається надто повільно, а 22,2% – що вона не відбувається взагалі (рис. 4).

Як Ви вважаєте, децентралізація влади відбувається...?

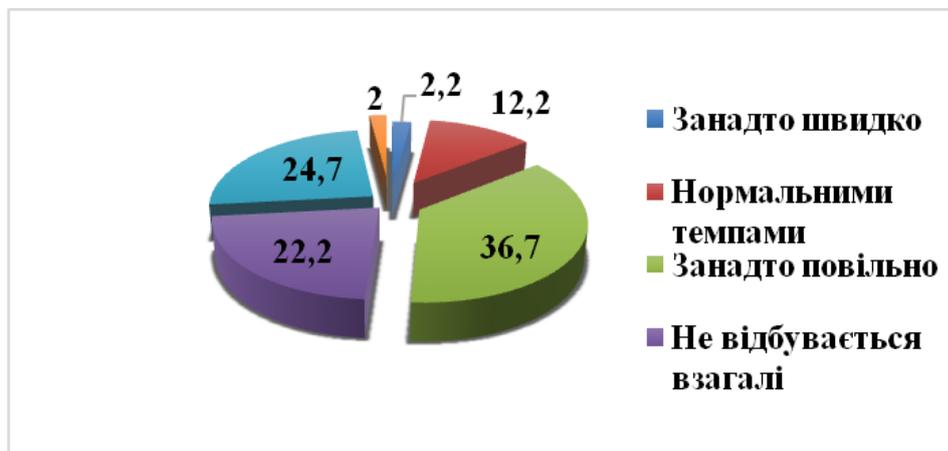


Рис. 4. Темпи децентралізації влади

Протягом 2015–2017 рр. суттєво зросли доходи місцевих бюджетів. Чи відчули Ви якісь результати використання цих коштів (покращення якості послуг, благоустрою, соціальної допомоги) порівняно з минулими роками?

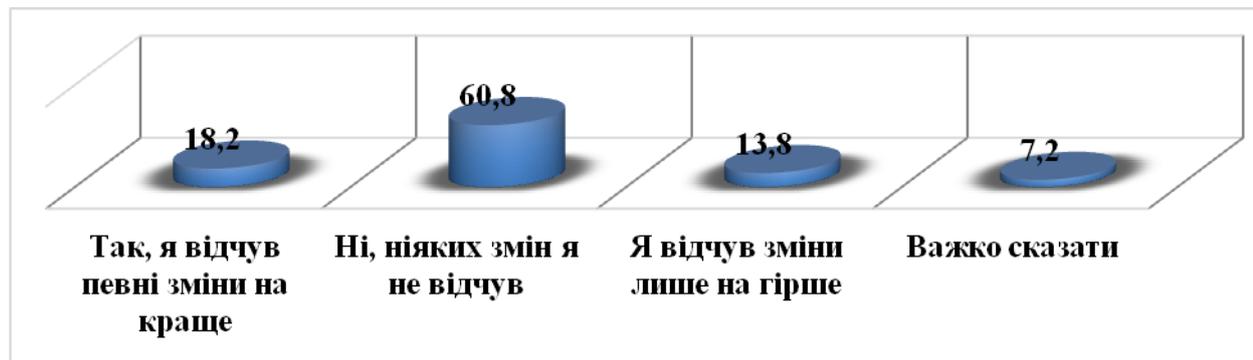


Рис. 5. Відповіді відносно до покращення якості послуг

Більшість респондентів не відчуває змін від використання додаткових коштів, які місцеві бюджети отримали протягом останніх років – таку позицію висловили 60,8%. Частка тих, хто відчув зміни на краще внаслідок збільшення місцевих бюджетів, досить невелика (18,2%), і хто побачив зміни на гірше (13,8%) (рис. 5). Серед тих, хто помітив позитивні зміни, найчастіше згадувалося покращення ситуації з якістю доріг (67%), робота транспорту (20,6%), Оплати праці бюджетників – 11,5%. Більшу частину коштів було скеровано на поліпшення дорожнього полотна, заміну вікон, дверей у дитячих садках і школах, частковий ремонт інфраструктури громади.

Ще однією ключовою відмінністю між традиційною та новою парадигмою сільського розвитку стає зміна головного актора політики. Якщо у традиційній парадигмі – це національний Уряд, то у новій – це багаторівневе урядування, причому роль місцевих рівнів урядування тепер постійно зростатиме. До формування та реалізації політики сільського розвитку у новій парадигмі долучаються тепер партнерства різних секторів – від публічного до приватного, органи місцевої влади, спільноти сільських жителів, місцеві активісти та місцева наука. Проте, дуже слабка впевненість населення у тому, що місцева влада зможе справитись із додатковими повноваженнями, які вона отримає в ході децентралізації (рис. 6).

Як ви вважаєте, місцева влада в Вашому селищі/селі спроможна справитися, якщо вона в разі децентралізації влади отримає більше повноважень і відповідальності?



Рис. 6. Відповідь щодо впевненості населення в тому, що місцева влада зможе справитись із додатковими повноваженнями

Відносно здатності місцевої влади використати додаткові повноваження, отримані в результаті децентралізації: (10,2% – «цілком впевнені» і ще 34,5% – «переважно впевнені»), значні сумніви щодо цього висловили 26,4%. Частка ж тих, хто переконаний, що місцева влада не справиться з новими повноваженнями – 12,4%) (рис. 6).

Таким чином, із впровадженням реформи з децентралізації, розширенням повноважень об'єднаних територіальних громад (ОТГ) помітно зросла потреба у відповідному кадровому забезпеченні. У зв'язку з потребою в кадрах розпочато активізацію заходів щодо кадрового забезпечення функціонування ОТГ.

Процеси децентралізації влади, змін територіального устрою, реформування місцевого самоврядування, модернізації служби в органах місцевого самоврядування ставлять нові вимоги до професійних якостей голів територіальних громад. У кожному регіоні створено обласні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів. У цих центрах новообрані сільські, селищні, міські голови ОТГ отримують можливість підвищувати свою професійну компетентність у рамках проведених семінарів за професійною програмою посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Соціологічні дослідження показали, що Смирнівська сільська рада за багатьма показниками програє ОТГ. Водночас потенціал дуже великий, вона найбільше готова брати участь у виборах до органів міського самоврядування. Реформа дала поштовх до активнішої участі в житті громади. Соціологічні дослідження показали, що добровільне об'єднання територіальних громад протягом 2015–2019 рр. – значний позитивний результат і зміни на краще. Тому сприяння максимальному подальшому процесу – одне з головних завдань для Смирнівської сільської ради.

Розвиток економіки та залучення інвестицій, отримання додаткового фінансування до місцевих бюджетів ОТГ є запорукою успішного функціонування громад. Усі громади мають починати свою роботу зі стратегії та розробки схеми планування розвитку.

Список використаних джерел

1. Майовець Є. Парадигма розвитку аграрної економіки в умовах нестабільності. *Вісник Львівського університету*. Серія економіки. 2008. Випуск 40. С. 342–345.
2. Маленькие города круче мегаполисов. URL: http://mignews.com.ua/aktualnye_novosti/2501766.html
3. Калугина З.И. Новая парадигма сельского развития. *Мир России*. 2009. Т. 18. № 2. С. 34–49.
4. Комарова І.В. Державне регулювання аграрного сектора: Необхідність та сучасні погляди на проблему. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2008. № 3. С. 30–34.
5. Пожидаев Е. ГМО – оружие революционера. URL: <http://www.rosbalt.ru/business/2012/02/29/951795.html>
6. Чим сільські території відрізняються від міських з точки зору можливостей розвитку? URL: <https://www.prostir.ua/?news=chym-silski-terytoriji-vidriznyayutsya-vid-miskyh-z-tochky-zoru-mozhlyvostej-rozvytku>

References

1. Maiovets, Ye. (2008) Paradyhma rozvytku ahrarnoi ekonomiky v umovakh nestabilnosti [Paradigm of agrarian economy development in conditions of instability]. *Visnyk Lvivskoho universytetu – Bulletin of Lviv University*, 40, 342–345.
2. Malenkye horoda kruche mehapolysov [Small towns are cooler than megacities]. *Mignews.com.ua*. Retrieved from http://mignews.com.ua/aktualnye_novosti/2501766.html
3. Kaluhyna, Z. Y. (2009) Novaia paradyhma selskoho razvytyia [A new paradigm for rural development]. *Mir Rossii – World of Russia*, t. 18, (no. 2), 34 – 49.
4. Komarova, I.V. (2008) Derzhavne rehuliuвання ahrarnoho sektora: Neobkhdnist ta suchasni pohliady na problemu [State regulation of the agricultural sector: Necessity and modern views on the problem]. *Visnyk Berdianskoho universytetu menedzhmentu i biznesu – Bulletin of Berdyansk University of management and business*. 3, 30 – 34.

5. Pozhydaev, E. HMO – oruzhye revoliutsyonera [GMO – weapon of the revolutionary]. *Rosbalt.ru*. Retrieved from <http://www.rosbalt.ru/business/2012/02/29/951795.html>

6. Chym silski terytorii vidrizniaiutsia vid miskykh z tochky zoru mozhlyvostei rozvytku? [How do rural areas differ from urban areas in terms of development opportunities?]. *Prostir.ua*. Retrieved from <https://www.prostir.ua/?news=chym-silski-terytoriji-vidriznyayutsya-vid-miskykh-z-tochky-zoru-mozhlyvostej-rozvytku>

УДК 37.025

Холодницька А.В.,

кандидат економічних наук, доцент
Національний університет «Чернігівська політехніка»
(Україна, Чернігів), allakholodnytska@ukr.net

РОЗВИТОК НАВИЧОК SOFT SKILLS У ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ТА САМОВРЯДУВАННЯ

У статті досліджено економічний зміст hard skills, soft skills, їх переваги та важливість для формування висококваліфікованого керівника органу місцевої влади та самоврядування. З'ясовані основні переваги твердих та м'яких навичок. На відміну від твердих навичок, м'які дозволяють керівнику швидше ухвалювати рішення, бути лідером, організовувати та управляти командами, великими колективами, ефективно проводити переговори, бути гарним спікером, делегувати повноваження, розподіляти пріоритети, управляти часом, розв'язувати конфлікти

Зазначено, що для успішного управління необхідно забезпечити умови для взаємовигідної співпраці освіти та громад з метою створення ефективної моделі освітніх комунікацій, що допоможе успішно проводити реформи в умовах децентралізації. Систематизовані складові затребуваних Soft Skills навичок керівника. Акцентована увага на тому, що для успішного управління важливо знайти оптимальний баланс між hard skills, soft skills. Розглянуті найважливіші на думку автора організаційні, когнітивні, життєві, комунікативні, мовні, громадські, підприємницькі, технічні та медіа навички.

Таким чином Soft Skills є збірним терміном, який посилається на безліч варіантів поведінки, що допомагають людям в особистій і командній роботі, а також дозволяють успішно соціалізуватися. Керівники, які володіють цими навичками, можуть не тільки давати кращі результати, але ще і допомагають створювати комфортну атмосферу в колективі. Для того, щоб керівник міг всебічно розвиватися та ефективно управляти йому потрібна саморефлексія і робота над собою, бажання вчитися та постійно поновлювати знання та навички виходячи з вимог, які диктує науково-технічний прогрес, час та ситуація в Україні та світі.

***Ключові слова:** м'які навички, тверді навички, тайм-менеджмент, нетворкінг, емоційний інтелект, креативність, емпатія.*

Kholodnytska A.V.,

PhD, Associate Professor
Chernihiv Polytechnic National University
(Ukraine, Chernihiv), allakholodnytska@ukr.net

Development of soft skills by local authorities and self-government officials

The article explores the economic content of hard skills, soft skills, their advantages and importance for the formation of a highly qualified leader of a local authority and self-government. The main advantages of hard and soft skills are clarified. Unlike solid skills, soft ones allow a leader to make decisions faster, be a leader, organize and manage teams, large teams, effectively negotiate, be a good speaker, delegate authority, prioritize, manage time, resolve conflicts.

It is noted that for successful management it is necessary to ensure conditions for mutually beneficial cooperation between education and communities in order to create an effective model of educational communications, and will help to successfully carry out reforms in the context of decentralization. The components of the skills demanded by Soft Skills of the leader are systematized. The

attention is focused on the fact that for a successful manager it is important to find the optimal balance between hard skills, soft skills. The most important organizational, cognitive, vital, communicative, speech, social, entrepreneurial, technical and media skills for the leader are considered. Thus, Soft Skills is a collective term that refers to many behaviors that help people in personal and teamwork, as well as allow them to socialize successfully. Leaders who have these skills can not only give better results, but also help create a comfortable atmosphere in the team. In order for a leader to be able to fully develop and effectively manage, he needs self-reflection and work on himself, the desire to learn and constantly update knowledge and skills based on the requirements dictated by scientific and technological progress, time and situation in Ukraine and the world.

Key words: hard skills, soft skills, time-management, networking, emotional intelligence, creativity, empathy.

Постановка проблеми. В сучасних умовах дослідження ролі особистісних якостей керівника у процесі управління громадою набуває особливого значення.

Традиційні підходи до управління вже відходять у минуле. Натомість формується генерація сучасних менеджерів. На перший план виходить професійні навички; дієва мотивація; емоційний інтелект; тайм-менеджмент; саморозвиток та формування універсальних компетенцій soft skills.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У зв'язку зі стрімким розвитком сучасного світу завдання підготовки професійних, компетентних, комунікабельних та здатних до постійного саморозвитку та самовдосконалення керівників знаходиться у центрі уваги науковців та практиків. Вивченню цих питань присвятили свої праці Алюшина Н.О. [1], Гура О.О., Даниленко О.А. [3], Махначова Н.М., Наход С.А., Федорова О.В. та інші, втім проблематиці формування soft skills у керівників органів місцевої влади та самоврядування приділяється недостатньо уваги.

Формулювання цілей статті. Дати теоретичне обґрунтування економічного змісту, складових та необхідності розвитку м'яких навичок у посадових осіб органів місцевої влади та самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Розвиток soft skills сприятиме ефективному формуванню управлінських навичок та злагодженій командній роботі. На жаль програми навчання ним не представлені у освітніх програмах вишів. Це навички, які так чи інакше стосуються розв'язання проблем та взаємодії між людьми. Тому необхідно забезпечити умови для співпраці освіти та громад з метою створення ефективної моделі освітніх комунікацій, що слугуватиме запорукою успіху реформ в умовах децентралізації.

Hard Skills («тверді навички») – це прямі професійні навички: діловодство, логістика, облік, програмування, метод сліпого друку, і т.п. Їх легко перевірити, можна виміряти, вони входять до переліку вимог до вакансії, містяться у посадових інструкціях, легко піддаються поділу на прості і кінцеві операції.



Рис. 1. Ознаки Hard Skills та Soft Skills
Джерело: сформовано автором на основі [10].

Навички з категорії «hard skills» у повсякденному житті прості для спостереження. Вони формуються як професійні під час спеціалізованого навчання та набутого практичного досвіду. За наявності практичних занять, людина, що оволодіє навичками категорії «hard skills», здатна довести набуте вміння до автоматизму і надалі ефективно застосовуватиме його у повсякденній практиці, слідуючи чітко встановленій послідовності дій або «за шаблоном/інструкцією».

Soft Skills передбачають різні варіанти поведінки, що допомагають людям в особистій та командній роботі, а також дозволяють успішно соціалізуватися [8]. Soft Skills допомагають досягти успіху та стати лідером незалежно від специфіки діяльності. Найбільш затребуваними серед них є вміння переконувати, знаходити підхід до людей, лідерські навички, комунікативні здібності, вміння вести переговори, робота в команді, особистісний розвиток, управління часом, ерудованість, емпатія, креативність і т.п. На рисунку 2 розглянемо основні складові hard skills та soft skills.

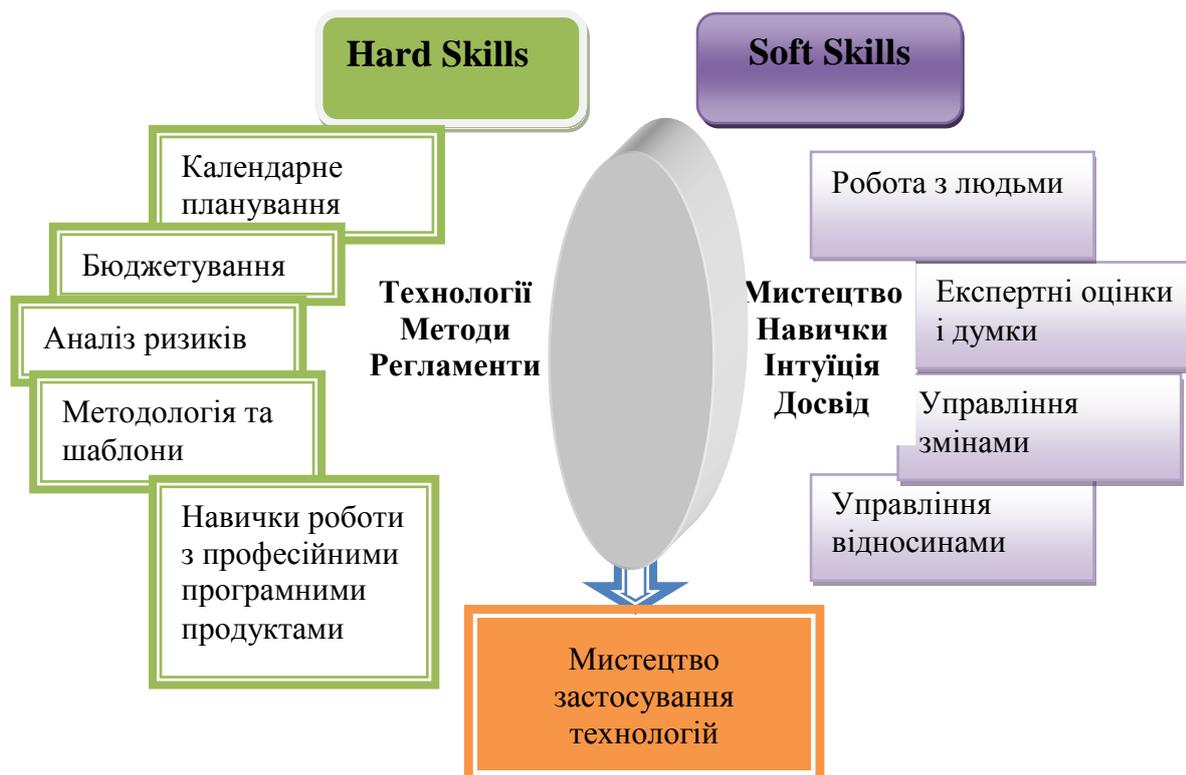


Рис. 2. Складові Hard Skills та Soft Skills
Джерело: сформовано автором за [9].

Soft Skills важливі як в роботі, так і в житті. Чим вищі кар'єрні досягнення людини, тим більшу роль відіграють соціальні навички, в той час як професійні відходять на другий план. М'які навички універсальні, їх важко одразу побачити, перевірити, оцінити, натомість вони дозволяють працівнику ухвалювати рішення, бути лідером, організовувати та управляти командами, вести переговори, бути оратором, делегувати повноваження, ефективно розподіляти ролі, управляти часом, вирішувати конфліктні ситуації тощо.

Не зважаючи на те, що на ринку праці пропонують свої послуги багато фахівців по Hard Skills, зазвичай роботодавці обирають з-поміж тих, хто володіє більшою кількістю Soft Skills. Керівники вищої ланки, мідл та лінійні менеджери, які володіють м'якими навичками, можуть не тільки давати кращі результати, а й допомагають створювати комфортну атмосферу для праці в колективі, який очолюють. Хоча частина лідерів володіють цими здібностями і застосовують їх інтуїтивно, все одно потрібно постійно працювати над тим, щоб удосконалювати існуючі навички та розвивати нові. Це обумовлює потребу у розробці спеціальних тренінгових програм і курсів, орієнтованих на освоєння Soft Skills. Встановлено, що від природи людині дійсно даються деякі такі навички, але їх питома вага не більше 15% від того максимуму, які можна розвинути завдяки регулярній практиці.

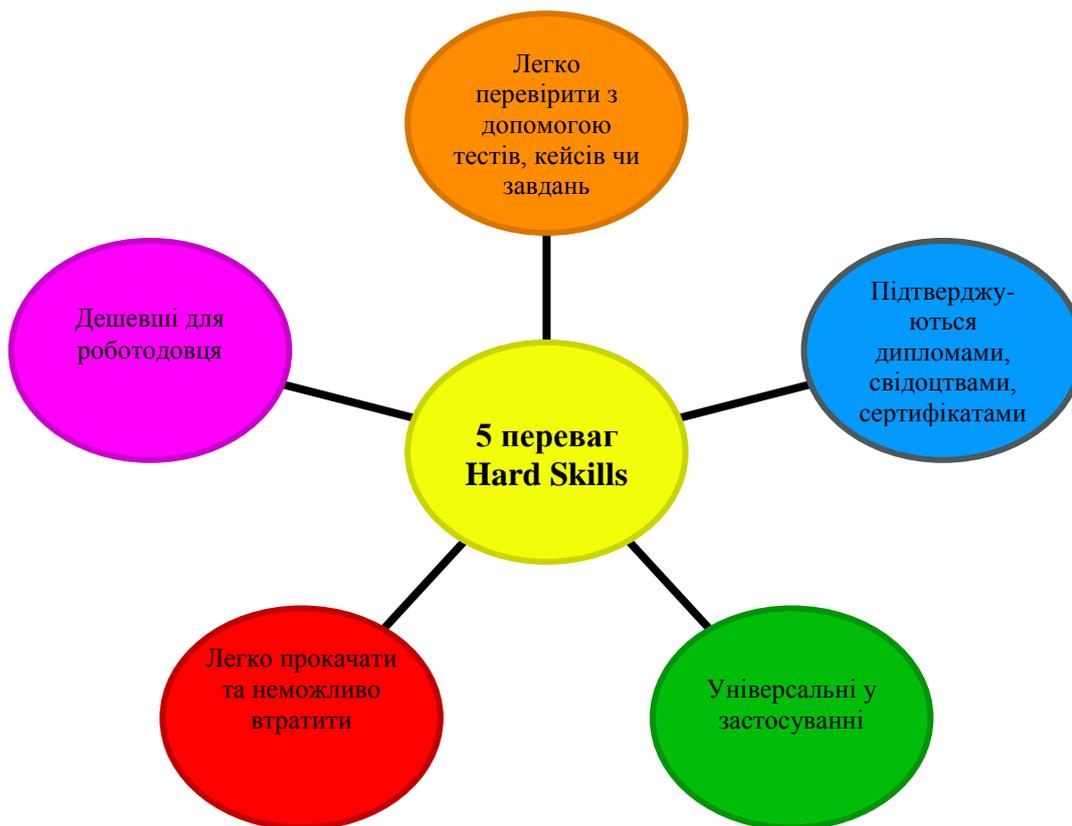


Рис. 3. Ключові переваги Hard Skills

При пошуку гарних керівників та управлінців на перший план виходять софт скілз навички. Доведено, що досягнення успішних керівників на 25% обумовлені Hard Skills та на 75% Soft Skills. Тобто, якщо ви прагнете взяти на роботу кар'єриста, лідера то потрібно оцінити м'які навички, а якщо гарного виконавця, то тверді.

Microsoft було проведено дослідження, де для ТОП-60 найбільш високооплачуваних професій найбільш затребуваними виявились ораторські та комунікативні здібності, володіння офісними програмами, вміння створювати презентації, менеджмент проектів і високий рівень самоорганізації.

За дослідженнями Forbes найголовнішими є: комунікативна компетентність, креативність, написання якісних текстів, досвід роботи у команді, базові комп'ютерні знання та здатність до «реінжинірингу» – готовність робити звичні речі в новий спосіб.

Німецька хвиля відзначає такі комунікативні та управлінські таланти: ораторське мистецтво, лідерство, вміння переконувати, управляти, робити презентації, знаходити підхід до людей і вирішувати конфліктні ситуації.

Британська платформа SkillsYouNeed виділяє персональні навички (тайм-менеджмент, саморозвиток, управління емоціями та навіть організацію харчування, догляду за тілом, спортивних тренувань, ефективного сну), інтерперсональні (комунікація, робота у команді, ведення переговорів, конфлікт-менеджмент), лідерські здібності, проведення презентацій, а також письменницьку майстерність і базові математичні знання [6].

Тому спробуємо систематизувати складові затребуваних Soft Skills навичок на рисунку 4.

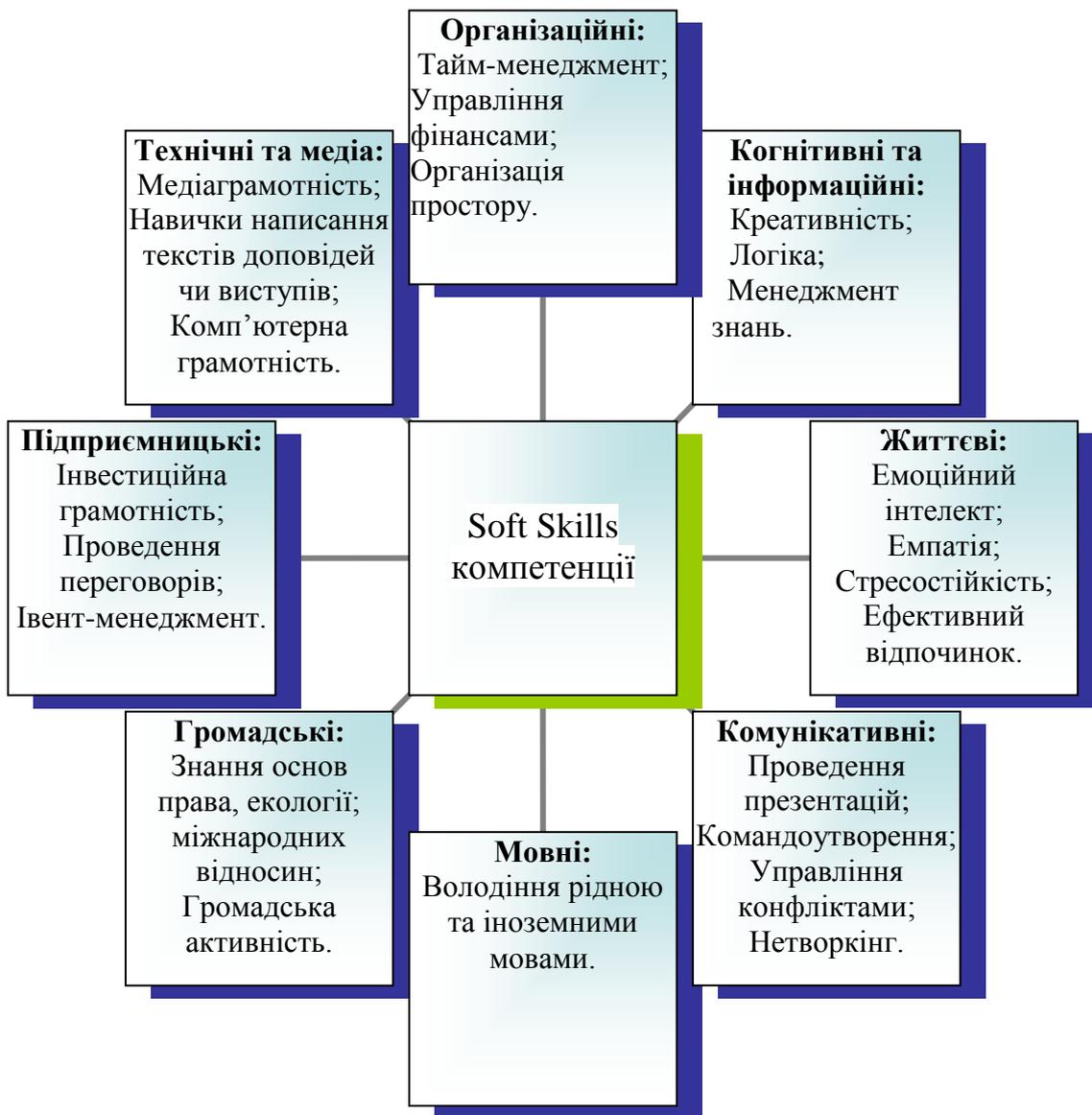


Рис. 4. Головні складові Soft Skills компетенцій
Джерело: сформовано автором на основі [10].

Далі коротко розглянемо основні складові Soft Skills навичок за визначеними вище класифікаційними ознаками.

Тайм-менеджмент є однією з найважливіших організаційних навичок – це по-суті сукупність методик якнайкращої організації часу для виконання поточних завдань. Можна виділити такі чинники організації дієвого тайм-менеджменту:

1. Наявність ясних і надихаючих стратегічних (довгострокових) цілей.
2. Якісно сформульована і доведена до кожного співробітника місія органів влади та місцевого самоврядування.
3. Пов'язаність чинника часу із системою мотивації і винагородою співробітників.
4. Ефективна система планування, пов'язана з фіксацією середньострокових і короткострокових цілей для всіх підрозділів установи.
5. Гнучке планування з використанням різних стратегій резервування часу, розстановкою пріоритетів, використанням алгоритмів відпрацювання форм-мажорів.
6. Ефективний механізм ухвалення різного типу і рівня управлінських рішень.
7. Побудова ефективної системи контролю з врахуванням часових чинників.

8. Цілеспрямоване проектування інформаційних мереж і потоків, контроль обсягу інформації та її використання [1].

Для того, щоб впровадити ефективну систему тайм-менеджменту керівник органу місцевої влади повинен:

1. Усвідомити та впорядкувати особисті цілі, гармонійно узгодити їх із загальною метою.

2. Регулярно планувати власний час, фіксувати завдання, терміни, ресурси тощо.

3. Для забезпечення ефективного планування потрібно враховувати особисті можливості, біоритми тощо.

4. Цілеспрямовано розвивати навички делегування, що дозволить використовувати інших людей як часовий ресурс,

5. Проводити самоаналіз, розвивати творчість, навчатися, відвідувати тренінги, що дозволить виконувати свою роботу ефективніше і швидше.

6. Здійснювати енергетичний самоменеджмент – оптимальне співвідношення роботи і відпочинку, вміння добре відпочивати, використання методів самомотивації.

7. Мати силу волі, витримку, самоконтроль, здатність долати перешкоди, перемагати незапланований хаос [1].

При впровадженні в дію системи тайм-менеджменту керівнику допоможуть календар, органайзер, записна книжка, стандартні додатки телефону, де можна розробити списки справ, здійснювати календарне планування, синхронізувати ці дані із програмою Microsoft Outlook, використовувати хмарові технології, спеціальні додатки та ін. Можна також записувати хвилинні голосові замітки, звичайні замітки, ставити нагадування.

Навички управління фінансами необхідні для цілеспрямованого перерозподілу бюджетних коштів між різними суб'єктами, організації діяльності по залученню та ефективному використанню фінансових ресурсів.

Раціональна організація простору сприятиме більш ефективному виконанню роботи керівником, оскільки зручне робоче місце та грамотно розміщені предмети та засоби праці сприяють підвищенню працездатності. Такі навички допоможуть сформувати міське середовище, що сприятиме особистісному розвитку і творчій самореалізації жителів громади, сприятиме їх максимальному залученню до благоустрою та збереження культурної і духовної спадщини, створенню сучасного комфортабельного простору, допоможе відійти від ролі споживача.

Когнітивні та інформаційні навички також є не менш важливими. У швидко змінюваному світі дуже важливою є креативність – здатність генерувати нові оригінальні ідеї, нестандартно вирішувати поставлені завдання. Це бачення проблем під іншим кутом зору та їх вирішення унікальним способом. Креативне мислення має конструктивний характер та є цінним в державному управлінні, місцевому самоврядуванні, бізнесі, науці, культурі, мистецтві, політиці. Креативність буде ефективною там, де не «справляються» інші стратегії, оскільки дозволяє унікально поєднати консервативне логічне мислення з законами сучасного менеджменту і польотом творчої фантазії [5].

Менеджмент знань є важливим, оскільки завдяки систематизованим сучасним знанням, які створюються, накопичуються, передаються та застосовуються в практичній діяльності можливе швидке досягнення поставлених цілей.

Важливо розвивати також життєві компетенції. Для того, щоб бути успішним керівником необхідно постійно розвивати свій емоційний інтелект, який віддзеркалює його здатність до спілкування з людьми, вміння усвідомлювати власні емоції та розуміти почуття інших людей, будувати з ними відносини на основі довіри і співпереживання [4].

Інтенсивний і напружений сучасний ритм життя збільшує кількість негативних емоцій, які, накопичуючись, формують стресові стани. Стресостійкість дозволяє уникнути стресу, шляхом перегляду свого ставлення до ситуації. Стресостійкий керівник може виконувати поставлені завдання за будь-яких умов. Йому не заважають недостатність інформації, шум, умови праці, сторонні питання, заздрість колег, сімейні проблеми. Такий керівник завжди

спокійний, самодостатній, упевнений в собі. Це лідер. З будь-якої ситуації він знаходить вихід. Плітки, інтриги, грубість, агресію, глузування він пропускає повз себе, не помічаючи.

Для розвитку стресостійкості необхідним буде: раціональне планування часу, оптимізм, вміння швидко розслабитися чи перемикається на позитив, розуміння своїх емоцій, самоконтроль і гарний настрій [7].

Комунікативні навички допомагають розвивати здатність керівника взаємодіяти з іншими людьми, адекватно інтерпретувати інформацію, що надходить, а також правильно її передавати по внутрішніх та зовнішніх каналах комунікацій, достойно презентувати досягнення, вміння вирішувати конфліктні ситуації з використанням сучасних методик, згуртовувати навколо себе людей, налагоджувати ділові контакти. Їх можна розглядати у нерозривному взаємозв'язку з мовними навичками, оскільки правильне володіння рідною та іноземними мовами, а також ораторське мистецтво є запорукою успішних переговорів та делегування.

Підприємницькі навички є не менш важливими, оскільки без них неможливо розвиватися та успішно реалізувати обрану стратегію. Вміння планувати - одна з найважливіших. Розроблений план, суттєво збільшує шанси на успіх, адже змушує на самому початку продумати, з якими проблемами, ймовірно, доведеться зіткнутися та їх вирішувати, це дозволить краще адаптуватися до змін.

Без навичок результативного ведення переговорів неможливо досягти успіху. Вміння домовлятися необхідно постійно розвивати.

Технічні та медіа навички для керівника мають велике значення, оскільки він є публічною особою, якій часто приходиться спілкуватися не лише зі своїми підлеглими, а й з жителями громади, пресою, виступати на радіо та телебаченні, давати офіційні коментарі, самостійно готувати промови та ін. Сучасні технології дають змогу працювати і взаємодіяти, долаючи географічні кордони. Тому потрібно бути готовим до спільної роботи за допомогою цифрових мереж, а також до взаємодії з різними людьми.

Висновок. Отже, у статті досліджено економічний зміст та значення понять «soft skills» та «hard skills» для сучасного керівника органу місцевої влади чи самоврядування. За результатами досліджень можна стверджувати, що Soft Skills є збірним терміном, який посилається на безліч варіантів поведінки, що допомагають людям в особистій і командній роботі, а також дозволяють успішно соціалізуватися. Soft Skills важливі як в роботі, так і в житті. Чим вище людина піднімається кар'єрними сходами, тим більшого значення набувають м'які навички, бо чим вища займана посада, тим більша кількість підлеглих і співробітників можуть проконсультувати з різних питань.

Керівники, які володіють цими навичками, можуть не тільки давати кращі результати, але ще і допомагають створювати комфортну атмосферу в колективі. Зважаючи на це, багато тренінгових програм, вебінарів, воркшопів орієнтовані на освоєння саме Soft Skills.

Для того, щоб керівник міг всебічно розвиватися та ефективно управляти йому потрібна саморефлексія і робота над собою, бажання вчитися та постійно поновлювати знання та навички виходячи з вимог, які диктує НТП, час та ситуація в Україні та світі. Допомогти розвинути ті складові, які вимагають поліпшення, може професійний тренер, вебінари, спілкування з успішними людьми, книги та статті з мистецтва управління, лідерства, семінари та практикуми, вивчення досвіду успішних громад.

Список використаних джерел

1. Алюшина Н.О. Тайм-менеджмент: Мистецтво планувати та управляти своїм часом. Київ: Національна академія державного управління при Президенті України, 2008. 119 с.
2. Встречайте по уму! 5 причин нанимать людей по hard. URL: [skillshttps://finassessment.net/blog/ocenka-soft-hard-skills-kandidatov](https://finassessment.net/blog/ocenka-soft-hard-skills-kandidatov)
3. Даниленко О.А. Використання «hard skills» та «soft skills» в управлінні персоналом на стадіях «життєвого циклу» розвитку організації. Київ: ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», 2019. С.200-203. URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2018/31249/Sz_19-59.pdf?sequence=1

4. Емоційний інтелект і можливості його розвитку. URL: <https://www.empatia.pro/emotsijnyj-intelekt-i-shlyahy-jogo-rozvy/>
5. Креативність – головна якість людини в 21 столітті. *Креативна країна*. URL: <https://creativecountry.org/aboutcreate/>
6. Навички майбутнього: які здібності будуть потрібні для роботи у 2030 році? URL: <http://careerhub.in.ua/navichki-maybutnogo-yaki-zdibnosti-bu/>
7. Стресостійкість. Як і для чого її використовувати в життєвих ситуаціях? URL: <https://ns-plus.com.ua/2018/03/14/stresostijkist-yak-i-dlya-chogo-yiyi-vykorystovuvaty-v-zhyttyevyh-sytuatsiyah/>
8. Що таке Soft Skills? В чому різниця Soft і Hard Skills? URL: <https://www.welldone.org.ua/shho-take-soft-skills-v-chomu-riznitsya-soft-i-hard-skills/>
9. Hard or soft skills: Что важнее для менеджера? URL: <http://www.ludidela.ru/articles/985985/>
10. Soft skills: універсальні навички європейського рівня. URL: <https://studway.com.ua/soft-skills/>

References

1. Aliushyna, N. O. (2008). *Taim-menedzhment: Mystetstvo planuvaty ta upravlyaty svoim chasom* [Time management: the ability to plan and manage your time]. Kyiv: Natsionalna akademiia derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy.
2. *Vstrechaite po umu! 5 prychn nanymat liudei po hard* [Meet on the mind! 5 reasons to hire people hard]. Finassessment.net. Retrieved from <https://finassessment.net/blog/ocenka-soft-hard-skills-kandidatov>.
3. Danylenko, O.A. (2019). *Vykorystannia "hard skills" ta "soft skills" v upravlinni personalom na stadiiakh "zhyttievoho tsyклу" rozvytku orhanizatsii* [The use of "hard skills" and "soft skills" in personnel management at the stages of the "life cycle" of the organization]. DVNZ "Kyivskiy natsionalnyi ekonomichnyi universytet imeni Vadyma Hetmana". Retrieved from https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2018/31249/Sz_19-59.pdf?sequence=1
4. *Emotsiyni intelekt i mozhlyvosti yoho rozvytku* [Emotional intelligence and opportunities for its development]. Empatia.pro. Retrieved from <https://www.empatia.pro/emotsijnyj-intelekt-i-shlyahy-jogo-rozvy/>
5. *Kreatyvnist – holovna yakist liudyny v 21 stolitti* [Creativity is the main quality of a person in the 21st century]. *Kreatyvna kraina*. Retrieved from <https://creativecountry.org/aboutcreate/>
6. *Navychky maibutnoho: yaki zdibnosti budut potribni dlia roboty u 2030 rotsi?* [Skills of the future: what skills will be needed to work in 2030?]. Sareerhub. Retrieved from <http://careerhub.in.ua/navichki-maybutnogo-yaki-zdibnosti-bu/>
7. *Stresostiikist. Yak i dlia choho yii vykorystovuvaty v zhyttievych situatsiakh?* [Stress resistance. How and for what to use it in life situations?]. Ns-plus.com.ua. Retrieved from <https://ns-plus.com.ua/2018/03/14/stresostijkist-yak-i-dlya-chogo-yiyi-vykorystovuvaty-v-zhyttyevyh-sytuatsiyah/>
8. *Shcho take Soft Skills? V chomu riznytsia Soft i Hard Skills?* [What is Soft Skills? What is the difference between Soft and Hard Skills?]. Welldone.org.ua. Retrieved from <https://www.welldone.org.ua/shho-take-soft-skills-v-chomu-riznitsya-soft-i-hard-skills/>
9. *Hard or soft skills: Chto vazhnee dlya menedzhera?* [What is Soft Skills? What is the difference between Soft and Hard Skills?]. Ludidela.ru. Retrieved from <http://www.ludidela.ru/articles/985985/>
10. *Soft skills: universalni navychky yevropeiskoho rivnia* [Soft skills: universal skills of the European level]. Studway.com.ua. Retrieved from <https://studway.com.ua/soft-skills/>

Чабак Л.А.,
кандидат філософських наук,
директор проєктів Сіверського
інституту регіональних досліджень,
(Україна, Чернігів), chabakluda@gmail.com

ПРОЄКТНА ДІЯЛЬНІСТЬ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ВИКЛИКИ

Стаття присвячена актуальним питанням розвитку проєктної діяльності в органах місцевого самоврядування, об'єднаних територіальних громадах, аналізу реальних практик та поточного стану справ.

В рамках дослідження проаналізовано правові основи залучення позабюджетних коштів для розвитку територіальних громад, процедуру підготовки проєктних заявок, взаємодії з організаціями-донорами та партнерами, а також виклики і можливості у сфері. Зокрема, акцентовано увагу на таких аспектах як вибір конкурсу, наявність команди та роль проєктного менеджера в підготовці органом місцевого самоврядування якісної проєктної заявки, можливості співпраці з громадськими організаціями та співробітництва об'єднаних територіальних громад у напрямі підготовки та реалізації спільних проєктів.

Здійснено аналіз наявної ситуації, динаміки та основних тенденцій щодо розвитку проєктної діяльності в органах місцевого самоврядування, порівняно досвід міст обласного значення та невеликих сільських громад. Зроблено акцент на перспективах розвитку, потенційних напрямках проєктної діяльності в об'єднаних територіальних громадах.

Ключові слова: децентралізація, проєктний менеджмент, територіальні громади, донори, проєкти.

Chabak L.A.,
candidate of philosophical sciences,
Seversky's project director Institute
of Regional Studies, (Ukraine, Chernihiv),
chabakluda@gmail.com

Project activities in local self-government bodies: key trends and challenges

The article is devoted to topical issues of development of project activity in local self-government bodies, amalgamated territorial communities, analysis of real practices and the current situation.

The study analyzed the legal basis for attracting extra-budgetary funds for the development of local communities, the procedure for preparing project applications, interaction with donor organizations and partners, as well as challenges and opportunities in the field. In particular, attention is focused on such aspects as the selection of the competition, the presence of a team and the role of the project manager in preparing a quality project application, opportunities for cooperation with NGOs and cooperation of amalgamated territorial communities in preparing and implementing of joint projects.

The analysis of the current situation, dynamics and the main trends in the development of project activities in local self-governments is carried out. The experience of cities and small rural communities is compared. Emphasis is placed on the prospects of development, potential areas of project activities in the amalgamated territorial communities.

Key words: decentralization, project management, territorial communities, donors, projects.

Постановка проблеми. Залучення додаткових коштів в діяльність органів місцевого самоврядування і, відповідно, підготовка проєктних пропозицій сьогодні є актуальною та, насамперед, необхідною діяльністю. Фактично, сучасний стан справ з фінансовими ресурсами в громадах диктує необхідність пошуку додаткових джерел.

Тобто, зростання популярності проєктної діяльності в територіальних громадах, що спостерігається протягом останніх років, пов'язано як з економічними чинниками, так і процесами децентралізації та доволі привабливими пропозиціями як міжнародних так і українських програм та інституцій, спрямованих на місцевий розвиток.

Регіонально подібні практики розвиваються нерівномірно, й, для прикладу, західні регіони України показують більшу активність у напрямі проєктного менеджменту. Тим не менш, проєктна діяльність в територіальних громадах інших частин України повільно, але все ж також набирає обертів. Органи місцевого самоврядування потроху вчаться писати проєкти, доволі несміливо, але дедалі активніше беруть участь у різноманітних конкурсах та програмах, хоча і стикаються, при цьому, з низкою викликів.

Відтак, на часі аналітичні дослідження здійснення такої діяльності, які б допомогли мінімізувати потенційні виклики та дослідити основні етапи розвитку, труднощі та кращі практики.

Як засвідчує *аналіз останніх досліджень і публікацій*, впровадження проєктної діяльності в роботу органів місцевого самоврядування викликає інтерес окремих фахівців. Однак, значна кількість робіт датована саме 2014–2016 роками та не охоплює останні тенденції та результати зростання спроможності територіальних громад.

Наприклад, І.Рудою проаналізовано питання професійної готовності органів місцевого самоврядування в Україні до впровадження проєктного менеджменту в практичну діяльність та розглянуто основні перешкоди на цьому шляху для країн з перехідною економікою [див.: 1].

Локальний аспект дослідження здійснила Н. Костіна, представивши узагальнення та систематизацію досвіду проєктної діяльності органами місцевого самоврядування Полтавської області (станом на 2016 рік) [див. 2].

Особливості застосування технологій проєктного менеджменту в галузі місцевого самоврядування та специфіку управління проєктною діяльністю для зміцнення інфраструктури території розглядали Г. Мінаєва та К. Глубоченко [див.: 3, 4].

У 2015 році І. Ричкіною проведено аналіз сутності проєктного менеджменту та висвітлення процесу еволюції територіальної громади в Україні й виявлено актуальні на той час тенденції застосування проєктного менеджменту щодо розвитку територіальних громад в умовах децентралізації [5]. Фактично, йшлося про аналіз потенційних можливостей, що відкривалися із початком реалізації реформи.

Однак, з того часу наукове опрацювання проблеми розвитку проєктної діяльності в органах місцевого самоврядування в умовах децентралізації не набуло широкого поширення. Стан аналізу проблеми все ще залишається фрагментарним і вимагає подальшого дослідження.

Фактично, на сьогодні бракує наукових розробок, аналітичного матеріалу, в якому було б проілюстровано динаміку розвитку проєктної діяльності в органах місцевого самоврядування в контексті розвитку реформи децентралізації та задоволення потреб об'єднаних територіальних громад.

Відтак, *метою статті* є аналіз основних тенденцій та викликів, з якими стикаються органи місцевого самоврядування, реалізуючи проєктну діяльність, дослідження їх на прикладі органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад Чернігівської області.

Виклад основного матеріалу. Мова про актуальність розвитку проєктного менеджменту в органах місцевого самоврядування точиться вже майже друге десятиліття, однак активність процесу стримувалася низкою факторів: невисокою спроможністю більшості ОМС, браком людських ресурсів, їх фінансового забезпечення.

Зокрема, на початку реформи децентралізації проєктною діяльністю займалися переважно органи місцевого самоврядування міст обласного значення та, інколи, великих районних центрів. Саме вони фактично першими показали успішні приклади залучення позабюджетних коштів та ефективної співпраці з проєктами та програмами міжнародної

технічної допомоги. Це пояснювалося як наявністю в містах відповідних фахівців, здатних написати якісний проєкт, ресурсними можливостями для оплати їх праці так і бажанням багатьох донорів співпрацювати з надійними партнерами, здатними також забезпечити реалізацію та, за необхідності, належне співфінансування проєктів.

Що ж до сільських територій та невеликих міст, то успішна проєктна діяльність для більшості з них була скоріше виключенням з правил.

Активізація проєктної діяльності органів місцевого самоврядування спостерігається саме з розвитком реформи та включенням у процес об'єднаних територіальних громад, які завдяки такій співпраці з міжнародними проєктами та програмами поліпшують якість послуг, що надаються на їхній території.

Сьогодні, з можливістю дослідження певних здобутків децентралізації та розвитку територіальних громад, можливим вже є і виокремлення для аналізу підготовлених та реалізованих органами місцевого самоврядування проєктних заявок, тенденцій взаємодії з організаціями-донорами та партнерами, а також викликів і можливостей у сфері.

За словами Л. Ричкіної, проєктний менеджмент у галузі місцевого самоврядування містить у собі такі складові як: процес систематизації та інтеграції наявних та необхідних для виконання муніципального проєкту знань, навичок, методів, засобів та технологій... ; проєктну команду (групу) людей, що здійснюють управління муніципальним проєктом, тобто забезпечують процеси управління ресурсами територіальної громади та інформацією, формують відповідну систему комунікацій та прийняття нагальних управлінських рішень [5, с. 85].

Систематизація та інтеграція знань, даних, пов'язаних з управлінням проєктами, призводить до знаходження найбільш оптимального шляху використання фінансових, часових, людських та інших ресурсів територіальної громади для підготовки та подальшої реалізації проєкту.

Як правило, до органів місцевого самоврядування надходить певна кількість інформації, пов'язаної з наявними можливостями та конкурсами. Однак, надзвичайно важливою є ефективна оперативна робота з подібними даними.

Необхідний також постійний моніторинг актуальних пропозицій у відкритих джерелах. Адже значна кількість донорів розміщує актуальні пропозиції на власних інтернет ресурсах або ж надсилає на такі спеціалізовані ресурси як «Гурт», «Громадський простір» тощо. Значна кількість інформації поширюється через соціальні мережі. Для органу місцевого самоврядування важливо отримувати актуальну інформацію, систематизувати її та вчасно розпочинати роботу над підготовкою проєктної заявки (враховуючи дедлайни та принципи тайм-менеджменту). Для проведення цієї роботи дуже необхідною є не лише формальна наявність окремого фахівця, відповідального за проєктну роботу в органі місцевого самоврядування, але й його ефективна координація з іншими представниками відповідної ради, виконкому, структурних підрозділів, громадських організацій.

Важливим є і вміння обрати для підготовки ту проєктну ідею, той конкурс, який відповідає стратегічним напрямкам розвитку громади, а також є реалістичним з точки зору наявних ресурсів та можливостей.

Ще один аспект систематизації – збір даних про громаду, її економічний, соціальний розвиток, потенціал та ресурси, потреби мешканців тощо. Наявність таких даних дозволяє оперативно використовувати їх підготовки проєктних заявок, зокрема, обґрунтування актуальності проєкту, формулювання цілей та завдань, спрямовувати його на вирішення конкретної, важливої для громади проблеми.

Серед викликів, з якими стикаються у цій сфері органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад – відсутність навичок систематизації подібних знань та вмінь, брак оперативних даних про свою територію, а подекуди й відсутність інституційної пам'яті про отриманий досвід (його втрата зачасту спостерігається при зміні керівництва, фахівців).

Формування проєктної команди постає однією з найбільших проблем, пов'язаних з проєктним менеджментом в органі місцевого самоврядування. Брак людських ресурсів для

підготовки проекту відзначає більшість представників місцевих рад. Як зазначалося вище, актуальність цієї проблеми спостерігається вже не перше десятиліття. Фізична наявність фахівця в громаді корелює з можливістю належної оплати його праці. Фінансові можливості, що з'явилися в об'єднаних територіальних громадах, дозволили частині з них запросити на роботу спеціалістів з проектного менеджменту і гідно конкурувати в залученні позабюджетних коштів.

Дослідники наголошують, що органи місцевого самоврядування, завдяки проектному управлінню, можуть отримати додаткові ресурси для вирішення окремих місцевих проблем [5, с. 181], фактично визначаючи це як головну мету їх проектної діяльності [3, с. 2].

Найбільш цікавим виглядає фінансовий бік питання. Адже більш привабливими для грантоотримувачів є проекти, які дозволяють залучити кошти на розвиток інфраструктури, передбачають незначне співфінансування (або ж взагалі відсутність власного внеску) тощо.

З правової точки зору гранти є власними надходженням бюджетних установ, органів влади та місцевого самоврядування. Відповідно до п. 4 ст. 13 Бюджетного кодексу гранти належать до першої підгрупи другої групи власних надходжень та можуть витратитися на організацію основної діяльності бюджетних установ [6].

Водночас необхідно брати до уваги, як підкреслює О.Козка, що гранти – це фінансові ресурси, які надаються донором реципієнту (отримувачу) на безповоротній основі та спрямовуються на реалізацію цілей, визначених грантодавцем [7].

Традиційно найбільші очікування органів місцевого самоврядування спостерігаються щодо так званих «твердих» проектів, насамперед, інвестиційних, які охоплюють будівництво, модернізацію та відновлення об'єктів, придбання обладнання та устаткування тощо, мають чітко визначений тривалий результат. Однак, значно більше пропозицій для місцевого самоврядування спостерігається щодо проектів, які передбачають «м'який» компонент, стосуються зміни свідомості, поведінки мешканців громади, тих чи інших цільових аудиторій, підвищення рівня знань, професійних компетентностей, отримання визначених навичок тощо.

Важливими викликами у роботі з підготовки проектних пропозицій є перша перемога і перша поразка. Підтриманий грантодавцем проект – стимулює команду до роботи, надихає працювати та призводить до певних очікувань вимірюваних результатів, а також визнання роботи керівництвом. Відтак, для подальшої успішної проектної діяльності в органі місцевого самоврядування важливо, аби проект був належним чином реалізований (результат відповідав очікуванням, отримані ресурси та витрати, зусилля на реалізацію (фінансові, людські, часові) були співмірними, задовольняли амбіції розробників.

Тези «пробували і не сподобалося», «реалізували, але було важко», «не вийшло, не підтримали, тому не будемо пробувати» – фактично призводять до одного й того ж результату – відсутності бажання в майбутньому займатися проектною діяльністю.

Серед найпоширеніших скарг представників органів місцевого самоврядування, які долучені до підготовки проектних пропозицій – замала кількість часу на виконання завдання, значна кількість супутніх посадових обов'язків, а то й взагалі, основна діяльність на робочому місці зовсім іншого профілю, відсутність команди – тих, хто допомагатиме в підготовці проектної пропозиції не на основі наказу, а власного бажання, відсутність знань та досвіду, низька якість володіння англійською мовою, неможливість приймати управлінські рішення, пов'язані з підготовкою проекту, відсутність активної громадськості на території, яка могла б долучитися до підготовки та взяти на себе частину проектної роботи.

Подібні проблеми зустрічалися не лише в Україні. Іноземні фахівці до стримувальних чинників щодо пристосування проектного менеджменту до діяльності органів місцевого самоврядування відносять: незрозумілу документацію; відсутність зобов'язань з управління органів місцевого самоврядування; недостатність академічної / професійної кваліфікації у працівників, пов'язаних із проектним менеджментом; недостатню узгодженість із зацікавленими департаментами; неспроможність реалізувати спеціальні

вимоги проєктного менеджменту; несумісність проєктного менеджменту з практичною роботою органів місцевого самоврядування; насторожене ставлення з боку персоналу; розрив між повсякденною практикою і задокументованими процесами; невідповідні стандарти проєктного менеджменту; недостатню підтримку центральної влади; опір органів місцевого самоврядування до змін у їх практичній роботі [8, с. 135–136].

Висновки. Сучасні тенденції свідчать про розвиток проєктного менеджменту в об'єднаних територіальних громадах. Однак, управління проєктами зачасти є ще ситуативним і відтак не достатньо ефективним. Органи місцевого самоврядування стикаються з низкою викликів, подолання більшості з яких в перспективі можливе, але потребує значних зусиль та стратегічного мислення з боку, насамперед, керівництва громад.

Однією з основних перешкод на шляху до успішної проєктної діяльності в органах місцевого самоврядування залишається брак людських ресурсів, відсутність досвідчених фахівців. Відтак, потрібна постійна практична робота, а також допомога зовнішніх експертів, здатних надати консультації, допомогти у підвищенні кваліфікації фахівців з проєктного менеджменту в громадах. Не має залишатися поза увагою і мотиваційна складова, стимулювання працівників органів місцевого самоврядування до розвитку роботи у напрямі.

Список використаних джерел

1. Руда І.В. Питання професійної готовності органів місцевого самоврядування до впровадження проєктного менеджменту в практичну діяльність. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. № 2. [Електронний ресурс]. *El-zbirn-du.at.ua*. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_2/28.pdf

2. Костіна Н. Адаптація зарубіжного досвіду проєктної діяльності в органах місцевого самоврядування Полтавської області. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Випуск 1(28). С.142 – 149.

3. Мінаєва Г.М. Управління проєктною діяльністю органів місцевого самоврядування для зміцнення інфраструктури території. *Теорія та практика державного управління*. Вип. 3 (34). 2011. С. 1–7.

4. Глубоченко К.О. Особливості застосування технологій проєктного менеджменту в галузі місцевого самоврядування. *Наукові праці. Державне управління*. 2013. Випуск 202. Том 214. С. 84-87.

5. Ричкіна Л. Тенденції та перспективи застосування проєктного менеджменту для розвитку територіальних громад. *Ефективність державного управління*. 2015. Випуск 44. С.178-184.

6. Бюджетний кодекс України: прийнятий 8 липня 2010 року № 2456-VI [Електронний ресурс]. *Zakon.rada.gov.ua*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

7. Козка О. Гранти як джерело додаткового фінансування [Електронний ресурс]. *Uteka.ua*. URL: <https://uteka.ua/ua/publication/budget-13-byudzhhet-byudzhetnyj-process-planirovanie-primenenie-kekr-54-granty-kak-istochnik-dopolnitelnogo-finansirovaniya>

8. Chalatsis Thomas, Fitsilis Panos. Adoption of Project Management Practices in Public Organizations. *iBusiness*. 2014. №6. Pp.131-142 [Електронний ресурс]. *Dx.doi.org*. URL: <http://dx.doi.org/10.4236/ib.2014.63014>

References

1. Ruda, I.V. (2015). Pytannia profesiinoi hotovnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia do vprovadzhennia proektnoho menedzhmentu v praktychnu diialnist [Professional willingness issues of local authorities to the implementation of project management into practical activities]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia – Theory and practice of public administration and local self-government*. Retrieved from http://el-zbirn-du.at.ua/2015_2/28.pdf [in Ukrainian].

2. Kostina, N. (2016). Adapattsiia zarubizhnoho dosvidu proektnoi diialnosti v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia Poltavskoi oblasti [Adaptation of foreign experience of project activity at local government bodies in Poltava region]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public administration and local government*, 1(28), 142-149. [in Ukrainian].
3. Minaieva, H.M. (2011). Upravlinnia proektnoiu diialnistiu orhaniv mistsevoho samovriaduvannia dlia zmitsnennia infrastruktury terytorii [Management of project activities of local governments to strengthen the infrastructure of the territory]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and practice of public administration*, 3 (34), 1-7. [in Ukrainian].
4. Hlubochenko, K.O. (2013). Osoblyvosti zastosuvannia tekhnolohii proektnoho menedzhmentu v haluzi mistsevoho samovriaduvannia [The features of use of the technologies of project management in the sphere of local government]. *Naukovi pratsi. Derzhavne upravlinnia – Scientific works. Public Administration*, 202, 214, 84-87. [in Ukrainian].
5. Rychkina L. (2015). Tendentsii ta perspektyvy zastosuvannia proektnoho menedzhmentu dlia rozvytku terytorialnykh hromad [Tendencies and prospects of application of project management for the development of territorial communities]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia – Efficacy public administration*, 44, 178-184. [in Ukrainian].
6. Biudzhetni kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine]. (n.d.). *Zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> [in Ukrainian].
7. Kozka O. (2018). Hranty yak dzherelo dodatkovoho finansuvannia [Grants as a source of additional funding]. *Uteka*. Retrieved from <https://uteka.ua/ua/publication/budget-13-byudzhety-byudzhetnyj-process-planirovanie-primenenie-kekr-54-granty-kak-istochnik-dopolnitelnogo-finansirovaniya> [in Ukrainian].
8. Chalatsis Thomas, Fitsilis Panos (2014). Adoption of Project Management Practices in Public Organizations. *iBusiness*, 6. 131-142. Retrieved from – <http://dx.doi.org/10.4236/ib.2014.63014> [in English].

Розділ II. Історичні та культурологічні аспекти державного управління

УДК 340.15(477.5)“18”:353

Воробей Р.Б.,

кандидат наук з державного управління, доктор філософії (PhD)
директор Державного архіву Чернігівської області
(Україна, Чернігів), super.vraisa@ukr.net

СІЛЬСЬКЕ ГРОМАДСЬКЕ УПРАВЛІННЯ ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ ХІХ СТОЛІТТЯ (НА ПРИКЛАДІ ЧЕРНІГІВСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ)

У статті проводиться аналіз системи сільського громадського управління, зокрема на окремих прикладах документів Чернігівської губернії, в другій половині ХІХ століття та визначається роль, передусім, сільської громади як нижчої адміністративно-територіальної одиниці серед органів місцевого самоуправління ХІХ століття.

Основною метою дослідження вважається вивчення системи органів місцевого самоврядування на українських землях у складі Російської імперії, а саме формування органів сільського сомоуправління на рівні громад, що є актуальним і корисним на сучасному етапі проведення процесу децентралізації в Україні. Методологічна основа і методи дослідження. Загальнотеоретичним, філософським методом дослідження є матеріалістична діалектика, в основу якої покладено вчення про матеріальну природу світу, що змінюється і розвивається. Поставлені завдання вирішувалися також з допомогою комплексу загальних взаємодоповнюючих наукових методів, серед яких: системний; історичний, який дав змогу вивчити в динаміці процеси створення та розвитку державно-владних структур місцевого рівня; порівняльний, що застосовувався для виявлення особливостей та нововведень у системі місцевих органів державної влади і управління другої половини ХІХ – початку ХХ століття.

В Україні дане питання в різні роки вивчали: І. Десятніков, В.В. Калініченко, А. Лохматова, В.Нечитайло, Ю. Присяжнюк, О. Реєнт, І. Фареній, К. Шихов та інші. Природньо, що перш за все дана проблематика знаходиться в центрі уваги фахівців-істориків. Так, зокрема, О. Реєнтом зроблено детальний аналіз функціонування сільського сходу в контексті соціального життя українського села в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. Змістовним є джерелознавчий аналіз селянознавчих студій, проведений В. Бондар. Ще одним якісним та надзвичайно змістовним джерелознавчим дослідженням діяльності сільських сходів є робота А. Лохматової. Окремі аспекти даної проблематики висвітлені в наукових розвідках В. Куликова.

Органами сільського самоврядування згідно зі ст.46 Загального положення про селян 19 лютого 1861 р. визначались сільський схід і сільський староста, а також сільські громади. В селах управління державними селянами здійснювалось сільським сходом, де обирались: сільський староста, збирач податків, наглядач сільського магазину (складу) для запасів хліба та десятицькі.

На сільських сходах відбувалися вибори сільських посадових осіб та призначення виборних на волосний схід, а також вирішувалися питання забезпечення життєдіяльності жителів громади. Сільський староста пропонував на розгляд сходу всі питання, що стосувалися сільської громади. Окрім того, сільський староста приводив у виконання приговори сходу та повідомляв, у разі необхідності, про прийняте на сході рішення волосному управлінню і місцевим установам у селянських справах. Загалом, сільська громада, як орган сільського громадського управління другої половини ХІХ століття, виконувала функції низової адміністративної одиниці, підпорядкованої державній владі.

Ключові слова: сільське громадське управління, сільська громада, староста, сільський схід.

**Rural public administration of the second half of the XIX century
(on the example of Chernigov province)**

In the article is analysed the system of rural public administration, in particular on some examples of documents of the Chernihiv province, in the second half of the XIX century and defines the role, first of all, of the rural community as the lowest administrative-territorial unit among local government bodies of the XIX century.

The main purpose of the research is to study the system of local self-government bodies in the Ukrainian lands within the Russian Empire, namely, the formation of rural self-government bodies at the community level, which is relevant and useful at the present stage of the decentralization process in Ukraine.

Methodological basis and research methods. The general theoretical, philosophical method of research is materialistic dialectics, which is based on the doctrine of the material nature of the world, which is changing and developing. The assigned tasks were also solved using a complex of general mutually complementary scientific methods, including: systemic; historical, which made it possible to study in dynamics the processes of creation and development of state-owned structures of the local level; comparative, which was used to identify features and innovations in the system of local government bodies and administration of the second half of the XIX – early XX century.

In Ukraine, this issue has been studied in different years by: I. Desyatnikov, VV Kalinichenko, A. Lokhmatova, V. Nechitaylo, Y. Prysyazhnyuk, O. Reyent, I. Fareniiy, K. Shikhov and others. Naturally, first of all this issue is in the center of attention of historians. Thus, in particular, O. Reyent made a detailed analysis of the functioning of the rural east in the context of the social life of the Ukrainian countryside in the second half of the XIX – early XX centuries. The source analysis of peasant studies conducted by V. Bondar is meaningful. Another qualitative and extremely meaningful source study of the activities of rural stairs is the work of A. Lokhmatova. Some aspects of this issue are covered in the scientific research of V. Kulikov.

Bodies of rural self-government in accordance with Article 46 of the General Provision on Peasants on February 19, 1861, determined the village gathering and the village headman, as well as rural community. In the villages the management of state peasants was carried out by a village gathering, where they elected: a village headman, a tax collector, a supervisor of a rural store (warehouse) for grain stocks and tenants.

At village gatherings elections of rural officials and the appointment of electives to the volost gatherings took place, as well as issues of ensuring the life of the inhabitants of the partnership. The village headman proposed to the assembly all the questions that concerned the village partnership. In addition, the village headman carried out the verdicts of the assembly and reported, if necessary, the decision taken at the assembly to the rural municipality administration and local institutions for rural affairs. In general, a rural partnership, as a body of rural public administration in the second half of the XIX century, performed the functions of a lower administrative unit subordinate to state power.

Key words: rural public administration, rural partnership, headman, village gathering.

Постановка проблеми. Історична реальність України містить багатий досвід різних форм самоврядування, про що свідчать численні архівні документи. Коріння самоврядування в його сучасній, радянській і дореволюційній формах іде у минуле, коли в українських землях формувалися, розвивалися й співіснували різноманітні форми місцевого самоврядування різних рівнів: міського, земського, волосного, повітового, сільського, станового. Найнижчим рівнем сільського самоврядування було сільське громадське управління, основні функції якого на прикладі окремих документів Чернігівської губернії середини XIX століття розглянемо в данній статті.

Виклад основного матеріалу. Нижчою адміністративно-територіальною одиницею і поземельною становою організацією серед органів місцевого самоуправління XIX століття була сільська громада. Проте, окрім сільських органів місцевого самоврядування існувала система сільського громадського управління, що була визначена «Общим Учреждением сельского управления сельских обывателей» [9, с. 479–493]. «Сельские обыватели либо целого селения, либо нескольких мелких, по возможности смежных, и во всяком случае ближайших между собою поселков (как-то: выселков, починков, хуторов, застенков, односелий, или отдельных дворов т т.п.), пользующихся всеми угодьями, или некоторыми из них сообща, или же имеющих другие общие хозяйственные выгоды, соединяются в сельские общества. Селения малолюдные, в коих числится не более двадцати ревизских мужеского пола душ, смотря по местным удобствам, или соединяются в одно сельское общество, или присоединяются к другим обществам, с согласия сих, последних» – так в документі визначено ознаки сільських громад, за якими вони утворювалися [9, с. 479].

Отже, межі громади як адміністративно-територіальної одиниці і осередку місцевого самоврядування визначалися абсолютно довільно, в залежності від особливостей господарської діяльності того чи іншого поміщика-кріпосника.

Реформа сільського громадського управління, а рівно і губернських і повітових установ із завідування селянськими справами почала втілюватися в життя із введенням Положення 19 лютого 1861 р., яке не лише звільняло селян, але і організувало їх станову самоврядність, створивши волосні і сільські громадські установи і поклавши в підставу їх організації виборний початок. Такими органами сільської самоврядності були волосний і сільський схід, волосні суди і правління, волосні старшини і сільські старости. Таким чином, порядок управління, що існував раніше, і в набагато менш досконалій формі, у державних селян, тепер був поширений на все селянське населення, що отримало в той же час досконалішу форму. Селяни отримали право не лише під контролем урядових установ піклуватися про задоволення своїх місцевих, пов'язаних переважно із землеробством, потреб, але і самостійно творити суд і розправу, як по цивільних, так і по кримінальних справах, у вказаних законом межах, керуючись при цьому не лише писаним законом, але і звичайним правом.

Органами сільського громадського управління згідно із «Общим Учреждением сельского управления сельских обывателей» визначалися сільський схід і сільський староста. Окрім того, громади, які вбачали за необхідне, могли мати особливих збірників податків, наглядачів хлібних магазинів, училищ і лікарень, лісових і польових сторожів, сільських писарів тощо [9, с. 479].

Сільський схід складався із селян-домогосподарів, які належали до сільської громади, а також з усіх сільських посадових осіб, призначених на посади за виборчою системою. У разі, коли селянин-домогосподар не міг бути присутнім на сході, дозволялося направляти за себе іншого члена родини; якщо з родини направити було нікого, свій голос селянин передавав комусь з членів сходу, про що необхідно було зробити запис в особливу книгу.

Сільський схід займав центральне місце у системі органів селянського самоврядування. Традиція спільного обговорення і вирішення найважливіших питань зберігалась з давності, але якщо на попередніх етапах діяльність колегіальних органів базувалася в основному на звичаєвому праві, то в ході реформ XIX ст. відбулося їх юридичне оформлення. Закон визначив структуру, порядок формування і діяльності, компетенцію сільського сходу, але вплив звичаєвих традицій на цей важливий інститут громадського життя зберігався [1, с. 7].

Керівна роль на сході відводилася старості. Проте існували питання обліку посадових осіб, а також розгляду скарг на посадових осіб: ведення цих питань доручалося волосному старшині [9, с. 481].

Сільський схід скликався старостою за мірою необхідності, як правило, у недільні чи святкові дні. Слід зауважити, що нормативно-правові акти середини XIX століття чітко регламентували перелік питань, що підлягався розгляду на сільських сходах. На наш погляд,

з метою розуміння та проведення аналізу повноважень сільських сходів, як органів сільського громадського управління, слід навести якомога повний перелік зазначених питань. Отже, на сільських сходах розглядалися наступні питання:

- вибори сільських посадових осіб та призначення виборних на волосний схід;
- вироки про видалення з товариства шкідливих та порочних його членів; тимчасове відсторонення селян від участі у сході;
- звільнення з товариства його членів та прийом нових;
- призначення опекунів та попечителів, перевірка їхньої дії;
- надання дозволів родинних розділів;
- справи, що відносилися до общинного користування;
- питання користування землею за спадком, а також такими ділянками, які залишалися не зайнятими;
- обговорення питань благоустрою, призріння та навчання грамоті;
- визначення інстанцій вирішення окремих скарг;
- призначення зборів на мирські розходи;
- розкладка казенних податей та повинностей, що покладалися на селян;
- облік обраних сільським товариством посадових осіб та призначення їм жалування чи іншої винагороди за службу;
- справи відбування селянами військової повинності;
- розкладка оброку та повинності, там, де вони відбуваються на користь поміщика за круговою порукою;
- вжиття заходів щодо стягнення недоїмок;
- призначення різного роду допомоги з запасних сільських магазинів;
- видача довіренностей на вирішення громадських справ;
- інші випадки, коли за законом вимагається згода чи дозвіл сільської громади [9, с. 481–482].

Зауважимо, що у разі порушення порядку скликання сходу чи переліку питань компетенції розгляду на сході, винні особи каралися за рішенням повітового у селянських справах присутствія, або передавалися до суду.

Вироки сходу записувалися у спеціальну “шнурову” книгу, читалися в найближчий святковий день у церкві і з цього моменту вважалися оголошеними й такими, що вступили в силу. Незадоволені вироками сходу могли принести на них скаргу протягом чотирьох тижнів. Після закінчення цього строку скарги не приймалися. Виконував вироки сходу сільський старшина. Сільське начальство складалося із сільського старшини, сільського старости, збирача податей і доглядача крамниці. Усі посадові особи обиралися на три роки.

Рішення сільських сходів визнавалися законними, коли на сході були присутні сільський староста, або особа, що його заміщає, та не менше половини всіх селян, які мали право участі в сходах. Рішення приймалися чи за загальною згодою чи більшістю голосів. Проте було виділено ряд питань, рішення за якими приймалися виключно за наявності двох третин голосів: про заміну порядку користування общинною землею; про розділ мирських земель на постійні спадкові ділянки; про перемежування мирської землі; про розпорядження мирським капіталом; про виключення порочних селян з товариства та передачу їх в розпорядження уряду та про заміну хлібних запасів грошовим капіталом [9, с. 483].

Слід зазначити, що прийняте на сході рішення про виключення порочних селян з товариства перед виконанням надавалося на розгляд до повітового у селянських справах присутствія. Приговори сільського сходу із зазначених вище питань записувалися в особливу книгу у довільній формі; приговори з інших питань записувалися тільки за вимогою сходу.

Селяни могли усунути від участі у сільському сході осіб, які, на їхню думку, не мали належних якостей для здійснення управлінських функцій (п’яниць, домогосподарів, які тимчасово втратили свою працездатність, й ін.) і, водночас, дозволяли бути присутніми на сходах особам, які хоч і не були визначені в законі, проте постійно мешкали в сільській місцевості й за родом своєї діяльності були безпосередньо пов’язані з громадою (сільські

священики, вчителі, ремісники, дрібні торговці). Безземельні члени громади могли не допускатися до вирішення питань, пов'язаних із землеволодінням та землекористуванням, однак, при обговоренні інших питань продовжували володіти правом голосу [8, с. 33].

Зауважимо, що законодавчо не передбачалося можливості скликання сходу за ініціативою представників самої сільської громади. Селяни ставилися у повну залежність від рішень посадових осіб сільського правління та місцевих представників влади, які, у свою чергу, отримували додаткові засоби впливу на учасників сходу. Але іноді селяни збирали схід за власною ініціативою, без належної вказівки старости, і хоча згідно з нормами діючого законодавства легітимність таких сходів і прийнятих ними рішень була доволі сумнівною, проте, селянською правосвідомістю вони сприймалися як легітимні.

За даними досліджень О. Мітєрова, у 1877–1878 рр. на одну сільську громаду Чернігівської губернії припадало в середньому 1,5 общини; 1 село; 90 дворів та 512 осіб населення. Фактично ж ці дані не повною мірою відображують реальну картину, тому що за даними обстеження у Суразькому, Новгород-Сіверському, Кролевецькому, Козелецькому, Борзнянському та Конотопському повітах кількість сільських громад і селянських общин збігається, що, враховуючи порядок землекористування і землеволодіння у Чернігівській губернії, є малоймовірним. Спеціальне дослідження стану справ у 1893 році нараховувало у губернії 3134 громади. На одну громаду у середньому припадало 1,6 общини; 1 село; 93 двори; 530 осіб. Слід мати на увазі, що головним недоліком розподілення селян по сільських громадах була нерівномірність чисельного складу населення громад. У губернії нараховувалося 224 сільські громади з населенням від 500 до 4000 ревізьких душ, 164 – з населенням менше 5 душ та 166 громад з кількістю душ від 5 до 1016. У 1913 р. Чернігівська губернія налічувала 3931 сільську громаду, 5761 поселення та 2794,7 тисяч населення. На одну громаду припадало 1,5 поселення та 711 осіб. Наведені дані свідчать про те, що протягом пореформеної доби відбувалося поступове укрупнення громад при зростанні на 42% їх абсолютної кількості за 1877–1913 роки [5, с. 60].

В Державному архіві Чернігівської області зберігаються документи фондів волосних правлінь деяких повітів Чернігівської губернії, які містять протоколи сходів сільських громад, де розглядалися різні питання їх життєдіяльності.

Наведемо деякі приклади. Так, 15 серпня 1854 р. Тростянецька сільська громада Шаповалівської волості Борзнянського повіту Чернігівської губернії у складі 158 домогосподарств, що складало більше двох третин громади, зібралися на схід з приводу надання згоди на продаж «ветхого» дерев'яного магазину. Було визнано, що магазин «пришел в совершенную обветшалость», тому одноголосно «приговорили» надати свою згоду на продаж магазину [2, арк. 38 зв.]. Після «приговору» у протоколі ведення засідання сходу перераховані імена усіх учасників сходу [2, арк. 38 зв. – 40].

Наприклад, інше засідання сходу цієї ж громади, яке відбулося 14 серпня 1855 р. було присвячене розгляду питання щодо виділення грошової допомоги козаку села Головеньки Олександрю Москаленку, який постраждав від пожежі, що сталася в селі Головеньки місяць тому, 14 липня. Під час пожежі у господарстві постраждали сарай і клуня, але, як зазначалося у протоколі засідання сходу, господар застрахував свої будівлі за страховою відомістю громади за № 346 на 15 рублів сріблом, тому було прийнято рішення надати грошову допомогу, але у розмірі 6 рублів сріблом [3, арк. 21 зв. – 22 зв.].

30 грудня 1855 р., наприклад, на засіданні сходу цієї ж громади розглядалося питання щодо списання на «усушку и мышей» зерна, що зберігалося в запасному магазині громади [3, арк. 71–74].

На сході жителів села Носелівки Борзенського повіту 12 жовтня 1850 р. було прийнято рішення про виділення у 1851 р. коштів на ремонт доріг, мостів і гаей у напрямі московського тракту у розмірі 71 карбованець 80 копійок сріблом, про що підписалися козаки села майже ста домогосподарств [7, арк. 2–2 зв.].

Інший протокол сходу жителів цього ж села прописував необхідність сплатити грошовий збір у розмірі 15 копійок сріблом тими домогосподарями, хто потребував забезпечення будівельним лісом, який вирубували на казенних землях [7, арк. 12–12 зв.].

Архівні документи містять приклади існування контролю держави за діяльністю громади, економічну й адміністративну залежність селян від них. Сільські сходи, як органи громадського самоврядування, чия компетенція встановлювалася і визначалася державою, часто приймали свої рішення не на основі діючих законів, а на нормах звичаєвого права, закріплених у селянській правосвідомості. Оскільки ці норми іноді суттєво відрізнялися від законодавчих актів, іноді рішення сходу вважалося неправомірним і могло бути оскаржено у відповідних державних установах. Відсутність належних фінансових ресурсів, втручання в роботу сільських сходів представників органів влади та пасивність самих селян при вирішенні „другорядних”, на їх погляд, питань, надавали значному колу повноважень декларативного характеру.

Але, слід зауважити, що незважаючи на доволі широкий перелік повноважень, практичну діяльність сільських сходів у сфері реалізації покладених на них функцій не можна визнати задовільною [6, с. 9].

Як вже зазначалося, сільське громадське управління складали сільський схід і сільський староста.

Обов'язки старости у здійсненні громадського самоуправління полягали головним чином у скликанні та розпуску сільського сходу та у дотриманні на ньому порядку. Сільський староста пропонував на розгляд сходу всі справи, що стосувалися сільської громади. Окрім того, сільський староста приводив у виконання приговори сходу та повідомляв, у разі необхідності, про прийняте на сході рішення волосному управлінню і місцевим установам у селянських справах [9, с. 485].

Одним з найважливіших завдань старости було забезпечення цілісності меж і межових знаків на землях, якими користувалися селяни чи яка знаходилася у їх власності. Староста також виконував наглядацьку функцію за виконанням селянами повинностей та за виконанням умов та договорів між селянами, а також між селянами та поміщиками. У разі вибуття селянина з сільського товариства, сільський староста видавав селянину встановленого зразка квитки чи паспорти та доповідав волосному старшині, що перешкод для звільнення даних селян нема.

Староста для громадян був ключовою особою і зв'язуючою ланкою між селянами та владою. За умов, коли діяльність громади з усіх сторін контролювалася чиновниками, староста був посередником між інтересами громади, яка його обрала, й інтересами чиновників, які його контролювали. Потрібно було володіти неабияким умінням, адже, коли староста не виконував інтереси громади, його могли скинути чи навіть вчинити розправу. З іншого боку, влада теж не церемонилася із старостами, що їх не задовольняли, й могла відправити їх у відставку чи навіть арештувати.

Існували певні критерії, яким мав відповідати староста. По-перше, ця особа повинна була мати авторитет серед переважної більшості членів громади. Найчастіше обирали осіб, які давно проживали в межах громади і вважалися найдосвідченішими в різних життєвих справах. Існував і віковий ценз. Староста не міг бути молодшим 25 років, а бажано – значно старшим, адже громада цінувала досвід людини. Старостою могла бути обрана особа, яка не була під судом і слідством, а також не була «заведомо развратного поведіння» [9, с. 489].

Хоча майнового цензу не існувало, обиралися, головним чином, господарі міцних господарств. У громаді вважалося, що особа, яка не могла добре вести своє господарство, не зможе керувати й господарством цілої громади.

Щоправда, існували непоодинокі випадки, коли обраний власник відмовлявся від обрання. Ця посада забирала багато сил, крім того, посада старости була й доволі небезпечною, адже можна було втратити не лише авторитет, а й землю та майно. Не на останньому місці був і освітній ценз, який вважався для старости обов'язковим. Насправді староста часто вмів лише розписуватися, а потрібні документи складав писар. Громада, яка в

більшості своїй була неписьменна, поблажливо ставилася до невиконання цієї вимоги. Неписьменні старости були й на руку чиновникам, які могли підсунути на підпис їм будь-який документ [4, с. 178].

Серед обов'язків старости значне місце належало догляду за порядком у лікарнях, училищах, богодільнях, якщо ці установи утрмувалися за рахунок сільської громади. Не обходили старост також обов'язки фінансових зобов'язань: вони контролювали фінанси громади та наглядали за цілісністю запасного громадського хліба та правильним його розподілом.

Сільський староста виконував усі вказівки волосного старшини у справах поліцейського відомства. Староста зобов'язувався у межах своєї громади: вживати необхідні заходи для охорони благочинства, порядку та безпеки осіб та їхнього майна від злочинних дій, а також запобігати випадків втрат врожаїв хліба, пасовищ, лісових пожеж і порубок у лісах; затримувати бродяг, військових дезертирів та передавати їх поліції; вживати відповідних заходів у випадках надзвичайних ситуацій у громаді. У разі виявлення в громаді випадку скоєння злочину, староста міг проводити попереднє розслідування та затримувати злочинця. За незначні проступки староста мав право самостійно призначати покарання – залучати на громадські роботи терміном до двох днів; призначати грошовий штраф розміром до одного карбованця або здійснювати арешт терміном до двох днів. Всі свої дії в таких випадках староста повинен був виконувати у присутності двох свідків, переважно з числа людей похилого віку.

Сільський староста був зобов'язаний безперечно виконувати усі законні вимоги повітового з селянських справ присутствія, мирового посередника, судового слідчого, місцевої поліції, а також усіх владних структур, що мали відношення до життєдіяльності громади.

У разі, коли староста не справлявся із своїми обов'язками, чи зловживав службовим положенням, звільнявся з посади виключно за постановою повітового з селянських справ присутствія чи повітового мирового з'їзду [9, с. 490–491].

Старосту обирали терміном на три роки, після чого його могли знову переобрати на посаду на наступний термін. Старосту обирали у кількості двох осіб, одна особа виконувала свої функції, а інша передбачалася для тимчасового заміщення його функцій. Обрана старостою особа законодавчо не мала права відмовитися від посади, за виключенням деяких причин: якщо за віком цій особі більше 60 років, якщо особа вже прослужила на посаді повний термін, на який обиралася, за причин поганого стану здоров'я та ще за деяких причин, що будуть визнані поважними.

На посаду обраний староста вступав одразу після обрання, але якщо по процедурі обрання протягом тижня з дня виборів не менше однією п'ятою частиною населення громади буде внесена скарга, то повітове з селянських справ присутствіє розглядало всі обставини скарги і приймало відповідне рішення, навіть про призначення нових виборів.

Законодавство передбачало також відповідальність за порушення старостами своїх повноважень та обов'язків. Так, передбачалося, що повітове у селянських справах присутствіє може зробити зауваження, винести догану, стягнути грошовий штраф у розмірі до п'яти рублів, або арештувати терміном до семи днів. Усі інші посадові особи громади могли бути покарані за порушення в роботі за рішенням старости.

Призначення грошової винагороди старостам відбувалося за рішенням сільської громади. Окрім цього, старости мали деякі привілеї, як то: на час перебування на посаді вони звільнялися від усіх натуральних повинностей, які за них приймала на себе громада. Також на час служби старости звільнялися від «телесного покарання» [9, с. 491].

Отже, сільський староста мав досить широке коло обов'язків щодо забезпечення життєдіяльності і правопорядку у ввіреній йому сільській громаді. Але в той же час він зобов'язувався беззаперечно виконувати усі законні вимоги мирового посередника, судового слідчого, земської поліції та усіх інших владних структур.

Таким чином, маючи позитивні риси демократично-колегіального характеру функціонування, органи сільського громадського самоврядування ціленаправлено використовувалися в якості нижчої ланки в адміністративно-бюрократичній структурі Російської імперії.

Список використаних джерел

1. Атоян О.М. Селянське самоврядування в українській історико-правовій реальності кінця XIX – початку XX ст. *Юридичний вісник*. 2010. №3 (16). С. 7–12.
2. Книга регистрации общественных приговоров. *Держархів Чернігівської області*. Ф.831. Оп.1. Спр.58. 136 арк.
3. Книга регистрации общественных приговоров за 1855 год. *Держархів Чернігівської області*. Ф.831. Оп. 1. Спр.64. 101 арк.
4. Кравець Т.В. Селянське самоврядування в Україні у пореформений період (60–80-ті рр. XIX ст.). *Історичні науки. Спецвипуск. Наукові праці*. Т. 96. Випуск 83. С. 176–179.
5. Мітеров О. Матеріально-фінансова база селянського самоуправління Чернігівської губернії (1861–1917 рр.). *Сіверянський літопис*. 2009. № 2–3. С. 58–67.
6. Петровська Н.В. Сільське самоврядування на землях Лівобережної України у другій половині XIX – на початку XX ст. : автореферат дисертації кандидата юридичних наук : 12.00.01. Одеса, 2009. 21 с.
7. Протоколы сходов сельских обществ и сведения о раскладке общественных сборов на исправление дорог и мостов на 1851 год. *Держархів Чернігівської області*. Ф.807. Оп. 1. Спр. 281. 19 арк.
8. Свод заключений губернских совещаний по вопросам, относящимся к пересмотру законодательства о крестьянах. Санкт-Петербург, 1897. Т. 1. 450 с.
9. Свод законов Российской империи. Т. 2. Ч. 1. Общее губернское учреждение. Розділ «Общее Учреждение сельского управления сельских обывателей». Санкт-Петербург, 1876. С. 479–493.

References

1. Atoyany O.M. (2010). Selyanske samovryaduvannya v ukrayinskiy istoryko-pravoviy realnosti kintsya XIX – pochatku XX st. [Peasant self-government in the Ukrainian historical and legal reality of the late XIX – early XX centuries]. *Yurydychnyy visnyk – Legal Bulletin*, 3 (16), 7–12.
2. Knyha rehystratsyy obshchestvennykh prihovorov [Public Sentence Registration Book]. Derzharkhiv Chernihivskoyi oblasti [State Archive of Chernigiv Oblast]. F.831. Op.1. Spr.58. 136 ark.
3. Knyha rehystratsyy obshchestvennykh pryhovorov za 1855 hod [Public Sentence Record Book for 1855]. Derzharkhiv Chernihivskoyi oblasti [State Archive of Chernigiv Oblast]. F.831. Op. 1. Spr.64. 101 ark.
4. Kravets, T.V. Selyanske samovryaduvannya v Ukrayini u poreformeniy period (60–80-ti rr. XIX st.) [Peasant self-government in Ukraine in the post-reform period (60-80s of the XIX century.)]. *Istorichni nauki. Spetsvypusk. Naukovi pratsi. – Historical sciences. Special issue. Scientific works*, t. 96, v. 83.
5. Miterov, O. (2009). Materialno-finansova baza selyanskoho samoupravlinnya Chernihivskoyi huberniyi (1861–1917 rr.) [Material and financial base of the peasant self-government of the Chernihiv province (1861–1917)]. *Siveryanskyi litopys – Severyansky chronicle*, 2-3, 58-67.
6. Petrovska, N.V. (2009). Silske samovryaduvannya na zemlyakh Livoberezhnoyi Ukrayiny u druhiy polovyni XIX – na pochatku XIX st. [Rural self-government in the lands of the Left Bank of Ukraine in the second half of the XIX – early XX centuries]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Odesa.

7. Protokoly skhodiv silskykh tovarystv i vidomosti pro rozkladku hromadskykh zboriv na vypravlennya dorih i mostiv na 1851 rik [Minutes of gatherings of rural communities and information on the layout of public fees for the repair of roads and bridges for 1851]. Derzharkhiv Chernihivskoyi oblasti [State Archive of Chernigiv Oblast]. F.807. Op. 1. Spr. 281. 19 ark.

8. Svod zaklyucheniy gubernskikh soveshchaniy po voprosam, odnosyashchimsya k peresmotru zakonodatel'stva o krest'yanakh [The set of conclusions of the provincial conferences on issues related to the revision of the legislation on peasants]. Sankt-Peterburg, 1897. T. 1.

9. Svod zakonov Rossiyskoy imperii [Code of laws of the Russian Empire]. T. 2. CH. 1. Obshchee gubernskoye uchrezhdeniye. Rozdil «Obshchee Uchrezhdeniye sel'skogo upravleniya sel'skikh obyvateley» [General provincial institution. Rozdil "General Establishment of the rural administration of rural inhabitants]. Sankt-Peterburg, 1876.

УДК 929.5(=161.2):94(477.86)”18/19”

Волошинський Б.І.

*магістр державного управління,
викладач Івано-Франківського обласного центру
перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників
органів державної влади, органів місцевого самоврядування,
державних підприємств, установ і організацій
(Україна, м. Івано-Франківськ),
bogdan.voloshynskyu@gmail.com*

ГРОМАДСЬКО-ПОЛІТИЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ АДВОКАТА ОЛЕКСИ КОССАКА В ГАЛИЧИНІ У МІЖВОЄННИЙ ПЕРІОД ТА ПЕРШІ РОКИ ДРУГОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ (1922–1942 рр.)

Метою статті є аналіз особливостей громадсько-політичної діяльності українських правників у повітових містах Східної Галичини у періоді між Першою і Другою світовими війнами на прикладі діяльності приватних адвокатів у місті Коломиї, зокрема адвоката Олексі Коссака. Для забезпечення вивчення головних аспектів досліджуваної теми використано комплекс методів. Зокрема, методи аналізу та синтезу, дедукції і порівняння. Джерелами для дослідження є публікації в українських періодичних виданнях 1920-40-х років, спогади українських правників, опубліковані у виданнях української діаспори у Сполучених Штатах Америки і Канаді, а також документи з архівів та музейних фондів. У статті аналізуються окремі аспекти фахової і громадсько-політичної діяльності адвоката, доктора права Олексі Коссака у Східній Галичині у періодах польської, радянської та німецької окупацій. Описано і проаналізовано роботу О. Коссака у керівних органах освітнього товариства «Рідна школа» і спортивного товариства «Сокіл», наглядових радах кооперативних закладів, а також його добровільну діяльність. Здійснено аналіз його політичної діяльності в Українському національно-демократичному об'єднанні (УНДО), зокрема щодо правового супроводу участі українських організацій у місцевих виборах у Галичині. Проаналізовано його можливу участь в Українській військовій організації (УВО) та роль у захисті у судах українських політичних і громадських діячів. Наукова новизна дослідження полягає у здійсненому аналізі особливостей і обставин фахової та громадсько-політичної діяльності українських адвокатів у Східній Галичині у міжвоєнному періоді. Спираючись на досліджені факти, автор приходить до висновку про важливість внеску українських правників і, зокрема, О. Коссака у справу українського національно-культурного і державного відродження.

Ключові слова: громадсько-політична діяльність, О. Коссак, правник, адвокат.

Voloshynskyi B.I.,

Master on Public Administration,
Lecturer of Ivano-Frankivsk regional centre for Training of
Workers of State Power Institutions, Institutions of Local
Government, state enterprises, institutions and organizations
(Ivano-Frankivsk), bogdan.voloshynskyi@gmail.com

The socio-political activity of Oleksa Kossak in Galicia in the interwar period and in the first years of the Second World War (1922–42)

The aim of the article is to analyze the features of socio-political activities of Ukrainian lawyers in the county towns of Eastern Galicia in the period between the First and Second World Wars on the example of private lawyers in Kolomyia, including lawyer Oleksa Kossak. A set of methods was used to ensure the study of the main aspects of the research topic. In particular, methods of analysis and synthesis, deduction and comparison. Sources for the study are publications in Ukrainian periodicals of the 1920s and 1940s, memoirs of Ukrainian lawyers published in Ukrainian diaspora publications in the United States and Canada, and documents from archives and museum collections. The article analyzes some aspects of the professional and socio-political activity of the lawyer, Doctor of Law Oleksa Kossak in Eastern Galicia during the Polish, Soviet and German occupations. The work of O. Kossak in the governing bodies of the educational society "Ridna Shkola" and the sports society "Sokil", the supervisory boards of cooperative institutions, as well as his charitable activities are described and analyzed. An analysis of his political activities in the Ukrainian National Democratic Union (UNDO), in particular regarding the legal support of the participation of Ukrainian organizations in local elections in Galicia. His possible participation in the Ukrainian Military Organization (UMO) and his role in defending Ukrainian politicians and public figures in the courts were analyzed. The scientific novelty of the study lies in the analysis of the features and circumstances of the professional and socio-political activities of Ukrainian lawyers in Eastern Galicia in the interwar period. Based on the researched facts, the author comes to the conclusion about the importance of the contribution of Ukrainian lawyers and, in particular, O. Kossak in the cause of Ukrainian national-cultural and state revival.

Key words: public and political activity, O. Kossak, lawyer, attorney.

Постановка проблеми. Кожному поколінню галицьких українців притаманною була певна роль у загальноукраїнському процесі національного відродження у XIX – XX століттях. Характеризуючи етапи еволюції національної свідомості українців галицького краю, яка проходила під виразним впливом слов'янського відродження в Австро-Угорській монархії, історики часто відзначали наявність т. зв. «попівського», «професорського», «адвокатського» і «різничинського» періодів [2, с. 3]. Якщо перші два етапи мали культурологічний і просвітницький характер, то наступні вже створили можливість практичного залучення галичан до політичних і державотворчих процесів. У зазначену періодизацію цілком органічно також вписується професійна і громадсько-політична діяльність кількох генерацій галицько-українських правників кінця XIX – першої половини XX століть.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Українські правники, як поступова і освічена фахово-соціальна верства суспільства, справді відіграли непересічну роль у становленні української політичної та економічної еліти в Галичині. Сьогодні українськими істориками та краєзнавцями вже опрацьовано і введено у науковий обіг значний біографічний матеріал про видатних українських адвокатів, які очолили суспільно-політичні процеси на переломі століть, зокрема про таких політиків як Кирило Трильовський, Кость Левицький, Євген Петрушевич, Лев Бачинський, Євген Олесницький, Андрій Чайковський. Цьому сприяло те, що вони устигли написати і навіть опублікувати у міжвоєнному періоді свої доволі докладні мемуари, які вже у роки незалежності України перевидано з добротними науковими коментарями.

Значно менше досліджень стосується їх молодших колег, які перейняли естафету громадської праці від своїх старших товаришів у міжвоєнний період у повітових містах окупованої Польщею Східної Галичини. Об'єктивні труднощі для дослідників життєвого шляху цих діячів складає значно скромніша джерельна база, оскільки доля більшості з них виявилася не просто драматичною, а й справді трагічною. Відповідно, писемних спогадів по собі вони майже не залишили, а ті з них, які урятувалися в еміграції, писали і видавали свої мемуари на чужині, як правило – у друкованих збірниках матеріалів своїх земляцтв, причому часто дуже скромними накладками.

Тому *метою* статті є аналіз особливостей громадсько-політичної діяльності українських правників у повітових містах Східної Галичини у періоді між Першою і Другою світовими війнами на прикладі діяльності приватних адвокатів у місті Коломиї, зокрема адвоката Олекси Коссака.

Виклад основного матеріалу. Доля приватного адвоката, доктора права Олекси Коссака (1887 –1942) видалася трагічною, однак він зміг долучитися до успішної реалізації багатьох суспільно значущих галицько-українських громадських, політичних й економічних проєктів та ініціатив.

Олекса Коссак народився 3 червня 1887 р. у Дрогобичі у незаможній багатодітній сім'ї рільника Миколи Коссака. Непересічні природні здібності, висока працездатність і потяг до гуманітарної науки дали змогу Олексі Коссаку, єдиному з усієї сім'ї, здобути вищу освіту. Олекса навчався у реальній школі, а за тим у Дрогобицькій державній гімназії імені Франца Йосифа I (у котрій також раніше навчався й І. Франко), яку закінчив 1905 р. Того ж року вступив на правничий факультет Львівського університету, який успішно закінчив у 1909 р.

Як правило, перед випускниками правничого факультету університету поставали дві альтернативи у виборі фахової кар'єри: вступ на державну службу (переважно – у правоохоронних органах) чи зайняття приватною практикою (як правило – адвокатською діяльністю). Державну службу, зокрема, обрали його близькі приятелі, брати дружини – Олександр і Володимир Курп'яки. Така робота створювала гарну матеріальну основу добробуту родини і стабільне місце праці, однак вимагала аполітичності і відсторонення від активної громадської діяльності.

Олекса Коссак свідомо обрав фах приватного адвоката, який був більш ризикованим, але надавав більше свободи дій і можливостей для громадської праці. Можемо припустити, що на цей вибір його надихнули й народницькі ідеї Івана Франка, розвинуті письменником у повісті «Перехресні стежки» (котра вийшла друком у 1900 р. й, відповідно, Олекса міг її читати у старші гімназійні чи університетські роки). Герой цієї повісті – адвокат Євгеній Рафалович – свою фахову і життєву місію обґрунтовував так: «Вихований, вигодуваний хлібом, працею і потом сього народу, він повинен своєю працею, своєю інтелігенцією відплатитися йому. Се перший заповіт, такий, від якого ніщо й ніяким способом не може увільнити його» [18, с.148].

Після отримання у грудні 1912 р. наукового ступеня доктора права у Львівському університеті О. Коссак розпочав підготовку до самостійної адвокатської діяльності. Адвокатську практику він проходив у 1913 р. у Снятині у канцелярії адвоката, доктора Івана Семанюка, відомого українського письменника-новеліста (літературний псевдонім Марко Черемшина). Після одруження з Оленою Курп'як він переїхав у травні 1914 р. до рідного міста Дрогобича, котре тоді переживало економічний бум, пов'язаний зі швидким розвитком нафтовидобувної і нафтопереробної промисловості, забезпечуючи широке поле праці для правників. Тут О. Коссак після завершення терміну адвокатської практики і складання іспиту планував відкрити власну приватну адвокатську канцелярію. Однак амбітні плани молодого правника зруйнувала Перша світова війна: О. Коссака, як хорунжого запасу, мобілізували у серпні 1914 р. до діючої австрійської армії. Воював він на австрійсько-російському фронті й у тому ж 1914 р. був поранений і взятий у російський полон.

У Росії О. Коссак перебув семирічну одісею у таборах військовополонених у містах Москві, Курську, Воронежі, Омську, Томську, Тарі, Мінусінську, Красноярську [10] і аж у жовтні 1921 р. повернувся до Галичини. У 1922 р. О. Коссак відновив фахову правничу діяльність на посаді конципієнта (помічника) приватного адвоката Габера у Коломиї, а у жовтні того ж року відкрив у Коломиї власну адвокатську канцелярію.

Олекса Коссак не уникнув гострополітичних перипетій буття українського інтелігента в умовах міжнаціональних протистоянь в окупованій Східній Галичині після програшу українських національно-визвольних змагань і краху ЗУНР. Він співпрацював з політичними організаціями українців – Українським національно-демократичним об'єднанням (УНДО), а також з підпільними формуваннями – Українською військовою організацією (УВО) та Організацією українських націоналістів (ОУН), надаючи правову допомогу активістам цих інституцій під час проведення парламентських і місцевих виборчих кампаній, а також захищаючи їх під час політичних процесів у судах.

Зокрема, він брав участь у проведенні на Покутті передвиборних народних зібрань і віч влітку 1927 р., які організував коломиїський повітовий виборчий комітет УНДО напередодні проведення перших післявоєнних виборів до органів місцевого самоврядування – громадських рад. Особливістю цих місцевих виборів було те, що проводилися вони відповідно до старого австрійського закону від 12 серпня 1866 р., базованого на архаїчній куріяльній виборчій системі. Отже, розуміючи конечну необхідність проведення масштабної просвітницької і роз'яснювальної роботи серед населення та налагодження консультативного супроводження виборчої кампанії, провідники УНДО широко залучали до цієї праці місцевих правників, насамперед – адвокатів. У часописі «Діло» від 10 червня 1927 р. знаходимо інформацію, що референтом (доповідачем) на такому вічі у Гвіздіці був доктор О. Коссак [3, с. 2].

Значні політичні потрясіння прокотилися галицькими теренами восени 1928 р., коли 1 листопада минала десята річниця «листопадового зриву» і проголошення Західноукраїнської Народної Республіки. Основні протистояння мали місце у Львові, де поліцією було проведено розгін учасників громадських і церковних урочистостей біля архикафедрального собору св. Юра, проведено масові арешти і обшуки в українських культурно-просвітницьких та кооперативних інституціях, а підбуреними натовпами шовіністів здійснено погроми українських книгарень, редакцій і друкарень часописів, канцелярій і господарських приміщень товариств «Просвіта», «Рідна Школа», «Сокіл», понищено заклади кооперації, розгромлено студентський гуртожиток «Академічний Дім» та ін. установи. Відгомін тих подій мав місце в усіх значніших містах краю, зокрема й у Коломиї. У ніч з 8 на 9 листопада і наступного ранку поліція провела обшуки у будинку Народного Дому, у приміщеннях товариств «Просвіта», «Рідна Школа», «Учительська Спілка», «Сокіл», у закладах кооперації «Покутський Союз», «Окружний Союз Кооператив», «Підкарпатський Союз», «Маслосоюз» і «Жіночий Базар», ремісничій і гімназійних бурсах (гуртожитках). Тоді ж обшукам було піддано й приватні помешкання суспільно активних українців, зокрема й адвокатів Олекси Коссака, Андрія Чайковського (кол. повітового комісара ЗУНР у Самбірському повіті), Івана Новодворського (кол. вояка УГА) та Івана Чернявського (кол. президента Окружного суду у Коломиї у роки ЗУНР). Як повідомив часопис «Діло», «всюди шукали за якимись відозвами та зброєю» [15, с. 3].

У міжвоєнні роки О.Коссак брав жваву участь в українському громадському житті Покутського краю. Обирався головою Коломиїського пожежно-гімнастичного товариства «Сокіл», заступником голови правління товариства «Народний Дім у Коломиї», членом правління кооперативу «Підкарпатський Союз», заступником голови надзірної (наглядової) ради кооперативного банку «Покутський Союз», підтримував діяльність місцевих громадських товариств «Просвіта», «Родина», «Сільський Господар». Був активним членом заснованого у 1923 р. Союзу Українських Адвокатів (СУА).

Зазначимо, що участь українських адвокатів у керівних органах українських громадських організацій та закладів кооперації, які постійно знаходилися під особливим

наглядом і пресингом польських окупаційних властей, була не просто бажаною, а й конче необхідною, оскільки, окрім виконання статутних завдань цих організацій, доводилося постійно вести ретельний правовий супровід і захист їх діяльності. Після невдачі визвольних змагань епохи ЗУНР українці аж ніяк не змирилися із власним упослідженим становищем в Галичині і для провадження просвітницької роботи та пропаганди незалежницьких ідей використовували усі комунікативні можливості як легальних, так і нелегальних інституцій, незалежно від профілю їх діяльності. У 1920-их роках, пам'ятаючи роль пожежно-гімнастичного товариства «Січ» у становленні національних збройних формувань – легіонів Українських Січових Стрільців – у роки Першої світової війни, українські політики націоналістичного крила велику увагу приділяли організації діяльності українського пожежно-гімнастичного товариства «Сокіл» і молодіжної скаутської організації «Пласт». Отже, згадані організації потрапили під пильне око польських силових структур і таємних служб.

Світло на ці обставини проливають збережені у фондах Державного архіву Івано-Франківської області документи підрозділів польської державної поліції у Станіславівському воєводстві. Зокрема, у звіті №574/пр./29 від 7 січня 1929 р. коломийський повітовий староста доктор Скваржинський інформував воєводу про зібрані агентами відомості щодо діяльності осередків УВО у Коломийському повіті, стверджуючи, що керівником повітової організації УВО є Олекса Коссак, який є головою товариства «Сокіл» і через це товариство поширює на території міста і повіту діяльність УВО [1, с. 192–193]. У суворо таємній інформації №32/2/пр./29 від 20 лютого 1929 р. староста подає відомості, що О. Коссак, керуючи «Соколом», надає сприяння УВО, зокрема здійснює збір коштів на організаційні цілі [1, с. 214–215]. У наступних рапортах з цих питань теж часто фігурує ім'я О. Коссака. Наприклад, перелічуючи підозрюваних у причетності до УВО українців, на доказ їх неблагонадійності наводяться аргументи про тісні стосунки з адвокатом О. Коссаком [1, с. 273–274]. У суворо таємному звіті №пр.:177/29 від 11 червня 1929 р. староста інформував воєводу про намагання УВО використати літні вакації для проведення акції пропаганди незалежницьких ідей у середовищі сільської молоді із залученням агітаторів із середовища шкільної та академічної молоді, яка проводить свої канікули здебільшого на селі. У цьому звіті знаходимо також таку інформацію: «У зв'язку з цим голова місцевого «Сокола» адвокат Коссак залучає молодь до тієї праці, особливо – активніших членів і симпатиків УВО. Справа та мала бути предметом нарад між доктором Коссаком та іншими членами «Сокола» в перші дні червня цього року (...) Акція має й іншу мету, а саме: закладання товариств «Сокола» у гмінах. По проведенню тієї пропагандивної акції доктор Коссак відновив намагання взяти у влади дозволи на створення «Соколів» по селах. Оскільки ця акція проводилася членами УВО, то організовані «Соколи» були б, безперечно, осередками організації» [1, с. 278]. (Зазначені джерела цитуються в українському перекладі за книгою М. Андрусика «Залізо у вогні»).

Як захисник обвинувачених доктор Олекса Коссак неодноразово брав участь у політичних судових процесах 1930-х років. Так, 20 лютого 1931 р. О. Коссак разом з колегами-адвокатами А. Чайковським, К. Трильовським і В. Муровичем у міському суді у Коломиї відстоювали невинність групи з кільканадцяти осіб, яких влада звинуватила у наданні матеріальної підтримки політичним в'язням, котрі відбували покарання у коломийській тюрмі по вул. Романовського (тепер вул. М. Павлика). За результатами розгляду у суді цієї кримінальної справи усі особи були визнані невинними і звільнені від покарання [6, с. 5].

У 1930 р. польський уряд заборонив діяльність у Галичині громадської організації «Пласт». Пластуни, які продовжували статутну діяльність забороненої організації в умовах підпілля, переслідувалися поліцією. 26 лютого 1931 р. перед судом у Коломиї постала група з 16 колишніх пластунів і пластунок, які звинувачувалися у приналежності до підпільного «Пласту». Захищали обвинувачених коломийські адвокати О. Коссак, Я. Шипайло, І. Турянський та І. Новодворський. Усіх обвинувачених було виправдано [8, с. 5].

Адміністрація Станиславівського воєводства з метою промоції польського туризму у Карпатах організувала проведення протягом 15–18 червня 1933 р. «Свята Гуцульщини» у гірських повітах. Українські ж інституції зустріли зазначену ініціативу неприхильно, а ОУН у своїх листівках-відозвах закликала українську громадськість до бойкоту цієї імпрези. Ці листівки ОУН розповсюджувала насамперед у гуцульських селах і містечках, а їх розповсюджувачів переслідувала поліція. 14 червня 1933 р. за наклеюванням такої листівки на орієнтаційну таблицю навпроти староства у Косові був затриманий і заарештований студент Державної школи будови машин і електротехніки у Познані Юрій Никорак, а в наступні дні у цій справі проведено арешти кількох його товаришів. По закінченні досудового слідства у вересні того ж року кримінальна справа за звинуваченням у державній зраді Ю. Никорака, Д. Мартинюка, М. Кошук і О. Максим'юк розглядалася в Окружному суді у Коломиї. Захищали обвинувачених адвокати О. Коссак, І. Новодворський, І. Турянський, А. Кузьмич і Р. Думін. 20 вересня 1933 р. Ю. Никорака засудили на один рік ув'язнення, а трьох його товаришів було виправдано [7, с. 6].

Ще однією поважною справою життя О. Коссака був захист прав української мови та українського шкільництва у Галичині. Після запровадження у Польщі закону про державну мову від 31 липня 1924 р. українську мову в Східній Галичині влада намагалася обмежити майже виключно до внутрішнього вжитку. Значно ускладнювалися процедури відкриття і провадження державних шкіл, ліцеїв і гімназій з українською мовою викладання предметів. Так само постійно утруднювалися умови заснування і діяльності приватних українських шкіл. Після окупації Галичини справою українського шкільництва продовжувало опікуватися засноване ще при австрійській владі у 1881 р. Українське Педагогічне Товариство, яке у 1926 р. змінило свою назву на «Рідна Школа». До керівних органів цих громадських організацій обиралися представники свідомої української інтелігенції, у т.ч. й Олекса та Олена Коссаки. Зокрема, Олекса Коссак у 1925 р. був головою коломийського осередку («кружка») Українського Педагогічного Товариства [14, с. 4], пізніше при Управі Окружного Союзу Кружків «Рідної Школи» в Коломиї багаторічно виконував обов'язки радника з правових питань, а навесні 1939 р. очолив контрольну комісію [5, с. 9]. Тривалий час головою зазначеного Окружного Союзу був його колега, теж адвокат доктор Ярослав Шипайло, який пізніше у своїх мемуарах згадував, що у питаннях правового супроводу і захисту діяльності українських шкіл «нам дуже помічний був наш правний дорадник, д-р Олекса Коссак, що так само безкорисно вів усі наші справи в судах. А було їх немало!» [19, с. 274].

На позиціях оборони прав української мови в Галичині послідовно стояла також Українська греко-католицька церква, зокрема й щодо її використання у церковних актах цивільного стану. Наприкінці 1920-х років місцеві органи виконавчої влади на підставі закону про державну мову від 31 липня 1924 р. почали вимагати від греко-католицьких парохіяльних урядів ведення кореспонденції з властями і надання витягів з метрикальних книг виключно польською мовою. За непослух з цього питання священникам погрожували кримінальним переслідуванням. Отже, до захисту переслідуваних долучилися й українські адвокати, свій внесок теж зробив О. Коссак. У часописі СУА «Життя і право» (число 4 за 1929 р.) він опублікував власне дослідження «Уваги до закона про державну мову з 31.7.1924. Нро. 73. поз. 724», у якому здійснив огляд чинних нормативно-правових актів з питань мови (включно з новим польським законодавством і ще не скасованими актами австрійських часів), проаналізував дії повітових властей і переконливо довів, що священників за їхні вчинки карати не можна [12, с. 49]. А 12 серпня 1930 р. в Окружному суді у Коломиї відбулося завершальне судове слухання у справі проти 21 греко-католицького священника (у т.ч. й пароха Коломиї о. Олександра Русина) за відмову ними від вживання польської мови у стосунках з державною адміністрацією. Обвинувачених безкорисно захищали коломийські адвокати О. Коссак та І. Чернявський, які домоглися виправдання усіх посталих перед судом священників [13, с. 5].

О. Коссака був високоосвіченою людиною: володів сімома іноземними мовами – німецькою, польською, російською, єврейською (їдиш), англійською, французькою та італійською. Мав велику книгозбірню, передплачував майже усю тогочасну галицько-українську періодику, замовляв фахові юридичні видання з Варшави, Відня, Лондона. Займався науковою діяльністю, опублікував дві статті з проблем цивільного права в українському правничому часописі «Життя і право» [11, с.8]. Цікавився теорією і практикою місцевого самоврядування (у збереженому фрагменті його правничої бібліотеки міститься досить багато видань на цю тему). Був добрим фахівцем у царині земельного права і часто допомагав покутським селянам відстоювати права на їхні ґрунти.

У міжвоєнний період у місті Коломиї та на Покутті О. Коссака був знаною і впливовою фігурою, меценатом багатьох українських інституцій. Підтримував своєю участю і коштами діяльність добродійних, спортивних і культурно-просвітницьких товариств, брав участь у багатьох патріотичних акціях галицьких українців, підтримував діяльність закладів освіти, музеїв, театру і музичних колективів. У списках добродійців, що публікувалися у галицьких часописах двадцятих-тридцятих років минулого століття, часто знаходимо ім'я адвоката О. Коссака з Коломиї, який зокрема складав пожертви на: Товариство «Рідна Школа», Товариство «Просвіта», Українську Робітничу Дитячу оселю ім. Івана Франка в Нагуєвичах, Пластовий Дім у Львові, будівництво церкви сестер Василянок у Львові, розбудову Національного Музею у Львові, допомогу українським інвалідам, удовам і сиротам по вояках Української Галицької Армії. Імена Олекси і Олени Коссаків часто зустрічаються у списках різноманітних організаційних комітетів. Діяльною була, зокрема, їх участь в організації відзначення у Коломиї 40-літнього ювілею літературної праці Ольги Кобилянської у січні 1928 р. [16, с. 1]. Долучився також О. Коссака до створення відкритого у Коломиї у грудні 1934 р. Народного Музею імені о. Йосафата Кобринського (тепер Національний музей народного мистецтва Гуцульщини та Покуття імені Й. Кобринського), передавши до його фондів цінні експонати з власних колекцій [9, поз. 22–25, 420, 1387–1389, 1393, 1489].

Після початку у вересні 1939 р. Другої світової війни та приєднання Західної України до складу Радянського Союзу О. Коссака був позбавлений можливості працювати юристом. У червні 1941 р. війна прийшла до Коломиї, де після втечі радянської адміністрації у місті кілька днів панувало беззладдя, а тому представники української інтелігенції, насамперед – юристи, у т.ч. й О. Коссака, зайнялися формуванням тимчасових органів з управління містом. Однак незабаром німецькі війська, що вступили у місто, припинили діяльність цих громадських утворень.

Під час німецької окупації галицькі українці робили спроби відновити діяльність довоєнних громадських об'єднань та утворити громадські територіальні організації для надання можливої гуманітарної допомоги місцевому населенню в умовах окупації. Так у вересні 1941 р. був створений Український Краєвий Комітет у Львові, а на теренах сформованого окупантами адміністративно-територіального утворення під назвою Дистрикт Галичина була створена мережа т. зв. українських окружних і повітових допомогівих комітетів, підпорядкованих львівському центру. Однак гітлерівські окупанти з підозрінням поставилися до цієї ініціативи і не довіряли діячам зазначених комітетів, як зрештою й інших українських легальних громадських інституцій на окупованих територіях.

Про утворення Українського Окружного Комітету в Коломиї та його особовий склад повідомив вісник Коломийської округи «Воля Покуття» від 16 листопада 1941 р. [17, с. 4]. Головою зазначеного комітету став парох Коломиї о. Олександр Русин, а Олекса Коссака увійшов до його складу як референт опіки над молоддю. Очевидно, цю сферу діяльності йому було запропоновано з огляду на багатолітній досвід громадської праці у керівних органах товариств «Сокіл» і «Рідна Школа» у міжвоєнний період. Проте цим напрямком роботи О. Коссака займався менше трьох місяців.

Узимку 1942 р. коломийські активісти підпільної молодіжної організації ОУН гостро потребували коштів на організаційні цілі і вирішили залучити їх через пожертви населення під час Різдв'яної коляди. Оскільки усі громадські акції перебували під пильним оком

гестапо, то, щоб мати легітимний захист, підпільники попросили О. Коссака від імені Округового Комітету завірити підписом і печаткою підписний аркуш на збір коштів на добровільні цілі, що він і зробив. Оскільки за молодими підпільниками вже вівся нагляд, то їх невдовзі було затримано поліцією з посвідченими О. Коссаком документами. У лютому того ж року у зв'язку з цими подіями містом прокотилася хвиля арештів громадян. 10 лютого 1942 р. О. Коссака був заарештований гестапо у справі підпільної молодіжної організації ОУН, допитаний комендантом гестапо Вайсманом і ув'язнений близько десяти місяців у тюрмах Коломиї і Чорткова [4, с. 467].

Восени 1942 р. гестапо запланувало залякувальну акцію для галицьких українців як помсту за спробу проголошення відновлення української державності у Львові 30 червня 1941 р. та як відплату за убивство високопоставленого гестапівського офіцера по вулиці Генінга у Львові, здійснене підпільниками ОУН. Для цього у чортківську тюрму протягом жовтня – листопада 1942 р. було доставлено для екзекуції кілька груп українців, ув'язнених перед тим у тюрмах Коломиї, Дрогобича, Тернополя та інших галицьких міст [20, с. 82]. У числі коломийської групи з 15 в'язнів сюди ж було привезено Олексу Коссака. 27 листопада 1942 р. О. Коссака у числі 56 українських в'язнів чортківської тюрми був розстріляний окупантами на полі між Чортковом і селом Ягільницею на Тернопіллі.

Висновки. Трагічне завершення життєвого шляху доктора О. Коссака, на жаль, було у 1930–40-х роках двадцятого століття типовою долею представників української національно свідомої інтелігенції, масштаби фізичного винищення якої сталінським і гітлерівським режимами стали справді безпрецедентними. Розстріли, катування, ув'язнення, заслання і депортації, позбавлення майна і можливості фахової та творчої праці інтелігентів-патріотів в умовах цих двох багатьох в чому дуже подібних між собою тоталітарних режимів на довгі десятиліття позбавили українське суспільство потужної національно свідомої еліти, наявність якої є необхідною передумовою повноцінного буття кожної нації. Збереження ж національної пам'яті про полеглих патріотів та належне пошанування їх заслуг у справі здобуття Україною державної незалежності завжди буде необхідною передумовою виховання їх нової генерації, а приклади успішної реалізації у вкрай несприятливих історичних обставинах українських суспільно-політичних та економічних проєктів мають надихати до творчої праці українців у XXI столітті.

Список використаних джерел

1. Андрусак М. Залізо у вогні. Коломия: Вік, 2014. 400 с.
2. Андрухів І., Арсенич П. «Адвокатська доба» національного відродження. *Українські правники у національному відродженні Галичини: 1848–1939 рр.* Івано-Франківськ: Обласна асоціація молодих істориків, 1996. С. 3–24.
3. Вічевий рух: Коломийщина. *Діло.* Львів, 1927. Ч.127. 10 червня. С. 2.
4. Гаєцький А. Горе переможеним! *Коломия й Коломийщина.* Філадельфія, 1988. С. 461–468.
5. Дописи. Коломия. *Діло.* Львів, 1939. Ч. 115. 23 травня. С. 9.
6. З судової салі. *Діло.* Львів, 1931. Ч. 57. 14 березня. С. 5.
7. З судової салі. За «Свенто Гуцульщизни». *Діло.* Львів, 1933. Ч. 254. 28 вересня. С. 6.
8. З судової салі. Розправа проти пластунів у Коломиї. *Діло.* Львів, 1931. Ч. 52. 8 березня. С. 5.
9. Книги надходжень №1, №2 за 1926 – 1939 роки. Фондово-облікова документація Національного музею народного мистецтва Гуцульщини та Покуття імені Й. Кобринського.
10. Коссака О. Автобіографія, написана у 1940 р. : рукопис. [Зберігається в архіві автора статті].
11. Коссака О. Спори про емеритури автономічних службовиків належать до компетенції судів. *Життя і право.* Львів, 1930. Ч. 3. С. 8.
12. Коссака О. Уваги до закону про державну мову з 31.7.1924. Нро. 73. поз. 724. *Життя і право.* Львів, 1929. Ч.4. С. 45–49.

13. Новинки. [Про суд над священиками]. *Діло*. Львів, 1930. Ч.184. 21 серпня. С. 5.
14. Оповідки. *Діло*. Львів, 1925. Ч. 197. 15 вересня. С. 4.
15. Після львівських подій. Ревізії і арештування в Коломиї. *Діло*. Львів, 1928. Ч. 253. 13 листопада. С. 3.
16. Свято Ольги Кобилянської. *Жіноча Доля*. Коломия, 1928. Ч. 3. 1 лютого. С. 1–5.
17. Склад і завдання Українського Окружного Комітету в Коломиї. *Воля Покуття*. Коломия, 1941. Ч. 27. 16 листопада. С. 4.
18. Франко І. Перехресні стежки. Харків: Ранок, 2009. 336 с.
19. Шипайло Я. Праця для «Рідної Школи». *Над Прутом у лузі...* Торонто, 1961. С. 272–279.
20. Яшан В. Під брунатним чоботом. Німецька окупація Станиславівщини в Другій світовій війні, 1941–1944. Торонто, 1989. 284 с.

References

1. Andrusiak, M. (2014). *Zalizo u vohni* [Iron on fire]. Kolomyia: Vik.
2. Andrukhiv I., Arsenych P. (1996). «Advokatska doba» natsionalnoho vidrozhennia ["Advocacy era" of the national revival]. *Ukrainski pravnyky u natsionalnomu vidrozhenni Halychyny: 1848–1939 rr. – Ukrainian lawyers in the national revival of Galicia: 1848–1939*. Ivano-Frankivsk: Oblasna asotsiatsiia molodykh istorykiv, 3–24.
3. Vichevyi rukh: Kolomyishchyna [Viche movement: Kolomyia region] (1927, June 10). *Dilo – Work*, 127, 2.
4. Haietskyi, A. (1988). Hore peremozhenym! [Woe to the vanquished!]. *Kolomyia i Kolomyishchyna – Kolomyia and Kolomyia region*. Filadelfia, pp. 461–468.
5. Dopysy. Kolomyia [Posts. Kolomyia] (1939, May 23). *Dilo – Work*, 115, 9.
6. Z sudovoi Sali [From the courtroom] (1931, March 14). *Dilo – Work*, 57, 5.
7. Z sudovoi Sali. Za «Sviento Hutsulshchyzny» [From the courtroom. For «Sviento Hutsulshchyzny»] (1933, September 28). *Dilo – Work*, 254, 6.
8. Z sudovoi Sali. Rozprava proty plastuniv u Kolomyi [From the courtroom. Massacre against the PLAST in Kolomyia] (1931, March 8). *Dilo – Work*, 52, 5.
9. Knyhy nadkhodzhen №1, №2 za 1926 – 1939 roky. Fondovo-oblikova dokumentatsiia Natsionalnoho muzeiu narodnoho mystetstva Hutsulshchyny ta Pokuttia imeni Y. Kobrynskoho [Books of receipts №1, №2 for 1926 – 1939. Stock-accounting documentation of the J. Kobrynsky National Museum of Folk Art of Hutsul Region and Pokuttia].
10. Kossak, O. Avtobiohrafiiia [Autobiography] (1940). Stored in the archive of the article author.
11. Kossak, O. (1930). Spory pro emerytury avtonomnykh sluzhbovtsiv nalezhat do kompetentsii sudiv [Disputes over the emeritus of autonomous officials fall within the jurisdiction of the courts]. *Zhyttia i pravo – Life and law*, 3, 8.
12. Kossak, O. (1929). Uvahy do zakona pro derzhavnu movu z 31.7.1924. nro 73. pos. 724 [Attention to the law on the state language from 31.7.1924. Nro. 73. pos. 724]. *Zhyttia i pravo – Life and law*, 4, 45–49.
13. Novynky. Pro sud nad sviashchennykamy [Novelty. About the trial of priests] (1930, August 21). *Dilo – Work*, 184, 5.
14. Opovistky [Story] (1925, September 15). *Dilo – Work*, 197, 4.
15. Pislia lvivskykh podii. Revizii i areshuvannia v Kolomyi [After the Lviv events. Audits and arrests in Kolomyia] (1928, November 13). *Dilo – Work*, 253, 3.
16. Holiday of Olha Kobylyanska [Sviato Olhy Kobylianskoi] (1928, February 1). *Zhinocha dolia – Women's destiny*, 3, 1–5.
17. Sklad i zavdannia Ukrainskoho Okruzhnoho Komitetu v Kolomyi [Composition and tasks of the Ukrainian District Committee in Kolomyia] (1941, November 16). *Volia Pokuttia – Will of Pokuttia*, 27, 4.
18. Franko, I. (2009). *Perekhresni stezhky* [Cross paths]. Kharkiv: Ranok.

19. Shypailo, Ya. (1961). Pratsia dlia «Ridnoi Shkoly». Nad Prutom u luzi... [Work for the "Native School". Above the Prut in the meadow...]. Toronto. p. 272–279.

20. Yashan, V. (1989). Pid brunatnym chobotom. Nimetska okupatsiia Stanislavivshchyny v Druhii svitovii viini, 1941–1944 [Under a brown boot. German occupation of Stanislaviv region in the Second World War, 1941-1944]. Toronto.

УДК 94(474.5)

Кондратьєв І.В.,

доктор історичних наук,
доцент, Національний університет
«Чернігівський колегіум» імені Т.Г. Шевченка,
(Україна, Чернігів), kondratch@online.ua

ОСТЕРСЬКЕ СТАРОСТВО НАПРИКІНЦІ XVI – НА ПОЧАТКУ XVII СТ.

Опісля підписання Люблінської унії територія Київського воєводства, а разом з нею і Остерське староство, відійшли до Речі Посполитої. У 1569 року Остер, разом із іншими містами Київського воєводства, присягнув королю. З цього періоду кількість населення на Остерщині стрімко зростає, бурхливо розвивається осадництво. Завдяки переселенцям зростає й населення Остра, де окрім старого міста утворюється нове (зараз це сучасне м.Остер). Новозбудований замок знаходився на березі р.Десна. У 1571 р. в Остерському замку був поставлений гарнізон із 150 дрібних шляхтичів. У першій половині XVII ст. проводилися роботи з реконструкції фортифікаційних споруд центра староства – Остерського замку, постійного догляду потребували бапти. Постійні будівництва та ремонти вимагали чималих коштів. У 1626 р. остерський староста Єреміан Залеський скаржився, що немає грошей утримувати замок внаслідок невеликих прибутків із староства. Люблінська унія принесла зміни в колонізаційні процеси на території староства. Насамперед, вона дала можливість частині дрібного боярства отримати повноправний шляхетський статус. На території Остерського староства сиділи боярські роди Жукінських, Головицьких Домбровських, Шкод, Толкачів, Рубанків, Курцевичів, Серед, Баранських (Барановських) та ін. Остерському боярству надавали як індивідуальні, так і колективні пожалування. Право осаджувати поселення надавалося і прийшлій шляхті, інколи давні боярські села купувалися, а інколи й захоплювалися. Стараннями остерського старости Михайла Ратомського були осаджені такі значні населені пункти регіону як Бобровиця та Носівка. Королівські люстрації Остерського староства першої половини XVII ст. дають можливість простежити зміни у наявній структурі землеволодіння. Великими землевласниками на Остерщині традиційно були київські монастирі.

Ключові слова: Остерське староство, Київське воєводство, замок, земельні володіння, шляхта.

Kondratiev I. V.,

Doctor of History,
Professor, T.H. Shevchenko National University
"Chernihiv Colehium",
(Ukraine, Chernihiv), kondratch@online.ua

Oster starostwo at the end of XVI – at the beginning of XVII century

After the signing of the Union of Lublin, the territory of the Kiev Voivodeship and Oster starostwo went to the Polish–Lithuanian Commonwealth. In 1569 Oster, together with other cities of the Kiev voivodeship, swore allegiance to the king. Since this period, the population of the Oster region is growing rapidly, the number of osadniks is increasing. Thanks to the settlers, the population of Oster is growing, where in addition to the old city, a new one is being formed (now it is the modern Oster city). The newly built castle was located on the banks of the Desna River. In

1571 a garrison of 150 small nobles was stationed in Oster Castle. In the first half of the seventeenth century fortifications of Oster Starostwo center (Oster Castle) was reconstructed, the tower needed constant care. Constant construction and repairs required considerable funds. In 1626, the Oster starosta Jeremian Zaleski complained that there was no money to keep the castle due to small profits from Starostwo. The Lublin Union brought changes in the colonization process in the Starostwo territory. First of all, it enabled part of the petty nobility to obtain full noble status. On the territory of the Oster Starostwo sat the boyar families of Zhukinsky, Golovitsky, Dombrovsky, Skoda, Tolkach, Rubanky, Kurtsevichy, Sereda, Baransky (Baranovsky) etc. The Oster nobility received both individual and collective awards. The right to besiege the settlement was given to the new gentry, sometimes ancient boyar villages were bought, and sometimes captured. Through the efforts of the Oster starosta Mykhailo Ratomsky, such large settlements of the region as Bobrovytsia and Nosivka were besieged. Royal lustrations of Oster Starostwo in the first half of XVII century provide an opportunity to track changes in the existing land tenure structure. Kyiv monasteries have traditionally been large landowners in the Oster region.

Key words: Oster starostwo, Kyiv voivodeship, castle, land holdings, gentry.

Постановка питання. Після підписання 1569 р. Люблінської унії територія Київського воєводства, а разом з нею і Остерське староство, відійшли до Речі Посполитої. Для новоприєднаної території Корони зберігалось застосування Литовського Статуту 1566 р. та уживання староукраїнської мови в діловодстві. Українська шляхта отримала шанс зрівнятися у правах із шляхтою польською. Люблінський сейм 1569 р. звільнив шляхту від лагодження укріплень та мостів, а з Статуту 1566 р. викреслили обов'язок про земську оборону, бо той суперечив шляхетським вольностям [12, с. 32]. Іншим наслідком Унії стало активне польське освоєння регіону, свою колонізацію розгорнули як польські магнати так і дрібніша польська шляхта. Хоча перед остерськими боярами й з'явилася нагода отримати повноту шляхетських прав, у своїй більшості це їм не вдалося, що стало однією з причин масової втрати маєтностей. Ще М. Александрович зазначав: «можливо Остерським боярам було-би надане шляхетство, якщо б вони потурбувались про це, як це зробили (бояри) Овруцькі, але вони, у перший час ймовірно не зрозуміли значення шляхетського права, а згодом час було втрачено» [1, с. 18, 20; 4, с. 39].

Мета нашого дослідження полягає в тому, щоб простежити процеси колонізації території Остерського староства та зміни в структурі землеволодіння наприкінці XVI – на початку XVII ст.

Виклад основного матеріалу. У 1569 р. Остер, разом із іншими містами Київського воєводства, присягнув королю, 1570 р. королівський люстратор Ян Бистриковський, який досліджував київські акти, зазначав, що в них наявні реєстр присяги обивателів Київської землі [11, с. 425–426]. На жаль, але цей документ наразі нам не відомий.

З цього періоду кількість населення на Остерщині стрімко зростає, бурхливо розвивається осадництво. Цікаво, що основна маса переселенців рушила не з Польщі, а з Волині. Не припинявся, а продовжувався, хоча і меншою мірою, рух переселенців з Білорусії [8, с. 14]. Наприклад, утікачі з Ржищева оселялися в Ялмунці (с.Євмінка), а із Загалля та Остроглядичів (Остроглядів) – в самому Острі. З кінця XVI ст. збільшується кількість сіл і хуторів у Остерському старостві [1, с. 23; 4, с. 42]. Завдяки переселенцям зростає й населення Остра, де окрім старого міста утворюється нове (зараз це сучасне м. Остер). Нове місто виросло навколо новозбудованого замку, взамін старого замку О.Гаштольда, який не відповідав нагальним потребам – знаходився далеко від Десни, та не міг завадити московським людям плавати по річці й грабувати прибережні села. Тому Сигізмунд II Август й наказав побудувати замок над самою Десною. Будівництво завершилося у 1571 р. [1, с. 23–24].

Новозбудований замок з півночі перекивався р. Десна, зі сходу – озером Деснище (вочевидь це було старе русло чи затока), з півдня Остер захищався річкою Попівка, що витікала з озера, плинула через місто і впадала в Десну за містом. Новий замок мав втричі

більшу площу ніж старий. З боку Десни була побудована міцна стіна, з усіх інших боків – частокіл. Замок мав чотири вежі без брам та дві вежі (башти) з брамами – річкову та міську [12, с. 161].

У новому замку в міщан було право вибрати собі городню (чотирьохстінній зруб, на якому розміщувався оборонний майданчик із заборолом та дахом, інколи городні заповнювали землею, інколи використовували як склади), опісля чого вони були зобов'язані тримати її у належному стані. Наявність городні дозволяла залучати міщанина до ремонту та утримання замку. Цікаво, що якщо міщани відмовлялися від них, королівські ревізори розподіляли ці городні примусово [12, с. 19, 25–26].

У 1571 р. в новозбудованому Остерському замку був поставлений гарнізон із 150 дрібних шляхтичів. Остерське боярство мало захищати замок та битися з ворогом під командою старости чи підстарости, а також було зобов'язане розвозити листи, але не далі Дівиці, Києва і Чернігова. Кожний з остерських бояр був зобов'язаний мати коня, самопал, 150 куль та 3 фунти пороху. На боярах і міщанах лежав обов'язок ремонтувати остерський замок. Міщани, окрім цього, ще платили чинш, возили дрова до замку, ремонтували мости, гаті, замкові млини, під час нападу ворога мали захищати місто. Цікаво що остерські міщани так само мали бути озброєні самопалом, 150 кулями та 3 фунтами пороху. Поза замком міщани військової служби не відбували [1, с. 24; 4, с. 43].

У 1616 р. в Острі було 184 міщанських дими, що сплачують різні чинші, а також овес й сіно. Димів боярських було 90, бояри відбували службу замкову та воєнну, а також платили подимне по 2 гроші з диму та 21 злотий й 5 грошей на порох. Усі кошти зібрані з боярства йшли на утримання вогнепальної зброї. Також у місті було 40 козацьких дворів, козаки повинностей не сплачували [1, с. 29].

У першій половині XVII ст. проводилися роботи з реконструкції фортифікаційних споруд центра старства – Остерського замку. Насамперед, догляду потребували башти. На початку 20-х рр. XVII ст. замок мав як і раніше майже квадратну форму, але дещо меншу площу – 80 на 80 сажнів. З трьох сторін фортифікації склалися з валу та подвійного частоколу. А от з четвертого боку річка Десна зруйнувала половину валу та завалила одну башту. У додачу й сам острог був не дуже справний, місцями похилений у обидві боки. Навколо замку існував рів, міст через який вів до брами. Надбрамна башта була повністю реконструйована та стала триповерховою. Усі три поверхи були пристосовані для використання вогнепальної зброї. Інша брама, що контролювала бік від річки Попівка, залишилася двоповерховою та була реконструйована досить недбало. На поверхах були «стрільніці» («окієнка») для стрільниці в усі сторони. Третя брама над озером Деснище функціонувала лише тоді, коли вода з озера відступала. Інші три вежі у 1626 р. були у занедбаному стані, вони не ремонтувалися, місцями згнили, артилерії у них не тримали, а стрільниці місцями були забиті [12, с. 225]. За матеріалами Інвентарю 1626 р. в Острі було 35 боярських димів, 20 шляхетських та 236 міщанських. Двічі на рік в місті проходив ярмарок, де продавали дерев'яний посуд, рибальське приладдя, колеса, полотна, плахти, лісоматеріали, дьоготь [4, с. 53].

У 1626 р. тодішній остерський староста Єреміан Залеський скаржився, що немає грошей утримувати замок внаслідок невеликих прибутків з міста. Ще до цього він просив дозволу побудувати новий замок на старому городищі – в Старгородці. Прохання обгрунтовувалось тим, що придеснянський замок підмивала вода, а близькість до річки втратила своє значення, адже із приєднанням Чернігово-Сіверщини до Речі Посполитої військова загроза з Десни зникла. Можливо із цією старостинською скаргою пов'язане надання Остру у 1627 р. Сигізмундом III права вільної торгівлі: «О свободной тамошніх мешчан (Остра) торговле, ярмарках» [4, с. 53]. Деякі дослідники помилково називають цей привілей наданням місту Магдебурзького права [15, с. 4], хоча Остер отримав його лише у 1663 р.

На прохання старости у 1628 р. до Остра прибула комісія. Ревізори дослідивши ситуацію констатували, що замок розвалюється, а у самому старостві чимало сіл стало приватними та не

дають прибутків на старостинський уряд. І хоча замок в цей період підмивався деснянськими водами, що вже завалили одну з п'яти веж фортеці та майже 40 метрів стіни, новий замок вирішили не будувати. Зусиллями самої старостинської влади в цей період це також було неможливим. Тим не менш, за ініціативою старости біля залишків мурованої церкви на старому городищі (Старгородці), були збудовані якісь укріплення [4, с. 53; 12, с. 225–226].

Відбудували вали як старого так і нового замку лише із початком війни з Московською державою 1632 р. У 1634 р. привілей остерським міщанам підтвердив Владислав IV. Однак, хоча матеріали королівської люстрації Остерського староства 1636 р. засвідчують збільшення прибутків за рахунок мит, оренд з шинків, млинів та озер (5000 флоринів і 25 злотих), грошей на утримання староства (а тим більше на будівництво нового замку) не вистачало [4, с. 53; 19, с. 210].

Люблінська унія принесла зміни в колонізаційні процеси на території староства. Насамперед, вона дала можливість частині дрібного боярства отримати повноправний шляхетський статус – «вийти в повіт». У 1569 р. Сигізмунд II Август видав два інкорпораційні привілеї, окремих для Київського, та спільний для Волинського й Брацлавського воєводств. Шляхту цих воєводств було наділено повнотою привілеїв коронної гербової шляхти [11, с. 14]. При проведенні першої поунійної люстрації у 1570 р. ревізори зазначали: «...при цих окраїнних замках було чимало таких зем'ян і шляхти, котрі, окрім земської служби, повинні були завжди виїжджати при старості проти неприятеля, а також виконувати інші послуги на замок. Однак нині вони, бажаючи підпасти разом із іншою старожитньою шляхтою привілеєві, виданому за унією, і служити разом із нею, не виконують звичних замкових послуг і взагалі оголошують себе вільними» [17, с. 276].

На території Остерського староства сиділи боярські роди Жукінських, Головицьких Домбровських, Шкод, Толкачів, Рубанків, Курцевичів, Серед, Баранських (Барановських) та ін. [6, с. 283–284]. Однак масових звернень із проханням підтвердити своє шляхетство від острян не було. За королювання Сигізмунда II Августа (1548–1572 рр.) більшість привілеїв надавалися на ленних умовах, що дозволяло владі максимально ефективно використовувати земельні ресурси держави, забезпечуючи шляхту землею за умови військової служби. А у разі припинення служби або ж згасання роду, земля передавалася іншому шляхтичу [3, с. 349]. На Остерщині хіба що Рожновським вдалося повернути собі с.Рожни (П.Клепатський вважав цих Рожновських самозванцями) [9, с. 241]. З колективних пожалувань згадаємо привілей Стефана Баторія (1576–1586 рр.), який звільнив остерських бояр від розвозки листів до старостинських сіл [1, с. 36–37].

Прийшлій шляхті надавалося право осаджувати нові поселення, інколи старі боярські села купувалися, інколи захоплювалися. Отримували пожалування і представники остерського боярства. У 1587 р. остерський староста віддав «старе» селище Олбін шляхтичам Войцеху Барановському та Воцеху Григоровичу [1, с. 25]. Вихідцю з Волині Вацлаву Вільгорському завдяки службі та зв'язкам із воєводою К.Острозьким близько 1580 р. вдалося отримати в Остерському старостві Крехаїв і Боденьки. У 1603 р. йому дісталася у володіння сусідня Євмінка [11, с. 270, 297].

У 80–90-і рр. XVI ст. прикордонна Надинівка, що знаходилась біля впадіння р.Смолінка до Десни, була віддана старостою М.Ратомським шляхтичу Юрію Орловському та боярину Юрку Білику. На думку М.Александровича, тоді ж у с.Євмінка був заснований хутір Беремицький – володіння бояр Беремицьких. Село Лутава була віддана у дідичне володіння Федору Проскурі Сущанському та Юрію Ясинському. Село Жукін залишився володінням Жукінських. Село Чернін отримав воєвода Новоградський Федір Скумін [1, с. 25].

За привілеєм Сигізмунда III 1598 р. шляхтич Іван Коловицький отримав право осадити містечко Бобровиця в однойменному урочищі. Однак «осадник» незабаром помер та не встиг скористатися цим правом [12, с. 105–106]. Село Семиполки, на думку М.Александровича, були засновані паном Богінським [1, с. 38]. У травні 1617 р. королівський секретар Ф.Олешко отримав у володіння Ніжинське городище [10, с. 246–247]. Лутава стала володінням Федора Проскури-Сущанського – була придбана 1628 р. в Яна Єнича. Тиши-Биковські заволоділи с.Воропаїв [11, с. 273, 297].

Значними маєтностями на Остерщині заволодів королівський секретар Захарій Єловицький (Яловицький), який до того працював у коронній канцелярії як руський писар. За пожалуванням Сигізмунда III він отримав у Остерському старостві села – Боденьки (1613 р.), Рожни (1613 р.), Летківці, Колінце (1615 р.), Виповзів (опісля 1618 р.) та Євмінку (1624 р.). На 1628 р. йому належало близько 60 димів [11, с. 298].

Стараннями остерського старости Михайла Ратомського (став на уряд у 1593 р. [1, с. 26; 16, с. 29]), були осаджені такі значні населені пункти регіону як Бобровиця та Носівка. До М.Ратомського староство перейшло від батька Лаврина [16, с. 29], якому вдалося зберегти цей уряд, навіть не зважаючи на те, що у 1594 р. на Остерщину претендував Себастьян Собеський [17, с. 239].

Містечко Бобровиця була побудована у 1601–1602 рр. на старому городищі: «осаду нову городище новое до гафунку нашого прышли и спали, которые ижъ на самомъ пограничью суть яко опатрности доброе» [2, с. 312–313; 12, с. 105–106].

Відомо, що М.Ратомський утримував міські споруди у доброму стані. У 1626 р. місто було оточене валами з дубовим острогом нагорі. Також було побудовано кілька зроблених «у зруб» башт, але без покриття. Від міста замок був відділений ровом, через який міст вів до в'їзної двоповерхової вежі. Замокві фортифікації склалися з двох кіл оборони. Перше коло – це вал з в'їзної баштою і кількома баштами між острогом. За усім периметром укріплень розташовувались комори. Від в'їзної брами першого валу йшов хід. Другий вал виконував роль цитаделі (дитинця) самого замку. Він мав власну двоповерхову подвійну в'їзну браму й господарські будівлі всередині. Між першим валом і цитаделлю існував рів, через який було зведено міст до брами. У 1636 р. Бобровиця згадана як містечко, оточене валами з парканами і ровами [12, с. 105–106]. До 1619 р. остерський староста М.Ратомський заснували містечко Носівка [9, с. 246–247]. Опісля 1618 р. велика фортеця була зведена в Ніжині. Місто стає самостійним центром колонізації регіону Річчю Посполитою. Під час Смоленської війни саме в Ніжині були сконцентровані значні сили козацьких та коронних військ [14, с. 188].

Королівські люстрації Остерського староства першої половини XVII ст. дають можливість простежити зміни у наявній структурі землеволодіння. За матеріалами ревізії 1616 р. село Євмінка було в оренді у київського стольника Вацлава Вельєгорського (староста отримував за це 7 злотих 17 грошей). Стольник заснував біля с.Євмінка слободу, адже заснування слобод звільняло від оподаткування. Село Боденки було в пожиттєвій посесії королівського секретаря Захарія Єловицького (оренда: 31 злотий 20 грошей). Села Літочки (Літки) чи Колінці платили чинш (3 злотих 27 ½ грошей) старості, також забезпечуючи його сіном. Село Крехаїв (Крехайов) було у посесії Миколи Пліхти за 30 злотих. У Виползові («Виползнові») було 12 димів, село знаходилось в оренді у королівського секретаря Ф. Олешка за 35 золотих. Село давало 2 бочки меду, грошовий чинш (31 флоринів та 20 злотих). У селі була корчма [1, с. 29; 4, с. 50; 19, с. 96–100].

За матеріалами ревізії 1622 р. до Остерського староства належали замокві села: Виповзів – прибутку 46 злотих 18 грошей; Євмінка Стара та Нова – 145 злотих; Боденькі – 142 злотих 15 грошей (у Боденьках та Євмінці частина прибутку витрачалась на управління – 40 злотих, із урахуванням цієї суми залишалось 247 злотих 15 грошей; Крихайов – 120 злотих 18 грошей (на управління 20 злотих 18 грошей). Замоквим містом Остра була Бобровиця, яка давала прибутку 2097 флоринів 17 злотих і 1 гріш [1, с. 35; 4, с. 52; 19, с. 128–130].

У 1628 р. люстратори відмічали що на Остерщині багато закинутих городищ. Зважаючи що значна частина населених пунктів опинилася у приватному володінні, ревізори велику увагу приділили розмежуванню держань старости та шляхетських земель [1, с. 80–83; 4, с. 27]. Серед володінь, прибуток з яких йшов на старостинський уряд, згадаємо с.Козари на річці Остер. Щонайменше від кінця XVI ст. до Остра належало й с. Руда [9, с. 241].

Люстрація 1636 року подає численні польські прізвища нових посесорів маєтків Остерського староства, це Мацей Кривицький, Станіслав Ольшевський, Ян Ортовський, Мартин Джаковський, Бартолемей Трембіцький, Ян Кашовський, Себастьян Крушинський та інші [8, с. 22]. У 1636 р. щоб збільшити прибутки Остерського староства, люстратори відмінили

договори старости з осадчими на Новий Остер, Калиту та Семіполки, хоча ці населені пункти вважалися слободами і володарі (осадчі) користувалися пільгами. Не зважаючи на це, люстратори зазначили, що Новий Остер через шість років (на 1642 р.), а Калита і Семіполки через три (на 1639 рік) мали нести повинності встановлені люстрацією 1628 р. для Старого Остра та Омелянова (для цього села пільга вже закінчилася). Розмір повинностей був наступний: з пари волів – 1 злотий, чверть вівса, осьмачка жита та пів осьмачки ячменю; з диму – 2 курки, 10 яєць, віз сіна, віз соломи, два вози дров; з двох пар волів – гусак, з двадцяти п'яти пар волів – ялова корова, кабан, чотири барани, бочка меду і пів бочки соленої риби. Хто не мав волів та орав кіньми – то 1 кінь вважався за пару волів. Торговці, що плавали на кораблях мали давати 2 злотих, чверть вівса, віз сіна, пару гусей та пару курей. Ті що плавали на човнах – половину цієї податі. Обидві категорії торговців мали також складатися на ялову корову, кабана, баранів, мед та рибу. Аналогічну повинність несли селяни що орали землю. Той хто не обробляв землю і не займався торгівлею, а займався заробітками – мав платити чинш пів злотого і давати осьмачку вівса та віз сіна. Усі разом були зобов'язані, навзаєм призначеної колісь ловлі риби неводом, платити з кожного диму 2 гроша, привезти два воза дерева для езів, давати підводу на відстань до 12 миль та ремонтувати шарварком гаті, мости та млини. Той хто мав боргі, повинен був давати по 2 бочки меду, а володільці рибних ловів на річках Остер та Трубіж – діжку соленої риби. В Остерському старостві ще не було панщини, однак, як зазначав М.Александрович, наявні повинності ставали важким тягарем, до того ж, не було гарантії, що під час подальших люстрацій (або ж за бажанням старости) вони не були б збільшені [1, с. 38–39; 19, с. 209–214].

За господарювання Речі Посполитої великими землевласниками на Остерщині залишалися монастирі: Києво-Печерський та Пустинно-Микільський, а також Софійська митрополічна кафедра (у 1596–1637 рр. – унійна) [11, с. 164–166]. Унію з Римом підписав київський митрополит М.Рогоза, разом з ним до неї долучилися Софійський та Видубицький монастирі, а от Києво-Печерський монастир залишився православним. У нього були відібрані маєтності, але у 1615 р., на прохання лаврського архімандрита Єлисея Плетенецького, вони були повернуті. У Остерському старостві монастир втратив села Погреби та Вишеньки, новоосіле с.Зазимья, села Гнедін, Осокорки та Свиноїди. Перші чотири (Погреби, Вишеньки, Зазимья та Гнедін) – стали володіннями київської митрополії, а останні два (Осокорки та Свиноїди) опинилися у володінні Видубицького монастиря. У 1620 р. була відновлена православна ієрархія, а у 1632 р. Петро Могила добився на виборах Владислава IV, що Київській митрополії були повернуті Софійський та Видубицький монастирі та їхнє майно. На думку М.Александровича, за старостування Стефана Аксака на Остерщині силоміць насаджувалося католицтво [1, с. 34–35]. Із приєднанням на початку XVII ст. Чернігівщини до Речі Посполитої римо-католицька церква повернула собі Короп (Короп'є) у Остерському старостві [11, с.146]. Володінням віленських біскупів знову став Моровськ, за Гетьманщини відданий Київському Свято-Софійському монастирю [1, с. 49; 5, с. 66].

Звісно що Люблінська унія призвела до помітних соціальних змін. Прикордонне Остерське староство потребувало постійного збільшення військового контингенту. Зважаючи на непевний боярський статус дрібне остерське боярство знаходить себе у новому козацькому середовищі. Як зазначає Н.Яковенко, від кінця XVI ст. остерські ленники висунули до лав козацької старшини чимало своїх представників. Зважаючи що на порубіжжя, із його постійною небезпекою, станові бар'єри між дрібним шляхтичем, боярином, козаком і міщанином були незначними, цей перехід не був чимось дивним. І хоча козаків сеймові ухвали трактували як «плебс» чи «збунтовану чернь», під час воєн вони вже називалися «рицарським людом» [17, с. 274–275].

Перша козацька рота була створена в Острі 16 березня 1557 р., її командиром був найманець Андреас Тольман: З Остра – Аньдрыс Тольманъ 100 драбовъ, а 50 роты свое жъ поручить Кградовському, который п(е)н(е)змии шафует тому жъ и будованье замьку» [18, с. 183]. У 1564 р. Станіслав Клопоцький (Хлопоцький) найняв роту драбів для гарнізонної служби, бо знайшлося лише десять бажаючих піти на козацьку службу. Той самий ротмістр

власним коштом утримував 15 вершників для здобуття «язиків»: «пань Клопоцкий петнадцать коней ездныхъ збройно на свою шкоду ховаеть на замку тамошнемъ для добыванья языковъ и иныхъ потребъ ку лепшой безпечности замку» [2, с. 152–154]. У квітні 1570 р. козаки під Остром пограбували турецьких купців-вірмен, які без відповідного дозволу прямували Десною до Московщини. У реєстрі козаків 1581 р., що брали участь у поході на Москву згадано чимало острян – Іван Водоп'ян, Охрім і Пашко з Остра та Василь Копеть (Копоть) [7, с. 155–156]. Останній походив з родини дрібного остерського боярства Коптів.

Під час повстання Наливайка саме Остер став місцем де мали зійтися сили повстанців. У 1596 р. під Остер, а далі на Київ, з Білорусі йшов Шавула. Туди ж збиралися й полки Лободи, щоб об'єднатися під Києвом [7, с. 221].

Прикордонне становище Остра породжувало постійні конфлікти на польсько-московському пограниччі. Остерський староста М.Ратомський на зламі XVI – XVII ст. постійно грабував московські землі, для того навіть створив загони «охочих». У 1600 р. ці загони пограбували московські землі аж до Чернігова. У відповідь на скаргу московських воєвод було вирішено послати суддів «о рубежах, спорних землях и общинных (обидных) делах меж Чернигова и Остра» [1, с. 27; 4, с. 46–47]. У «перемирной» грамоті 1602 р. містилася заборона «в городаы и земли и в угодыя потомужь не вступатисе, и не воевати, и ни чим не зачепляти, и новых городов не ставити до того перемирного року» (перемир'я встановлювалось на 20 років) [13, с. 62–63, 70–71]. А от заплановане на 1602 р. розмежування кордонів було зірвано: «А напервѣй межѣ Остра и Чернигова... въ году тысяча шестьсотъ втором, мѣсяца Мая первого дня, судѣи съ обѣихъ сторонъ мѣли бытъ сосланы; а где бѣ тѣе розницы не успокоилися, тегды потомъ и другихъ свудей сослать, и, сыскавши правду, съ обѣихъ сторонъ успокоить, а до того войны не всчинать и крови не розливать». Однак московська делегація так і не приступила до розмежування: «Водлугъ которыхъ его королевская милость господарь нашъ милостивый во всемъ заховуючися, зсылалъ судей своихъ для тыхъ розницы, на срокъ назначенный, на рубежъ промежъ Остра и Чернигова... судей на срокъ не выслалъ, але послалъ воеводъ своихъ съ Чернигова и съ Путывля, съ войскомъ, с пушками и съ иными нарядами, военнымъ обычаемъ, которые городъ и мѣсто князей Вишневецкихъ Прилуку, въ которомъ было большъ шестисотъ домовъ осады, збурили и сожгли, людей многихъ мужскою и женскою плоти, на остатокъ и дѣтокъ на смерть побили и помордовали, и помордовали, и много крови христѣянской пролили, а иныхъ живыхъ непрѣятельскимъ обычаемъ въ полонъ побрали» [13, с. 621].

Слід за магнатами не цуралася захоплення пустих прикордонних земель і дрібна остерська шляхта, що мешкала на польсько-московській границі [1, с. 31–32]. На думку дослідників-краєзнавців, остерські бояри активно заселяли Лівобережжя Десни у районі Козельця [15, с. 26].

На початку XVII ст. остряни брали участь у поході на Москву Лжедмитрія. У передових полках, що взимку 1603–1604 рр. почали збиратися на Московщину, були князі Вишневецький, Ружинський, Струсь, Ратомський, а разом з ними, за висловом М.Грушевського – «ціла хмара українського козацтва» [7, с. 322–323]. Саме остерський староста М. Ратомський активно налаштував Лжедмитрія на похід у московські землі [13, с. 322, 335–336, 420, 517–520, 759]. У 1604 до чернігівського воєводи Михайла Кашина з'явився посильний від остерського старости М.Ратомського: «Да во (7)112 году (1604 р.) приѣхал государя нашего к украинному городу к Монастыревскому (м.Моровськ), ис которого первая прелестъ стала, Литвин Томашко Дементьев от старосты Остринского от Михайла Ратомского к сотнику стрелетцкому к Третьяку Козловскому, а привез с собою листъ от того же вора, еретика, розстриги от Гришки Отрепьева. И Монастыревского острогу приказной челоувекъ Борис Лодыгин тот воровской листъ послал в Киев к воеводе ко князю Василью Острожскому и к Михайлу Ратомскому з детьми боярскими; и тѣх детей боярским, которые ѣздили с тѣми листы по Михайлову приказу, в Остри безчестили и, грамоты отняв сильно, их выбили вон. А после того в том же году к тому же Монастыревскому приезжали

от Михаила же Ратомского Остряне Исачко Лях та Истомка Билин с товарищи человекъ с 30 в судъех з грамотами о том же воре Гришке Отрепьеве, нызваючи его царевичем; и, покинув грамоты у Монастыревского, сами побежали» [13, с. 260].

23 жовтня 1604 р. Лжедмитрій I переправився через Дніпро біля с. Сваромья й по правому берегу Десни рушив через с. Жукін. В Жукіні він зупинився на два дні і далі пішов до московського кордону. Основний табір самозванця був розміщений під Виповзовим [1, с. 29]. Остерський староста М. Ратомський задалегідь надіслав до Чернігово-Сіверських міст листи із закликами визнати Лжедмитрія за царя: «И какъ пришли воевода (К.Вишневецкий)... и Острянской староста, и иные паны... и учили прельщати и устраивати тутошнихъ севрюковъ королевским же именем, будто король и паны-рада про него подлинно сыскали, что он прямой царевич» [13, с. 433–435].

Першими на бік самозванця перейшли мешканці Моровська, які зв'язали та привезли до нього у Виповзів своїх воевод [1, с. 29]. 30 жовтня 1604 р. Моровськ присягнув самозванцю, Лжедмитрій пробув там два дні і вирушив до Чернігова. У дорозі його постійно супроводжував остерський староста Михайло Ратомський [4, с. 48]. Цікаво, що у 1611 р. усіх остерських бояр та міщан, що брали участь у московському поході, М.Ратомський нагородив правом безкоштовно ловити рибу волоком, звіря по першій поросі, видирати бджіл з усіх непозначених дерев та драти лико. 16 серпня 1614 р. цей привілей був затверджений Сигізмундом III [1, с. 29; 4, с. 48–49].

У 1605 р. московські урядовці Посольського приказу констатували, що «литвин» Щасний збирав розвідувальну інформацію («и тых станичников детей боярских литвинъ Щасный спрашивал про наши Украинные города и про остроги, и пытали их и огнем жъгли, а иных побили... И многие лазучники вашего (Речі Посполитої – І.К.) господарства, прыходя в наше господарство, воровские писма приносил, и въ городех на посадах и по дорогам листы воровские мечут того вора именемъ (Лжедмитрія – І.К.), хотечы тым въ хрестиянстве кроворозлитъе весчати. Да с тым же вором и зъ геретьком черньцомъ з ростырою по совету из Остра Михайло Ратомский безпрестани прысылаеть в нашу землю въ Черниговской уездъ людей своих воинскимъ обычаем, и людей наших украинных побивають и грабеть, и кровь хрестиянскую проливають, чело крестьяном (хрестиянам) делати не годитца» [13, с. 178]. Напади на московські землі продовжувалися і у 1605 р.: «Да в прошлом во (7)113- году (1605 р.) в сентябрь приходили в Черниговской уездъ Михаила же Ратомского люди Янко, да Настаско да Рагоза с товарищи, а с ними атаман Сахно Глубцов, Запорожской казак, і погромили государя нашего людей детей боярских і стрельцов на Крылове пустоши, от Чернигова версть с 7. И государя нашего Черниговские воеводы посылали за тьми воры, и ть воры Михайловы люди в розпросе говорили, что послал ихъ Михайло Ратомской от того вора от розстриги языков добывать» [13, с. 260].

У 1606 р. московських дипломатів князів Григорія Волконського та дяка Андрія Іванова негостинно зустріли на території Речі Посполитої: «А в Менску на князь Григорьевых и Ондрьевых людей камением и грязью метали и плети из рукъ вырывали, хотячи задратца; и на двор пришед многие люди, посланников лаяли и убийством грозили. Да того же дни, пришед на двор, люди Ивана Михайлова сына Гарабурды князь Григорьевых людей били, а Иван Гарабурда шурин Михайлу Ратомскому, что на Москвь» [13, с. 299].

Сигізмунд III у 1607 р. дорікав московському князю Василю, що за міждержавною угодою той мав «не воювати» прикордонні міста, насамперед, Київ, Канів, Черкаси, Житомир, Овруч, Любеч, Гомель та ін. з «волостми». В 1607 р. московська делегація на переговорах зазначала про події 1605 р.: «и з Остра будто бой и грабежи людемъ Московскимъ учиниться мели» [13, с. 582, 702].

У 1608 р. було встановлене перемир'я між Річчю Посполитою та Великим князівством Московським на 4 роки та 11 місяців: «не зачепляти ничым – города Киева з волостьми, города Жытомира з волостьми, города Овруча з волостьми, города Любеча з волостьми, города Гомья з волостьми...» [13, с. 702, 712]. Планувалося знову розмежувати кордони держав: «А о рубежах, и о спорных землях, и о обидных делех во всех местцахъ

слати нам, в.г. (великому государю), межы себе на обе стороне судей с обеюх сторон поровну по 4 чоловіки, а при них всих 4-х 50 человек; и выслати тых судей на рубеж в два места межы Чернигова и Остра... в 4-ом году перемирных летъ, час первой через засланье межы собою намовивши. А тым судьям зъехавшисе, зыскавши старожыльцовъ, вправду с обеююх сторонъ учынити рубеж...» [13, с. 703–704, 715].

Висновки. Однак, незважаючи на домовленості, у 1609–1611 рр. розпочалася війна за Чернігівщину, й на її теренах було встановлено владу Речі Посполитої. Як бачимо, включення Остерського староства до складу Корони пришвидшило процеси оформлення соціальних станів та системи землеволодіння. Основною формою колонізації регіону залишалось осадництво слобод. Новою нішею для дрібної шляхти, яка втрачає земельні володіння, стає козацький стан. На прикордонні дуже близьким до дрібнобоярської верстви було міщанство.

Список використаних джерел

1. Александрович М.Н. Остерский уезд. Вып.1. Киев: Типография Г.Т. Корчак-Новицкого, 1881. 110 с.
2. Архив Юго-Западной России. Ч.VIII. Т. V. Киев: Акц. общества печати и издательского дела Н.Т. Корчак-Новицкого, 1907. 560 + XXXVII + II с.
3. Блануца А. Земельна політика Ягеллонів на українських теренах Великого князівства Литовського (1440–1572 рр.). Київ: Інститут історії України НАН України, 2017. 423 с.
4. Бузун О.В. Історія Остерщини (нариси історії). Чернігів: Вид. журн. «Сіверянський літопис». 2010. 112 с.
5. Василенко Н.П. Генеральное следствие о маетностях Киевского полка 1729–1731 гг. *Чтения в Историческом обществе Нестора-летописца*. 1893. Кн.7. Отд. III. С. 29–68.
6. Грушевський М.С. Історія України-Руси. Т.6. Київ: Наукова думка, 1995. 680 с.
7. Грушевський М.С. Історія України-Руси. Т.7. Київ: Наукова думка, 1995. 628 с.
8. Жук О. М. Соціальні та етнічні особливості поселень українських земель в складі Речі Посполитої у 1569–1648 рр. *Наукові записки Рівненського державного гуманітарного університету*. Вип. 21. Рівне: О.Зень, 2011. 781 с. С.13–27.
9. Клепатский П.Г. Очерки по истории Киевской земли. Одесса: Издательство “Техник”, 1912. XLIII + 599 с.
10. Кулаковський П. Чернігово-Сіверщина у складі Речі Посполитої. 1618–1648. Київ: “Темпора”, 2006. 496 с.
11. Літвін Г. З народу руського. Шляхта Київщини, Волині та Брацлавщини (1569–1648). Київ: Дух і Літера, 2016. 616 с.
12. Мальченко О. Є. Укріплені поселення Брацлавського, Київського і Подільського воєводств XV – середина XVII століть. Київ: Інститут української археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського, 2001. 378 с.
13. Памятники дипломатических сношений Московского государства с Польско-литовским. Т. IV (1598–1608). *Памятники дипломатических сношений Древней России с державами иностранными. Сборник Русского исторического общества*. Т. 137. Москва: Б.и., 1912. XIX + 809 с.
14. Пархоменко О. Ніжинська фортеця у світлі останніх археологічних досліджень. *«Археологія & Фортифікація України»*. Збірник матеріалів VI Міжнародної науково-практичної конференції. Кам’янець-Подільський: ПП Буйницький О. А., 2016. С. 188–191.
15. Пенський А.Г., Лавренчук П.Я. Остер – європейське місто. Чернігів: Видавець Лозовий В. М., 2011. 88 с.
16. Пиріг П., Конопля Ю. З історії села Карпилівки на Козелеччині. *Сіверянський літопис*. 2017. № 3. С. 27–38.
17. Яковенко Н.М. Українська шляхта з кінця XIV до середини XVII ст. (Волинь і Центральна Україна). Київ: Критика, 2008. 472 с.

18. Lietuvos metrika. Knyga Nr. 37 (1552–1561): Užrašymų knyga Nr. 37. Parengė D. Baronas. – Vilnius: Lietuvos istorijos instituto leidykla, 2011. 632 p.
19. Lustracya Dóbr króla JMci w województwach trzech: Podolskiem, Braclawskiein, Kijowskiem leżących // Źródła Dziejowe. T. V. Lustracye królewsczyzn ziem Ruskich Wołynia, Podola i Ukrainy z pierwszej połowy XVII wieku / wyd. A.Jabłonowski. – Warszawa: Skład główny w księgarni Gebethnera i Wolffa. Krakowskie-Przedmieście Nr 415, 1877. S. 1–226.

References

1. Aleksandrovich, M. N. (1881). *Osterskiy uezd [Ostyorsky Uyezd]*. V.1. Kiev: Tipografiya G.T. Korchak-Novitskogo [in Russian].
2. Arkhyv Yuho-Zapadnoi Rossyy [Archive of South-West Russia]. P.VIII. T. V. Kyiv: Akts. obshchestva pechaty y yzdatelskoho dela N.T. Korchak-Novytskoho, 1907. 560 + XXXVII + II p.
3. Blanucza, A. (2017). Zemelna polityka Yagelloniv na ukrayinskyx terenax Velykogo knyazivstva Lytovskogo (1440–1572 rr.) [Land policy of the Jagiellonians in the Ukrainian territories of the Grand Duchy of Lithuania (1440–1572)]. Kyiv: Instytut istoriyi Ukrainy NAN Ukrainy [in Ukrainian].
4. Buzun, O. V. (2010). Istoriya Ostershhyny (narysy istoriyi) [History of Oster region (essays on history)]. Chernigiv: Vyd. zhurn. «Siveryanskyj litopys» [in Ukrainian].
5. Vasilenko, N. P. (1893). Generalnoe sledstvyie o maetnostyax Kyeveskogo polka 1729–1731 gg. [General investigation about the problems of the Kiev regiment of 1729–1731]. *Chtenyya v Ystorycheskom obshhestve Nestora-letopysca – Readings in the Historical Society of the Nestor Chronicler*, 7, III, 29–68 [in Russian].
6. Grushevskiy, M.S. (1995). Istoriya Ukrainy-Rusy [History of Ukraine-Rusi]. T.6. Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].
7. Grushevskiy, M.S. (1995). Istoriya Ukrainy-Rusy [History of Ukraine-Rusi]. T.7. Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].
8. Zhuk, O.M. (2011) Socialni ta etnichni osobyly`vosti poselen` ukrayinskyx zemel v skladi Rechi Pospolytoyi u 1569–1648 rr. [Social and ethnic features of settlements of Ukrainian lands as part of the Polish–Lithuanian Commonwealth in 1569–1648]. *Naukovizapysky Rivnenskogo derzhavnogo humanitarnogo universytetu – Scientific notes of Rivne State University for the Humanities*, 21, 13–27 [in Ukrainian].
9. Klepatskiy, P. G. (1912). Ocherki po istorii Kievskoy zemli [Essays on the history of the Kiev land]. Odessa: Izdatelstvo “Tehnik” [in Russian].
10. Kulakovskiy, P. (2006). Chernigovo-Sivershhyna u skladi Rechi Pospolytoyi. 1618–1648 [Chernihiv-Sivershchyna as part of the Polish–Lithuanian Commonwealth. 1618–1648]. Kyiv: Tempora [in Ukrainian].
11. Litvin, G. (2016). Z narodu ruskogo. Shlyaxta Kyyivshhyny, Volyni ta Braczlavshhyny(1569-1648) [From the Rus people. Nobility of Kyiv, Volyn and Bratslav (1569-1648)]. Kyiv: Dux i Litera [in Ukrainian].
12. Malchenko, O.Y. (2001). Ukripleni poselennya Braczlavskogo, Kyyivskogo i Podilskogo voyevodstv XV – seredyna XVII stolit [Fortified settlements of Bratslav, Kyiv and Podil voivodships of the 15th – middle of the 17th centuries]. Kyiv: Instytut ukrayinskoyi arxeografiyi ta dzhereloznavstva im. M.S. Grushevskogo [in Ukrainian].
13. Pamiatnyky dyplomatycheskykh snoshenyi Moskovskoho hosudarstva s Polsko-lytovskym. T. IV (1598–1608) [Monuments of diplomatic relations between the Moscow state and the Polish-Lithuanian state. T. IV (1598–1608)]. (1912). *Pamiatnyky dyplomatycheskykh snoshenyi Drevnei Rossyy s derzhavamy ynostrannymy. Sbornyk Russkoho ystorycheskoho obshchestva – Monuments of diplomatic relations of Ancient Russia with foreign powers. Collection of the Russian Historical Society*, 137, XIX + 809 p.
14. Parxomenko, O. (2016). Nizhynska fortetsya u svitli ostannix arxeologichnyx doslidzhen [Nizhyn Fortress in the light of recent archaeological research]. *Arxeologiya &*

Fortyfikaciya Ukrayiny. Zbirnyk materialiv VI Mizhnarodnoyi naukovopraktychnoyi konferenciyi – Archeology & Fortification of Ukraine. Proceedings of the VI International Scientific and Practical Conference. Kamyanez-Podilskyj, 188–191 [in Ukrainian].

15. Penskyj, A.G., & Lavrenchuk P.Ya. (2011). Oster – yevropejske misto [Oster is a European city]. Chernigiv: Vydavez Lozovyj V.M. [in Ukrainian].

16. Pyrig, P., & Konoplya, Yu. (2017). Z istoriyi sela Karpylivky na Kozelechchyni [From the history of the village of Karpylivka in Kozelechchyna]. *Siveryanskyj litopys. – Severyansky chronicle*, 3, 27-38 [in Ukrainian].

17. Yakovenko, N.M. (2008) Ukrayinska shlyaxta z kincy XIV do seredyny XVII st. (Volyn i Centralna Ukrayina) [Ukrainian nobility from the late 14th to mid – 17th century (Volyn and Central Ukraine)]. Kyiv: Krytyka [in Ukrainian].

18. Lietuvos metrika (2011). Knyga Nr. 37 (1552–1561): Užrašymų knyga Nr. 37. Parengė D. Baronas. – Vilnius: Lietuvos istorijos instituto leidykla.

19. Lustracya Dóbr króla JMci w województwach trzech: Podolskiem, Braclawskiein, Kijowskiem leżących // Źródła Dziejowe. T. V. Lustracye królewsczyzn ziem Ruskich Wołynia, Podola i Ukrainy z pierwszej połowy XVII wieku / wyd. A.Jabłonowski. – Warszawa: Skład główny w księgarni Gebethnera i Wolffa. Krakowskie-Przedmieście Nr 415, 1877. p. 1–226.

УДК 9 +352.071(477)

Котельницький Н.А.,
кандидат історичних наук,
член-кореспондент Центру українських
досліджень Інституту Європи РАН
(Україна, Чернігів), subton7@gmail.com

ЛІБЕРАЛЬНІ ЗЕМЦІ ПІВНІЧНОЇ УКРАЇНИ ТА ПРОБЛЕМА РЕФОРМУВАННЯ СЕЛЯНСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ У 80-х РР. ХІХ СТ.

Публікація присвячена з'ясуванню позиції земських лібералів регіону щодо перетворень у сфері селянського самоврядування на етапі 80-х рр. ХІХ ст. Прямим приводом для публічної артикуляції позиції опозиційної аристократичної фронди Північного Лівобережжя щодо трансформації селянського самоврядування у Російській імперії став короткочасний період «політичної відлиги» 1880–1881 рр. та послідоюча інерція початку правління нового імператора Олександра III. У суспільній аурі «демократичних ілюзій», зокрема в умовах появи відповідних органів у вищих ешелонах влади держави, почався процес подачі пакетів реформаційних пропозицій та ініціатив урядовим колам країни. Не залишилась осторонь процедур і земська ліберальна партія північної України. Констатуючи головні проблеми місцевого самоврядування: кричущу бідність основної верстви населення – селянства та катастрофічно низький рівень освіти населення, земські ліберали Сіверщини запропонували якісну альтернативу існуючій системі – всеохоплюючу модернізацію управління первинною ланкою місцевого врядування. Ініційовані прогресистами заходи – знищення фізичних тілесних покарань, ліквідація повітових та губернських по селянським справам присутствій, нейтралізація деструктивного впливу поліції на життя провінції, передача прийняття остаточних судових рішень виборним мировим інститутам, антикорупційні фінансові кроки, формування консолідованої позиції усіх земських інституцій регіону, де-факто були направлені на повний злам існуючих реалій життєдіяльності провінції, знищення усталеного режиму управління. Оприлюднена візія трансформації селянського самоврядування членами земської ліберальної опозиції українського Полісся стала каталізатором прийняття верховною владою реакційних рішень, наприклад закриття Кахановської комісії. Так чи інакше, декларовані пропозиції стали частиною широкої демократичної політичної програми земського ліберального руху

на півночі Лівобережної України, а російський абсолютизм отримав «остаточні аргументи» для розробки комплексу законодавчих новацій, які стануть частиною доби Контрреформ.

Ключові слова: реформування селянського самоврядування, Кахановська комісія, земська ліберальна партія, первинна ланка місцевого управління.

Kotelnitsky N.A.,

Candidate of Historical Sciences,
Corresponding Member of the Center for Ukrainian Studies
of the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences
(Chernihiv, Ukraine), subton7@gmail.com

Zemsky liberals of Northern Ukraine and the problem of reforming peasant self-government in the 80 s. of XIX century

The publication is devoted to clarifying the position of Zemsky liberals of the region regarding the transformations in the sphere of peasant self-government at the stage of 80 years. The immediate reason for the public articulation of the position of the opposition aristocratic front of the North Left Bank on the transformation of peasant self-government in the Russian Empire was a short period of “political thaw” 1880–1881. and the subsequent inertia of the beginning of the reign of the new Emperor Alexander III. In the public aura of ‘democratic illusions’, in particular in the context of the emergence of relevant bodies in the upper echelons of state power, the process of submitting packages of reform proposals and initiatives to the governmental circles of the country has begun. The Zemsky Liberal Party of northern Ukraine did not stay out of the way. Noting the major problems of local self-government: the glaring poverty of the basic population - the peasantry and the catastrophically low level of education of the population, the Zemsky Liberals of Zemsky offered a qualitative alternative to the existing system – a comprehensive modernization of primary government management. Measures initiated by progressives – the destruction of physical corporal punishment, the elimination of county and provincial peasant affairs presence, neutralization of the destructive influence of the police on the life of the province, the transfer of final court decisions to elected world institutions, anti-corruption financial steps, the formation of constitutional decisions were aimed at completely breaking the existing realities of the life of the province, the destruction of the established mode of government. The publicized vision of the transformation of peasant self-government by members of the Zemsky Liberal Opposition of the Ukrainian Polesie has become a catalyst for the adoption of reactionary decisions by the authorities, such as the closure of the Kakhanov Commission. One way or another, the declared proposals became part of the broad democratic political agenda of the Zemsky Liberal Movement in the north Left Bank of Ukraine, and Russian absolutism received the “final arguments” to develop a set of legislative innovations that would become part of the Counter-Reformation era.

Key words: reform of peasant self-government, Kakhanov commission, Zemsky Liberal Party, primary government unit.

Постановка проблеми. Серед комплексу складових політичної програми земського ліберального руху на півночі Лівобережної України – вельми актуальної та малодослідженої проблематики української історичної науки, викликає цікавість позиція опозиційної аристократичної фронди щодо трансформації первинної ланки місцевого самоврядування у провінції – селянських громад та волостей. Оскільки у вітчизняній історіографії немає напрацювань по цій тематиці, спробуємо лаконічно проілюструвати контури загальної візії земських лібералів регіону щодо вказаного питання.

Безпосереднім приводом для формування та публічного декларування свого бачення проблеми ліберальними земцями краю стали зміни у внутрішній політиці Російської імперії, пов’язані з початком правління імператора Олександра III. Після короткочасного епізоду «демократичної відлиги» в імперії 1880–1881 рр., у вищих шаблях влади держави, по інерції, продовжились пошуки прийнятної для російського самодержавства моделі місцевого управління

у країні. Восени 1881 р. була створена Кахановська комісія, головне завдання якої полягало у розробці широкомасштабної реформи місцевого самоврядування в імперії. До складу нового органу увійшли представники урядових кіл, члени Сенату. Пізніше комісію поповнили «експерти» з регіонів країни – губернатори та предводителі корпорацій аристократії, голови губернських та повітових земських управ. Поважні можновладці мали представити новому монарху системну модель врядування у провінції [2, с. 238–244; 431–434].

Аналіз досліджень та публікацій. Даючи характеристику та оцінюючи працю Кахановської комісії, керманіч земської ліберальної партії Північного Лівобережжя – І.Петрункевич у своїх легендарних мемуарах відзначив, що орган був створений перш за все з метою сукупного розгляду та аналізу сенаторських ревізій регіонів Російської імперії, у тому числі й Чернігівської губернії, а вже потім - підготовки законопроектів по модернізації системи місцевого самоврядування, але з обов'язковою умовою, висунутою російським абсолютизмом – збереженням сільських общин як первинної ланки системи врядування. Іван Ілліч особливо наголошував, що саме запрошені до комісії представники регіональної еліти, переважно реакційної за ідеологічними вподобаннями, кріпосниками за своїм нутром, які були переконані, що поміщики «дуже страждають» від селян, а у земських установах панують «революційні настрої», максимально нейтралізували усі позитивні пропозиції, які були передані для розгляду і обговорення у комісію. У результаті, продуктом роботи органу стали не ініціативи щодо якісного реформування місцевого самоврядування, а законодавчі напрацювання, які вже незабаром сформували основний зміст доби Контрреформ у Російській імперії. Лідер опозиційної аристократичної фронди північної України зазначав, що Олександр III по суті симпатизував такій постановці проблеми, адже не зробив жодного кроку, щоб змінити порядок функціонування комісії [4, с. 246, 250].

Тим не менше, інститути місцевого самоврядування отримали формальне право направляти до Кахановської комісії пакети власних ініціатив щодо майбутньої можливої трансформації управління провінцією. Яку ж позицію зайняла земська ліберальна партія Сіверщини?

З цією **метою** звернемося до матеріалів доповіді комісії Чернігівського губернського земського зібрання сесії 1880 р. з питань реформування селянських установ та проаналізуємо її основні тези. До складу вказаного органу були делеговані представники прогресистів, тому це дозволяє говорити про артикуляцію бачення проблеми земськими лібералами українського Полісся.

Виклад основного матеріалу. Констатуємо колосальну кризу волосного управління у провінції, яка проявилася у катастрофічній корупції волосних старшин, повному свавіллі волосних судових органів, відсутності будь-якого контролю та фактичному потуранні зловживань губернських по селянським справам присутствій, спеціальна особлива комісія Чернігівського губернського земства заявила, що дослідила в основному вказану проблему і 19 січня 1881 р. сформувала наступні висновки: 1. будь-який прогрес у модернізації системи волосного управління може бути досягнений не поліцейськими заходами, а широкомасштабним реформуванням відповідних структур та органів; 2. головною проблемою є кричуща бідність селянських громад як інституцій та самих членів общин – селян, оскільки волосна служба є неоплачуваною - більшість посадовців свідомо йдуть на численні порушення, щоб залишити цю діяльність; 3. фундаментальний брак освіти і підготовки населення продукує абсолютну відсутність усвідомлення важливості членами громад місцевого самоврядування. Комісія губернського земства вказала, що змінити ситуацію можна лише шляхом глибинного реформування провінційного управління на основі засад всестановості.

З метою всебічної модернізації місцевого самоврядування на рівні первинної ланки, комісія постановила: офіційно звернутись до Кахановської комісії, Уряду та Сенату з комплексом пропозицій, які були попередньо ухвалені повним складом комісії Чернігівського губернського земства. У доповіді були перераховані наступні ініціативи: 1. негайно провести усі процедури викупу селянами своїх земельних наділів за допомогою

центральної влади; 2. повітові та губернські по селянським справам присутствія ліквідувати як такі, що не виконали своїх функцій; 3. документацію ліквідованих присутствій передати мировим судовим органам у повітах; 4. рішуче знищити дисциплінарну владу поліцейських та судових справників у повітах та волостях; 5. з антикорупційною метою адміністративно встановити граничну вартість збору волосних судів у розмірі 30 рублів; 6. головною судовою апеляційною інституцією у провінції визнати мирові судові установи, оскільки вони зарекомендували себе як найбільш неупереджені та демократичні юридичні органи; 7. терміновим вольовим рішенням верховної влади відмінити у повному обсязі будь-які тілесні фізичні покарання, як анахронізм, несумісний з новою добою в історії держави; 8. передати виконання обов'язків по фіскальному стягненню податкових недоїмок до бюджетних кошторисів від волосних старшин, які ганебно себе показали, службовцям регіональних фінансових інститутів, становим приставам та сотникам.

Персональний склад комісії Чернігівського губернського земства, завершуючи текст доповіді, прийшов до одноголосного вердикту про те, що будь-яке покращення селянського побуту можливе виключно за умов знищення бідності та підвищення рівня просвіти населення. Усі інші заходи потрібні, але будуть мати допоміжний характер і значення. Комісія заявила, що вважає принципово важливим зібрати думки усіх повітових земських установ краю та направити цю консолідовану думку Міністерству внутрішніх справ Російської імперії, оскільки саме воно опікується інституціями місцевого самоврядування [1, с. 59–68].

Зміст доповіді, направлений центральній владі держави свідчить, що земська ліберальна партія Сіверщини мала достатньо цілісне бачення трансформації селянського самоврядування у провінції. Конкретні практичні ініціативи та пропозиції прогресистів були викликом для самодержавства, адже принципово знищували існуючу систему та структуру місцевого управління у первинній ланці: починаючи від повітових та губернських по селянським справам присутствій, волосних старшин до повної ліквідації фізичних тілесних покарань, колосального підвищення статусу та ролі мирових судів – виборних інститутів судової влади у провінції. По суті, ліберальні земці українського Полісся агітували за фактичний демонтаж діючих норм управління на рівні громади. Звісно, така позиція не могла знайти підтримку у консервативного складу Кахановської комісії, а тим паче в урядових колах – принципово важливі ідеї земських лібералів було відкинуто. У світлі цього, очікуваним кроком російської монархії стало прийняття рішення навесні 1885р. про припинення діяльності Кахановської комісії як такої, що „не справилась з покладеними на неї сподіваннями” [3, с. 226–233].

Висновки. Резюмуючи зауважимо, що прямим приводом для публічної артикуляції позиції опозиційної аристократичної фронди Північного Лівобережжя щодо трансформації селянського самоврядування у Російській імперії став короткочасний період „політичної відлиги” 1880–1881рр. та послідувача інерція початку правління нового імператора Олександра III. У суспільній аурі «демократичних ілюзій», зокрема в умовах появи відповідних органів у вищих ешелонах влади держави, почався процес подачі пакетів реформаційних пропозицій та ініціатив урядовим колам країни. Не залишилась осторонь процедур і земська ліберальна партія північної України. Констатуючи головні проблеми місцевого самоврядування: кричущу бідність основної верстви населення – селянства та катастрофічно низький рівень просвіти населення, земські ліберали Сіверщини запропонували якісну альтернативу існуючій системі – всеохоплюючу модернізацію управління первинною ланкою місцевого врядування. Ініційовані прогресистами заходи – знищення фізичних тілесних покарань, ліквідація повітових та губернських по селянським справам присутствій, нейтралізація деструктивного впливу поліції на життя провінції, передача прийняття остаточних судових рішень виборним мировим інститутам, антикорупційні фінансові кроки, формування консолідованої позиції усіх земських інституцій регіону, де-факто були направлені на повний злам існуючих реалій життєдіяльності провінції, знищення усталеного режиму управління. Оприлюднена візія

трансформації селянського самоврядування членами земської ліберальної опозиції українського Полісся стала каталізатором прийняття верховною владою реакційних рішень, наприклад закриття Кахановської комісії. Так чи інакше, декларовані пропозиції стали частиною широкої демократичної політичної програми земського ліберального руху на півночі Лівобережної України, а російський абсолютизм отримав «остаточні аргументи» для розробки комплексу законодавчих новацій, які стануть частиною доби Контрреформ.

Список використаних джерел

1. Доклад комиссии губернского земского собрания сессии 1880 года по вопросу о преобразовании крестьянских учреждений. *Земский сборник Черниговской губернии*. 1881. № 1–4. Чернигов: Земская типография, 1881.
2. Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880 гг. Москва: Мысль, 1964. 258 с.
3. Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX века: политическая реакция 80-х – начала 90-х гг. Москва: Мысль, 1970. 442 с.
4. Петрункевич И.И. Из записок общественного деятеля. Воспоминания. Прага, 1934. 472 с.

References

1. Pamiatnyky dyplomatycheskykh snoshenyi Drevnei Rossyy s derzhavamy ynostrannimy. Sbornyk Russkoho ystorycheskoho obshchestva [Report of the commission of the provincial zemstvo assembly of the 1880 session on the question of the transformation of peasant institutions]. (1881). *Zemskiy sbornik Chernyhovskoi hubernyy – Zemsky collection of the Chernigov province*, 1–4.
2. Zaionchkovskiy, P. A. (1964). Kryzys samoderzhavyia na rubezhe 1870–1880 hh. [Crisis of autocracy at the turn of 1870–1880]. Moskva: Misl.
3. Zaionchkovskiy, P.A. (1970). Rossyiskoe samoderzhavye v kontse XIX veka: polytycheskaia reaktsyia 80-kh – nachala 90-kh hh. [Russian autocracy at the end of the 19th century: political reaction of the 80s – early 90s]. Moskva: Misl.
4. Petrunkevich, I.I. (1934). Yz zapysok obshchestvennoho deiatelia. Vospomynanyia [From the notes of a public figure. Memories]. Praha.

УДК 811.112.2+811.161.2:23

Логінова Г.М.,

кандидат філософських наук,
юридичний психолог, філолог,
культуролог, докторант УВУ,
(Німеччина, Мюнхен),
baran_serg@ukr.net

ПСИХОАНАЛІТИЧНИЙ ВИМІР КУЛЬТУРИ СЛОВА ЮРИДИЧНОГО ДІАЛОГУ

У статті розглядаються проблеми становлення та розвитку юридичного діалогу. Детально проаналізовано тенденції формування термінології юриспунденції, досліджено складові професійної парадигми мислення у юридичному дискурсі. В рамках професійного дослідження термінологічні складові парадигми мислення розглянуті як поліваріантна модель мисленневих практик, що знаходить втілення у аналітичних методиках опрацювання матеріалу, використання яких допомагає формуванню юридичного тезаурусу. На основі психолінгвістичного аналізу доведено, що трансформації практик юридичної термінології відбуваються шляхом переосмислення значень концептів, котрі

постають складовими юридичної риторики слідчого та судді. Значний внесок у процес її формування та реконструкції здійснений за допомогою психологічного інструментарію аналітичних практик. Аналіз утворення термінів правничого діалогу засвідчив, що словотворення відбувається за тими самими словотвірними й синтаксичними моделями, із використанням однакових словотвірних засобів, що й утворення загальнонавчаних лексичних одиниць. Таким чином, процес створення фахової лексики відбувається під впливом різноманітних мовних, культурних, історичних та юридичних факторів.

Ключові слова: юридичний тезаурус, поліваріантна модель мисленнєвих практик, професійна термінологія, риторика слідчого та судді, психологічний інструментарій аналітичних практик

Loginova G.M.,

*candidate of philosophical sciences,
legal psychologist, philologist,
culturologist, doctoral student of UVU,
(Germany, Munich),
baran_serg@ukr.net*

Psychoanalytical dimension of word culture of legal dialogue

The article deals with the problems of the legal dialogue formation and development. Trends in the formation of jurisprudence terminology are analyzed in detail, and the components of the professional paradigm of thinking in legal discourse are investigated. Within the framework of professional research, the terminological components of the paradigm of thinking are considered as a multivariate model of thinking practices, which is embodied in psychoanalytic methods of processing material, the use of which helps to form a legal thesaurus.

Based on psycholinguistic analysis, it has been proved that transformations of legal terminology practices are taken place by the way of the concepts meanings rethinking being part of the legal rhetoric of the investigator and the judge. A significant contribution to the process of its formation and reconstruction was created with the help of psychological tools of analytical practices. A significant contribution to the process of its formation and reconstruction created with the help of psychological toolkit of the analytical practices.

The analysis of the formation of terms of legal dialogue showed that word formation takes place according to the same word-forming and syntactic models, using the same word-forming means as the formation of commonly used lexical units. Thus, the process of creating professional vocabulary is influenced by various linguistic, cultural, historical and legal factors.

Key words: *legal thesaurus, multivariate model of thinking practices, professional terminology, psychological toolkit of analytical practices, rhetoric of investigator and judge*

Постановка питання. Юрист як і світ живе різноманітністю і непередбаченістю своїх можливостей. І той, хто першим нарік юриспунденцію її ім'ям, в семантиці котрого Закон та Мудрість злились у взаємодоповнюючу єдність, окреслив тим самим на всі часи глибинне покликання юриста: чути, розуміти та передавати глибинний зміст культури юридичного слова. Мовчання та слово, погляд та думка, інтуїція та рефлексія, споглядання та розуміння – все це нехитрий інструментарій досвіду людства, що породило професійний діалог Закону та Розуму у юридичному сенсі. Проблема дослідження юридичного діалогу – одна із змістовніших у напрямку розробок сучасного кола питань юриспунденції. В цілому вона сприймається у дослідницькому вимірі під багатограним кутом зору, тобто можна зазначити, що подібна стала тенденція щодо її опрацювання спрямувала шлях наукової думки її визначення.

Гортаючи сторінки історії розвитку культури слова юридичного діалогу звернемося до коренів її формування. Сьогодні актуальною постає проблема адаптації людини в зовсім новому, порівняно з тим, де вона народилася і виросла, культурному середовищі, внаслідок процесів глобалізації і міжнародної міграції. Для розв'язання цього завдання психоаналітичний напрям дослідження – незамінний засіб, тому що стверджує іншомовний діалог як вимір життя і

спілкування між представниками різних культур, виявлення ментальних особливостей сприйняття різноманітної картини світу, що знаходить своє відображення у професійному діалозі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. ХХІ століття породжує нові підходи до євро інтеграційних процесів юриспунденції, нові напрямки їх розвитку. Головні питання висвітлені у працях В.Я. Тація, А.М. Бандурко, та інших провідних науковців. Але питання створення юридичного (процесуального) діалогу саме у вітчизняних виданнях недостатньо окреслено, тому метою статті постає визначення критеріїв його формування та розвитку.

Сьогодні дуже актуальна проблема адаптації людини в абсолютно новій, в порівнянні з тією, де він народився і виріс, культурному середовищі, в результаті процесів глобалізації та міжнародної міграції, тому значна увага привертають питання професійного діалогу. Для вирішення цієї проблеми психоаналіз – незамінний засіб як інструмент життя подолання бар'єрів спілкування між представниками різних культур, підкреслюючи ментальні особливості сприйняття картини світу. Проблема в даний момент є недостатньо вивченою, тому головною метою нашого дослідження є вивчення символіки системи культурних кодів ментальної парадигми складових психоаналітичного діалогу. Проблема в даний момент є недостатньо вивченою, тому головною метою нашого дослідження є вивчення символіки системи культурних кодів ментальної парадигми складових психоаналітичного діалогу.

У нашому дослідженні розглядаються проблеми становлення та розвитку професійного діалогу юридичних дисциплін. Детально проаналізовано тенденції формування термінології юриспунденції, досліджені складові професійної парадигми мислення в юридичному дискурсі. В рамках професійного дослідження термінологічні складові парадигми мислення розглянуті як поліваріантна модель розумових практик, знаходить втілення в психоаналітичних методиках обробки матеріалу, використання яких допомагає формуванню юридичної тезауруса. На основі психолінгвістичних аналізу доведено, що трансформації практик авіаційної термінології відбуваються шляхом переосмислення значень концептів, які виникають складовими професіоналів риторики. Значний внесок в процес її формування і реконструкції створений за допомогою психологічного інструментарію аналітичних практик.

Розглянемо поняття ностальгії по небу у люде віддали все своє життя це професії (від грец. Νόστος – повернення на батьківщину і άλγος – біль, печаль) – смуток про минулі часи, місцях або події, з якими пов'язані приємні спогади. Допомагає пережити ностальгію психоаналіз. Згідно з висновками З. Фрейда, людське буття – це особлива самотійна реальність, "ключ до розуміння світу" [6, с. 354]. Використовуючи методи компаративного аналізу та вільного асоціативного експерименту при роботі з різними мовними групами, ми отримали результати, на підставі яких можна стверджувати, що на ментальному рівні індивідуальна «картина світу» властива кожному етнічному співтовариству.

Отже можна зробити висновок, що процес асоціювання носіїв різних мов відбувається під впливом різноманітних мовних, культурних і ментальних факторів. Отримані дані лексичних асоціативних слов'янських і романо-германських груп підтверджують доцільність використання вільного асоціативного експерименту як психоаналітичного вимірювання символіки іншомовного діалогу, окреслюючи шляхи міжкультурної комунікації

Психолінгвістичну парадигму психології повсякденних практик соціуму відображає її когнітивно-прагматичний аспект. Світ змінився, настав час говорити на мовах іншопольових партнерів з урахуванням прийнятних для них культурних стандартів спілкування. Сьогодні однією з найактуальніших проблем є проблема адаптації людини в зовсім новій, в порівнянні з тією, де він народився і виріс, культурному середовищі внаслідок процесів глобалізації та міжнародної міграції.

Основною метою нашого дослідження є визначення даних для подолання бар'єрів взаємодії між представниками діалогів різних культур, висвітлюючи шляху міжкультурної комунікації. Людина визначає своє сприйняття дійсності крізь призму вироблених асоціацій, які формуються в певному соціальному культурно-ментальному та лінгвістичному просторі. М. Люшер порівнює магію слова з магією кольору.

Виклад основного матеріалу. В рамках нашого дослідження ми проаналізуємо культурно-історичну детермінацію системи культурних кодів «основних» колірних найменувань. По-перше розглянемо лінгвоментальную специфіку непрямих назв квітів. Універсальним компонентом, який становить архіполе «Всесвіт» в нашому експерименті є назви кольорів Floss, Rosa, Lilian, Viola, Papavla, Suringa, Matricaria. Часткові збіги у виборі компонента зафіксовані в англійській і французькій мовах Bellis, Genista, Gratueegus, Lavandula, Ranunculum, Taraxaculum. Значно менше збігів виявилось в французькою і українською Malva, Raeonia, Ruta. Таким чином, компаративний аналіз культурних особливостей декількох мов дозволяє говорити про лінгвоментальную специфіку колоративов як в аспекті їх виникнення, так і функціонування в соціальних практиках повсякденності. По-друге щодо граматичних роду назв квітів в обох мовах в структурі назв групи фразем виявлено Флоролексеми як чоловічого (фр. Chardon, бел.цвет), так і жіночого роду. (Фр. Fleur, violette; бел.фіалка). Ознаки, чоловічого роду завжди визначаються за видом діяльності, якої могли займатися тільки чоловіки. Наприклад, у війську, тільки чоловіки, що знайшло своє відображення у відповідних фразеологізмах. It is not all lavender being a solder, ah fleur au fusil, Fanfan la tuline.

У Франції титул монарха передавався тільки по чоловічій лінії і тільки чоловіки могли займати посаду судді. Отже, на основі вищевикладеного можна зробити висновок, що прагматика фразеологічних одиниць з компонентом назви кольорів з гендерних маркером мотивує етнокультурну складову в психолінгвістичній структурі мови, яка передає стереотипні уявлення про культурні традиції чоловіка і жінки. Тенденція до гендерної маркування найбільш виражена в українській мові, найменш в англійській.

Результати дослідження із застосуванням методу вільних асоціацій дозволяють визначення лінгвокультурного потенціалу фразеологічного поля «людина в оточенні природи її явищ». Основними його компонентами є фразеологізми, серед яких виділяються етнофразеологізми. Слід звернути увагу, що виникнення етнофразеологізмів здійснюється на основі метафізичного осмислення реалій, що сприяє виникненню подібної картини дійсності, яка виступає своєрідним ключем до пізнання минулого і сьогодення нації, її культури, духовності, менталітету.

Аналіз тематичного поля міжособистісних відносин методом інтерв'ю показує, що в англійській, французькій, українській мовах воно складається з двох тематичних груп: спілкування і міжособистісні відносини. Таким чином, використання результатів психолінгвістичного експерименту дозволяє визначити різноманітність сучасних точок зору на культуру слова в міжособистісних відносинах, від якої потерпають в психології повсякденних практик з використанням ментальних кодів різних мов і враховувати загальні положення цього різноманіття, а також їх внесок в систему міжнародної комунікації.

Сучасні процеси в суспільстві не залишають осторонь євроінтеграційні феномени, які стають об'єктом дослідження різних студій, зокрема лінгвістичних. У нашому дослідженні ми використовували методи компаративного аналізу та вільного асоціативного експерименту. Проаналізуємо класичні дослідження скарбниці історичних надбань даного напрямку. В столиці Німеччини Берліні існує Університет імені Гумбольдта, де вивчають психолінгвістику як основу професійного діалогу. Одна з класичних проблем діалогу – проблема його мови. Про мову написано вже так багато, що за образним висловлюванням Ж. Батая, «утворилась висока піщана дюна, наметена людською думкою [2, с. 5]». Але слово не починається із слова, сказаного вголос, воно народжується спочатку в невербальному діалозі. За М. Гайдеггером, увага до слова привертається мистецтвом «рукоділля письма у діалозі мови [13, с. 96]».

«Мова є складний набір символів, а кожний символ лаконічно визначає певне явище зовнішнього світу того середовища, в якому живуть і творять носії конкретної мови [25, с. 102]». Символізація є «місток крізь прірву, що розділяє відправника інформації та її отримувача за допомогою лінгвістичного «світу звуків [19, с. 165]». Символіка діалогу, в якій визначальна роль належить вивченню національної самобутності народу, унікальному феномену народної культури в національній мові, зумовила в останні десятиріччя «вибух» дослідницького інтересу до

лексики, що містить в собі етнокультурний компонент. Згідно з твердженням німецького вченого В. фон Гумбольдта, «мова – це зовнішнє відображення внутрішнього світу нації [22, с. 165]».

Проблема відображення в мові картини світу та виявлення в зв'язку з цим універсального привертає значну увагу. До універсального компоненту належить асоціативна здібність або здатність створювати вербальні образи, тому необхідно мати уявлення. Ортега-і-Гассет, досліджуючи уявлення, створив концепцію, за якою не об'єкти рухаються в напрямку до суб'єкта, а суб'єкт їх сам у собі збуджує. «Потрібно лише схопити і ми вилучимо із події кентавра, який галопом, розпустивши хвіст та гриву, мчить поза вітром крізь смарагдові полонини за невловимими тінями білих німф [20, с. 68]». За Гете, пальма першості теж належить «вічно юній та неспокійній доньці Юпітера – Фантазії [7, с. 126]». Метафорична (або семантична, суб'єктивна, фантастична) внутрішня форма виникає в словах з переносним значенням. В її основі лежить асоціація, найчастіше вона окреслює емоційно-оцінююче ставлення промовляючого до об'єкта. Наприклад, «Sonntag», буквально «день бога сонця», «Donnerstag» – «день бога грому».

Креативний аспект внутрішньої форми слушно розглянути як процес конструювання вербального образу, що використовує наступні засоби мислення: комбінування, аналогізування, трансформацію. Шляхом комбінування створюються інші об'єкти та образи. Типові його прийоми: аглютинація (поєднання у одному образі будь-яких якостей і частин) та включення (доповнення образу таким фрагментом, що робить його незвичайним). На панцирі «чарівної черепахи», яка вийшла з річки, був окреслений космічний трактат [8, с. 59]».

Отже, психоаналітична парадигма діалогу спілкування допомагає зрозуміти внутрішній світ особистості. Людина бачить світ, в якому живе, крізь вуаль емоцій, накопиченого досвіду й лише в процесі спілкування з іншою людиною можливе розкриття глибин її сутності, оскільки світ цей незмірно глибокий, тому що висвітлює різнобарвну картину ментального світосприйняття. Психолінгвістичний вимір ментальної символіки допомагає подолати бар'єри спілкування між представниками діалогів різних культур та їх відображення у повсякденних соціальних практиках, висвітлюючи шляхи міжнародної комунікації професійного діалогу.

За словами Л. Вітгенштайна, «мову також можна розглядати як старе місто: затишне місце з вуличок і майданів, старих і нових будинків, а також будинків із добудовами з різних часів [21, с. 145]. О. Потебня розвиває і надає завершеного вигляду лінгвістичній теорії слова і насамперед вченню про внутрішню форму слова, яка стала науковою базою створення професійної мови. Поняття внутрішньої форми було предметом дослідження здавна. Даної проблеми торкались Платон, Плотін, Данте Аліг'єрі, Джордано Бруно. У їхніх вченнях окреслилось розуміння внутрішньої форми як певного принципу, який формує, організує, все підсумовує, зокрема зовнішні форми речей. Хід міркування даних філософів був приблизно такий. Зовнішні форми речей не визначаються постійними, тому що протягом існування вони зазнають помітних змін. Але у будь-якій речі поряд із змінним має бути й щось незмінне, і тому в структурі речей можна виділити вічний, більш-менш стабільний принцип, який дістав назву «внутрішня форма». Якщо речі зовні змінюються, то їхня внутрішня форма лишається незмінною.

Як ілюстрацію до такого розуміння внутрішньої форми можна застосувати приклад звичайного будинку. Зовнішня форма будинку відображає його вигляд, який можна сприймати органами чуття, побачити. Внутрішня форма являє собою розроблений архітектором проект, за яким він був побудований. Будинок інколи руйнується, і тоді зникає його зовнішня форма, але внутрішня все одно залишається. По-перше, вона зберігається на кресленні, а по-друге, – може бути втіленою в інших будинках, зведених за тим самим проектом. Саме внутрішня форма слова являє собою підґрунтя для створення професійної термінології.

Психолінгвістична парадигма діалогу спілкування допомагає зрозуміти внутрішній світ особистості. Кожна людина визначає в словах своєї мови відношення до речей та понять, тобто відображає своє їх розуміння та осягнення. Тому «слова однієї мови являють більше чуттєвої образності, другої – більше духовності, третьої – більш розсудливе відображення понять [18, с. 379]». Осмисленню й розумінню ситуації або, використовуючи термінологію М. Гайдеггера,

вмінню вслуховуватися (Horchen) та вникати (Ver-nehmen) у властивий соціально-культурний та психолінгвістичний контекст [14, с. 104].

Напрямок нашого дослідження є релевантним визначення, що професійне спілкування для людини є «щось на зразок окулярів, крізь які вона бачить світ [4, с. 184]». Загальноприйнята думка, що володіння мовою юриспунденції передбачає не тільки розуміння значення термінів, але й орієнтацію у юридичному контексті. Манера відчувати та мислити, сталі засоби бачення та розуміння явищ, подій – те, що підпадає під поняття ментальність, витікає з лінгвокультурної єдності. За словами Ле Гоффа, «ментальності – це в'язниці, до яких залучений час великого проміжку [23, с. 132]». Тому можна сказати, що на рівні ментальності створюється типова для даної професійної спільноти «картина сприйняття дійсності». А «менталітет – це своєрідний фермент, який не тільки стимулює діяльність, але й нерідко визначає поведінку людини і її ставлення до професії [15, с. 159]».

Бар'єри спілкування являють собою «втечу в обмірковування відповіді», оскільки «думка дає лише в своїй промові слово невимовленому смислу буття [11, с. 219]». Якщо розглянути цю відому гайдегерівську метафору у загальному контексті його праць, то можна помітити, що для видатного мислителя мова є не тільки засобом для вираження думки, скільки думка є способом актуалізації первісних смислів, які притаманні мові. Остання розуміється як первісний універсальний прафеномен, котрий самостійно продукує та експлікує власний зміст. Тому потрібно вміти «вчуватися у «буття сушого», «слухати глибоку тишу» [24, с. 126]». У мовчазній взаємодії, міміці та жестах, мовні вирази існують принаймні у знятому вигляді, вони, образно кажучи, виступають немовби комунікативна дія під час «розмови крізь огорожу в саду».

Невербальні характеристики є яскравими показниками емоційного стану, відображенням несвідомих процесів, що являє собою важливу професійну компоненту професійної риторики слідчого та судді. Для К.Г. Юнга «несвідоме є безмежною історичною скарбницею [16, с. 131]». А символи постають нікими елементами загальної картини несвідомого, досягнення системних характеристик якого може стати можливим завдяки їх інтерпретації. Вербалізація символів відкриває шлях цілісного пізнання особистості в її свідомих та несвідомих проявах, що являють собою творчий процес розуміння людини. За М. Гайдегером, особистість не лише жива істота, котрій серед інших її здатностей притаманна і мова. Мова є «домівка буття, мешкаючи у якій людина екзистує, оскільки оберігаючи істину буття, належить їй [9, с. 126]». Дослідження цього образу мови становить одну з первісних оригінальних версій лінгвістичного повороту в історії створення професійної мови.

Формою ж ментальної самореалізації є «образний апріоризм», котрий за висловом К.Г. Юнга – «футляр, в якому міститься мовний зміст [16, с. 112]». Мовними одиницями, які відображають глибини професійної мови та культури діалогу виступають фразеологізми. Формування асоціативних етнофразеологізмів зумовлено символікою діалогу, в якій визначальна роль належить вивченню національної мови, зумовила в останні десятиріччя «вибух» дослідницького інтересу до формування професійної лексики. Ремінесцентні асоціації виступають як образи історичних подій та їх впливу на професійний діалог. Таким чином, виникнення етнофразеологізмів відбувається на підґрунті метафоричного осмислення реалій, що сприяє створенню образної картини світу, виступає своєрідним ключем до пізнання минулого та сьогодення нації, її культури, духовності, менталітету та формуванню лексики юридичної мови.

Поліфункціональність правничої мови полягає у специфічному наборі функцій, що реалізуються в різноманітних правових текстах. Багаторівневість мови права виявляється в застосуванні мовних одиниць і засобів різних рівнів, що постають як лексеми слова, терміни права, термінологічні словосполучення, фразеологізми, правові дефініції, лексико-граматичні моделі, синтаксичні конструкції, стилістичні засоби і прийоми тощо. Відкритість мови права як системи засвідчує наявність у правових текстах поряд із правовою лексикою загальноновживаних слів, спеціальної лексики суміжних із правом сфер, у процесах термінологізації та детермінологізації, тенденції до розширення правового словника завдяки новоутворенням, взаємодії власних мовних ресурсів і запозичень тощо.

Наведені особливості мови, що репрезентує процес становлення термінології юридичного діалогу та запропонований Л. Гоффманном [1, с. 180] принцип горизонтального структурування (належність спеціалізованої мови до певної галузі) і вертикального розшарування зазначених мов (розподіл фахових мов на пласти за рівнем їхньої змістової спеціалізації) дають змогу зарахувати її до окремої фахової мови права. Для розв'язання цього завдання діалог Права, Віри та Розуму – незамінний засіб, тому що стверджує іншомовний діалог як вимір життя і спілкування між представниками різних культур, виявлення ментальних особливостей сприйняття різноманітної картини світу, що знаходить своє відображення у міжкультурному правничому діалозі. Правничий діалог, що отримав поняття «всеохоплюючого», залучив до нього три складових: Право, Віра, Світ. З такої точки зору Розум може вважатись духовно – особистісним виміром, репрезентуючи процес зустрічі Права, Віри та Людини. Мудрість людини є її сутність перед обличчям юриспунденції., тому й потрібен правничий діалог двох великих традицій – Віри та Розуму.

Отже, аналіз утворення термінів правничого діалогу засвідчив, що словотворення відбувається за тими самими словотвірними й синтаксичними моделями, із використанням однакових словотвірних засобів, що й утворення загальноживаних лексичних одиниць. Таким чином, процес створення фахової лексики відбувається під впливом різноманітних мовних, культурних, історичних та юридичних факторів. Отримані дані про дослідження підтверджують доцільність використання комплексної методики.

Запропонована модель включає наступні блоки: теоретичний, навчально-методичний, дослідницький і технологічний. Теоретичний блок представлений знаннями, уявленнями студентів про певний напрям юридичної психології, що має своє втілення на практиці. Наприклад, робота з соціально дезадаптованими неповнолітніми у спеціальних закладах залучає методи діагностики різних типів девіацій, підходи та засоби надання їм психологічної допомоги. Навчально-методичний блок включає знання та вміння студентів створити модель власної професійної діяльності у відповідності із основними напрямками роботи психологічної служби в різних типах установ, де перебувають соціально дезадаптовані неповнолітні: психопрофілактика правопорушень, прогнозування, психодіагностика, психокорекція, психологічне консультування та психотерапія.

Дослідницький блок готовності є визначальним для спеціаліста цього напрямку діяльності, оскільки дає змогу вивчати як взаємодію різних чинників дезадаптації, так і постійно відстежувати динаміку психологічних механізмів адаптації неповнолітніх та коригувати психологічні особливості. Результати психоаналітичного дослідження емоційного інтелекту як важливого особистісного чинника готовності майбутніх психологів до роботи з соціально дезадаптованими неповнолітніми. Особливості здатності сприймати та регулювати емоції, які вимірювались за допомогою тесту емоційного інтелекту Н. Холла [17, с. 11]. Соціальний інтелект як інтегральна інтелектуальна здатність, що визначає успішність спілкування та соціальної адаптації, об'єднує і регулює пізнавальні процеси, пов'язані з відображенням іншого як партнера спілкуванню або групи людей, діагностувався тестом соціального інтелекту Дж. Гілфорда і М. О'Саллівена [5, с. 14].

«Вербальна експресія» притаманна студентам, що нерозпізнають різноманітність смислів повідомлення, а також помиляються в інтерпретації слів співрозмовника. Як засвідчив наш досвід спілкування з психологами-практиками, для соціально дезадаптованих неповнолітніх характерним є надінтенсивне застосування механізмів психологічного захисту. У зв'язку з цим для активізації особистісно-рефлексивного компонента готовності майбутніх психологів було застосовано методику визначення домінуючих механізмів психологічного захисту у студентів. Механізми психологічного захисту, на думку Н. Мак-Вільямса, є глобальними, закономірними, здоровими, адаптивними способами переживання світу [3, с. 31]. Вони з'являються як здорова, творча адаптація і продовжують діяти протягом усього життя.

Особливості використання механізмів психологічного захисту майбутніми психологами досліджувалась за допомогою тесту Плутчика-Колермана-Конте «Індекс життєвого стилю». Середні арифметичні загальновибіркові показники за шкалами цього

тесту виражені на середньому і близькому до середнього рівнях. Якщо проранжувати механізми психологічного захисту за мірою їх вираженості («напруженості»), то матимемо наступну картину. На першому місці «Раціоналізація», на другому «Заперечення реальності», на третьому «Проекція», «Компенсація», «Реактивні утворення», «Регресія», на четвертому «Витіснення» і «Заміщення».

Авторська програма спецкурсу «Психоаналітичний вимір роботи з соціально дезадаптованими неповнолітніми» та тренінгова програма із зазначеної тематики сприяли розвитку компонентів підготовки психологів до роботи з соціально дезадаптованими девіантами. Застосування пізнавального та операційного компонентів сприяють розвитку навичок використання психологічних технік для роботи з даного напрямку. В межах тренінгових занять були апробовані завдання із залученням асоціативних метафоричних карг, фототерапії, арттерапії, казкотерапії, психодрами, символдрами тощо.

Висновки. Таким чином, використовуючи методику виборів технік була розроблена діагностика дезадаптованості та корекційна програма соціальної адаптації неповнолітніх девіантів. Під час апробації розробленої моделі констатовано, що особистісно-рефлексивний компонент готовності майбутніх психологів до роботи з соціально дезадаптованими неповнолітніми виступає пусковим механізмом розвитку усіх інших складових моделі, які сприяють трансформації власного досвіду набутих знань. Результативність впровадженої моделі підготовки доведена динамікою становлення ключових компетенцій мабутніх юридичних психологів для роботи з соціально дезадаптованими девіантами. Наприклад, юридичний діалог даного напрямку враховує психологічні чинники, що зумовлюють виникнення соціальної дезадаптації неповнолітніх у сучасному соціокультурному середовищі, проблеми визначення критеріїв та показників їх деформації, концептуальні засади та дослідницьку модель адаптації незрілих девіантів.

Отже, такий погляд на проблему, на мою думку, являє собою вектор формування професійного напрямку мови юридичного діалогу, який висвітлює шляхи й подальшого обґрунтування. Фактор аналітичної складової, що є домінуючою у наведеній моделі правничого діалогу особливо важливий у внутрішньоособистісних і міжцивілізаційних сферах. Маю надію, що отриманий напрям дозволить поширити пошуки можливостей гармонізації відносин як у міжособистісній, так і в міждержавних сферах.

Список використаних джерел

1. Altmann H. Zu methodischen Problemen der semantischen Beschreibung von im Deutschen Sprache. *Words, lexems, concepts – approaches to the lexicon. Studies in honour of L. Lipka*. Tübingen: Narr, 1999. S. 200–212.
2. Bataille G.L' Experience interieure. Paris, 2007. 312 p.
3. Berteloot P. Die Europäische Union und ihre mehrsprachige Rechtstexte. *Rechtssprache Europas. Reflexion der Praxis von Sprache und Mehrsprachigkeit im supranationalen Recht* [Hrsg. F. Müller and B. Isolde]. Berlin : Duncker & Humboldt, 2004. S. 179–193.
4. Bode H. Johannes Bugenhagen: Die Grundsprache eines Reformators. Lübeck: Kaiser und Mietzner, 1985. 167 s.
5. Chadwick O. The Reformation of Linguistics. London: Penguin Books, 1990. 463 p.
6. Freud S. Der Witz und seine Beziehung zum Unbewussten.: Duncker & Humboldt, 2004. 379 s.
7. Goete J.F.G. Westfälische Zeitschrift. *Johann Wolfgang von Goethe*. Berlin: Aufbau-Verlag, 1993. – 168 s.
8. Goethe J.W. Über Kunst. Berlin: Aufbau-Verlag, 1998. 562 s.
9. Heidegger M. Die Bildung der Sprache. Tübingen, 1997. 199 s
10. Jung, C. G Two essays on analytical psychology. B., N.Y.: De Grouter, 1992. 342 p
11. Heidegger M. Sprache und Sache. Tübingen, 1989. 209 s
12. Heidegger M. Commentary on The Secret of the Golden Flower. CW. vol. 13, 1991. P. 124–257.

13. Heidegger M. *Unterwegs zur Sprache*. Tübingen, 1998. 270 s
14. Heidegger M. *Zur Sache des Denkes*. Tübingen, 1969. 192 s.
15. Jenny M. *Über Kunst der Sprache*. Berlin: Evangelische Verlagsanstalt, 1983. 303 s.
16. Jung C.G. *Commentary on The Secret of the Golden Flower*. *CW*. vol. 13, 1991. P. 124–257.
17. Kraus O. *Die Lingwistik der Deutschen Sprache*. Berlin, 1996. 217 p.
18. Lacan 1998 – Lacan J. *Language of the self*. New York: Columbia UP, 1998. 432 p.
19. Lehner E. *Symbols, Signe and Signets*. New York, 1989. 278 p.
20. Ortega y Gasset. *España invertebrada*. Barselona, 1991. 268 p.
21. Витгенштейн 1995 – Витгенштейн Л. *Логика исследования*. Харьков: Фолио, 1995. 309 с.
22. Гумбольдт фон В. *Избранные труды по языкознанию*. Москва: Гнозис, 1994. 397 с.
23. Думка про теперішнє та майбутнє французької школи «Analiv». Київ: Наукова думка, 1992. 234 с.
24. *Нариси з історії мови*. Львів: Каменяр, 1999. 206 с.
25. Чейф У. *Значение и структура языка*. Москва: Наука, 1995. 312 с.

References

1. Altmann, H. (1999). *Zu methodischen Problemen der semantischen Beschreibung von im Deutschen Sprache*. *Words, lexems, concepts – approaches to the lexicon. Studies in honour of L.Lipka*, 200 – 212.
2. Bataille, G. L'. (2007). *Experience interieure*. Paris.
3. Berteloot, P. (2004). *Die Europäische Union und ihre mehrsprachige Rechtstexte. Rechtssprache Europas. Reflexion der Praxis von Sprache und Mehrsprachigkeit im supranationalen Recht*. Berlin : Duncker & Humboldt. p. 179–193.
4. Bode, H. (1985). *Johannes Bugenhagen: Die Grundsprache eines Reformators*. Lübeck: Kaiser und Mietzner.
5. Chadwick, O. (1990). *The Reformation of Linguistics*. London: Penguin Books.
6. Freud, S. (2004). *Der Witz und seine Beziehung zum Unbewussten.*: Duncker & Humboldt.
7. Goete, J.F.G. (1993). *Westfälische Zeitschrift. Johann Wolfgang von Goethe*. Berlin: Aufbau-Verlag.
8. Goethe, J. W. (1998). *Über Kunst*. Berlin: Aufbau-Verlag.
9. Heidegger, M. (1997). *Die Bildung der Sprache*. Tübingen.
10. Jung, C. G. (1992). *Two essays on analytical psychology*. Berlin, New York: De Grouter.
11. Heidegger, M. (1989). *Sprache und Sache*. Tübingen.
12. Heidegger, M. (1991). *Commentary on The Secret of the Golden Flower*. *CW*, 13, 124–257.
13. Heidegger, M. (1998). *Unterwegs zur Sprache*. Tübingen.
14. Heidegger, M. (1969). *Zur Sache des Denkes*. Tübingen.
15. Jenny, M. (1983). *Über Kunst der Sprache*. Berlin: Evangelische Verlagsanstalt.
16. Jung, C.G. (1991). *Commentary on The Secret of the Golden Flower*. *CW*, 13, 124–257.
17. Kraus, O. (1996). *Die Lingwistik der Deutschen Sprache*. Berlin.
18. Lacan 1998 – Lacan J. (1998). *Language of the self*. New York: Columbia UP.
19. Lehner, E. (1989). *Symbols, Signe and Signets*. New York.
20. Ortega y Gasset. *España invertebrada*. (1991). Barselona.
21. Wittgenstein, L. (1995). *Lohyka yssledovanyia [Research logic]*. Kharkiv: Folio.
22. Humboldt, von V. (1994). *Yzbrannie trudi po yazikoznanyiu [Selected Works on Linguistics]*. Moskva: Hnozis.

23. Dumka pro teperishnie ta maibutnie frantsuzkoi shkoly «Analiv» [Thoughts on the present and future of the French school "Analiv"]. (1992). Kyiv: Naukova dumka.
24. Narysy z istorii movy [Essays on the history of language]. (1999). Lviv.
25. Chief, U. (1995). Znachenye y struktura yazyka [Meaning and structure of language]. Moskva: Nauka.

УДК 9.8.

Рева Л.Г.,

Член-кореспондент Академії Вищої освіти України,
кандидат філологічних наук, член Національної
Спілки краєзнавців України (Україна, Київ),
lesyareva7@gmail.com

**ПЕТРО ІВАНОВИЧ КАЛНИШЕВСЬКИЙ (1690-1691 – 1803)
– ОСТАННІЙ КОШОВИЙ ОТАМАН ВІЙСЬКА ЗАПОРОЗЬКОГО,
ЙОГО ДОБА В ІСТОРІЇ УКРАЇНИ**

В статті йдеться про героїчну долю поборника людської гідності, уродженця Сіверщини Петра Івановича Калнишевського, унікальна доля якого торкнулася трьох століть. Він був військовим і політичним діячем України, дипломатом, останнім Кошовим отаманом Запорозької Січі 1762 і 1765–1775 рр. Часи новітньої історії України не лише не стерли пам'яті про козацьку славу та інших борців за волю України, а з новою силою спрямували сучасних українців до боротьби за волю, демократичні начала нової України. А останній кошовий Запорозької Січі Петро Іванович Калнишевський є однією з непересічних постатей у нашій минушині, які привертали до себе увагу і політичних еліт, і дослідників-науковців, і широкого суспільного загалу. Адже він був не просто очільником козацтва в останні роки Січі – він став віддзеркаленням образу мученика, котрий вистраждав у соловецькій в'язниці за всі три століття козацької вольниці. У такому символічному контексті його життя та діяльність сприймалися за часів українського національного відродження другої половини XIX–XX століть. Героїзованість постаті Петра Калнишевського було успадковано після відновлення української державності у 1991 р., й вона дістала своє завершення: Українська Православна церква оголосила його «святим, праведним».

Ключові слова: Петро Іванович Калнишевський, Запорозька Січ, козацтво, Кошовий отаман.

Reva L.G.,

Corresponding Member of the Academy
of Higher Education of Ukraine, Candidate of Philology,
member of the National Union of Local History of Ukraine
(Ukraine, Kyiv), lesyareva7@gmail.com

**Petro Ivanovich Kalnyshevsky (1690–1691 – 1803) – the last Kish Otaman of the
Zaporozhian Host and his age in the history of Ukraine**

The article deals with the heroic fate of the champion of human dignity, a native of the Sivershchyna, Petro Kalnyshevsky, whose unique fate has touched for three centuries. He was a military and political figure of Ukraine, a diplomat, the last Cossack chieftain of Zaporiz'ka Sich in 1762 and 1765–1775. The times of modern history of Ukraine not only did not erase the memory of the Cossack glory and other fighters for the freedom of Ukraine, but with new force directed modern Ukrainians to fight for freedom, the democratic principles of the new Ukraine. And the last basket of the Zaporozhian Sich, Petro Ivanovych Kalnyshevsky, is one of the outstanding figures in our past, who attracted the attention of political elites, researchers, scientists, and the general public. After all, he was not just the leader of the Cossacks in the last years of the Sich – he became

a reflection of the image of a martyr who suffered in the Solovetsky prison for all three centuries of Cossack freedom. In such a symbolic context, his life and work were perceived during the Ukrainian national revival of the second half of the nineteenth and twentieth centuries. The heroism of the figure of Peter Kalnyshevsky was inherited after the restoration of Ukrainian statehood in 1991, and it came to an end: the Ukrainian Orthodox Church declared him "holy, righteous".

Key words: *Petro Kalnyshevsky, Zaporizhzhya Sich, Cossacks, Cossack chieftain.*

Постановка проблеми. Роль Петра Івановича Калнишевського в історії України годі й поцінувати. Славний Кошовий отаман Петро Калнишевський завжди був прикладом служіння національній ідеї для нинішнього і прийдешніх поколінь. Для українців П. Калнишевський є символом нескореності українського духу і нездоланності українського народу. Він обороняв Запорізьку Січ – останнє вогнище волі, незалежності, демократизму. «П. Калнишевський – єдина в історії України відома особа, життя якої пролягає через три століття : народився в XVII, діяв протягом XVIII, а помер у XIX ст.» [1, с. 3].

Тому **метою** дослідження є характеристика життєвого шляху та військово-політичної діяльності Петра Калнишевського як Кошового отамана Запорозької Січі.

Вклад основного матеріалу. Петро Калнишевський (1690–1691 – 1803) – останній Кошовий отаман Запорозької Січі 1762 і 1765–1775 рр. Народився він у с. Пустовійтівка поблизу м. Ромни на Сумщині в старшинській родині. Православний святий (шанувався як Петро Багатостраждальний). Походив Петро Калнишевський із козацької родини села Пустовійтівки, яке за часів Гетьманщини входило до Роменської сотні Лубенського полку (тепер – с. Пустовійтівка Роменського району Сумської області). Ймовірно, Калнишевські з'явилися в Пустовійтівці завдяки матері Агафії, із якою пов'язані чимало родичів, давніх тутешніх мешканців. Можливо, батько Іван переселився сюди з Правобережної України, з якої в останній третині XVII ст. чимало людей перебралося на Лівобережжя. Цілком можливо, що батько Петра походив із полкового міста Кальник, що на Поділлі; звідси – прізвище Кальниш, чи більш відповідний Кальнику варіант його написання – Кальнишевський. Виникає багато запитань щодо дати народження Петра. Донині підставами для її визначення є напис на могильній плиті, яка була встановлена через 53 роки після смерті П. Калнишевського, а також лист архангельського цивільного губернатора І. Мезенцова. У надпису зазначено, що П. Калнишевський народився на св. Петра – 20 червня. Точно відомо, що 20 червня 1768 р. ієромонах Самарського Феодорит надіслав йому поздоровлення.

Згідно з легендою, записаною в 1970 р. від старожилів с. Пустовійтівки, восьмирічний Петрик пас худобу за селом і зустрів запорожців; ті дали хлопцю покурити козацької люльки, і він, відчувши дух козацької вольниці, подався з ними на Запорожжя.

На його рішення їхати на Січ, очевидно, вплинули родичі Андрій і Давид. Бо ж на Січі П. Калнишевського записали до Кущівського куреня, до якого належали саме його старші родичі. У реєстрі даного куреня за 1755 р. серед 460 козаків Петро згадується під 10-м номером. У Війську Запорізькому упродовж 1752–1761 рр. обіймав уряд похідного полковника, і водночас із 1754 р. був і військовим осавулом. Через якийсь час йому було довірено і булаву кошового отамана. Кошовий мав величезну владу. Він порядкував військовими справами, стояв на чолі адміністрації й військового господарства, мав право верховного судді, репрезентував Військо Запорізьке перед вищою російською владою, навіть із представниками інших держав, та Кримом. При собі мав окремих штат старшин, які допомагали йому виконувати його функції, та доручення. Під час війни він діставав право життя та смерті над кожним козаком. Проте за наказом Катерини II в 1762 р. його було усунуто від посади з уряду. Однак, не зважаючи на немилість імператриці, Січове товариство 1763 р. обрало П. Калнишевського військовим суддею. З 1765 р. до ліквідації Запорізької Січі в 1775 р. він працював кошовим отаманом. За його невтомної діяльності Запорізька Січ отримала автономію не лише політичну, а й економічну, а кошовий став найавторитетнішою особою в Україні. Це давало можливість займатися меценатством – він

збудував на свої кошти кілька соборів та церков – у Лохвиці на Полтавщині, у Ромнах, Пустовійтівці, Межигірському монастирі, Петриківці, облаштував їх усіляким начинням та духовною літературою.

Під кінець існування Запорожжя у руках старшини, яка висувала з-поміж себе на цю посаду найталановитіших і енергійних, було зосереджено значне майно головно в табунах коней і в отарах худоби.

П. Калнишевський виявив себе і талановитим військовиком. Під час російсько-турецької війни 1768–1774 рр., куди була втягнена і Україна, яка входила до складу імперії, він був відзначений за свою доблесть золотою медаллю на Андріївській стрічці. Весь час залишався вірним інтересам Війська Запорозького, тричі очолював дипломатичні місії до Петербурга, де обстоював територіальні права Запоріжжя від зазіхань російського уряду. Однак зруйнування Запорізької Січі йому відвернути не вдалося. Коли російське військо оточило Запорізьку Січ, П. Калнишевський, зважаючи на кількісну перевагу росіян, капітулював. Це уможливило уникнути чисельність жертв козацького війська. Та не минулося це так безслідно для кошового. За наказом Катерини II у 1775 р. його було заарештовано та заслано до Сибіру в Соловецький монастир, де в нелюдських умовах він пробув в одиночній камері 25 років. Його замурували у вежі, залишаючи тільки малий отвір, куди подавали йому хліб та воду. Лише 2 квітня 1801 р. указом імператора Олександра I він був звільнений. Йому виповнилося на той час 112 років, і тому через слабкий стан здоров'я він відмовився від волі, не залишив усамітнений монастир, і до смерті перебував у в'язниці. Помер П. Калнишевський у 1803 р., у віці 112 років, похований на головному подвір'ї Соловецького монастиря перед Преображенським Собором. Його слава надовго пережила кошового, залишаючи його славний слід не лише в історії, а й в піснях та думках. П. Калнишевський був поборником прав Запоріжжя, по суті – першої української Конституції. Бо, хоча російський уряд, приймаючи в 1734 р. запорожців у царське підданство, обіцяв дотримуватися усіх їхніх прав та вольностей, але на ділі дуже скоро почав ці права порушувати. Насамперед на їхніх володіннях він будував укріплені пункти й тримав там свої залоги, а в 50-х роках XVIII ст. російський уряд приступив до будівництва нових фортець на південному заході запорізьких границь, понад річками Бугом та Синюхою. Тим часом у козаків виникли непорозуміння із донськими козаками на сході, і російський уряд узяв сторону дончан, а запорожцям наказав поруйнувати свої оселі і відсунутися далі на північ. Ігнорування волелюбної демократичної козацької республіки було надто різким контрастом супроти російського абсолютизму, опертого на поліційно-бюрократичній системі, закріпаченні селян, колоніальній політиці. Скасування Запорізької Січі було тимчасово спинене зовнішніми обставинами – російсько-турецькою війною 1768–1774 рр., коли запорожці були дуже потрібні російському урядові. Протягом усієї війни кошовий отаман П. Калнишевський, якому у 1774 р. виповнилося 84 роки, очолював Військо Запорізьке, виявляючи організаторський і адміністративний талант полководця, орієнтувався в політичних питаннях, виявляючи дипломатичну гнучкість.

Проти Запорізької Січі були використані війська, які поверталися з російсько-турецької війни.

XVIII століття – час найпліднішого зростання діяльної слави П. Калнишевського, збігається із життям та діяльністю І. Мазепи (1639–1709), ім'я якого назавжди залишилося синонімом символу великого патріота-державника, а часи його гетьманування названі добою Мазепинського ренесансу. За свого гетьманування І. Мазепа сприяв розвиткові культури, мистецтва й літератури в Україні. На його кошти споруджено кілька храмів у Києві: церкви Богоявленська Братського монастиря на Подолі, Миколи, дві церкви на території Києво-Печерської лаври; Вознесенську церкву в Переяславі та ряд церков в інших містах. Було завершено відбудову Софійського собору в Києві. І. Мазепа збудував також нові корпуси Києво-Могилянської академії. Окрім цього, І. Мазепа є автором пісень «Ой, біда, біда чайці-небозі», яка стала народною, «Дума гетьмана Мазепи» («Всі покою щиро прагнуть»), «Ей, поповичу-гетьмане», «Псальма» («Бідна моя головонька...») та ін.

Як відомо, Петро I діяльність гетьмана І. Мазепи сприймав як зраду своїй політиці, тому розгніваний, ушент зруйнував столицю Гетьманщини Батурин. А потім було зруйновано і Чортомлицьку Січ. У червні 1709 року відбулася Полтавська битва, у якій Петро I розгромив війська Мазепи та Карла XII, яким удалося досягти кордонів Туреччини, зупинившись у Бендерах. Там 22 вересня 1709 року хворий Іван Мазепа і помер.

Також згадаємо і соратника І. Мазепи Пилипа Степановича Орлика (11.10.1672 – 24.05.1742), слава якого в ім'я України здобута у вигнанні. Освіту Пилип Орлик отримав у Києво-Могилянській Колегії. З 1700 р. він у Генеральній військовій канцелярії. З 1706 р. – Генеральний писар Гетьманщини, соратник Мазепи. Після поразки в Полтавській битві (1709) та смерті І. Мазепи обраний в Бендерах (Молдова) Гетьманом Війська Запорозького (1710). 1711 р. П. Орлик піднімає на Правобережжі національно-визвольне повстання. Через хибну політику Туреччини й хижацьку поведінку Криму збройна боротьба проти Москви закінчилася поразкою, не зважаючи на те, що до Гетьмана приєдналися не лише правобережці, а й слобожани. 1714 р. П. Орлик із сином і частиною генеральної старшини виїхав до Швеції, заклавши початок першій хвилі української еміграції. «Українці завжди прагнули волі». Ці слова пізніше написав Вольтер у своїй праці «Історія життя Карла XII», дослідивши з прискіпливістю історика всі перипетії козацької боротьби за незалежність. 1720 р. П. Орлик переїхав до Німеччини, а з 1722 р. й до кінця життя перебував у Туреччині – до 1734 р. у грецьких Салоніках, потім – у Буджаку й Молдавії. Помер 1742 р. в Ясах.

П. Орлик прагнув вивести боротьбу за незалежність України на міжнародну арену. Проте його спроби повернути Україні статус Великого князівства не увінчалися успіхом. В своєму «Виводі прав України» він писав: «Козаки мають за собою право протестувати проти гніту і повернути уживання своїх стародавніх прав, коли матимуть на те слухний час» [2, с. 36–94].

На час цих подій Петро Калнишевський уже перебував на Січі, де він опинився після закінчення російсько-турецької війни 1735–1739 рр. Перша документальна згадка про перебування П. Калнишевського на Січі датована 1754 р., коли він уже був на посаді військового осавула. Та доленосні для України події не могли пройти осторонь його життя, звісно, він чітко зреагував на них.

«Останній кошовий Запорозької Січі Петро Іванович Калнишевський є однією з непересічних у нашій минувшині постатей, які привертати до себе увагу і політичних еліт, і дослідників-науковців, і широкого суспільного загалу. Адже він був не просто очільником козацтва в останні роки Січі – він став віддзеркаленням образу мученика, котрий вистраждав у соловецькій в'язниці за всі три століття козацької вольниці. У такому символічному контексті його життя та діяльність сприймалися за часів українського національного відродження другої половини XIX–XX століть. Героїзованість постаті Петра Калнишевського було успадковано після відновлення української державності у 1991 р., й вона дістала своє завершення: Українська Православна церква оголосила його «святим, праведним» [3, с. 4].

Протягом майже століття Гетьманщина була центром політичного життя в Україні. Хоч росіяни контролювали її зовнішні зносини та воєнні кампанії, постійно втручалися у її внутрішні справи, все ж управління та соціально-економічна політика Гетьманщини була за українцями. Їм належали ключові позиції у судах, фінансах, армії. Самоврядування сприяло піднесенню української еліти, підносячи її традиції. І коли в 1767 р. старшинські послы на Законодавчій комісії відкинули реформи Катерини II, заявили: «Наші закони найкращі». Саме Гетьманщина для політичних діячів XX ст. стала взірцем українського самоврядування.

Більш ніж через півстоліття після ліквідації Гетьманщини Тарас Шевченко писав:

Була колись Гетьманщина,
Та вже не вернеться!
Було колись панували,
Та більше не будем.
Тії слави козацької

Повік не забудем.

«У часи бездержавного існування України імперська ідеологія пануючих держав ладна була зарахувати Калнишевського до таких собі «сепаратистів-мазепинців», стосовно яких у свідомості багатьох поколінь українців послідовно формувався зневажливий образ зрадника... Та мусимо визнати, що особливої певності в «мазепинстві» Калнишевського не було...» [4, с. 5].

По зруйнуванню Січі Україна опинилася в цілковитій залежності від Росії, а частина українських земель – Галичина і Буковина – припали до Австрії, під панування Марії-Терези. Російські війська розбрелися Україною. По більшості міст генерал Кречетніков наказував прибивати т.зв. «Маніфест» Катерини II про злуку України «на віки віків» з Московією.

Народ український, що упродовж століть мав у Віську Запорозькому заступника й оборонця своїх прав, а в часи недолі, міцний та затишний притулок, гірко оплакав скасування Січі:

Та ще не світ, та ще не світ, та ще не світає,
А вже ж москаль Запорожжя та кругом облягає.
Ой, облягши Запорожжя, став степ межувати,
Ой, став городи, панські слободи по річках саджати.

Ще гіршою була доля України за часів СРСР. Переписувалася історія, здавалося, безслідно зникали імена справжніх героїв України, натомість, пропонувалися інші, советські, часом, зовсім штучні, постаті. «У часи бездержавного існування України імперська ідеологія пануючих держав ладна була зарахувати Калнишевського до таких собі «сепаратистів-мазепинців», стосовно яких у свідомості багатьох поколінь українців послідовно формувався зневажливий образ зрадника... Та мусимо визнати, що особливої певності в «мазепинстві» Калнишевського не було...» [4, с. 5].

Висновки. Час новітньої історії України не лише не стер їхньої пам'яті козацької слави, а з новою силою розвернув народні маси до боротьби за волю, демократичні начала нової України. Сьогодні славне ім'я Петра Калнишевського повертається. «Останній кошовий Запорізької Січі Петро Іванович Калнишевський є однією з непересічних у нашій минувшині постатей, які привертали до себе увагу і політичних еліт, і дослідників-науковців, і широкого суспільного загалу. Адже він був не просто очільником козацтва в останні роки Січі – він став віддзеркаленням образу мученика, котрий вистраждав у соловецькій в'язниці за всі три століття козацької вольниці. У такому символічному контексті його життя та діяльність сприймалися за часів українського національного відродження другої половини XIX–XX століть. Героїзованість постаті Петра Калнишевського було успадковано після відновлення української державності у 1991 р., й вона дістала своє завершення: Українська Православна церква оголосила його «святим, праведним» [3, с. 4].

2019 рік видався багатим на ювілейні події. У січні відзначено 100 років з моменту ухвалення Директорією УНР Закону «Про державну мову в Українській Народній Республіці», який визначив українську мову як державну. 100 років виповнилося з моменту проголошення Закону про автокефалію Української Православної Церкви. 100 років – від дня проголошення Акта про об'єднання ЗУНР та УНР у єдину державу. Боротьба за утвердження Української держави не припинялася. За волю України страдницьким життям упав талановитий військовий і політичний діяч України, дипломат Петро Іванович Калнишевський. В радянський час боротьбу за неї продовжили незламні дисиденти-шістдесятники і не тільки. Сьогодні ж незалежність України та демократичні цінності відстоюють українські патріоти на Сході України.

Список використаних джерел

1. Коцур В.П., Коцур А.П. Від Сули до Білого моря: шлях через три століття: До 200-річчя від дня смерті останнього кошового отамана Запорізької Січі. Переяслав-Хмельницький: Книги–XXI, 2004. 360 с.
2. Орлик П. Вивід прав України. Нью-Йорк, 1964. С. 36–94.

3. Кулиняк Д. Лицар Дикого поля. Петро Калнишевський. Історико-документ. Роман-есе. Київ: ТОВ ВПЦ «Літопис – ХХ», 2012. 208 с.
4. Грибовський В. Кошовий отаман Петро Калнишевський: Монографія. Дніпропетровськ: Пороги, 2004. 128 с.
5. Кулиняк Д.І. Останній кошовий Петро Калнишевський. Київ: Видавництво «Знання», 1991. 48 с.
6. Кулиняк Д. Соловецький в'язень. Останній кошовий Січі Запорізької. Київ: Рад. Письменник, 1991. 71 с.
7. Іваничук Р. Журавлиний крик. Харків: Світовид, 2001.
8. Голобуцький В. Запорозьке козацтво. Київ: Вища школа, 1994.
9. Аркас М. Історія України-Русі. Київ: Вища школа, 1990.
10. Апанович О.М. Гетьмани України і кошові отамани Запорізької Січі. Київ: Либідь, 1993.
11. Грушевський М. Ілюстрована історія України. Київ: Наукова думка, 1992.
12. Яворницький Д.І. Історія запорізьких козаків: У 3 т. Т. 1. Львів: Світ. 1990. 319 с.

References

1. Kotsur, V. P., Kotsur, A. P. (2004). Vid Suly do Biloho moria : shliakh cherez try stolittia: Do 200-richchia vid dnia smerti ostannoho koshovoho otamana Zaporizkoi Sichi [From Sula to the White Sea: the way in three centuries: To the 200th anniversary of the death of the last Kosh Ataman of the Zaporozhian Sich]. Pereiaslav-Khmelnyskyi: Knyhy–XXI.
2. Orlyk, P. (1964). Vyvid prav Ukrainy [Withdrawal of rights of Ukraine]. New York. 36–94.
3. Kulyniak, D. (2012). Lytsar Dykoho polia. Petro Kalnyshevskiy. Istoryko-dokument. Roman-ese [Knight of the Wild Field. Petro Kalnyshevsky. Historical document. Novel-essay]. Kyiv: TOV VPTS “Litopys–XX”.
4. Hrybovskiy, V. (2004). Koshovyi otaman Petro Kalnyshevskiy [Koshovyi Ataman Petro Kalnyshevsky]. Dnipropetrovsk: Porohy.
5. Kulyniak, D. I. (1991). Ostannii koshovyi Petro Kalnyshevskiy [The last otaman Petro Kalnyshevsky]. Kyiv: Vydavnytstvo «Znannia».
6. Kulyniak, D. I. (1991). Solovetskyi viazen. Ostannii koshovyi Sichi Zaporizkoi [Solovetsky prisoner. The last koshovyi of the Zaporozhian Sich]. Kyiv: Radianskyi Pysmennyk.
7. Ivanychuk, R. (2001). Zhuravlynyi kryk [Crane's cry]. Kharkiv: Svitovyd.
8. Holobutskiy, V. (1994). Zaporozke kozatstvo [Zaporozhian Cossacks]. Kyiv: Vyshcha Shkola.
9. Arkas, M. (1990). Istoriia Ukrainy-Rusy [History of Ukraine-Rusy]. Kyiv: Vyshcha Shkola.
10. Apanovych, O. M. (1993). Hetmany Ukrainy i koshovi otamany Zaporozkoi Sichi [Hetmans of Ukraine and kish atamans of the Zaporozhian Sich]. Kyiv: Lybid.
11. Hrushevskiy, M. (1992). Piustrovana istoriia Ukrainy [Illustrated history of Ukraine]. Kyiv: Naukova dumka.
12. Yavornytskyi, D. I. (1990). Istoriia zaporizkykh kozakiv [History of the Zaporozhian Cossacks]. t. 1. Lviv: Svit.

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

ДВОРЯНСЬКА ОПІКА ЯК СТАНОВА ІНСТИТУЦІЯ ТА ЇЇ СОЦІАЛЬНІ ПРАКТИКИ В УКРАЇНІ (ДРУГА ПОЛОВИНА XIX – ПОЧАТОК XX СТ.)

Йдеться про дворянську опіку, станову установу, засновану ще Катериною II, що небезуспішно проіснувала до 1917 р. Метою статті є описання основних її функцій та з'ясування, як вплинули на її діяльність модернізаційні заходи держави другої половини XIX – початку XX ст. Методологія дослідження ґрунтується на загальних принципах науковості та історизму з використанням методів соціальної історії.

Верховна влада наділила дворянську опіку елементами станової самоврядності, серед яких виборний принцип формування кадрового складу, контроль через звітність за її діяльністю. Як і прийняття рішень повітовою дворянською корпорацією та її участь у запровадженні опіки чи припинення її чинності та утримання установи власним коштом. Разом з тим опіка стала гнучким засобом державного контролю за становищем маєтностей привілейованого стану. Держава прагнула аби маєтки із втратою чи хворобою власника лишалися в родині і під контролем опіки та дворянської корпорації, забезпечуючи її членів, надаючи кошти на виховання і освіту молодих дворян, потенційних військових і чиновників. Вона активізувала дворянські зібрання аби дисциплінувати власників маєтків не розорювати господарств, не вдаватися до марнотратства, як і призупиняти жорстокість поміщиків щодо експлуатації селянства, адже воно продовжувало залишатися основним платником податків та джерелом постачання солдат для армії. У другій половині XIX – початку XX ст. опіки активізувались, що пояснюється спробами використати їх для збереження маєтків у час переходу суспільства на ринкові відносини. Втрачаючи панівне становище, дворянство використало її можливості для самозбереження, для захисту своїх маєтностей, а держава – для зменшення станової ідентичності та для стягнення коштів у заборгованих власників, регламентуючи погашення позик.

Ключові слова: дворянська опіка, дворянське зібрання, опікун, засідателі опіки, маєтності.

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

Noble guardianship as an estate institution and its social practices in Ukraine (second half of XIX – beginning of XX century)

The article deals with the noble guardianship, an estate institution founded by Catherine II, which successfully existed until 1917. The purpose is to describe its main functions and find out how the modernization measures of the state influenced its activities in the second half of the 19th and early 20th centuries. The research methodology is based on the general principles of scientificity and historicism using the methods of social history.

The supreme power endowed the noble guardianship with elements of class self-government, including the elective principle of the formation of the cadre, control over the reporting of its activities, as well as the decision-making by the county noble corporation and its participation in the introduction of guardianship or termination of its operation and the maintenance of the

institution at its own expense. At the same time, guardianship became a flexible means of state control over the position of the property of the privileged class. The state strived to ensure that estates with the loss or illness of the owner remained in the family and under the control of the guardianship and the noble corporation, supporting its members, providing funds for the upbringing and education of young nobles, potential military men and officials. It activated the nobility meetings in order to discipline the owners of the estate not to waste it, not to squander, as well as to stop the cruelty of the landlords to exploit the peasantry, because it continued to remain the main taxpayer and source of supply of soldiers for the army.

In the second half of the XIX – early XX centuries guardianship intensified, which is explained by attempts to use them to preserve property during the transition of society to market relations. Losing its dominant position, the nobility used its opportunities for self-preservation, to protect their property, and the state – to reduce the class identity and to collect funds from indebted owners, regulating the repayment of loans.

Key words: *aristocratic guardianship, aristocratic assembly, guardian, jurors of guardianship, property.*

Постановка питання. Ліберальні реформи 1860-х років сприяли доланню станової організації суспільства. Держава не вдавалася до істотних зрушень у цьому напрямку, сподіваючись, що станова структура має відійти у минуле без її радикального втручання. А тому продовжували зберігатися станові інституції, засновані ще Катериною II, які, пристосовуючись до модерних умов, небезуспішно вели свою діяльність. Верховна і центральна влади Російської імперії поволі відмовлялася від непрямих методів управління й приступали до нівеляції станових органів місцевих еліт. Подальшу експансію забезпечували цивільно-правові законодавчі норми, підпорядковуючи стани центрові.

Як відбувалися ці зміни, **спробуємо з'ясувати на прикладі дворянської опіки**, певною мірою, загадкової установи, яка хоча й була заснована 1775 р., проте проіснувала до 1917 р., безперервну часову відстань майже в 150 років. Прагнення держави її трансформувати чи ліквідувати зустріло опір дворянства. Аби з'ясувати причини такого спротиву, варто уважніше придивитися до її функцій та встановити, хто і чому потребував її захисту і допомоги?

Огляд досліджень та публікацій. На переконання фахівця історії дворянства Авеніра Кореліна, діяльність опік у другій половині XIX ст. активізувалась аби за їх допомогою підтримувати економічне становище членів своєї корпорації [7, с. 166]. Сеймур Беккер пішов далі і спираючись на підрахунки цього дослідника про кількість дворянських маєтків в імперії, що перебували в опіці (16 429), їх вартість (243 млн руб.) на 1895 р. з'ясував, як вона використовувалася Дворянським земельним банком для погашення заборгованостей позичальниками [1, с. 127, 228].

Виклад основного матеріалу. Спершу опіки засновувалися за адміністративно-територіальним принципом, за яким вони були повітовими установами і кожна обслуговувала дворян одного повіту. У разі незначної кількості поміщицьких маєтків її могли приєднати до опіки сусіднього повіту. Рішення про об'єднання ініціювали дворяни на власному зібранні, однак чинності воно набирало лише за погодженням з міністерствами юстиції і внутрішніх справ [37, с. 86]. Так було з Мелітопольською дворянською опікою, яка з 1860 р. почала задовольняти потреби дворян і Бердянського повіту [14, № 36320]. Проте таке рішення виявилось недалекоглядним, бо вже 1864 р. її було відновлено, з призначенням на її канцелярію 985 руб. із земських повинностей [16, № 41637]. Із впровадженням судової реформи 1864 р. постало питання й про доцільність існування Бендерсько-Аккерманської опіки. Вона 1873 р. припиняла діяльність з передачею справ Кишинівсько-Оргіївській дворянській опіці [18, № 52708]. Дворянські опіки Південно-Західного краю, діяльність яких була припинена у ході Січневого польського повстання 1863 р., відновили свою роботу 1867 р.

1902 р. на пропозицію уряду чернігівські дворяни обговорювали доповідь губерньського предводителя Олексія Муханова про доцільність об'єднання опік. Було запропоновано розглянути пропозицію на зібраннях предводителів і депутатів із запрошенням знаного юриста [5, с. 7]. Йшлося аби для економії коштів закріпити за п'ятьма опіками – в Чернігові, Ніжині, Сосниці, Глухові і Стародубі – сусідні, за кожною по три. Таким чином економилося б 7280 руб. щорічно. Проект підтримали лише три повітові зібрання: Остерське, Суразьке і частково Ніжинське. Решта, посилаючись на незручність добиратися через великі відстані до міст розташування опік, труднощі з підбиранням опікунів та незначну економію, відхилили проект. До цього питання Чернігівське дворянське зібрання поверталось не раз, враховуючи усі «за» і «проти». Перемогла думка, що, справді, економія коштів була незначною, а невиконаність очевидною, тому було вирішено залишити опіки по одній для кожного повіту [34, с. 100, 101].

В 1912 р. держава розпочала скорочення кількості дворянських опік. Якщо взяти за приклад Київську губернію, то в ній продовжували функціонувати лише дві опіки – Київська і Уманська. Решта – Бердичівська, Васильківська, Сквирська, Радомишльська, Чигиринська, Канівська, Черкаська, Липовецька, Звенигородська потрапили під скорочення [21, №36483]. У той же час, дворянські опіки у кожному повіті Волинської і Подільської губерній проіснували до самого кінця імператорського періоду Росії [3].

Опіка, як й інші станові установи, утримувалася на дворянські кошти, розмір яких встановлювало повітове дворянське зібрання, зважаючи на кількість справ, які там з'ясовувалися [7, с. 154]. Якщо взяти Чернігівську губернію, то 1882 р. остерське виділило 3750 руб., городнянське – 4800 руб., конотопське – 5460 руб. і т. д. [36, с. 199].

Крім губернатора за діяльністю опік наглядало губерньське правління, казенна палата, управління державними маєтностями і окружний суд. В такий спосіб відбувалося підпорядкування самоврядних принципів адміністративному контролю. При затягуванні і відмові розглядати справи, вразі порушення особистих і майнових прав особи, котра перебувала під опікою, можна було оскаржувати її дії в окружному суді. Причому, скарга мала надійти до самої опіки, а вже потім з її роз'ясненням до – суду. Вразі конфлікт не залагоджувався, скарга подавалася до Сенату [37, с. 88].

Кадри: чисельність та матеріальне заохочення

Як і кожна установа, дворянська опіка мала свого керівника, яким ставав повітовий предводитель дворянства, а також канцелярію для забезпечення документування власної діяльності. Коли опіка надавала послуги дворянам кількох повітів, то очолював її предводитель того повіту, де вона розташовувалася, а предводителі інших мали право брати участь у засіданнях з правом голосу. Тож з обійманням цієї посади до чисельних повноважень предводителя додавалася необхідність володіти інформацією про дворянських вдов і малолітніх сиріт, про становище дворянських господарств у повіті. Робочі ж питання з'ясовували засідателі, число яких залежало від кількості повітів, які обслуговувала опіка. В опіці служило від двох до чотирьох осіб, яких обирало дворянство шляхом балотування [23, № 2586]. При зміні засідателів опіки, «старі» її члени укладали відомість про становище справ і узгоджували її з «новими» посадовцями. Цей документ потім передавали на контроль губернаторові. 1866 р. вносилися зміни щодо виборності і призначення членів опік. Якщо вони знаходилися в губерніях з управлінням на загальних підставах, і там функціонували повітові суди з виборними від дворянства засідателями, то ці ж засідателі виконували свої обов'язки і у опіках. Коли ж повітові суди припиняли свою діяльність, то в цьому разі членів повітових судів заміняли засідателі дворянських опік. Там же, де засідателі призначалися урядом, то лише один із двох мав бути обраним. Окремим розпорядженням вказувалося про їх службові права, посадові класи, що прирівнювалися до членів дворянських депутатських зібрань, а також терміни відбування служби [17, № 44762]. Аби дисциплінувати повітових предводителів, які все більше втягувалися у з'ясування справ земельної власності, Державна рада наголосила, що вони підлягають судовому переслідуванню за незаконні дії. Проте лише з дозволу Сенату [15, № 38911].

Держава була зацікавлена в діяльності дворянських опік, бо 1861 р. почала виплачувати жалування її членам і канцеляристам, розмір якого визначала вислуга, а також державну пенсію незалежно від тієї, що їм виділяли дворянські зібрання [11, № 37826]. Розмір «дворянської» пенсії залежав від стажу обіймання посади. 65-ти річний член Валківської дворянської опіки В.Л. Перлик, котрий прослужив засідателем 19 років, міг розраховувати на 200 руб. річних. Вразі смерті засідателя пенсія виплачувалася його дружині [4, с. 8, 55].

Щодо членів опіки у повітах Південно-Західного краю, то чинність більшості урядових розпоряджень на них не поширювалася [17, № 44806]. Їх у складі двох засідателів очолювали повітові предводителі дворянства, яких схвалював генерал-губернатор із місцевих дворян непольського походження. Вразі таких би не виявилося, губернатор наділявся правом призначати їх з чиновництва. А щодо джерел виплати жалування, то воно бралось з повинностей дворянських маєтків і становило до 600 руб. щорічно, щоправда його також слід було узгоджувати з начальником краю [17, № 45089]. Певно, що ця система виявилась недосконалою, бо 1873 р. її було переглянуто. Тепер розмір внесків на утримання опік узалежнювався від розмірів дворянських маєтностей у кожній із західній губернії. У Волинській з її 2282174 дес. землі ця сума становила 14900 руб. щорічно, а у Подільській – з 1614713 дес. – 12127 руб. [18, № 51809]. У переліку цього розпорядження було пропущено Київську губернію, напевно, там залишалась попередня схема утримання опік. Аби забезпечити їх кадрами, держава під час ліквідації повітових судів 1867 р. до їх складу вводила двох засідателів з місцевих дворян-землевласників непольського походження. Зберігались, починаючи з 1888 р., пенсії тим засідателям, які її заслужили на державній службі. Проте вони, як і члени депутатських зібрань, могли розраховувати на підвищення чинами лише за височайшою згодою [24, № 4935]. У такий спосіб в опіках, як і у інших дворянських установах, держава прагнула закріпити чиновників російського походження [35, с. 19].

Внаслідок скорочення опік 1912 р. у Київській губернії, в однойменній повітській число засідателів збільшувалося до чотирьох осіб. Двом новим установлювалося жалування в 1200 руб., і кожному з них виплачувалися подорожні по 400 руб. Крім того вводилася посада юрисконсульта, чиновника VI класу з жалуванням 1200 руб. щорічно та на роз'їзді – 300 руб. Оскільки об'єм повноважень зріс, то і засідателі Уманської опіки отримували підвищений оклад до 900 руб. з роз'їзними – 300 руб. Утримання тієї і тієї опіки покладалося на кошти дворянства Київської губернії [21, № 36483]. Таке рішення Державної ради і Державної думи не відповідало потребам дворян, а тому вони ставили питання про заснування опік у містах перебування окружних судів [35, с. 19].

Крім засідателів важливе місце відводилося опікунам, яких батьки називали у заповіті, або ж ними ставав один з батьків, вразі смерті іншого, або ж їх обирала опіка. Опікунів могло бути кілька, тоді обов'язки між ними розприділялися наступним чином: один займався маєтностями, інший – особистістю опікуваного. При схваленні опікунів бралися до уваги їх моральні якості, відсутність у них вад, зокрема такої як марнотратство. Йшлося також про відсутність карної судимості, нагляду поліції та взаємини з покійними батьками, з якими опікуни у минулому не мали конфліктів. У будь-якому разі вони приступали до виконання своїх обов'язків після схвалення їх дворянською опікою, приймаючи майно малолітніх за описом разом з членом опіки та у присутності двох сторонніх свідків. Наступним обов'язком опікуна було виявлення капіталів покійних батьків у державному банку, переведення їх у власність підопічного. Опікуну дозволялося розпоряджатися ними, передаючи на вигідне збереження до кредитних установ, вкладати у цінні папери, векселі або використати на розвиток торгівлі і промислів. Свої дії він мав узгоджувати з опікою, аби грошові операції не наражалися на ризик та спекуляції. Після досягнення 14-ти років неповнолітній мав право звернутися до опіки за призначенням йому попечителя, який би захищав його інтереси і давав поради щодо ведення справ. Заміжня жінка могла обирати опікуном свого чоловіка. Тих і тих у званні опікунів мала схвалити опіка [37, с. 116, 119]. Контроль за діями опікунів опіка здійснювала через звітування. Якби опікуни зловживали своїми обов'язками, не за

призначенням витрачали банківські і кредитні кошти, продавали нетлінне і нерухоме майно родини, вона могла замінити їх новими особами. Крім того опіка стежила аби при розподілі маєтків між спадкоємцями, враховувалися інтереси дітей-сиріт. Вона ж клопоталася про призначення після смерті чиновника-дворянина його малолітнім дітям пенсій і допомоги від держави.

Крім маєтностей опіка встановлювалася і над особистістю неповнолітніх. Навіть якщо у сироти не було власності, то опіка намагалася забезпечити його мінімальними коштами та скеровувала опікунів аби діти отримали відповідну дворянському званню виховання та освіту. У цьому разі опікуни також звітувати щороку про витрачені не це кошти. Після отримання освіти опіка займалася влаштуванням молодих дворян на державну службу. Закон встановлював три вікові категорії: від народження до 14 років, з 14 до 17 і наступний – до 21 року. Під час першого періоду підопічний не мав практично жодних прав щодо керівництва чи розпорядження маєтком. Дві останні категорії потрапляли під визначення вже не опікування, а попечительства, хоча і ті, і інші переймалися збереженням прав неповнолітніх. З досягненням 17-ти років закон передбачав для опікуваного деяку самостійність, яку, все ж, слід було узгоджувати з опікуном. Проте вона не передбачала брати гроші в борг, укладати угоди, витрачати капітал. Умови здачі маєтків в оренду, їх закладення до 17 років дітей обумовлювалися розпорядженнями Сенату [37, с. 99, 107]. Ось чому велика увага зверталася на вік дітей, який з'ясовувався через метричні та дворянські родословні книги.

Чинники запровадження опіки

Дворянська опіка з часу свого заснування покликана була займатися захистом і охороною законних інтересів і прав осіб дворянського стану, котрі з різних причин не могли цього зробити самостійно. Важливо зауважити, що опіці підлягали лише маєтки і члени родин спадкових дворян, у тому числі і духовних осіб, якщо ті належали до спадкового дворянства, а підлітки та вдови особистих дворян – сирітському судові. Процедуру взяття в опіку розпочинали предводителі дворянства, родичі, сторонні особи або її ініціювали поліція чи суди із залученням свідчень священника. У цьому разі опіка з'ясовувала стан маєтностей і призначала опікунів. Якщо маєтності знаходилися у різних місцевостях, опіка зосереджувалася в одній установі, у тій, з якої зручніше було керувати господарством маєтку, за місцем виховання малолітніх власників або там, де перебувала більша частини земель. Щоправда, останнє відносилось лише до дворян Полтавської і Чернігівської губернії. Оскільки після смерті Костянтина Пржездзецького, маєтності якого перебували у різних губерніях, в тому числі і на Поділлі, то управління ними передавалось одній установі – Дісенській дворянській опіці Віленської губернії, яка й перебирала на себе турботу про трьох його малолітніх дітей [13, № 16590]. Якщо ж діти залишилися без майна, то ними переймалася та опіка, де вони осиротіли [37, с. 90, 91].

Одним із найповажніших завдань у діяльності опік була турбота за дворянських малолітніх дітей і вдів і найперше збереження маєтностей, забезпечення ефективного управління господарством, наведення і підтримання елементарного порядку, який би гарантував його статки та стабільний розвиток. Члени опіки запобігаючи їх продажі, переймалися тим, щоб маєтки залишалися у власності дітей [31, с. 113, 117]. Тому для захисту маєтностей малолітніх опікун наділявся правом захищати і відстоювати матеріальні інтереси свого підопічного у судах, а також виплачувати борги, що рахувалися за власниками маєтків. У цьому разі йому дозволялося продавати лише ті припаси і речі, що могли швидко зіпсуватися. Для контролю опікун зобов'язаний був звітувати про їх будь-який продаж опіку. А от продаж цінного майна йому заборонявся. Так само регламентувалась можливість передачі в оренду землі, яка здійснювалась також за дозволом опіки. Більше того, застава можна було оформити лише за погодженням з Сенатом. Аби зберегти за дітьми власність дозволялося у крайньому випадку замість сплати відсотків із доходів видавати кредиторам нові позикові зобов'язання. Але не вище сум відсотків [11, № 37521]. Опікуну, а за його відсутністю предводителю дворянства, належало брати участь і у розподілі спадку,

а також межуванні земель, відстоюючи права підопічного та керуючись положенням про переваги малолітніх перед дієздатними власниками суміжних угідь. За виконання своїх обов'язків опікуни могли розраховувати на п'ять відсотків із статків малолітнього власника [37, с. 128].

Випадків, коли діти залишалися сиротами було немало, оскільки військові пізно заводили сім'ю і після їх смерті до повноліття дітей маєтності передавалися у підпорядкування опік. Так було з графом Д.Є.Остен-Сакеном, який хоча й помер у 92 роки, мав неповнолітніх дітей. Господарство його маєтностей у Херсонській губернії процвітало до поки там управителем служив поляк, а згодом через надмірну благодійність та марнотратство графа частина з них була закладена. 1888 року вони переходили у відання Єлисаветградської дворянської опіки [24, № 5167]. У цьому випадку держава використовувала опіку, яка перебирала на себе турботу про родини тих, хто службою віддав їй суттєву частину свого життя. Адже Д.Є. Остен-Сакен був високопрофесійним військовим, який у генеральському чині перебував п'ятдесят років [33, с.120].

З набуттям чинності селянської реформи, яка докорінно зламувала земельний устрій, опіки наділялися відповідно новими повноваженнями. Якщо маєтки ставали власністю осіб недворянського походження чи то через спадок або через прострочені закладні, то до часу викупу селянами своїх земель, вони перебували у віданні опік [11, № 37338].

В опікунське управління поступали і маєтки вразі тяжких хвороб їх власників, зокрема при безумстві, божевіллі, глухоті і німоті. Дворяни з такими захворюваннями обов'язково проходили перевірку у лікарському відділенні губернського правління за участю і губернського, і повітового предводителя дворянства. Призначені опікуни керувалися тими ж законами, що регулювали їх відповідальність за маєтності малолітніх. Виняток становили глухонімі, якщо вони отримали освіту й могли висловлювати власні думки і стремління. Про встановлення опіки та про її зняття повідомлялося у «Сенатских ведомостях» [37, с. 147, 149].

1877 р. указом імператора Київська дворянська опіка призначалася тією установою, котра наглядала за маєтками дійсного таємного радника І.І. Фундуклея «страждущего расстройством умственных способностей». Ті перебували у Звенигородському і Чигиринському повітах Київської, Херсонському і Єлисаветградському Херсонської та Ялтинському Таврійської губерній, а також у Одесі та Петербурзі. Опікунами було призначено дружин генерал-ад'ютанта Анну Красновутську, відставного ротмістра Варвару Врангель і титулярного радника Вєсьолкіна [12, № 57381]. До Єлисаветградської дворянської опіки була передана 1889 р. власність вдови колезького радника Катерини Скаржинської, яка мала душевну хворобу [25, № 5819]. Опіка, як правило, при душевних хворобах накладалась і на особу, і на її маєтності. Так було вчинено з відставним штабс-ротмістром Левом Зборомирським, у якого було виявлено цю хворобу. Оскільки його землі перебували і у Курській, і у Харківській губерніях, то вони перейшли у відання Сумської опіки [13, № 17500].

В управління опіки переходили маєтки, вразі не виявлення спадкоємців після шести місяців з дня смерті власника. Тоді призначався за власним баченням або через клопотання зацікавлених осіб опікун, який і приймав маєток у своє керівництво. Найчастіше це були виморочні маєтності місцевих дворян. Дозволялося, враховуючи фізичний стан будівель, їх продаж з передачею виручених коштів до державного банку. Там вони зберігалися десять років в очікуванні спадкоємців. Тільки-но вони з'являлися, опіка знімалась. Під опіку потрапляли і спадкові маєтки, на які претендували особи, що сперечалися за право успадкування. У цьому разі опіка тривала до судового з'ясування або до полюбовного їх розподілу, на що відводилося два роки [37, с. 165].

У 1880-х рр. роботи в опіках збільшилися, бо почали повертатися із заслання учасники повстання 1863 р. І хоча більшість із них були позбавлені дворянства, вони добивалися повернення маєтків. Йдеться про Леопольда Вишневського, дружина якого спершу поїхала за своїм чоловіком до Сибіру, потім повернулася і господарювала у його маєтку в Овруцькому повіті [35, с. 18].

Термін опіки суттєво збільшувався, до п'яти років, якщо власник маєтностей пропав безвісти чи залишився за кордоном [37, с. 102]. Опікун тепер мав захищати права і охороняти маєтність, опіка – займатися розшуком власника, публікуючи дані про нього у пресі обох столиць імперії та у містах Одесі, Вільно та Ризі. До розшуку долучалося і Міністерство іноземних справ. На час перебування в опіці маєток здавався в оренду, кошти ж надходили до дворянської каси. Принаймні так було з маєтностями в 40 дес. землі покійного колезького радника О.І. Свиткіна (с. Єлизаветівка), якими заволоділа Стародубська дворянська опіка [4, с. 26, 27]. Лише після десяти років маєток вразі не пред'явлення на нього спадкових прав визнавався виморочним і передавався державній казни. Виявляється, що виморочні маєтки стали одним з суттєвих джерел збільшення матеріальних засобів дворянської каси, а тому Харківське губернське зібрання 1876 р. звернулося до губернатора аби той вийшов наверх з ініціативою щоб виморочні нерухомі маєтності вразі відсутності спадкоємців поступали у власність дворян тієї губернії, де розташовані. До 1882 р. це питання, незважаючи на те, що з ним звернулися й інші зібрання, не було розглянуте. Тоді харківські дворяни апелювало безпосередньо до Олександра III, просячи залишати виморочні маєтки у власності дворян, так як це прийнято у міщан і у селян [6, с. 155]. 3 травня 1883 р. такий закон набув чинності [22, № 1546]. Однак він не зміг суттєво поліпшити становище дворян, бо за ним лише маєтки записаних у родословну дворянську книгу переходили у власність зібрань. За спостереженнями харківського дворянського діяча Лева Ілляшевича, багато з дворян перестали заносити себе до родословних книг [6, с. 162].

До часу ліквідації кріпацтва, якщо поміщик вразі невмілого господарювання, руйнував селянські подвір'я, або жорстоко поводився із селянами, то у цьому разі його маєток міг бути взятий в опіку. Під час реформи П.О.Валуєв розіслав предводителям дворянства циркуляр аби вони стежили, щоб поміщики не збільшували повинності селян. Вразі порушень, міністр погрожував взяттям маєтку в опіку [8, с. 18, 21, 60].

Цікавою є ще одна функція опіки. Її могли накладати тоді, коли поміщик не дбав про власне господарство, не розвивав землеробство чи скотарство, а переймався марнотратством із зайвим розкошуванням. У цьому разі ініціативу накладення опіки брав на себе губернатор, який через губернського предводителя пропонував з'ясувати економічне становище того чи іншого дворянина на зібранні предводителів і депутатів. Якби дворяни не погодилися на запровадження опіки, то губернатор міг би її встановити самостійно, погодивши її з Сенатом. На час її чинності опікуни стежили за сплатою боргів поміщика, а от продаж чи закладення маєтностей власнику було заборонено. Опіка внаслідок марнотратства знімалась, коли дворянин переміняв спосіб свого життя, що засвідчувала ухвала дворянського зібрання Щоправда, цих прав депутатські зібрання позбавлялися 1902 р. [28, № 21641]. Крім того, марнотратство, внаслідок якого накладалась опіка, враховувалось при призначенні на посаду земського начальника. Тих, хто мав маєтки під опікою за марнотратство, позбавлялися права її посідати [2, с. 246, 372].

Під опіку потрапляли і маєтки, якщо власники переходили з християнської віри в інше віросповідання. Причому, опіка у цьому разі накладалась і на особистих дворян [1, с. 158]. У такій формі власності маєтності перебували до повернення господарів назад, у православ'я. При цьому опікуни мали виховувати дітей таких дворян у православному віросповіданні. Опіка встановлювалась і над маєтками тих, хто позбавлявся дворянства і яким було присуджено покарання поселенням. В опікунському управлінні маєток перебував до смерті власника і лише тоді переходив спадкоємцям [2, с. 187].

З часом обов'язки опіки збільшувалися, вона ставала надійним інструментом для стягнення заборгованості, в тому числі і закладених у банках тимчасово-заповідних маєтків. Тільки-но борг було виплачено, а не це відводилося три роки, опіка знімалась. Якщо ні, то опіка продовжувалась ще на три роки. Вразі неможливості сплатити заборгованості впродовж цього часу, банки могли взяти маєтки у своє управління по опису від опікунів. Діяльність банків щодо боржників регламентувалась окремими законодавчими статтями, згідно з якими маєток брався в опіку для сплати розстрочки. Після неповернення боргу за

шість місяців банк мав право забрати у власне володіння маєток, а несплата в наступні три місяці дозволяла йому продати його з публічних торгів [37, с. 181, 185].

За рахунок переходу під опікунське управління стягувалися також кошти на відшкодування заподіяних збитків. 1862 р. під опіку перейшов маєток скарбника Харківського університету поручика Є. Федосєєва за несплату розтрачених ним 7236 руб., 88 коп. сріблом [10, с. 92]. Під опіку 1891 р. потрапила власність Олександра Поля. Скоріше за все, це було викликано потребою розрахуватися з кредиторами. Катеринославська дворянська опіка враховувала цю ситуацію, бо опікунами призначалися по одній особі від неї, від вдови та від кредиторів [26, № 7899]. Хоча опіка накладалася на три роки, але за цей час кредитори не отримали бажаного, тому її 1895 р. було продовжено до 1897 р. [19, № 11496; 28, № 21774]. 1900 р. рішенням Комітету міністрів вона знову була продовжена до 1902 р., а потім до 1904 р. і знову до 1907 р. [27, № 18926; 29, № 24816]. Лише 20 лютого 1908 р. за погодженням з імператором опіку над його маєтностями було знято [20, № 30065].

Подібна історія повторилася 1892 р. з маєтностями покійного князя, гвардії полковника Емануїла Голіцина, з тією різницею, що попереднє опікунське управління, яке забезпечувала Новгород-Сіверська дворянська опіка, передавалося Рязанській. Так само призначалися опікуни, один з яких представляв інтереси кредиторів [19, № 8971].

І все ж, державу не влаштовувала опіка з її самоврядними повноваженнями. Вона прагнула якщо не ліквідувати їх, то хоча би реформувати її на всестанових принципах. Пропонувалось кілька проєктів – 1863 р. М.М. Любощинського, 1884 р. – М.І. Стояновського, однак дворянство не підтримало державної ініціативи. Херсонські дворяни запропонували збільшити повноваження опік, передаючи їм ті маєтки, які мали багато боргів [7, с. 168]. Комітет міністрів пішов цьому назустріч і 1882 р. призупинив продаж населених маєтків, закладених у державних кредитних установах. Щоправда лише тоді, коли викупна позика покривала банковий борг. До кінцевого розрахунку маєток залишався під опікою [32, с. 205].

Ставлення дворянства до опіки

Скоріше за все, дворяни вважали опіку вимушеним заходом. Адже ті, у кого маєтки були взяті в опіку за борги і державні стягнення, позбавлялися брати участь в ухилах дворянства [2, с. 43]. Дворяни прагнули поліпшити функції опік і вирішили використовувати їхні можливості, залучаючи їх до з'ясування земельних справ. За спостереженнями С. Беккера, пропозиції про вдосконалення банківської політики за рахунок опік обговорювалися на багатьох дворянських зібраннях [1, с. 128]. Роменський предводитель дворянства Григорій Навроцький, поміщик середньої руки (власник 586 дес.) пропонував аби маєтки несправних позичальників не продавалися, а бралися в опіку. Проте його пропозиція була взята до уваги лише частково. Натомість, було дозволено віддавати маєтки на три роки в опіку при умові часткової сплати банкових заборгованостей на кінець цього терміну [8, с. 107, 140, 168]. Що ж до дворян Південно-Західного краю, то вони часто скаржилися до київського, подільського і волинського генерал-губернатора про розорення маєтків опікунськими управліннями і зловживання опікунів [35, с. 18].

Велика кількість законодавчих актів для регламентування діяльності дворянських опік не зайве вказує досліднику, що утілити у життєві практики їх було нелегко. Це визнавали і представники вищих ешелонів влади і місцеве дворянство. О.О.Половцов, ревізуючи як сенатор Київську губернію, вказав, що його знайомство з діяльністю Уманської опіки 1880 р., переконало його, що її співробітників варто віддати під суд [30, с. 79]. Серед повітових предводителів дворянства, які використовували опіку для власного збагачення і незаконно присвоїли її кошти, були такі особи як Лев Ілляшевич, предводитель Зміївського повіту Харківської губернії. 1883 р. ним були взяті 160 руб. з каси опіки і 2 861 руб. від дружини дійсного статського радника Ольги де-Россі у справі спадку полковника Грекова. Повернути кошти він не міг і тому був засланий до Сибіру [9]. Опікуни, виступаючи в ролі керівників маєтків, могли суттєво вплинути на їх дохідність або навпаки, збільшити їх борги. Маєток князя О.Д. Голіцина у Старій Водолазі під час перебування в опіці заборгував банку,

внаслідок чого власнику довелося впродовж двох років виплачувати борг, не говорячи вже про втрату частини маєтку [10, с. 93].

Тож, підсумуємо. Дворянська опіка наділялася верховною владою певними елементами станової самоврядності, серед яких виборний принцип формування кадрового складу посадовців, призначення опікунів, а також контроль через звітність за їхньою діяльністю. Як і утримання штату дворянським коштом, прийняття рішень повітовою дворянською корпорацією та її участь у запровадженні опіки чи припинення її чинності. А також ініціювання прийняття окремих правових норм. Разом з тим опіка стала гнучким засобом контролю держави за господарським становищем маєтностей привілейованого стану. Держава прагнула аби маєтки із втратою чи хворобою власника лишалися в родині, і під контролем опіки та дворянської корпорації продовжували господарювання, забезпечуючи її членів засобами до існування, надаючи кошти на виховання і освіту молодих дворян, потенційних військових і чиновників. Їй вдавалося активізувати дворянські зібрання аби дисциплінувати власників маєтків не руйнувати і не розтринькувати господарств, не вдаватися до марнотратства чи до зайвої розкоші. Як і призупиняти жорстокість поміщиків щодо експлуатації селянства, адже воно продовжувало залишатися основним платником податків та джерелом постачання солдат для армії. Створена ще Катериною II, опіка вдосконалювалась як за ініціативою уряду, так і пропозиціями дворянських корпорацій. У другій половині XIX – початку XX ст. дворянські опіки активізувались, що пояснюється спробами використати їх для збереження занепадаючих маєтків у час переходу суспільства на ринкові відносини. Втрачаючи панівне становище, дворянство використало її можливості для самозбереження, для захисту своїх маєтностей, а держава – для зменшення станової ідентичності та для стягнення коштів у заборгованих власників, регламентуючи погашення позик.

Історичний досвід, що накопичили дворянські опіки, вартий уваги через можливість тимчасової передачі маєтностей у руки інших для їх продуктивного використання, з одночасним збереженням прав законних власників.

Список використаних джерел

1. Беккер С. Миф о русском дворянстве: Дворянство и привилегии последнего периода императорской России. Москва: НЛЮ, 2004. 344 с.
2. Блосфельдт Г. Сборник законов о российском дворянстве. Санкт-Петербург: Издание книжного магазина юридической литературы Д.В. Чичинадзе, 1901. 450 с.
3. Весь Юго-Западный край: Справочная и адресная книга по Киевской, Подольской и Волынской губерниях. Киев: Тип. Л.Н.Фиша и П.Е.Вольфсона, 1913. 11159 с.
4. Доклады харьковского губернского предводителя дворянства очередному Харьковскому губернскому дворянскому собранию. 1915. Харьков: Типография «Мирный труд», 1915. 85 с.
5. Журналы Черниговского очередного губернского собрания дворянства в мае 1911 года. Чернигов, 1911. 153 с.
6. Илляшевич Л.В. Краткий очерк истории харьковского дворянства. Харьков: Типография М.Зильбермана, 1885. 169 с.
7. Корелин А.П. Дворянство в пореформенной России. 1861–1904. Москва: «Наука», 1979. 304 с.
8. Павловский И.Ф. К истории полтавского дворянства. 1802–1902. Полтава: Эл. типо-литография торгового дома, 1907. Т.2. 305 с.
9. Парамонов А. Землевладелец с. Грушино Лев Васильевич Илляшевич. [Електронний ресурс]. *Academia.edu*. URL: <https://www.academia.edu/13960748/%D0>.
10. Проць Н. В. Дворянство Харківської губернії другої половини XIX – початку XX ст.: Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата історичних наук. Харків, 2015. 277 с.
11. ПСЗ РИ. Собр. 2-е. Санкт-Петербург, 1863. Т. 36. Отд.2: 1861.
12. ПСЗ РИ. Собр. 2-е. Санкт-Петербург, 1879. Т. 52. Отд. 1: 1877.
13. ПСЗ РИ. Собр. 3-е. Санкт-Петербург, 1902. Т. 19. Отд.1: 1899.

14. ПСЗ РИ. Собр.2-е. Санкт-Петербург, 1862. Т. 35. Отд.2: 1860.
15. ПСЗ РИ. Собр.2-е. Санкт-Петербург, 1865. Т. 37. Отд.2: 1862.
16. ПСЗ РИ. Собр.2-е. Санкт-Петербург, 1867. Т. 39. Отд.2: 1864.
17. ПСЗ РИ. Собр.2-е. Санкт-Петербург, 1871. Т. 42. Отд.2: 1867.
18. ПСЗ РИ. Собр.2-е. Санкт-Петербург, 1876. Т. 48. Отд.1: 1873.
19. ПСЗ РИ. Собр.3-е. Санкт-Петербург, 1908. Т. 12: 1895.
20. ПСЗ РИ. Собр.3-е. Санкт-Петербург, 1911. Т. 28. Отд. 1: 1908.
21. ПСЗ РИ. Собр.3-е. Петроград, 1915. Т. 32. Отд.1: 1912.
22. ПСЗ РИ. Собр.3-е. Санкт-Петербург, 1886. Т. 3: 1883.
23. ПСЗ РИ. Собр.3-е. Санкт-Петербург, 1887. Т. 4: 1884.
24. ПСЗ РИ. Собр.3-е. Санкт-Петербург, 1890. Т. 8: 1888.
25. ПСЗ РИ. Собр.3-е. Санкт-Петербург, 1891. Т. 9: 1889.
26. ПСЗ РИ. Собр.3-е. Санкт-Петербург, 1894. Т.11: 1891.
27. ПСЗ РИ. Собр.3-е. Санкт-Петербург, 1902. Т. 20. Отд. 1: 1900.
28. ПСЗ РИ. Собр.3-е. Санкт-Петербург, 1904. Т. 22. Отд. 1: 1902.
29. ПСЗ РИ. Собр.3-е. Санкт-Петербург, 1907. Т. 24. Отд. 1: 1904.
30. Сенаторська ревізія Київської та Чернігівської губерній: зі щоденника О.О.Половцова (жовтень 1880 – травень 1881). Київ: StreamARLine, 2019. 208 с.
31. Середонин С.М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т.3. Ч.1. Санкт-Петербург: Издание канцелярии Комитета министров, 1902. 362 с.
32. Тхоржевский И. И. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т.4. Санкт-Петербург: Издание канцелярии Комитета министров, 1902. 478 с.
33. Федоров Д.В. На царском пути. *Исторический вестник*. 1898. Кн.4. С. 103–122.
34. Черниговского губернского предводителя дворянства губернскому собранию дворянства доклады. Чернигов: Тип. губернского правления, 1914. 105 с.
35. Шандра В.С. Дворянські установи Південно-Західного краю Російської імперії: формування кадрового складу (Друга половина ХІХ – початок ХХ ст.). *Проблеми історії України ХІХ – поч.ХХ ст.* 2017. Вип. 27. С. 6–24.
36. Шандра В.С. Чернігівське губернське дворянське зібрання у пошуках нових цінностей (1860-ті роки – початок ХХ ст.). *Розумовські зустрічі: Зб. наук. праць*. 2018. № 5. С. 197–207.
37. Шубин-Поздеев Н.Д. Настольная книга для уездных предводителей дворянства. Санкт-Петербург, 1902. 577 с.

References

1. Bekker, S. (2004). Mif o russkom dvorjanstve: Dvorjanstvo i privilegii poslednego perioda imperatorskoj Rossii [The myth of the russian nobility: nobility and privileges of the last period of imperial Russia]. Moskva: NLO [in Russian].
2. Blossfel'dt, G. (1901). Sbornik zakonov o rossijskom dvorjanstve [Collection of laws on the Russian nobility]. Sankt-Peterburg: Izdanie kn. magazina jurid. I-ry D.V.Chichinadze [in Russian].
3. Ves' Jugo-Zapadnyj kraj: Spravochnaja i adressnaja kniga po Kievskoj, Podol'skoj i Volynskoj gubernijah [The entire Southwest territory: Reference and address book in Kiev, Podolsk and Volyn provinces]. (1913). Kiev: Tip. L.N.Fisha i P.E.Vol'fsona [in Russian].
4. Doklady har'kovskogo gubernskogo predvoditelja dvorjanstva ocherednomu Har'kovskomu gubernskomu dvorjanskomu sobraniju [Reports of the Kharkov provincial marshal of the nobility to the next Kharkov provincial nobility assembly]. (1915). Har'kov: Tip. «Mirnyj trud» [in Russian].
5. Zhurnaly Chernigovskogo ocherednogo gubernskogo sobranija dvorjanstva v mae 1911 goda [Journals of the Chernigov regular provincial assembly of the nobility in May 1911]. (1911). Chernigov [in Russian].
6. Iljashevich, L.V. (1885). Kratkij ocherk istorii har'kovskogo dvorjanstva [A brief outline of the history of the Kharkov nobility]. Har'kov: Tip. M.Zil'bermana [in Russian].
7. Korelin, A.P. (1979). Dvorjanstvo v poreformennoj Rossii 1861-1904 [Nobility in post-reform Russia 1861-1904]. Moskva: «Nauka» [in Russian].

8. Pavlovskij I.F.(1907). K istorii poltavskogo dvorjanstva. 1802-1902 [To the history of the Poltava nobility. 1802-1902]. Poltava: Jel. tipo-litografija trgovogo doma. T.2. [in Russian].
9. Paramonov A. Zemlevladelec s. Grushino Lev Vasil'evich Illjashevich [Landowner from Grushino Lev Vasilievich Ilyashevich]. *Academia.edu*. Retrieved from: <https://www.academia.edu/13960748/%D0> [in Russian].
10. Prots', N.V. (2015). Dvorianstvo Kharkivs'koi hubernii druhoi polovyny XIX – pochatku XX st. [The nobility of Kharkiv province of the other half of the nineteenth-ear of the twentieth century]. *Candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].
11. PSZ RI. (1863). Sobr. 2-e. Sankt-Peterburg. T. 36. Otd.2: 1861 [in Russian].
12. PSZ RI. (1879). Sobr. 2-e. Sankt-Peterburg,. T. 52. Otd. 1: 1877. [in Russian].
13. PSZ RI.(1902). Sobr. 3-e. Sankt-Peterburg. T. 19. Otd.1: 1899 [in Russian].
14. PSZ RI. (1862). Sobr.2-e. Sankt-Peterburg. T. 35. Otd.2: 1860 [in Russian].
15. PSZ RI. (1865). Sobr.2-e. Sankt-Peterburg. T. 37. Otd.2: 1862 [in Russian].
16. PSZ RI. (1867). Sobr.2-e. Sankt-Peterburg. T. 39. Otd.2: 1864 [in Russian].
17. PSZ RI. (1871). Sobr.2-e. Sankt-Peterburg, T. 42. Otd.2: 1867 [in Russian].
18. PSZ RI. (1876). Sobr.2-e. Sankt-Peterburg. T. 48. Otd.1:1873 [in Russian].
19. PSZ RI. (1908). Sobr.3-e. Sankt-Peterburg. T. 12: 1895 [in Russian].
20. PSZ RI. (1911). Sobr.3-e. Sankt-Peterburg. T. 28. Otd. 1: 1908 [in Russian].
21. PSZ RI. (1915). Sobr.3-e. Petrograd. T. 32. Otd.1: 1912[in Russian].
22. PSZ RI. (1886). Sobr.3-e. Sankt-Peterburg. T. 3: 1883 [in Russian].
23. PSZ RI. (1887). Sobr.3-e. Sankt-Peterburg, T. 4: 1884 [in Russian].
24. PSZ RI. (1890). Sobr.3-e. Sankt-Peterburg. T. 8: 1888 [in Russian].
25. PSZ RI. (1891). Sobr.3-e. Sankt-Peterburg. T. 9: 1889 [in Russian].
26. PSZ RI. (1894). Sobr.3-e. Sankt-Peterburg. T.11: 1891 [in Russian].
27. PSZ RI. (1902). Sobr.3-e. Sankt-Peterburg. T. 20. Otd. 1: 1900 [in Russian].
28. PSZ RI. (1904). Sobr.3-e. Sankt-Peterburg. T. 22. Otd. 1: 1902 [in Russian].
29. PSZ RI. (1907). Sobr.3-e. Sankt-Peterburg. T. 24. Otd. 1: 1904 [in Russian].
30. Senators'ka reviziia Kyivs'koi ta Chernihivs'koi hubernij: zi schodennyka O.O.Polovtsova (zhovten' 1880 – traven' 1881) [Senatorial revision of Kyiv and Chernihiv provinces: from the diary of O.O. Polovtsov (October 1880 - May 1881)]. (2019). Kyiv: StreamARLine [in Ukrainian].
31. Seredonin, S.M. (1902). Istoricheskij obzor dejatel'nosti Komiteta ministrov [Historical overview of the activities of the Committee of Ministers]. T.3. Ch. 1. Sankt-Peterburg: Izdanie kanceljarii Komiteta ministrov [in Russian].
32. Thorzhevskij, I.I. (1902). Istoricheskij obzor dejatel'nosti Komiteta ministrov [Historical overview of the activities of the Committee of Ministers]. T.4. Sankt-Peterburg: Izdanie kanceljarii Komiteta ministrom [in Russian].
33. Fedorov, D.V. (1898). Na carskom puti [On the royal path]. *Istoricheskij vestnik – Historical bulletin*, 4, 103-122 [in Russian].
34. Chernigovskogo gubernskogo predvoditelja dvorjanstva gubernskomu sobraniju dvorjanstva doklady [Chernigov provincial marshal of the nobility reports to the provincial assembly of the nobility]. (1914). Chernigov: Tip. gubernskogo pravlenija [in Russian].
35. Shandra, V.S. (2017). Dvoriants'ki ustanovy Pivdenno-Zakhidnoho kraiu Rosijs'koi imperii: formuvannia kadrovoho skladu (Druha polovyna XIX – pochatok XIX st.) [Noble institutions of the South-Western region of the Russian Empire: formation of personnel (Second half of the XIX-beginning of the XX century)]. *Problemy istorii Ukrainy XIX – poch. XX st.– Problems of the history of Ukraine of the XIX – early XX centuries*, 27, 6–24 [in Ukrainian].
36. Shandra, V.S. (2018). Chernihivs'ke huberns'ke dvoriants'ke zibrannia u poshukakh novykh tsinnostej (1860-ti roky – pochatok XX st.) [Chernihiv Provincial Noble Assembly in Search of New Values (1860s – early twentieth century)]. *Rozumovs'ki zustrichi: Zb. nauk. prats' – Rozumovsky meetings: Collection of scientific works*, 5, 197–207 [in Ukrainian].
37. Shubin-Pozdeev, N. D. (1902). Nastol'naja kniga dlja uezdnyh predvoditelej dvorjanstva [Handbook for the district leaders of the nobility]. Sankt-Peterburg [in Russian].

Шара Л.М.,

кандидат історичних наук,
доцент кафедри всесвітньої історії
та міжнародних відносин,
Національний університет
«Чернігівський колегіум» імені Т.Г. Шевченка
(Україна, Чернігів), juba_che@ukr.net

ЗАПОЧАТКУВАННЯ СПРОЩЕНОГО ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ У ЗАШТАТНИХ МІСТАХ І ПОСАДАХ ЧЕРНІГІВСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ ЗА ПОЛОЖЕННЯМ 1892 р.

Мета статті полягає у тому, аби охарактеризувати процес формування спрощеного громадського управління у заштатних містах і посадах Чернігівської губернії, його структуру, межі компетенції, чисельний склад виборців й уповноважених, делегованих на засадах Положення 1892 р. Методи дослідження обумовлені поставленою метою, спираються на принципи історизму та об'єктивності. Вони представлені загальнонауковими методами аналізу, індукції та спеціально-історичними історико-генетичним й історико-порівняльним. Наукова новизна даної розвідки у тому, що вона є першою спробою вивчення спрощеного громадського самоврядування кінця ХІХ ст. на матеріалах Чернігівської губернії. Залучивши репрезентативну джерельну базу, підраховано абсолютні та відносні показники чисельності виборців й уповноважених у заштатних містах і посадах в означений час.

У результаті дослідження можемо зробити такі висновки. На підставі міської реформи 1892 р. у 20-ти населених пунктах Чернігівської губернії, 3-х заштатних містах і 17-ти посадах, започаткували спрощене громадське управління. Можливість голосувати отримали власники нерухомості, вартістю не менше 100 руб., з якої сплачували податки у місцевий бюджет. Вони обирали збори уповноважених, наділених розпорядчою владою, виконавча – покладалася на старосту та його помічників. Межі компетенції спрощеного врядування охоплювали широке коло питань господарсько-побутового характеру, що вирішувалися колегіально, шляхом голосування більшості уповноважених. Діяльність відбувалася у рамках міського законодавства, під безпосереднім контролем губернської адміністрації й Міністерства внутрішніх справ.

Наявна виборча система мінімізувала число осіб із правом волевиявлення, які за соціальною приналежністю походили, зазвичай, з привілейованих станів. Спрощена структура громадського управління дозволила акумулювати владу у руках мізерної чисельності уповноважених, що унеможливило пропорційне представництво інтересів усіх суспільних страт у місцевих громадах.

Ключові слова: закон 1892 р., заштатні міста, посади, спрощене громадське управління, виборці, уповноважені.

Shara L.M.,

Candidate of Historical Sciences,
Associate Professor of World History and International Relations,
T. H. Shevchenko National University "Chernihiv Collegium"
(Ukraine, Chernihiv), ljuba_che@ukr.net

Establishment of simplified public administration in non-district towns and posads of Chernihiv province to the regulation of 1892

The purpose of the article is to characterize the process of forming the simplified public administration in non-district towns and posads of Chernihiv province, its structure, limits of competence, the number of voters and commissioners delegated according to the Regulation of 1892.

Research methods are determined by the goal, based on the principles of historicism and objectivity. They are represented by general scientific methods of analysis, induction and special-historical: historical-genetic and historical-comparative.

The scientific novelty of this article is that it is the first attempt to study simplified public self-government of the late XIX on the materials of Chernihiv province. Using a representative source base, absolute and relative number of voters and commissioners in non-district towns and posads at a specified time were calculated.

As a result of the study we can make the following conclusions. The simplified public administration was started in 20 localities of Chernihiv province, 3 non-district towns and 17 posads by the reform of 1892. Owners of real estate, worth at least 100 rub., from which they paid taxes to the local budget, were given the opportunity to vote. They elected a meeting of commissioners endowed with administrative power, the executive – relied on the chief and his assistants. The limits of the simplified self-government competence covered a wide range of economic and household issues, which were resolved collegially, by a majority vote of commissioners. The activity took place within the city legislation, under the direct control of provincial administration and the Ministry of Internal Affairs.

The existing electoral system minimized the number of people with the right to express their will, who, by social affiliation, usually came from privileged classes. The simplified structure of public administration allowed to accumulate the power in hands of a meager number of commissioners, which made it impossible to represent proportionally the interests of all social strata in local communities.

Key words: law of 1892, non-districts towns, posads, simplified public administration, voters, commissioners.

Постановка питання. Модернізаційні процеси в українських губерніях Наддніпрянщини, зумовлені ліберальними реформами другої половини XIX ст., спричинили кардинальні зміни у багатьох сферах життєдіяльності тогочасних міст і містечок. Безпосереднім генератор оновлення стали органи виборного громадського управління, представлені розпорядчими інституціями – думами та виконавчими – управами. Завдяки ним очевидним було покращення зовнішнього простору міських поселень (брукування вулиць і площ, їхнє освітлення, озеленення, становлення комунальної інфраструктури), організація медичного обслуговування населення, у тому числі санітарної і ветеринарної служб, розширення та фінансування мережі навчальних закладів різних рівнів (початкових училищ, жіночих і чоловічих гімназій, професійних освітніх установ, недільних шкіл), вирішення інших нагальних господарсько-побутових проблем місцевого характеру. При цьому, самоврядні структури мусили не забувати й про загальнодержавні потреби (утримання в'язниць, поліції, державних органів, військової квартирну повинність).

Законодавчим полем для формування та функціонування громадського управління міст були Положення від 16 червня 1870 р., 11 червня 1892 р. та доповнення, так звані «Продовження», початку XX ст. Їхні базові засади трансформувалися з огляду на суспільно-політичний дискурс і досвід роботи самоврядування, запровадженого міським Положенням 1870 р.; отримали полярні оцінки від тодішньої громадськості, представників наукового контенту і в сучасному історіописанні. Одним із помітних нововведень реформи 1892 р. стала поява спрощеного громадського управління у невеликих повітових містечках і посадах, перелік яких публікувався на шпальтах центральних й місцевих періодичних видань. Не стали винятком і населені пункти Чернігівської губернії.

Аналіз досліджень та публікацій. Історія започаткування та різноманітні аспекти діяльності громадського врядування у містах Чернігово-Сіверщини досліджувалися науковцями і краєзнавцями. Побіжно, на загальноукраїнському тлі, або предметно акцентувалася увага на виборчому процесі до міських дум, фінансовому підґрунті їхньої роботи, ключових напрацюваннях у господарчій і соціальній царинах, видатних постатях гласних (депутатів), керівному складі самоврядування. Поміж тематичних студій варто вказати на приналежні

Т. Демченко [1], Ю. Нікітіну [10], В. Руденку [12], Л. Студьоновій [13], Д. Чорному [14] та іншим. Утім, проблема запровадження спрощеного управління ще не отримала належного висвітлення в історіографії. Без сумніву, вона має наукову актуальність й новизну, оскільки її вивчення значно розширить і поглибить наші знання про міське самоврядування, дозволить цілісно та незаангажовано оцінити його роль і значення в тогочасних умовах, почерпнути позитивний досвід чи упередити недоліки для нинішньої влади.

Враховуючи можливість багатовекторного студювання теми спрощеного врядування у містах і посадах Чернігівської губернії, що забезпечене широкою репрезентативною джерельною базою, ставимо за *мету* охарактеризувати, по-перше, формат компетенції самоврядних структур за Положенням 1892 р., по-друге, чисельний склад виборців й уповноважених.

Виклад основного матеріалу. Отож, 11 червня 1892 р. набуло чинності нове міське Положення, яке помітно видозмінило виборчу систему 1870 р., межі самостійності органів громадського управління, механізми взаємодії із державними установами та губернською адміністрацією, започаткувало спрощене самоврядування у невеликих повітових містах і посадах. Зокрема, у ст. 22 вказувалося: «у тих міських поселеннях, де неможливе запровадження правил цього Положення у повному обсязі через брак міських коштів, особливості занять населення й рівень розвитку торгівлі та промисловості, вводиться спрощене громадське управління, на підставі Правил до цього доданих. Такі поселення визначаються окремим списком. Пропозиція міністра внутрішніх справ про внесення міст у цей список або про їх вилучення з нього, ухвалюється Височайшою владою, після погодження Комітетом міністрів. До цього списку не можуть вписуватися губернські міста» [11, с. 436].

На теренах Чернігівської губернії спрощене врядування з'явилося у 20-ти населених пунктах: 3-х заштатних містах (Короп, Нове Місто, Погар) і 17-ти посадах (Ардонь, Воронеж, Воронок, Добрянка, Еліонка, Злинка, Климов, Клинци, Лужки, Митьківка, Млинка, Нові Млини, Радуль, Свяцька, Серединна Буда, Чуровичі, Шеломи) [7].

Варто зауважити, що ще на зламі 1880-90-х років, випрацьовуючи засади Положення 1892 р., Міністерство внутрішніх справ зобов'язало губернські адміністрації надіслати статистичні дані про ймовірне число виборців за новою виборчою системою. Урядовці воліли у перспективі побачити її наслідки й, можливо, спрогнозувати реакцію суспільства, адже попереднє Положення 1870 р. уможлиблювалося право голосу на досить демократичних засадах. Вимагалось лише російське громадянство, ценз осілості (не менше 2-х років), віковий – 25 років і сплата (без визначення граничної межі) податків до місцевого бюджету (із нерухомості або від торгово-підприємницької діяльності). За таких умов голосували й могли бути делеговані до органів громадського управління представники різних станів, у тому числі й нижчих. Приміром, у листопаді 1870 р. у виборчі списки м. Чернігова були вписані 636 осіб (3,5 % від усіх містян), поміж яких 23-є (3,6 % від загалу) – в основному, дворяни і торгово-промислова буржуазія, 75 осіб (11,8 %) – «середняки» і 538 (84,6 %) – дрібні платники – збіднілі міщани, ремісники і селяни [15, с. 33]. Відраховуючи у бюджет бодай по кілька копійок, вони повноправно користувалися волевиявленням.

Натомість Положення 1892 р. містило пункт про необхідний мінімум сплачуваних податків, яким різко скорочувалася чисельність виборців. Властиво, що визначена податкова межа диференціювалася з огляду на статус і рівень соціально-економічного розвитку міських поселень. «Правом участі у виборах гласних, – наголошувалося у статті 23, – користуються: 1) особи російського громадянства, благодійні, навчальні, наукові, урядові установи, якщо не менше року володіють у межах міста нерухомістю, оподаткованою оціночним збором на користь міста, цінністю: у столицях (Москва і Санкт-Петербург – **Автор**) не менше 3-х тис. руб., у губернських містах із населенням понад 100 тис. та Одесі – не менше 1500 руб., в інших губернських містах, обласних, які входять до складу градоначальства, а також у значніших повітових містах – не менше 1 тис. руб., у

решті міських поселень – не менше 300 руб.; 2) російські піддані, установи, за законом імперії, товариства, кампанії, спілки, якщо... не менше 1 року утримують у межах міста торгово-промисловий заклад, що вимагає наявності посвідчень – у столицях – 1-ї гільдії, в інших містах – 1-ї чи 2-ї...» [11, с. 437]. Себто, виборцями ставали, зазвичай, дворяни і заможна торгово-промислова буржуазія. У тому ж таки Чернігові за Положенням 1892 р. голосували лише 301 особа або 1,1 % від усіх мешканців [15, с. 47].

У населених пунктах зі спрощеним самоврядуванням спостерігалася така ж сама картина, хоча мінімальна вартість оподаткованої нерухомості становила 100 руб. Напередодні введення Положення 1892 р. передбачалося, що поміж 14628 мешканців у 3-х заштатних містах і 79580 жителів у 17-ти посадах (усього – 94208 осіб) право голосу могли набути 1077 осіб (240 – у 3-х заштатних містах і 837 – у 17-ти посадах) (див. табл. 1). У відносному вимірі могли проголосувати 1,1 % від загального числа жителів.

Найбільше виборців мало бути у Клинцях (163 особи або 15% від усіх виборців) і Добрянці (120 осіб (11 %) від загалу голосуючих), бо там спостерігалася найкраща демографічна ситуація (проживали відповідно 13912 і 9506 осіб), більшість люду була задіяна у торгово-промисловій сфері. Вочевидь, вона приносила непогані доходи, дозволяючи, таким чином, сплачувати необхідну суму до місцевого бюджету.

Мізерне число виборців планувалося у посадах Шеломи (7 осіб), Митьківка (9 осіб), Еліонка та Лужки (по 11 осіб) або 0,6–1% від загалу голосуючих. Проте, якщо підрахувати відносну частку виборців серед усіх мешканців населених пунктів, то матимемо наступне: найбільше прав волевиявлення могли здобути жителі посаду Воронеж (71 особа або 4,6% від загалу (1552 особи)) і заштатного міста Нове Місто (50 виборців на 1705 жителів (3%)).

Незважаючи на почасті різку критику Положення 1892 р., його запровадили і, що характерно, реальне число виборців у поселеннях зі спрощеним самоврядуванням виявилось більшим за раніш плановане, оскільки за час розробки нового закону зросло загальне число жителів і, безпосередньо, тих, чиє фінансове забезпечення дозволяло отримати право голосу. Відтак, станом на 1894 р., а саме тоді, в основному, й відбувалося делегування до спрощеного громадського врядування, у 3-х містах виборцями стали 324 особи, у 17-ти посадах – 1547, загалом – 1871 осіб. Порівняно з передбачуваною чисельністю голосуючих, маємо збільшення на 794 особи чи у відносному показнику – на 73,7 %.

Відчутне зростання числа наділених правом волевиявлення спостерігалось у Нових Млинах – на 102 особи (планувалося 44, стали виборцями 146), Климові – на 110 осіб (106 виборців передбачалося, 216 – голосували), Коропі – на 112 осіб (89 могли би голосувати, 201 – внесені у виборчі списки), Добрянці – на 163 особи (120 виборців планувалося, 283 – набули голос).

Водночас, помітна й зворотна ситуація. Приміром, у 6-ти посадах дійсне число внесених у списки для голосування скоротилося, супроти передбаченого: в Ардоні – на 9 виборців (із 25 осіб до 16-ти), Млинцях – на 11 (із 27-ми до 16-ти), Клинцях – на 18 (із 163-ти до 145-ти), Новому Місті – на 28 (із 50-ти до 22-х), Воронку – на 31 (із 101-го до 70-ти), Воронежі – на 41 (із 71-го до 30-ти).

Якщо розрахувати відносну частку наділених правом волевиявлення серед загального числа мешканців поселень, то також маємо незначне зростання: планувалося 1,1 % виборців, а станом на 1894 р. могли голосувати майже 2% (1,99%). Найбільший відносний показник виборців був у Радулі (6,4%), Нових Млинах (4,6%), Коропі (3,6%), Климові (3,2%), Добрянці (2,98%), найменший – Ардоні (0,98%), Клинцях (1%), Воронку, Лужках (по 1,1%), Новому Місті та Свяцькій (по 1,3%) (див. табл. 1).

Явка виборців на дільниці засвідчила почасті їхню пасивність. Зокрема, у Новому Місті прийшли голосувати 17 осіб із 22-х, Погарі – 58 із 101 виборця, Коропі – 83-є із 201-го, внесеного у список. Напозір, арифметичні підрахунки вказують на абсентеїзм громадян, що сягав в означених заштатних містах відповідно 77,3 %, 57, 4 % і 41,3 %. Слабке почуття

громадського обов'язку, до речі, стало однією з причин реформування міського законодавства 1870 р., але, як бачимо, і з новим Положенням ситуація не покращилася.

Згідно з Правилами про спрощене самоврядування його структурою передбачалося замість міських дум формування зборів уповноважених, число яких варіювалося у межах 12-15 чол. В окремих випадках їх могло бути більше або менше, але рішення про те ухвалював губернатор (ст. 1). Ймовірно, підставою слугували, в першу чергу, демографічні показники жителів чи обшири роботи виборних інституцій залежно від соціально-економічного розвитку поселення.

Збори уповноважених наділялися розпорядчою владою й обиралися на 4 роки домовласниками (виборцями) які, вказувалося вище, володіли нерухомим майном, оціненим на суму не менше 100 руб., і сплачували податок у місцевий бюджет (ст.2).

Робота уповноважених розпочиналася, як і у звичайних гласних, після складання присяги. Межі компетенції охоплювали широке коло питань господарсько-побутового і соціального характеру, аналогічних, що й у діяльності міських дум. «Збори уповноважених, – читаємо у ст.3, – обговорюють справи, перераховані у пунктах 1-11, літерах а і б пункту 12, і в пунктах 13–15, 19, 21, статті 63 цього Положення (закон 1892 р. – **Автор**), діють від імені міської громади...» [6, с. 57]. Власне, йшлося про організацію та проведення виборів міського старости і його помічників; призначення їм заробітної плати; порушення справ про відповідальність посадових осіб; визначення розмірів місцевих податків і зборів, у тому числі за користування кінними екіпажами, брукованими під'їзними шляхами, переправами, скотобійнями, водогонами, землями, виділеними для пароплавних пристаней і складів; ухвалення постанов про списання боргів, «безнадійних для сплати», і неправильно нарахованих недоїмок; про позики від імені міської спільноти; зарахування до бюджету добровільних пожертв; розробка правил розпорядження громадським майном, землею; кошторису видатків на різноманітні місцеві потреби; клопотання про них перед губернатором та урядом; контроль за цінами на продукти харчування, передусім хліб і м'ясо, товари першої необхідності; заснування, фінансування й управління медичними і благодійними закладами тощо.

Рішення, ухвалені зборами уповноважених, набували чинності шляхом голосування більшої частини, але за умови присутності не менше 2/3 від загалу обранців. Остаточне затвердження покладалося на губернатора чи міністра внутрішніх справ (ст. 6) [6, с. 58].

За результатами голосування, у поселеннях Чернігівської губернії виборці заштатних міст і посадів делегували 272 уповноважених, поміж яких по 12 чол. обрали в самоврядування 11-ти населених пунктів (заштатне місто Нове Місто, посади Ардонь, Воронеж, Воронок, Еліонка, Лужки, Митьківка, Млинка, Радуль, Свяцька і Шеломи), по 15 чол. – у 8 поселеннях (заштатні міста Короп і Погар, посади Добрянка, Злинка, Климов, Нові Млини, Серединна Буда і Чуровичі) та найбільше, 20 уповноважених, – у посаді Клинці (див.табл.1).

Наявні у нашому розпорядженні матеріали дають скупі інформації про етнічний і соціальний склад делегованих осіб. Відомо лише, що у 3-х посадах (Злинка, Климов, Клинці) до складу уповноважених увійшли по 1 представнику від місцевих єврейських громад. На жаль, відсутня аналогічна інформація по заштатних містах. Заразом, у джерелах про них простежується соціальний маркер. Так, у Новому Місті та Погарі діячі спрощеногорядування стовідсотково належали до дворян, тоді як у Коропі серед 15 уповноважених були десятеро дворянами (66,7%) і п'ятеро (33,3%) – різночинцями.

Виконавчі функції у структурі спрощеного управління покладалися на старосту та його помічників. Обиралися вони зборами уповноважених і теж могли працювати протягом чотирьохріччя. Чисельність помічників старости визначалася губернатором, зазвичай, 1-2 особи (ст. 7).

Староста мав чимало обов'язків, серед яких головування на зборах уповноважених, реалізація їхніх постанов, вирішення поточних проблем, розробка міських кошторисів, підготовка звітів про їхнє виконання, інвентаризація громадського майна, контроль за

цінами на місцевому ринку, опікування різноманітними адміністративно-фінансовими й господарськими справами, що виникали у процесі життєдіяльності населеного пункту [6, с. 58].

Загалом, функціональні повноваження старости та його помічників були аналогічними, що й і заступників міського голови. У ст. 9 прописувалося: «...заміщення посад старости та його помічників, умови служби цих осіб і порядок їх відповідальності тотожні засадам, визначним у ст. 115-126, 147-152 цього Положення (реформа 1892 р. – **Автор**) стосовно заступників міського голови [6, с. 59]. Тобто, староста та його помічники обиралися на зборах уповноважених, а затверджувалися губернатором. Останній також мав право на дострокове звільнення з посади за їхнім бажанням.

Староста і помічники вважалися державними службовцями, посідали 10-й щабель у Табелі про ранги, що дозволяло мати звання колезького секретаря. Вчиняючи посадові злочини, вони підлягали дисциплінарній відповідальності (зауваження, догана без занесення до послужного списку, звільнення з посади) чи кримінальній. Справа про те порушувалася постановою зборів уповноважених або губернатором й передавалася на розсуд Губернського із земських і міських справ присутствія. Вони виносили вердикт про дисциплінарне стягнення чи адресували справу до суду [11, с. 450–452; 455–456].

30 травня 1893 р. Міністерство внутрішніх справ оприлюднило ще й Інструкцію для організації міських спрощених управлінь, що деталізувала повноваження старости і зборів уповноважених. Староста, зокрема, мав складати та вивіряти списки виборців, здійснювати підготовку до голосування. Задля полегшення йому роботи з паперами, дозволялося наймати за рахунок бюджету фахівця.

Старосту і його помічників могли делегувати не лише зі складу уповноважених, але й поміж усіх виборців.

Зібрання уповноважених, відповідно до Інструкції, продовжувало виконувати розпорядчі функції, контролювати діяльність старости та його помічників. Усі рішення зборів фіксувалися в окремому журналі, що підписувався старостою й уповноваженими.

Загальний контроль за спрощеним самоврядуванням покладался на Губернське із земських і міських справ присутствіє, очолюване губернатором [8].

Висновки. Таким чином, викладений матеріал засвідчив, що на підставі Положення 1892 р. у заштатних містах і посадах Чернігівської губернії започаткували спрощене громадське управління. Право волевиявлення отримала обмежена чисельність жителів, які пасивно поставилися до процесу голосування.

Виборна влада структурувалася розпорядчою гілкою – збори уповноважених і виконавчою – староста та його помічники, які вважалися державними службовцями й контролювалися губернською адміністрацією. Мізерний склад уповноважених унеможливив пропорційне представництво інтересів різних соціальних страт у виборних інституціях. Проіснували вони до руйнації імперії 1917 р. й були ліквідовані на підставі міського законодавства Тимчасового уряду.

Проблематики спрощеного громадського управління на теренах Чернігівської губернії потребує подальшого глибшого вивчення, перспективними можуть бути такі аспекти, як динаміка виборців й уповноважених упродовж 1890-х – 1917 рр., їхній соціальний та етнічний склад, практичні напрацювання у різноманітних царинах місцевого господарства й багато іншого.

Таблиця 1¹

Заштатні міста і посади Чернігівської губернії зі спрощеним міським громадським управлінням

Назва населеного пункту	Чисельність жителів (осіб)	Можливе число виборців за Положенням 1892 р. (осіб)	Чисельність виборців станом на 1894 р. (осіб)	Чисельний склад уповноважених спрощеного міського управління (чол.)
Заштатні міста:				
Короп	5631	89	201	15
Нове Місто	1705	50	22	12
Погар	7292	101	101	15
Посади:				
Ардонь	1640	25	16	12
Воронеж	1552	71	30	12
Воронок	6284	101	70	12
Добрянка	9506	120	283	15
Еліонка	4131	11	71	12
Злинка	5283	50	106	15
Климов	6792	106	216	15
Клинці	13912	163	145	20
Лужки	5982	11	63	12
Митьківка	3832	9	53	12
Млинка	1124	27	16	12
Нові Млини	3160	44	146	15
Радуль	596	17	38	12
Свяцька	3551	30	45	12
Серединна Буда	4492	30	99	15
Чуровичі	4532	15	101	15
Шеломи	3211	7	49	12
Всього:	94208	1077	1871	272

¹ Складено за: ДАЧО. Ф. 145. Оп.1. Спр. 213. Арк.2-7; Там само. Спр. 776. Арк. 1-5; Там само. Оп.2. Спр. 1318. Арк. 94-100; Там само. Оп. 6. Спр.158. Арк. 1-20; Календарь Черниговской губернии за 1894 г. Чернигов, 1893. С. 25-27.

Список використаних джерел

1. Демченко Т. Чернігівська міська дума у 1905 році: (До століття першої російської революції). *Сіверянський літопис*. 2005. № 6. С. 27-35; Демченко Т., Тарасенко О. До історії діяльності Чернігівської міської думи в жовтні 1905 року. *Сіверянський літопис*. 2006. № 2. С. 11-19.
2. ДАЧО (Державний архів Чернігівської області). Ф. 145. Оп.1 Спр.213. 10 арк.
3. ДАЧО. Ф. 145. Оп.1. Спр. 776. 7 арк.
4. ДАЧО. Ф.145. Оп.2. Спр. 1318. 100 арк.
5. ДАЧО. Ф. 145. Оп. 6. Спр.158. 20 арк.
6. Земский сборник Черниговской губернии. 1892. № 8-9. Чернигов, 1892. 292 с.
7. Земский сборник Черниговской губернии. 1893. № 8-10. Чернигов, 1893. 296 с.
8. Злынковское упрощенное управление. Министерство внутренних дел. Черниговское губернское присутствие. г. Злынка, Новозыбковский уезд, Черниговская губерния посл. четв. XIX в. – 1918 г. URL: <http://archive-bryansk.ru/af/index.php?act=fund&fund=3004>
9. Календарь Черниговской губернии за 1894 г. Чернигов, 1893. с.

10. Нікітін Ю. Пореформені міста Полтавської, Харківської та Чернігівської губерній у другій половині XIX ст.: історичний аспект самоврядування. Вінниця, 2014. 252 с. та інші.
11. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Том XII. 1892. От. № 8215-9215 и дополнения. Санкт-Петербург, 1895. Закон № 8708. С. 430–456. URL: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php?regim=4&page=430&part=1608
12. Руденок В. Наш губернский хутор (Чернигов в XIX столетии). Чернигов, 2002. 47 с.
13. Студьонова Л. Як колись у думі керували. *Чернігівські відомості*. 1991. 31 липня.
14. Чорний Д. По лівий бік Дніпра: проблеми модернізації міст України (кінець XIX – початок XX ст.). Харків, 2007. 304 с.
15. Шара Л. Чернігівська міська дума (70–90-і роки XIX ст.). Чернігів, 2010. 224 с.

References

1. Demchenko, T. (2005). Chernihivska miska дума v 1905 roci: (Do stolittia pershoi rosyiskoi revoliucii) [Chernihiv City Duma in 1905: (To the 100th anniversary of the first Russian revolution)]. *Siverianskyi litopys – Siverianskyi chronicle*, 6, 27-35 [in Ukrainian].; Demchenko, T., Tarasenko, O. (2006). Do istorii dijalnosti Chernihivskoi miskoi dumy v zhovtni 1905 roku [To the history of Chernihiv City Duma in October 1905]. *Siverianskyi litopys – Siverianskyi chronicle*, 2, 11-19 [in Ukrainian].
2. DACHO (Derzhavny arhiv Chernihivskoi oblasti [SACHR (State Archive of Chernihiv region)]). F.145.Op.1. Spr.213. 10 ark.
3. DACHO [SACHR]. F.145.Op.1. Spr.776. 7 ark.
4. DACHO [SACHR]. F.145.Op.2. Spr.1318. 100 ark.
5. DACHO [SACHR]. F.145.Op.6. Spr.158. 20 ark.
6. Zemski sbornik Chernihovskoi hubernii (1892). [Zemskyi collection of Chernigov province]. №8-9. [in Ukrainian].
7. Zemski sbornik Chernihovskoi hubernii. (1893). [Zemskyi collection of Chernigov province]. №8-10. [in Ukrainian].
8. Zlinkovskoe uproschennoe upravlenie. Ministerstvo vnutriennih del. Chernihovskoe hubernskoe prisutstvie. h. Zlynka, Novozybkovskii uезд, Chernihovskaja hubernija posl. chetv. XIX v. – 1918 h. [Zlynkov simplified management. Ministry of Internal Affairs. Chernigov province. Zlynka, Novozybkov district, Chernigov province the last quarter of 19th century. – 1918]. (n.d.). <http://archive-bryansk.ru> Retrieved from <http://archive-bryansk.ru/af/index.php?act=fund&fund=3004> [in Russian].
9. Kalendar Chernihivskoi hubernii na 1894 h. (1893). [Calendar of Chernigov province for 1894]. [in Ukrainian].
10. Nikitin, Yu. (2014). Poreformenni mista Poltavskoi, Kharkivskoi ta Chernihivskoi hubernii v druii polovyni XIX st.: istorychnyi aspekt samovriaduvannia [Post-reform cities of Poltava, Khrkiv and Chernihiv provinces in the second half of 19th century: the historical aspect of self-government]. Vinnyca. ta inshi [in Ukrainian].
11. Polnoie sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. (1895). Sobranije tretie. Tom. XII. 1892. Ot. № 8215-9215 i dopolnenia. Zakon № 8708. S. 430-456. [Complete collection of laws the Russian Empire. Collection 3rd. Volume XII. 1892. From. № 8215-9215 and supplements. St. Petersburg, 1895. Law № 8708. С. 430-456]. (n.d.). www.nlr.ru. Retrieved from http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php?regim=4&page=430&part=1608 [in Russian].
12. Rudenok, V. (2002). Nash hubernski hutur (Chernihov v XIX stoletii) [Our provincial khutor (Chernihov in the XIX century)]. Chernihiv [in Ukrainian].
13. Studionova, L. (1991). Jak kolys u dumi keruvaly [As once ruled in the Duma]. *Chernihivski vidomosti – Chernihiv data*, 31 lypnia [in Ukrainian].
14. Chorny, D. (2007). Po livyi bik Dnipra: problemy modernizatsii mist Ukrainy (kinets XIX – poshatok XX st.) [On the left bank of the Dnipro: Modernization problems of Ukrainian cities (late 19th – early 20th centuries.)]. Harkiv [in Ukrainian].
15. Shara, L. (2010). Chernihivska miska дума (70–90-ti roky XIX st.) [Chernihiv City Duma (70-90s of 19th century)]. Chernihiv [in Ukrainian].

Список скорочень

ДРІДУ НАДУ – Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України;
НАДС – Національне агентство України з питань державної служби;
НАН України – Національна академія наук України;
НАПрН України – Національна академія правових наук України;
ПУ НАН України – Інститут історії України Національної академії наук України;
ІЗ ВРУ – Інститут законодавства Верховної ради України;
НАДУ – Національна академія державного управління при Президентіві України;
НУЧК імені Т.Г. Шевченка – Національний університет «Чернігівський колегіум» імені Т.Г. Шевченка;
НУЧП – Національний університет «Чернігівська політехніка»;
ОРІДУ НАДУ – Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України
СЦПО – Сіверський центр післядипломної освіти.

Наукове видання
Збірник наукових праць «Розумовські зустрічі»
№ 7
Научное издание
Сборник научных трудов «Разумовские встречи»
№ 7
Scientific edition
Collection of scientific papers «Rozumovskiy meetings»
№ 7
Naukowa edycja
Zbiornik naukowych prac «Rozumovski spotkanie»
№ 7

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 09.10.2020 р.
Формат 60x84/8. Друк на різнографі. Ум. друк. арк. 24,2
Наклад прим. Зам. № 1-24/20

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.